

Audizione presso la I Commissione permanente della Camera dei deputati in merito alla proposta di legge cost. A.C. n. 1585 e alla proposta di legge A.C. n. 1616, concernenti la riduzione del numero dei parlamentari e conseguenti modifiche della legislazione elettorale*

di Silvio Troilo**
(23 giugno 2019)

SOMMARIO: 1. La rideterminazione del numero dei parlamentari prevista dalla pdl cost. n. 1585 (in particolare alla Camera dei deputati). – 2. La rideterminazione del numero dei senatori. – 3. L'efficacia della pdl n. 1616 ai fini (circostritti) dell'applicabilità del "Rosatellum bis" in caso di variazione del numero dei parlamentari. – 4. L'opportunità di un intervento più ampio per rimuovere le criticità dell'attuale sistema elettorale. – 5. Le problematiche derivanti dall'applicazione del "Rosatellum bis" ad un più ridotto numero dei parlamentari. – 6. I possibili rimedi alle problematiche sopra segnalate. – 7. I principi e criteri direttivi della delega al Governo per la rideterminazione dei collegi elettorali.

1. La rideterminazione del numero dei parlamentari prevista dalla pdl cost. n. 1585 (in particolare alla Camera dei deputati)

Ringraziando vivamente la Commissione e il Suo Presidente per l'onore che mi ha riservato invitandomi a questa audizione, entro subito nel merito del tema.

La determinazione del numero dei membri delle Camere rappresenta un'operazione delicata, dovendo contemperare le differenti esigenze di *snellezza ed efficienza degli organi* e di capacità degli stessi di *rappresentare adeguatamente il pluralismo politico e territoriale* esistente nel Paese. Tanto che può dirsi che, in senso lato, essa influisce sul funzionamento della forma di governo.

Come mostrano anche i dati riportati nel dossier dei Servizi Studi "Riduzione del numero dei parlamentari" del 27 febbraio 2019¹, l'Italia è lo Stato dell'Unione europea con il numero più elevato di parlamentari eletti direttamente dal popolo (945) ed è al secondo posto, dopo il Regno Unito (dotato, però, di una Camera alta di nomina regia, su proposta del Primo ministro), quanto ad entità complessiva dei membri delle Camere.

Anche se la maggior parte dei Paesi dell'Unione europea ha un numero di deputati per 100.000 abitanti ben superiore a quello italiano, a causa della minore popolazione (spesso ammontante soltanto a qualche milione di persone), il confronto, assai più opportuno e calzante, con gli Stati più popolosi dell'Unione mostra come il nostro Paese sia al vertice di tale rapporto (insieme al Regno Unito).

* Successivamente all'audizione resa il 20 marzo 2019, i cui contenuti sono riportati nel presente testo scritto, la Camera dei deputati ha approvato, senza modificazioni, la pdl cost. A.C. n. 1585 in prima deliberazione e la pdl A.C. n. 1616 in via definitiva. Quest'ultima è stata promulgata come legge 27 maggio 2019, n. 51 "Disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari".

¹ In <https://documenti.camera.it/Leg18/Dossier/Pdf/AC0167B.Pdf>.

Non appare, quindi, né irragionevole né inopportuna la scelta, operata nella pdl cost. n. 1585 e avallata in prima deliberazione dal Senato della Repubblica, di diminuire il numero dei parlamentari in modo significativo e *proporzionalmente analogo fra le due Camere* (diversamente dalla riforma c.d. “Renzi-Boschi”, dove peraltro si introduceva un bicameralismo differenziato).

Peraltro, *la notevole entità della riduzione*, pari al 36,5%, *distaccherebbe l'Italia* dalla media degli altri maggiori Stati dell'UE, caratterizzandola per un numero di deputati per 100.000 abitanti pari a 0,7 (contro 0,9 di Germania, Francia e Paesi Bassi, 1,0 del Regno Unito e 0,8 della Spagna), anche se, almeno rispetto alla Francia, tale *gap* potrebbe annullarsi, essendo in corso in tale Paese la discussione di una legge organica recante, tra le sue previsioni, anche la riduzione del 30% dell'entità dei parlamentari (da 577 a 404 deputati e da 348 a 244 senatori).

Occorre, comunque, *valutare con attenzione quanti deputati e senatori appaiano necessari*, da un lato, per garantire *piena rappresentatività ideologica e territoriale* alle due Camere e, dall'altro, per evitare contraccolpi sull'*organizzazione interna e la funzionalità* di organi così importanti.

Per quanto riguarda la *Camera dei deputati*, la scelta operata dalla pdl cost. n. 1585 – teoricamente opinabile da parte di chi voglia mantenere per essa la più elevata capacità di rappresentare le istanze anche dei gruppi politici più piccoli e dei territori più delimitati – non sembra produrre in sé particolari distorsioni.

