

dossier

20 novembre 2019

Modifica agli articoli 57 e 83 della Costituzione, in materia di base elettorale per l'elezione del Senato della Repubblica e di riduzione del numero dei delegati regionali per l'elezione del Presidente della Repubblica

A.C. 2238



Senato
della Repubblica



Camera
dei deputati



SERVIZIO STUDI

Ufficio Ricerche su questioni istituzionali, di giustizia e cultura

TEL. 06 6706-2451 - studi1@senato.it - [@SR_Studi](https://twitter.com/SR_Studi)

Dossier n. 184



SERVIZIO STUDI

Dipartimento Istituzioni

Tel. 06 6760-9475 - st_istituzioni@camera.it - [@CD_istituzioni](https://twitter.com/CD_istituzioni)

Progetti di legge n. 232

La documentazione dei Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Si declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

AC0318.docx

INDICE

Articolo 1 (<i>Modifica della base elettorale del Senato della Repubblica</i>)	3
Articolo 2 (<i>Delegati regionali per l'elezione del Presidente della Repubblica</i>)	15
Articolo 3 (<i>Entrata in vigore ed efficacia</i>).....	22

Articolo 1

(Modifica della base elettorale del Senato della Repubblica)

L'**articolo 1** della proposta di legge in esame modifica il **primo comma dell'articolo 57** della Costituzione che, nella vigente formulazione, stabilisce che il **Senato** è eletto “a base **regionale**” – fatti salvi i seggi assegnati alla circoscrizione Estero – prevedendo che sia eletto “**su base circoscrizionale**”.

Tale modifica entra in vigore, secondo quanto disposto dall'articolo 3, a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge costituzionale di **riduzione del numero di parlamentari**.

Costituzione	
<i>Testo modificato dal testo di legge cost. pubblicato in G.U. 12 ottobre 2019</i>	<i>Testo modificato da A.C. 2238</i>
<i>Articolo 57</i>	<i>Articolo 57</i>
Il Senato della Repubblica è eletto a base regionale, salvi i seggi assegnati alla circoscrizione Estero.	Il Senato della Repubblica è eletto su base circoscrizionale .
Il numero dei senatori elettivi è di duecento, quattro dei quali eletti nella circoscrizione Estero.	<i>Identico</i>
Nessuna Regione o Provincia autonoma può avere un numero di senatori inferiore a tre; il Molise ne ha due, la Valle d'Aosta uno.	<i>Identico</i>
La ripartizione dei seggi tra le Regioni o le Province autonome, previa applicazione delle disposizioni del precedente comma, si effettua in proporzione alla loro popolazione, quale risulta dall'ultimo censimento generale, sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti.	<i>Identico</i>

Di seguito si dà conto degli aspetti concernenti in particolare:

- 1) il superamento dell'elezione del Senato “a base regionale”;
- 2) l'introduzione del principio di elezione “su base circoscrizionale”.

1) Il superamento dell'elezione del Senato "a base regionale"

La modifica prevista all'articolo 1 della proposta di legge costituzionale in esame **sopprime** il principio di elezione "**a base regionale**" del Senato, previsto dal vigente primo comma dell'art. 57 Cost., **sostituendolo** con il diverso criterio "**su base circoscrizionale**".

In base alla relazione illustrativa, la modifica della base elettorale del Senato sarebbe funzionale a rafforzare la rappresentatività di tale ramo del Parlamento in vista della entrata in vigore del testo di legge costituzionale in materia di **riduzione del numero dei parlamentari**, approvato dal Parlamento in seconda deliberazione a maggioranza assoluta e pubblicata sulla *Gazzetta Ufficiale* del 12 ottobre 2019.

Nella *Gazzetta Ufficiale* del 12 ottobre 2019 è stato pubblicato, a fini notiziali, il testo della legge costituzionale, che prevede la riduzione del numero dei parlamentari: da 630 a 400 deputati e da 315 a 200 senatori elettivi modificando, a tal fine, gli articoli 56, secondo comma, e 57, secondo comma, della Costituzione. Il testo è stato approvato dal Senato, in seconda votazione, con la maggioranza assoluta dei suoi componenti, nella seduta dell'11 luglio 2019, e dalla Camera dei deputati, in seconda votazione, con la maggioranza dei due terzi dei suoi componenti, nella seduta dell'8 ottobre 2019.

In base all'art. 138 della Costituzione, entro tre mesi dalla pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*, un quinto dei membri di una Camera o 500.000 elettori o cinque Consigli regionali possono presentare richiesta di *referendum*.

Si ricorda che, per il Senato, l'**articolo 2** del testo della legge costituzionale pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* del 12 ottobre 2019 novella l'**articolo 57 della Costituzione**, determinando in **200** (anziché 315) il numero dei **senatori elettivi**. Entro tale numero, i senatori da eleggere nella **circoscrizione Estero** scendono da **6 a 4**.

Viene inoltre prevista una riduzione del **numero minimo di senatori eletti per Regione** (da **7 a 3**).

La predeterminazione di un numero minimo di senatori per Regione importa, com'è noto, una variazione rispetto alla ripartizione di seggi tra Regioni quale si avrebbe qualora si seguisse invece un'assegnazione solo proporzionale alla popolazione, senza alcuna soglia numerica minima di rappresentanza senatoriale regionale.

Come già detto, la legge approvata dal Parlamento riduce il **numero minimo** previsto dall'art. 57, terzo comma, della Costituzione da **sette a tre senatori per Regione o Provincia autonoma**, lasciando al contempo immodificata la previsione vigente del medesimo terzo comma relativa alle rappresentanze del **Molise** (2 senatori) e della **Valle d'Aosta** (1 senatore).

La *Tabella* che segue mette in evidenza il riparto dei seggi tra le regioni in base alla Costituzione vigente (sfondo grigio) ed in base al testo di legge costituzionale pubblicato in G.U. 12 ottobre 2019 (sfondo giallo).

Come si vede dalla Tabella riepilogativa della ripartizione dei seggi del Senato, la nuova previsione costituzionale relativa al **numero minimo di senatori** troverebbe applicazione, oltre che per il Molise (cui altrimenti spetterebbe 1 senatore), per le Province autonome di Trento e di Bolzano e per la Basilicata (cui altrimenti spetterebbero 2 senatori).

Senato della Repubblica - seggi per regione				
Regioni	309 seggi	Popolazione media per seggio	196 seggi	Popolazione media per seggio
Piemonte	22	198.359	14	311.708
Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste	1	126.806	1	126.806
Lombardia	49	198.043	31	313.037
Trentino-Alto Adige/Südtirol	7	147.067	6	171.579
Veneto	24	202.329	16	303.494
Friuli-Venezia Giulia	7	174.327	4	305.072
Liguria	8	196.336	5	314.138
Emilia-Romagna	22	197.369	14	310.152
Toscana	18	204.011	12	306.016
Umbria	7	126.324	3	294.756
Marche	8	192.664	5	308.263
Lazio	28	196.531	18	305.715
Abruzzo	7	186.758	4	326.827
Molise	2	156.830	2	156.830
Campania	29	198.855	18	320.378
Puglia	20	202.628	13	311.735
Basilicata	7	82.576	3	192.678
Calabria	10	195.905	6	326.508
Sicilia	25	200.116	16	312.681
Sardegna	8	204.920	5	327.872
Totale nazionale	309		196	
Esteri	6		4	
Totale	315		200	

In particolare, la novella all'articolo 57, primo comma, della Costituzione, che modifica la base elettorale del Senato, **muove**, come sottolineato nella relazione illustrativa, dalla **considerazione** degli effetti problematici che la riduzione del numero dei senatori può avere **sulla rappresentatività dei singoli territori**, in assenza di ulteriori interventi legislativi e costituzionali. Secondo i proponenti, infatti, si potrebbe determinare "la formazione di collegi uninominali eccessivamente estesi per il Senato [...] e una accentuata

discrasia tra le regioni nel rapporto tra seggi da assegnare e popolazione media”.

In proposito, nel corso delle [audizioni](#) svolte nell’ambito dell’esame delle proposte di legge costituzionale sulla riduzione del numero dei parlamentari e della connessa riforma per assicurare l’applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari (poi divenuta legge 51 del 2019), sono emersi, tra gli **effetti della riduzione** del numero dei **senatori**, anche gli effetti **sulla rappresentatività dei singoli territori**, determinati dal fatto che il Senato sia eletto a base regionale e dalle notevoli differenze di popolazione fra le regioni italiane.

La proposta di legge costituzionale in esame **supera** dunque il principio dell’elezione **“a base regionale”**, attualmente previsto dall’art. 57 Cost.

Relativamente a tale principio, negli anni la dottrina - alla luce dello sviluppo del sistema costituzionale italiano - è stata sostanzialmente concorde nel sostenere che da esso non possa discendere alcun nesso diretto fra il Senato medesimo e gli organi regionali, che sia idoneo a configurarlo come camera di rappresentanza territoriale.

In sede di attuazione, il principio della “elezione su base regionale” è stato interpretato come un vincolo al legislatore in riferimento alla struttura delle circoscrizioni, nel senso che **ciascuna Regione costituisce una circoscrizione elettorale** e che gli elettori di ciascuna Regione eleggono i rispettivi senatori, ovverosia che i voti espressi dagli elettori di una regione contano ai fini della ripartizione dei soli seggi spettanti a quella medesima regione.

Nella **legislazione elettorale in vigore dal 1948 ad oggi** i sistemi per l’elezione dei membri del Senato si sono infatti sempre basati su una ripartizione dei seggi tra le liste effettuata regione per regione: così la legge in vigore fino al 1992, la legge n. 276 del 1993 e, successivamente, la legge n. 270 del 2005 e la vigente legge n. 165 del 2017.

In particolare, nel sistema elettorale vigente fino al 1992 per il Senato, da un lato ogni regione era divisa in collegi uninominali, dall’altro la regione coincideva con la circoscrizione elettorale per l’attribuzione dei seggi non assegnati con il metodo maggioritario. Anche con la legge Mattarella, la ripartizione dei seggi da attribuire alle regioni con sistema proporzionale avveniva nell’ambito della circoscrizione regionale (tra gruppi di candidati concorrenti nei collegi uninominali).

Nel sistema elettorale introdotto dalla legge n. 270 del 2005, agli elementi indicati si è aggiunto un premio di maggioranza eventuale che al Senato veniva assegnato su base regionale, in relazione al vincolo posto dall’art. 57, primo comma, Cost.

Sul punto, peraltro, si ricorda che la Corte costituzionale, nella [sentenza n. 1 del 2014](#) con cui è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale di una serie di disposizioni previste dal sistema elettorale introdotto dalla legge n. 270, ha sottolineato che essendo detto premio “diverso per ogni Regione, il risultato sarebbe una somma casuale dei premi regionali, che potrebbero finire per rovesciare il risultato ottenuto dalle liste o coalizioni di liste su base nazionale, favorendo la formazione di maggioranze parlamentari non coincidenti nei due rami del Parlamento, pur in presenza di una distribuzione del voto sostanzialmente omogenea, così da compromettere sia il funzionamento della forma di governo parlamentare, nella quale il Governo deve avere la fiducia delle due Camere (art. 94, primo comma, Cost.), sia l'esercizio della funzione legislativa, che l'art. 70 Cost. attribuisce alla Camera ed al Senato”.

“Le predette disposizioni violerebbero anche gli artt. 3 e 48, secondo comma, Cost., in quanto, posto che l'entità del premio, in favore della lista o coalizione che ha ottenuto più voti, varia da Regione a Regione ed è maggiore in quelle più grandi e popolate, il peso del voto – che dovrebbe essere uguale e contare allo stesso modo ai fini della traduzione in seggi – sarebbe diverso a seconda della collocazione geografica dei cittadini elettori”.

In dottrina sono stati individuati, in particolare, diversi vincoli concreti che deriverebbero dall'analisi sistematica dell'espressione su “base regionale”.

Si tratta di vincoli di carattere tecnico, che rilevano principalmente nella determinazione della struttura dei collegi elettorali: a) è esclusa l'applicazione del sistema del collegio unico nazionale, che quindi farebbe venir meno l'ancoraggio dei membri regionali con la base regionale in cui sono eletti; b) si dubita che sia legittimo prevedere al Senato l'attribuzione di un premio di maggioranza a livello nazionale (sull'attribuzione di premi regionali si v. *supra* quanto evidenziato dalla Corte nella sentenza n. 1 del 2014); c) sussiste l'obbligo di adottare almeno un numero di collegi pari a quello delle regioni, perché ovviamente se la base è regionale non si può avere un ritaglio delle circoscrizioni che ne escluda una o più; d) i collegi devono essere contenuti tutti all'interno di una sola regione, senza che siano ammesse circoscrizioni pluriregionali.

Va comunque ricordato che da ultimo, con la legge n. 165 del 2017, è stata prevista una soglia di sbarramento a livello nazionale anche per il Senato, analogamente a quanto stabilito per la Camera, ferma restando la previsione, per il Senato, anche di una soglia di sbarramento regionale (si v. *infra*).

I lavori dell'Assemblea Costituente

Il principio della “base regionale” era presente nel progetto di Costituzione presentato dalla Commissione dei 75 all'Assemblea costituente, come risultato di compromesso tra le diverse proposte formulate dalle forze politiche.

Dopo lungo dibattito in commissione, la statuizione del principio regionale («La seconda Camera è eletta su base regionale») era, in particolare, correlata alla previsione del terzo comma dell'articolo 55 del progetto, in base al quale i senatori erano eletti per un terzo, in via indiretta, dai membri dei Consigli regionali e per due terzi a suffragio universale e diretto dagli elettori che avessero superato il venticinquesimo anno di età. Al contempo, si assegnava ad ogni regione un numero minimo fisso di cinque senatori, ad eccezione della Valle d'Aosta per la quale ne era previsto uno (art. 55, secondo comma).

Nelle intenzioni originarie la Commissione per la Costituzione aveva utilizzato tale formulazione (eletto su “base regionale”) in premessa all'articolo sul Senato proprio al fine di evidenziare il collegamento tra questo e il nuovo istituto regionale, conferendo poi alle Regioni la possibilità di partecipare alla formazione della seconda Camera.

Nel corso dell'esame del progetto in Assemblea, la disposizione sulla quota di senatori eletti dai Consigli regionali venne espunta dal testo, in quanto ritenuta incompatibile con l'ordine del giorno proposto dall'on. Nitti (25 settembre 1947) e approvato dall'Assemblea (7 ottobre 1947), secondo il quale il Senato sarebbe stato eletto a suffragio universale e diretto, col sistema del collegio uninominale.

L'Assemblea concluse che l'odg Nitti precludeva solo la prima parte del comma terzo dell'articolo 55 (relativa ai senatori eletti dai consigli regionali). Nonostante il fallimento della proposta di fare della Camera alta una camera rappresentativa delle Regioni e degli enti locali, l'espressione secondo la quale il Senato è eletto a base regionale (primo comma) veniva mantenuta, accanto alla previsione che stabiliva l'attribuzione a ciascuna Regione di un numero minimo di senatori.

Fu, in particolare, l'on. Perassi (segretario della Commissione dei 75) ad osservare come non vi fosse alcuna contraddizione tra la base regionale e l'elezione con il sistema del collegio uninominale, ritenendo che l'elezione dei senatori su base regionale «vuol dire che entro ciascuna Regione si faranno, per quanto concerne il numero dei senatori, tanti collegi uninominali: ne deriva che l'unica cosa che risulta esclusa è quella di un collegio uninominale che sia costituito da una frazione di territorio che comprenda parti di due diverse Regioni: tutto il resto è perfettamente compatibile».

A sua volta, l'on. Mortati ritenne che il principio sancito dal primo comma restasse “impregiudicato” dalle modifiche intervenute, sostenendo che «base regionale significa collegamento stabile ed istituzionale fra l'ordinamento regionale ed il Senato. [...] Si tratta di un principio direttivo suscettibile di applicazioni che possono essere imprevedibili oggi, ma potrebbero trovare nel legislatore di domani degli svolgimenti verso singole concretizzazioni [...] è una direttiva che ha una ragion d'essere nel suo collegamento con la riforma regionale, che non può non

ripercuotersi, per il carattere costituzionale ad essa conferito, sulla organizzazione dei poteri centrali dello Stato».

Per Mortati, d'altronde, a differenza di altre posizioni espresse, vi era l'esigenza di fare delle regioni «non già delle pure e semplici circoscrizioni elettorali, bensì un centro unitario di interessi organizzati da far valere unitariamente ed in modo istituzionale». In tale ottica, la “base regionale” per l'elezione dei senatori non era costituita dalla regione, intesa come circoscrizione elettorale, ma dalla comunità di cui la regione è ente esponenziale.

2) L'introduzione del principio di elezione del Senato “su base circoscrizionale”

L'articolo 1 della proposta di legge **introduce per il Senato il principio di elezione su base circoscrizionale** con la finalità di lasciare alla **legge** la determinazione **dell'ambito territoriale delle circoscrizioni** per l'elezione dei senatori.

Come è noto, nel bicameralismo paritario delineato dalla Costituzione, accanto alla differente consistenza numerica, le **due Camere presentano alcune differenziazioni strutturali**. Oltre all'aggancio del Senato alla “base regionale” (e al diverso metodo di ripartizione dei seggi, su cui, si rinvia, *infra*), la Costituzione prevede età diverse per essere eletti deputati e senatori, rispettivamente 25 e 40 anni (art. 56, terzo comma e art. 58, secondo comma). Nonché età diverse per eleggere deputati e senatori: rispettivamente 18 e 25 anni (art. 56, primo comma e art. 58, primo comma)¹.

In proposito, si ricorda che nel corso dell'attuale legislatura la Camera ha approvato in prima lettura un testo di riforma costituzionale che modifica l'art. 58, primo comma, Cost., sull'elettorato attivo del Senato, abbassando il limite di età per eleggere i senatori da 25 a 18 anni, uniformandolo a quello già previsto per la Camera dei deputati. L'esame è attualmente in corso presso il Senato (A.S. 1440).

Pertanto, in caso di approvazione di tale proposta, unitamente a quanto previsto dalla pdl in esame, **le differenze tra i due rami del Parlamento** sarebbero ulteriormente circoscritte.

Come già ricordato, dalla legislazione elettorale in vigore dal 1948 ad oggi i sistemi per l'elezione dei membri del Senato si sono sempre basati su un'**assegnazione dei seggi tra le liste effettuata regione per regione** (in

¹ Inoltre, prima della legge costituzionale 9 febbraio 1963, n. 2, che ha modificato l'articolo 60 della Costituzione, era diversa anche la durata delle due camere: la Camera dei deputati era eletta per cinque anni, il Senato della Repubblica per sei.

virtù del richiamo alla “base regionale”, come ricordato), diversamente dalla Camera, dove dal 1993 è stata prevista una **assegnazione** dei seggi calcolata **dapprima a livello nazionale** – così da definire il numero di seggi spettanti a ciascuna lista – successivamente ripartita tra le circoscrizioni (sistema basato sul collegio unico nazionale).

Nel sistema elettorale vigente dal 1948 al 1993 per la Camera dei deputati una prima assegnazione dei seggi alle liste veniva fatta in ambito circoscrizionale, con il metodo del quoziente corretto (dato dal totale dei voti validi nella circoscrizione diviso i seggi da assegnare più due) attribuendo a ciascuna lista tanti seggi quanti quozienti interi fossero contenuti nella cifra elettorale della lista. I seggi non assegnati nella circoscrizione confluivano nel collegio unico nazionale e venivano ripartiti - con il metodo del quoziente intero e dei maggiori resti – tra le liste che avessero ottenuto nella circoscrizione almeno un quoziente.

Come già ricordato, anche le **soglie di accesso** alla ripartizione dei seggi sono state, per molti anni, definite a livello regionale per il Senato e a livello nazionale per la Camera.

Da ultimo, anche tale modalità è stata modificata con la legge n. 165 del 2017: è stata prevista una soglia a livello nazionale anche per il Senato, analogamente a quanto stabilito per la Camera, ferma restando la previsione, per il Senato, anche di una soglia regionale (pari attualmente al 20% di voti validi nella regione).

Ai fini del riparto dei seggi, con l’introduzione di una soglia nazionale per il Senato è stato previsto che l’Ufficio elettorale centrale nazionale calcolasse tale soglia, diversamente dai precedenti sistemi elettorali dove tutte le operazioni elettorali, per il Senato, erano effettuate dagli Uffici elettorali circoscrizionali.

La proposta di legge costituzionale in esame, dunque, con la finalità di “lasciare alla legge la determinazione dell’ambito territoriale delle circoscrizioni per l’elezione dei senatori”, stabilisce – all’art. 57 della Costituzione - che “il Senato è eletto su base **circoscrizionale**”.

Tuttavia, va considerato che al medesimo art. 57, il **quarto comma** – non oggetto di modifica da parte della proposta in esame - stabilisce, per il Senato, che la ripartizione dei seggi avvenga “**tra le regioni**” in proporzione alla popolazione con il metodo dei quozienti interi e dei più alti resti.

La proposta di legge non modifica inoltre il terzo comma dell’art. 57 Cost. che stabilisce un numero minimo di senatori per ciascuna “**regione**” (disposizione oggetto di modifica da parte del testo di legge costituzionale che riduce il numero dei deputati e senatori e che porta da 7 a 3 il numero minimo di senatori per ciascuna regione o provincia autonoma).

Appare dunque suscettibile di valutazione la modifica disposta all'art. 57, primo comma, della Costituzione (il Senato diviene eletto "su base circoscrizionale") alla luce della previsione del medesimo art. 57 che, al quarto comma, dispone che i seggi sono ripartiti "tra le regioni" in base alla popolazione. Il terzo comma del medesimo art. 57 Cost., a sua volta, fa riferimento alle "regioni" (o alle province autonome, nel testo di legge costituzionale sulla riduzione dei parlamentari), quando individua un numero minimo di seggi senatoriali.

La modifica prevista al primo comma dell'art. 57 va altresì esaminata in relazione al vigente testo dell'articolo 56 Cost. riguardante la Camera dei deputati che stabilisce, al quarto comma, che la ripartizione dei seggi avviene in proporzione alla popolazione con il metodo dei quozienti interi e dei più alti resti **tra le circoscrizioni**.

Da una lettura sistematica dei due articoli (artt. 56 e 57 Cost.) emerge che l'art. 56 per la Camera richiama, per il riparto dei seggi, solo le "circoscrizioni" senza introdurre vincoli alla dimensione territoriale di queste ultime, mentre l'art. 57 Cost., con la modifica proposta, pur richiamando al primo comma la base circoscrizionale per l'elezione del Senato, fa riferimento alle regioni per il riparto dei seggi e l'assegnazione di un numero minimo di seggi senatoriali alle regioni stesse.

Infine, per quanto riguarda la possibilità che la successiva legislazione elettorale, a seguito della modifica all'art. 57, primo comma, della Costituzione, prevista dalla proposta di legge in esame, definisca *circoscrizioni per il Senato di ambito sub-regionale o pluri-regionale* va considerato che:

- nel caso di *circoscrizioni 'sub-regionali'*, quindi costituite all'interno di una regione², la ripartizione dei seggi da parte del DPR³ andrà in

² Per la Camera le circoscrizioni sub-regionali riguardano le seguenti regioni: Piemonte, Lombardia, Veneto, Lazio, Campania e Sicilia.

³ Contemporaneamente al decreto di indizione dei comizi elettorali, deve essere emanato il decreto del Presidente della Repubblica che stabilisce quanti seggi elegge ciascuna circoscrizione per la Camera e ciascuna regione (nel testo vigente) per il Senato. Benché l'emanazione del D.P.R. sia disciplinata dalla legislazione elettorale (attualmente dall'art. 3 del D.P.R. 361/1957 e dall'art. 1 del D.Lgs. 533/1993), il metodo di ripartizione è dunque fondato sulle previsioni costituzionali. In particolare, la ripartizione dei seggi nelle regioni – tenuto conto dei criteri dettati dall'art. 57 della Costituzione – deve rispettare i seguenti 'passaggi':

alle regioni alle quali la Costituzione attribuisce un numero fisso di seggi (Valle d'Aosta 1 e Molise 2) vengono assegnati i seggi spettanti ed escluse dai calcoli successivi; viene effettuata una prima ripartizione proporzionale al fine di individuare le regioni che non raggiungono il numero minimo di seggi stabilito dalla Costituzione: si calcola il quoziente nazionale considerando la popolazione delle regioni in cui devono essere ripartiti i seggi (sono quindi escluse Valle d'Aosta e Molise) e il numero di seggi da ripartire, in questo caso

ogni caso effettuata *tra le regioni*, in base alla popolazione, secondo il dettato dell'ultimo comma dell'art. 57 Cost. e tenuto conto dei seggi fissi stabiliti dalla Costituzione. I seggi assegnati alla regione potrebbero eventualmente essere ripartiti nelle circoscrizioni 'sub-regionali' in un secondo momento, tenendo conto della popolazione: *si avrebbe in così una 'doppia ripartizione', prima regionale e poi circoscrizionale*. Tale procedimento sarebbe, in tale aspetto, differente da quello seguito per la Camera dove la ripartizione dei seggi avviene direttamente su base circoscrizionale (e dove non vigono prescrizioni costituzionali su limiti minimi di seggi);

- nel caso di definizione di *circoscrizioni pluri-regionali*, costituite cioè dall'accorpamento di più regioni o da porzioni del territorio di più regioni, andrebbe egualmente effettuata la ripartizione dei seggi su base regionale dei seggi in base alla popolazione (secondo il dettato dell'ultimo comma dell'art. 57 Cost. e tenuto conto dei seggi fissi stabiliti dalla Costituzione). Nel caso si intendesse procedere ad una 'doppia ripartizione', prima regionale e poi circoscrizionale, andrebbe considerato che *quest'ultima, tuttavia, non potrebbe più essere effettuata sulla base della popolazione* (dovendosi altrimenti ripetere il calcolo iniziale dei seggi del DPR, articolato sui confini regionali ai sensi dell'art. 57, ultimo comma). Potrebbe in linea teorica essere effettuata *sommando i seggi* spettanti a ciascuna regione oggetto di accorpamento (verificando sempre il rispetto dei seggi fissi), restando da valutare, in tale caso, il rapporto proporzionale con la popolazione complessiva.

Inoltre va considerato che se, ad esempio, fosse definita una circoscrizione aggregando i territori di due regioni a cui (a una o ad entrambe) si applicano i limiti dell'art. 57, terzo comma, Cost., *potrebbe verificarsi che la regione meno popolosa* non riesca ad eleggere tutti i candidati provenienti dal proprio territorio in conseguenza della differenza di popolazione (e quindi di elettori). Si potrebbe in linea teorica verificare una situazione analoga a quanto accade, nelle elezioni per i membri italiani al Parlamento europeo, ad esempio, per la circoscrizione Isole (costituita dalle regioni Sicilia e Sardegna), dove i candidati espressi dal territorio di una regione riescono difficilmente ad

193 (196 seggi da eleggere nel territorio nazionale meno i 3 seggi di Valle d'Aosta e Molise, come risulta dal testo di legge costituzionale pubblicato in G.U.); il numero minimo di seggi previsto dalla Costituzione è assegnato alle regioni che non raggiungono con la ripartizione proporzionale, quindi le stesse regioni sono escluse (popolazione e seggi) dai successivi calcoli; si procede quindi ad una nuova ripartizione proporzionale escludendo questa volta, oltre alle regioni Valle d'Aosta e Molise, anche quelle cui è stato assegnato il numero minimo di seggi.

essere eletti proprio per la forte differenza del numero di elettori rispetto all'altra regione.

Di norma, infatti, quando la circoscrizione è unica, non sono distinguibili i candidati di un territorio e quelli di un altro e dunque, a prescindere dal sistema elettorale adottato, potrebbe verificarsi – per un effetto matematico – un'attrazione dei seggi del territorio (regione) più popolosa.

Andrebbe dunque in ogni caso *assicurato il rispetto del vincolo costituzionale del terzo comma dell'art. 57 Cost.* che prescrive un numero minimo di eletti *per regione* evitando che – a seguito dei successivi 'passaggi' per l'attribuzione dei seggi - si possa verificare una modifica nell'attribuzione degli stessi 'a favore' della regione più popolosa.

La circoscrizione Estero

Si ricorda infine che, con la modifica disposta dall'articolo 1 della proposta di legge in esame, è di conseguenza soppressa nel testo costituzionale - al primo comma dell'articolo 57 – la deroga (rispetto all'elezione su base regionale) per i seggi spettanti alla circoscrizione Estero.

Come è noto, a seguito delle modifiche introdotte dalla legge costituzionale n. 1 del 2000, il secondo periodo dell'art. 57, primo comma, Cost. deroga al principio della base regionale per l'assegnazione dei seggi attribuiti alla circoscrizione Estero: tali seggi, infatti, vengono sottratti dal numero complessivo dei seggi da ripartire su base regionale in quanto eletti nell'ambito della circoscrizione Estero, all'interno di quattro ripartizioni, secondo quanto previsto dalla legge 459 del 2001.

La legge costituzionale n. 1 del 2000 ha coordinato il testo dell'art. 57 Costituzione con le modifiche introdotte dalla stessa legge al comma 3 dell'articolo 48 Cost., che riconosce il diritto di voto dei cittadini italiani residenti all'estero, rimettendo alla legge ordinaria la determinazione dei requisiti e delle modalità per l'esercizio del diritto. La legge 459/2001 individua, nell'ambito della circoscrizione Estero, quattro ripartizioni. In ciascuna di tali ripartizioni "è eletto almeno un senatore e un deputato", mentre gli altri seggi sono distribuiti tra le stesse ripartizioni in proporzione al numero dei cittadini italiani che vi risiedono, sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti (L. 459/2001, art. 6).

A seguito della riforma costituzionale pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* del 12 ottobre 2019, il numero degli eletti nella circoscrizione Estero diviene pari a **8 deputati** (anziché 12). Per il Senato, i senatori da eleggere nella circoscrizione Estero si riducono a **4 (anziché 6)**.

Applicando i criteri dettati dalla legge 459/2001, sopra richiamati, al numero di seggi spettanti a ciascuna Ripartizione – a seguito della riduzione del numero di senatori e deputati prevista dal testo di legge costituzionale pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* del 12 ottobre 2019 – questi sarebbero così suddivisi:

Ripartizione	Popolazione <i>(cittadini ital. residenti)</i>	Seggi spettanti Cost. vigente	Seggi spettanti Riforma cost.
Europa, compresi i territori asiatici della Federazione russa e della Turchia	2.685.815	5 deputati 2 senatori	3 deputati 1 senatore
America meridionale	1.559.068	4 deputati 2 senatori	2 deputati 1 senatore
America settentrionale e centrale	451.062	2 deputati 1 senatore	2 deputati 1 senatore
Africa, Asia, Oceania e Antartide	277.997	1 deputati 1 senatore	1 deputato 1 senatore

Articolo 2

(Delegati regionali per l'elezione del Presidente della Repubblica)

L'**articolo 2** della proposta di legge in esame modifica il secondo comma dell'articolo 83 della Costituzione, riducendo da tre a **due** il numero dei **delegati regionali** che partecipano all'**elezione del Presidente della Repubblica**. Rimane invariata la disposizione che assegna alla Valle d'Aosta un solo delegato, così come il vincolo di assicurare la rappresentanza delle minoranze.

La modifica si applica, in base a quanto disposto dall'articolo 3, a decorrere dalla prima legislatura per la quale si applicano le disposizioni degli articoli 56 e 57 della Costituzione, come modificati dalla legge costituzionale recante «Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari».

Costituzione	
<i>Testo vigente</i>	<i>Testo modificato da A.C. 2238</i>
<i>Articolo 83</i>	<i>Articolo 83</i>
Il Presidente della Repubblica è eletto dal Parlamento in seduta comune dei suoi membri.	<i>Identico</i>
All'elezione partecipano tre delegati per ogni Regione eletti dal Consiglio regionale in modo che sia assicurata la rappresentanza delle minoranze. La Valle d'Aosta ha un solo delegato.	All'elezione partecipano due delegati per ogni Regione eletti dal Consiglio regionale in modo che sia assicurata la rappresentanza delle minoranze. La Valle d'Aosta ha un solo delegato.
L'elezione del Presidente della Repubblica ha luogo per scrutinio segreto a maggioranza di due terzi della assemblea. Dopo il terzo scrutinio è sufficiente la maggioranza assoluta.	<i>Identico</i>

Secondo la relazione illustrativa del progetto di legge, la modifica è volta a “riequilibrare l’incidenza dei delegati regionali sulla composizione del Parlamento in seduta comune” per l’elezione del Presidente della Repubblica, in vista della possibile promulgazione della legge costituzionale in materia di riduzione del numero dei parlamentari approvata da entrambe le Camere in seconda deliberazione a maggioranza assoluta.

Come già ricordato, nella *Gazzetta Ufficiale* del 12 ottobre 2019 è stato pubblicato, a fini notiziali, il testo della legge costituzionale, che prevede la riduzione del numero dei parlamentari: da 630 a 400 deputati e da 315 a 200 senatori elettivi modificando, a tal fine, gli articoli 56, secondo comma, e 57, secondo

comma, della Costituzione. Il testo è stato approvato dal Senato, in seconda votazione, con la maggioranza assoluta dei suoi componenti, nella seduta dell'11 luglio 2019, e dalla Camera dei deputati, in seconda votazione, con la maggioranza dei due terzi dei suoi componenti, nella seduta dell'8 ottobre 2019.

Il vigente articolo 83 della Costituzione disciplina l'elezione del Presidente della Repubblica da parte dei deputati e dei senatori riuniti nel Parlamento in seduta comune (primo comma).

Oltre ai membri del Parlamento partecipano all'elezione tre delegati per ciascuna Regione, eletti da ciascun consiglio regionale in modo che sia assicurata la rappresentanza delle minoranze, ad eccezione della Valle d'Aosta che elegge un delegato (secondo comma).

Il terzo comma disciplina le modalità di votazione, che si svolge a scrutinio segreto, e stabilisce il *quorum* di elezione: due terzi dell'Assemblea per i primi tre scrutini, la maggioranza assoluta a partire dal quarto.

Attualmente il **numero complessivo dei delegati regionali** è di 58; con la modifica proposta dall'articolo in esame diventerebbe pari a **39**.

Nella tabella 1 viene confrontata la composizione del collegio per l'elezione del Presidente della Repubblica ai sensi del vigente articolo 83 della Costituzione, con quella conseguente alla eventuale riduzione del solo numero dei parlamentari e quella prevista dalla proposta di legge in esame. Non sono considerati i senatori a vita.

Tab. 1. Composizione del collegio elettorale del Presidente della Repubblica⁴

Costituzione vigente	630 deputati	62,81%
	315 senatori	31,41%
	58 delegati regionali	5,78%
	Tot. 1003	100%
Testo L. Cost. GU 12.10. 2019	400 deputati	60,79%
	200 senatori	30,40%
	58 delegati regionali	8,81%
	Tot. 658	100%
AC 2238	400 deputati	62,60%
	200 senatori	31,30%
	39 delegati regionali	6,10%
	Tot. 639	100%

⁴ Sono esclusi dal computo i senatori a vita e di diritto.

Nella tabella 2 vengono confrontati i *quorum* nelle tre ipotesi di cui sopra. Anche in questo caso non sono considerati i senatori a vita.

Tab. 2. Quorum per l'elezione del Presidente della Repubblica

Costituzione vigente	Primi 3 scrutini	669
	Dal quarto scrutinio in poi	502
Testo L. Cost. GU 12.10.2019	Primi 3 scrutini	439
	Dal quarto scrutinio in poi	330
AC 2238	Primi 3 scrutini	426
	Dal quarto scrutinio in poi	320

In occasione dell'ultima elezione del Presidente della Repubblica (29-31 gennaio 2015), le medesime maggioranze (considerando la presenza di sei senatori a vita) erano pari a: 673 voti (maggioranza dei due terzi dell'Assemblea) e 505 voti (maggioranza assoluta), essendo il numero complessivo degli elettori pari a 1009 (630+321+58). Per le elezioni precedenti, v. *infra* la tabella 3.

Con la modifica prevista dalla proposta di legge, come già ricordato, il numero di delegati sarebbe pari a due “in modo che sia **assicurata la rappresentanza delle minoranze**”.

Le previsioni dettate dalle fonti regionali per l'elezione dei delegati prevedono, di norma, che si proceda con il sistema del voto limitato per rispettare il vincolo della rappresentanza delle minoranze previsto dall'art. 83 Cost. Di conseguenza, mentre attualmente i delegati sono generalmente due in rappresentanza della maggioranza nel consiglio regionale e uno in rappresentanza delle minoranze, con la riduzione a due delegati per regione, disposta dalla proposta in esame, la prescrizione costituzionale sembrerebbe poter essere garantita assicurando una pari rappresentanza tra maggioranza e minoranze.

Nel corso dell'[indagine conoscitiva](#) svolta dalla I Commissione della Camera, nel corso dell'esame parlamentare in prima deliberazione della legge di riduzione del numero dei parlamentari, sono stati richiamati da più parti i riflessi che questa avrebbe sulla composizione del collegio elettorale per l'elezione del Presidente della Repubblica.

Alcuni dei soggetti auditi hanno osservato che con la riduzione del numero dei parlamentari verrebbe alterata notevolmente la proporzione tra questi e i delegati regionali, in favore di quest'ultimi, che vedrebbero aumentato di un terzo il proprio

peso nell'elezione del Presidente della Repubblica. È stato quindi proposto di riequilibrare il collegio osservando inoltre come la diversa proporzione tra parlamentari e delegati, pari a 1 a 10, renderebbe più difficile l'elezione del Presidente della Repubblica.

È stata in tale sede richiamata la possibilità di ridurre da tre a due il numero dei delegati in modo da ristabilire quella proporzione individuata dal Costituente tra le due componenti del collegio elettorale presidenziale. In proposito è stata segnalata una possibile criticità di tale intervento di rimodulazione in quanto l'attuale art. 83, 2° comma, Cost. assicura la **rappresentanza delle minoranze** all'interno delle delegazioni regionali: riducendo a due il numero di delegati per regione, è stato posto in evidenza come la minoranza finirebbe per essere sovra-rappresentata, esprimendo lo stesso numero di delegati della maggioranza consiliare.

Nel corso dell'indagine conoscitiva alcuni esperti non hanno ravvisato particolari problemi nella diversa composizione del collegio a seguito della riduzione del numero dei parlamentari. Hanno infatti posto in evidenza come l'elezione del Presidente della Repubblica sia stata pensata come elezione di secondo grado, ma non di derivazione solo parlamentare; hanno inoltre rilevato che i delegati regionali si aggregano al collegio e si organizzano sulla base della rappresentanza partitica.

I lavori dell'Assemblea costituente

Il sistema di elezione del presidente della Repubblica fu discusso dall'Assemblea costituente dapprima nella II Sottocommissione (I sezione) nella seduta del 19 dicembre 1946.

Per quanto riguarda l'elezione, la discussione si concentrò su due ipotesi: ossia se il Presidente della Repubblica dovesse essere eletto dal Parlamento in seduta comune, oppure se questo dovesse essere integrato da un certo numero di delegati regionali. Il comitato dei relatori propose la seconda soluzione, sottoponendo alla Sottocommissione un articolato che prevedeva l'elezione da parte "dell'Assemblea Nazionale con la partecipazione dei Presidenti delle Assemblee regionali e delle Deputazioni [giunte] regionali". L'on. Tosato, uno dei relatori, giustificò tale scelta in quanto l'elezione del Presidente da parte delle due Camere lo renderebbe "eccessivamente prigioniero di queste". Inoltre, la partecipazione dei rappresentanti delle regioni avrebbe avuto – secondo il relatore - l'effetto di legare maggiormente queste allo Stato, nella considerazione della trasformazione dello Stato unitario, a Stato a base regionale.

La proposta fu respinta, come anche le altre ipotesi alternative, e la questione fu rinviata alla Commissione dei 75 in seduta plenaria.

Successivamente, la Commissione dei 75 approvò il principio dell'elezione del Presidente della Repubblica da parte dell'Assemblea della Repubblica (che riuniva i componenti di Camera e Senato) integrata da rappresentanti delle regioni. Venne approvata anche la proposta dell'on. Bulloni di sostituire, nella proposta di articolato, quali rappresentanti di ciascuna regione, il presidente della giunta regionale con un consigliere eletto dalle regioni a maggioranza assoluta, fermo

restando il presidente del consiglio regionale (Commissione, Adunanza plenaria, seduta del 21 gennaio 1947).

Nel corso dell'esame da parte del *plenum* dell'Assemblea costituente, l'on. Fuschini affermò la sua preferenza per l'elezione da parte della sola Assemblea Nazionale. Tuttavia suggerì, nel caso l'Assemblea decidesse di integrare il collegio, di modificare la disposizione prevedendo la partecipazione dei rappresentanti delle minoranze che altrimenti sarebbero escluse da questa importante funzione (Assemblea costituente, seduta pom. del 21 ottobre 1947). Tale suggerimento venne recepito in un emendamento concordato tra i partiti di sinistra e la Democrazia cristiana poi approvato nella seduta antimeridiana del 22 ottobre 1947.

I precedenti progetti di riforma costituzionale

Tra i progetti di riforma costituzionale elaborati a partire dagli anni '80 del secolo scorso, alcuni prevedevano modifiche, più o meno ampie della composizione del collegio elettorale del Presidente della Repubblica.

Limitando l'esame a quei progetti che prevedono il mantenimento del sistema di elezione indiretta del Capo dello Stato, rileva in primo luogo il progetto di revisione costituzionale del c.d. Comitato Speroni nella **XII legislatura**.

In materia di forma di governo, la relazione approvata dal comitato Speroni aveva elaborato due soluzioni alternative:

- elezione diretta del premier ed elezione, da parte del Parlamento in composizione speciale, del Presidente della Repubblica con funzioni di garanzia;
- forma di governo di tipo semi presidenziale ispirata al modello francese.

Per quanto riguarda il modello con elezione diretta del premier, si prevede il rafforzamento dei poteri di garanzia attribuiti dal vigente testo costituzionale al Presidente della Repubblica. Questi viene eletto dall'Assemblea generale della Repubblica, composta dai membri della Camera dei deputati e da un numero eguale di membri, per una metà eletti dai Parlamenti regionali con criterio proporzionale e per l'altra metà da delegati dei consigli comunali e provinciali. L'elezione ha luogo su candidature definite dal Senato della Repubblica; per essere eleggibili è necessario possedere i requisiti di eleggibilità a giudice costituzionale.

La legge costituzionale di riforma della seconda parte della Costituzione approvata nella **XIV Legislatura** e respinta nel *referendum* costituzionale del giugno 2006 prevedeva tra l'altro una riformulazione delle disposizioni costituzionali riconducibili alla forma di governo. Venivano attribuiti nuovi poteri al Primo ministro, che sostituiva la figura del Presidente del Consiglio dei ministri, come la nomina e revoca i ministri e il potere di chiedere lo scioglimento della Camera dei deputati.

In correlazione ai poteri attribuiti al Primo ministro, si riducevano quelli del Capo dello Stato. Mutavano altresì i requisiti e le modalità di elezione, affidate a un nuovo organo, l'Assemblea della Repubblica, composto dai membri delle due Camere e da un'ampia rappresentanza regionale.

Per quanto riguarda il collegio elettorale, in luogo del Parlamento in seduta comune, integrato dai delegati regionali, era istituito un nuovo organo, denominato “Assemblea della Repubblica”, presieduto dal Presidente della Camera e composto da:

- i membri delle due Camere;
- i Presidenti delle Giunte delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano;
- due delegati eletti dai consigli regionali (per il Trentino-Alto Adige/Südtirol ciascun consiglio provinciale elegge un delegato; la Valle d’Aosta/Vallée d’Aoste ha un solo delegato);
- un numero ulteriore di delegati eletti dai consigli regionali in ragione di uno per ogni milione di abitanti (nell’elezione di tutti i delegati dev’essere assicurata la rappresentanza delle minoranze).

Il testo licenziato dalla Commissione affari costituzionali della Camera (A.C. 445 cost. e abb.) nella **XV legislatura** (la c.d. bozza Violante), incideva anche sulla figura del Presidente della Repubblica. Per quanto qui rileva, veniva abrogato il 2° comma dell’art. 83 Cost., ove si prevede che il Parlamento in seduta comune, in occasione dell’elezione del Capo dello Stato, sia integrato con la presenza di tre delegati per ogni regione (uno per la Valle d’Aosta), eletti dal Consiglio regionale, previsione che appariva non più necessaria alla luce della composizione del Senato federale proposto dal testo di riforma.

La medesima previsione veniva ripresa con il testo di riforma costituzionale approvato nella **XVII legislatura**. La legge costituzionale, volta al superamento del bicameralismo perfetto, alla revisione del riparto delle competenze legislative tra Stato e regioni, è stata sottoposta a *referendum* popolare nel 2016 con esito negativo.

Anche in questo caso, veniva soppressa la previsione che dispone che all’elezione del Presidente della Repubblica partecipino anche i delegati regionali, alla luce della nuova composizione del Senato di cui facevano parte i rappresentanti delle regioni e degli enti locali.

Tab. 3 Elezione del Presidente della Repubblica

<i>Leg.</i>	<i>Eletti</i>	<i>Elezione</i>
I	Luigi Einaudi Eletto l'11 maggio 1948	Maggioranza 451 Eletto con 518 voti (4 scrutini)
II	Giovanni Gronchi Eletto il 29 aprile 1955	Maggioranza 422 Eletto con 658 voti (4 scrutini)
III	Antonio Segni Eletto il 6 maggio 1962	Maggioranza 428 Eletto con 443 voti (9 scrutini)
IV	Giuseppe Saragat Eletto il 28 dicembre 1964	Maggioranza 482 Eletto con 646 voti (21 scrutini)
V	Giovanni Leone Eletto il 24 dicembre 1971	Maggioranza 505 Eletto con 518 voti (23 scrutini)
VII	Alessandro Pertini Eletto l'8 luglio 1978	Maggioranza 506 Eletto con 832 voti (16 scrutini)
IX	Francesco Cossiga Eletto il 24 giugno 1985	Maggioranza 674 Eletto con 752 voti (1 scrutinio)
XI	Oscar Luigi Scalfaro Eletto il 25 maggio 1992	Maggioranza 508 Eletto con 672 voti (16 scrutini)
XIII	Carlo Azeglio Ciampi Eletto il 13 maggio 1999	Maggioranza 674 Eletto con 707 voti (1 scrutinio)
XV	Giorgio Napolitano Eletto il 10 maggio 2006	Maggioranza 505 Eletto con 543 voti (4 scrutini)
XVII	Giorgio Napolitano Eletto il 20 aprile 2013	Maggioranza 504 Eletto con 738 voti (6 scrutini)
XVII	Sergio Mattarella Eletto il 31 gennaio 2015	Maggioranza 505 Eletto con 665 voti (4 scrutini)

Articolo 3 *(Entrata in vigore ed efficacia)*

L'**articolo 3** condiziona l'**entrata in vigore** delle modifiche disposte dalla proposta di legge in esame all'entrata in vigore della **legge costituzionale di riduzione del numero di parlamentari**; qualora la conclusione dell'*iter* ex art. 138 Cost. della proposta di legge sia successiva, questa entrerebbe in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* a seguito della promulgazione (comma 1).

Inoltre, viene stabilito che la disposizione di riduzione del numero dei delegati regionali che integrano il Parlamento in seduta comune per eleggere il Presidente della Repubblica (di cui all'articolo 2) si applica a decorrere della **prima legislatura per la quale si applica la legge costituzionale di riduzione del numero di parlamentari** (comma 2).

A.C. 2238
<i>Articolo 3</i> <i>(Entrata in vigore ed efficacia)</i>
<p>1. La presente legge costituzionale entra in vigore alla data di entrata in vigore della legge costituzionale recante «Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari», pubblicata nella <i>Gazzetta Ufficiale</i> n. 240 del 12 ottobre 2019. Qualora la pubblicazione della presente legge costituzionale nella <i>Gazzetta Ufficiale</i>, successiva alla promulgazione, avvenga dopo la data di entrata in vigore della citata legge costituzionale recante «Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari», la presente legge costituzionale entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione.</p>
<p>2. Il primo periodo del secondo comma dell'articolo 83 della Costituzione, come modificato dall'articolo 2 della presente legge costituzionale, si applica a decorrere dalla prima legislatura per la quale si applicano le disposizioni degli articoli 56 e 57 della Costituzione, come modificati dalla legge costituzionale recante «Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari», di cui al comma 1 del presente articolo.</p>

In particolare, il **comma 1** dispone in ordine alla **entrata in vigore** della legge, prevedendo due ipotesi.

La prima stabilisce l'entrata in vigore al giorno dell'**entrata in vigore della legge costituzionale** recante: «Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di **riduzione del numero dei parlamentari**».

La seconda prevede che, qualora la legge di riduzione del numero dei parlamentari entri in vigore prima della pubblicazione (non quella notiziale, ma la pubblicazione successiva alla promulgazione) della legge in esame, questa entrerà in vigore il **giorno successivo alla sua pubblicazione**.

Si ricorda in proposito, che la legge costituzionale che riduce il numero dei parlamentari è stata pubblicata a fini notiziali, ai sensi dell'articolo 3 della legge 352/1970, il **12 ottobre 2019** (*Gazzetta Ufficiale* n. 240). Da tale data decorrono i tre mesi entro i quali un quinto dei membri di una Camera, o cinquecentomila elettori, o cinque consigli regionali possono domandare che si proceda al *referendum* popolare (entro il 12 gennaio 2019).

Pertanto, anche la data di entrata in vigore della legge costituzionale di riduzione del numero di deputati, alla quale è collegata l'entrata in vigore della proposta di legge in esame, è 'mobile', in quanto dipende dagli esiti della procedura referendaria.

Nel caso in cui **non venisse presentata la richiesta di referendum**, la legge costituzionale verrebbe promulgata dopo il 12 gennaio 2020 (ed entro il 12 febbraio 2020, ai sensi dell'art. 5 della L. 352/1979) ed entrerebbe in vigore decorsa la *vacatio legis*, il 15° giorno dopo la sua pubblicazione (quindi tra la fine di gennaio e, al più tardi, i primi di marzo 2020).

La proposta di legge in esame, considerando i tempi della doppia lettura e la decorrenza dei tre mesi per la richiesta dell'eventuale *referendum* costituzionale ai sensi dell'art. 138 Cost., dovrebbe concludere il proprio *iter* in una data successiva, e quindi si applicherebbe la seconda ipotesi sopra vista, ossia l'entrata in vigore il giorno successivo alla sua pubblicazione.

In presenza di richiesta di *referendum* sulla legge di riduzione dei parlamentari, invece, bisognerebbe attendere l'esito della consultazione popolare.

In questo caso, si possono verificare due situazioni.

Qualora il *referendum* fosse **favorevole** alla legge di riduzione del numero di parlamentari, questa verrebbe promulgata dal Presidente della Repubblica e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* (la legge non dispone in ordine ai termini della promulgazione, limitandosi a stabilire che il Presidente della Repubblica procede alla promulgazione una volta che l'Ufficio centrale per il *referendum* abbia trasmesso il verbale della consultazione referendaria). Una volta promulgata la legge entrerebbe in vigore, decorsa la *vacatio legis*, il 15° giorno dopo la sua pubblicazione. Pertanto, la proposta di legge in esame, qualora abbia nel frattempo completato il suo *iter*, entrerebbe in vigore il medesimo giorno. Diversamente, entrerebbe in vigore il giorno successivo alla sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

Se, invece, il *referendum* avesse esito **negativo**, la legge costituzionale non entrerebbe in vigore, così come, in base all'articolo 3, la proposta di legge in esame, anche nel caso in cui nel frattempo avesse concluso il proprio *iter*, con l'approvazione in prima e in seconda deliberazione dai due rami del Parlamento, ai sensi dell'articolo 138 Cost.

Si ricorda inoltre che l'art. 15 della legge 352 del 1970 dispone che, qualora sia intervenuta la pubblicazione del testo di un'altra legge di revisione della Costituzione o di un'altra legge costituzionale, il Presidente della Repubblica può ritardare, fino a sei mesi oltre il termine previsto dalla legge, l'indizione del *referendum*, in modo che i due *referendum* costituzionali si svolgano contemporaneamente con unica convocazione degli elettori per il medesimo giorno.

Il contestuale svolgimento dei due *referendum* sulla riduzione dei parlamentari e sulle modifiche recate dalla pdl in esame non sembrerebbe in ogni caso percorribile nel momento in cui l'una condiziona la propria entrata in vigore all'altra.

Per una descrizione in dettaglio del procedimento referendario costituzionale v. *infra*.

Occorre, inoltre, considerare che, ferma restando l'entrata in vigore della legge costituzionale di riduzione del numero dei parlamentari nei termini di cui sopra, l'applicazione della medesima riduzione è fissata a decorrere dalla data del primo scioglimento o della prima cessazione delle Camere successiva alla data di entrata in vigore della medesima legge costituzionale e comunque non prima che siano decorsi sessanta giorni dalla sua entrata in vigore (articolo 4 della legge costituzionale).

Il rinvio dell'applicazione della legge ad almeno 60 giorni dalla entrata in vigore è funzionale alla **ridefinizione dei collegi elettorali**, in conseguenza della riduzione dei parlamentari, come previsto dalla delega di cui all'articolo 3 della L. 51/2019 (vedi *infra*).

Si ricorda, infatti, che mentre era in corso l'esame della proposta di legge costituzionale di riduzione del numero dei parlamentari, il Parlamento ha approvato la legge 27 maggio 2019, n. 51 in materia elettorale che ha determinato il numero di seggi da attribuire nei collegi uninominali e nei collegi plurinominali sulla base di un rapporto frazionario la cui applicazione restituisce gli stessi numeri attualmente fissati. Finalità delle modifiche è quella di rendere applicabile il sistema elettorale vigente indipendentemente dal numero dei parlamentari previsto dalla Costituzione, in modo che non si rendano necessarie modifiche alla normativa elettorale qualora il numero dei parlamentari dovesse essere modificato con leggi di modifica costituzionale.

La legge 51 del 2019 reca altresì (art. 3) una **delega** al Governo per la determinazione dei collegi – uninominali e plurinominali – per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica da esercitare "qualora entro 24 mesi dalla data di entrata in vigore della legge [ossia entro il 26 giugno 2021] 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 uninominali e, quindi, dei relativi confini.

In tal caso la delega deve essere esercitata, ai sensi del suddetto art. 3, **entro 60 giorni** dalla data di entrata in vigore della legge costituzionale di riduzione dei parlamentari, sulla base dei principi e criteri direttivi previsti dall'art. 3 della legge 51/2019 (che in gran parte richiamano quelli individuati dall'art. 3 della legge n. 165 del 2017).

Tale disposizione rileva anche ai fini dell'applicazione dell'articolo 1 della proposta in esame, ossia il principio di elezione "su base circoscrizionale" del Senato.

In assenza di diversa previsione, la disposizione si applica alla data entrata in vigore della proposta legge in commento.

In caso di **contestuale entrata in vigore** dei due provvedimenti costituzionali – ossia la legge di riduzione dei parlamentari e la proposta di legge in esame – il principio di elezione "su base circoscrizionale" si applicherebbe subito, mentre la riduzione del numero dei parlamentari si applicherebbe a decorrere dalla data del primo scioglimento o della prima cessazione delle Camere successive e comunque non prima di 60 giorni dopo. Questo consentirebbe la ridefinizione dei collegi elettorali (che come previsto dalla legge delega deve avvenire entro 60 giorni dalla entrata in vigore della legge di riduzione dei parlamentari) tenendo conto sia della riduzione del numero di parlamentari, sia del nuovo principio di elezione del Senato – non più regionale bensì circoscrizionale – introdotto dal progetto in esame.

Se, invece, **entrasse in vigore per prima la legge di riduzione dei parlamentari**, da quella data decorrerebbero i 60 giorni previsti dalla disposizione di delega recata dalla legge 51/2019 per la definizione dei nuovi collegi elettorali. In tal caso **non potrebbe tenersi conto**, in sede di attuazione di tale **delega**, della modifica del principio della base regionale per l'elezione del Senato, essendo ancora in corso l'*iter* della proposta di legge in esame ai sensi dell'articolo 138 Cost.

Infine, una **specificata previsione** viene dettata, al comma 2, per l'applicazione delle modifiche disposte dalla proposta di legge in esame (all'art. 2) con riferimento al numero di **delegati regionali** per l'elezione del Presidente della Repubblica.

Il **comma 2** dell'articolo 3 dispone infatti l'applicazione della modifica al numero dei delegati regionali a decorrere dalla **prima legislatura** in cui troverà applicazione la riduzione del numero dei parlamentari (nuovo testo degli 56 e 57 della Costituzione, come risultante dal testo di legge costituzionale, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* del 12 ottobre 2019).

Pertanto, l'applicazione temporale della riduzione del numero dei delegati viene ancorata a quella del numero dei parlamentari, che decorre "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 dalla predetta data di entrata in vigore".

I tempi del referendum costituzionale

Ai sensi dell'articolo 138, secondo comma, della Costituzione, le leggi di revisione della Costituzione e le altre leggi costituzionali sono sottoposte a referendum popolare quando, entro tre mesi dalla loro pubblicazione, ne facciano domanda

- un quinto dei membri di una Camera, o
- 500.000 elettori, o
- cinque Consigli regionali.

La legge sottoposta a referendum non è promulgata se non è approvata dalla maggioranza dei voti validi. Diversamente da quanto prevede l'art. 75 Cost. per il referendum abrogativo di leggi o atti aventi valore di legge, non è richiesta una soglia minima di partecipazione al voto ai fini della validità del risultato referendario.

La procedura per lo svolgimento del referendum è disciplinata dal titolo I della legge 25 maggio 1970, n. 352 e si articola nei passaggi che seguono.

Dopo l'approvazione, in seconda votazione, a maggioranza assoluta ma inferiore a due terzi dei componenti di Camera o Senato di una legge costituzionale, ha luogo la pubblicazione del testo della legge nella Gazzetta ufficiale, preceduta dall'avvertimento che i soggetti previsti dall'art. 138 Cost. possono chiedere, entro tre mesi dalla pubblicazione, che si proceda a referendum (detto, appunto, "costituzionale"), con apposita richiesta da far pervenire, da parte dei delegati dei richiedenti, alla cancelleria della Corte di cassazione.

Per ciascuno dei soggetti previsti dall'art. 138 Cost. la legge reca ulteriori indicazioni:

- qualora la richiesta sia presentata da almeno un quinto dei membri di una delle Camere, le sottoscrizioni devono essere autenticate dalla segreteria della Camera cui appartengono, la quale attesta che essi sono parlamentari in carica;
- la deliberazione di richiedere il referendum da parte di cinque Consigli regionali deve essere approvata da ciascun Consiglio con il voto della maggioranza dei consiglieri assegnati alla Regione;
- della raccolta delle firme di almeno 500.000 elettori, promossa da almeno dieci cittadini, si deve dare annuncio con pubblicazione nella Gazzetta ufficiale il giorno successivo alla presentazione dell'iniziativa alla cancelleria della Corte di cassazione.

L'Ufficio centrale per il referendum, costituito presso la Corte di cassazione con il compito di verificare la conformità della richiesta di referendum alle disposizioni dell'art. 138 Cost., decide sulla legittimità della richiesta entro 30 giorni dalla sua presentazione, termine ultimo per contestare ai presentatori le eventuali irregolarità.

In caso di contestazione di irregolarità, i presentatori possono, entro i 5 giorni successivi, presentare deduzioni o dichiarare che intendono sanare le irregolarità contestate: le eventuali irregolarità devono essere sanate entro 20 giorni dalla data dell'ordinanza dell'Ufficio centrale.

L'Ufficio centrale si pronuncia definitivamente entro i 2 giorni successivi. Esso comunica quindi l'ordinanza sulla legittimità della richiesta di referendum al Presidente della Repubblica, ai Presidenti delle Camere, al Presidente del Consiglio dei ministri, al Presidente della Corte costituzionale, nonché ai delegati dei richiedenti.

Il Presidente della Repubblica, su deliberazione del Consiglio dei ministri, indice il referendum con proprio decreto entro 60 giorni dalla comunicazione dell'ordinanza che lo ha ammesso.

Il referendum si svolge in una domenica compresa tra il 50° e il 70° giorno successivo all'emanazione del decreto di indizione.

Nel caso in cui venga approvata, con maggioranza inferiore a due terzi nella seconda deliberazione, un'altra legge costituzionale, il Presidente della Repubblica può ritardare, fino a sei mesi oltre il termine di 60 giorni indicato, l'indizione del referendum, in modo che i due referendum costituzionali si svolgano contemporaneamente.

Il referendum costituzionale si può svolgere anche in caso di elezioni politiche anticipate.

Infatti, non si applica al referendum costituzionale la disposizione (prevista per il referendum abrogativo ex art. 75 Cost.) secondo cui, qualora intervenga lo scioglimento anticipato delle Camere o di una di esse, il referendum già indetto viene sospeso all'atto della pubblicazione nella Gazzetta ufficiale del D.P.R. di indizione dei comizi elettorali, e i termini del procedimento per il referendum già indetto riprendono a decorrere dal 365° giorno successivo alla data delle elezioni.

La legge stabilisce come deve essere formulato il quesito da sottoporre a referendum che deve indicare il titolo della legge e la data della pubblicazione notiziale sulla Gazzetta Ufficiale.