Qualche *effetto* deriva dal *combinato disposto della riduzione del numero dei deputati e del mantenimento dell'attuale sistema elettorale* (il c.d. “Rosatellum bis”): si avrebbe un notevole *incremento delle dimensioni dei collegi uninominali* previsti da tale sistema (su cui si vedano le più analitiche osservazioni di cui al punto 5), mentre nelle diverse circoscrizioni elettorali la diminuzione dei seggi complessivamente assegnati (da ripartire poi tra collegi uninominali e collegi plurinominali) sarebbe equilibrata, con soltanto piccoli scostamenti dalla media per Lombardia 3, Lazio 2 e Sicilia 1 (da una media del 36-37% ad un 39-40% di riduzione).

Anche il nuovo numero dei deputati eletti nella *Circoscrizione Estero* consentirebbe comunque di rappresentare (con tutti i limiti di quella rappresentanza) in modo non esageratamente disproporzionale gli italiani residenti in tutte le principali aree geografiche del mondo.

Pure la *funzionalità interna della Camera non dovrebbe essere compromessa*: le 14 Commissioni permanenti, le 12 Commissioni bicamerali e di inchiesta e la Commissione speciale attualmente esistenti, le 3 Giunte più il Comitato per la legislazione – senza considerare l'Ufficio di Presidenza, la Conferenza dei capigruppo, ecc. – richiedono certo un impegno significativo ai deputati, rendendo onerosa la partecipazione a più di una o due di esse, ma, riducendo il numero dei componenti odierni di molte di loro (in media 45 per le Commissioni permanenti, da 16 a 32 per le Giunte, e così via), si dovrebbe riuscire a garantire tanto la rappresentatività dei gruppi parlamentari, quanto l'efficienza dei lavori.

2. La rideterminazione del numero dei senatori

Qualche *dubbio* in più sorge riguardo alle conseguenze *sul Senato della Repubblica* dell'approvazione delle due proposte di legge A.C. 1585 e 1616, nel testo adottato dal Senato stesso: non tanto per la nuova entità complessiva dei componenti della Camera alta, pari a 200 (più i senatori di nomina vitalizia e quelli di diritto) – che dovrebbe consentire comunque la piena funzionalità dell'organo, pur con qualche fatica in più rispetto alla Camera bassa – quanto per gli *effetti indotti sulla rappresentatività dei singoli territori*, nonostante la garanzia di un numero minimo di senatori, comunque ridotto a 3 (o a 2 per il Molise ed 1 per la Valle d'Aosta).

La *diminuzione* del numero dei senatori *non* sarebbe, infatti, *identica in percentuale in tutte le circoscrizioni regionali*, ma sarebbe superiore del 60% in Basilicata e in Umbria e maggiore del 10-15% in Abruzzo, Calabria e Friuli. Viceversa sarebbe assai inferiore in Trentino-Alto Adige (dove si avrebbe una diminuzione del 14,3% contro una media del 35%) e non si produrrebbe in Molise (salvo che venisse adottata la parallela pdl cost. n. 1172) e in Valle d'Aosta.

In Trentino-Alto Adige, poi, la *soglia minima di senatori* verrebbe assicurata a *ciascuna Provincia autonoma* – sia pure al fine di garantire il gruppo linguistico italiano (come si spiegherà meglio al punto 5) – producendo una complessiva rappresentanza del territorio regionale superiore a quella di ben sette Regioni (non considerando Molise e Valle d'Aosta): ad esempio, le Marche e la Liguria, con circa 1.500.000 di abitanti, avrebbero 5 seggi contro i 6 del Trentino-Alto Adige (3 per la Provincia di Trento e 3 per la Provincia di Bolzano).

Anche la riduzione a 4 dei senatori eletti nella *Circoscrizione Estero* produrrebbe o la *necessità* – oltre che di dimezzare i rappresentanti del Sudamerica – *di accorpare* le due ripartizioni meno popolose, creandone una gigantesca (America settentrionale e centrale + Africa, Asia, Oceania e Antartide), oppure una *disproporzione* ancora maggiore di quella attuale tra il numero dei cittadini italiani iscritti all'AIRE residenti nelle attuali ripartizioni e l'entità dei senatori eletti in esse: oggi vi sono 2 senatori per circa 2.700.000 cittadini in Europa, 2 per circa 1.600.000 in America meridionale, 1 per circa 450.000 in America settentrionale e centrale, 1 per circa 300.000 in Africa, Asia, Oceania e Antartide, mentre in futuro ce ne sarebbe 1 per ognuna di esse.

Ma gli effetti più distorsivi deriverebbero dall'applicazione al Senato del sistema elettorale di cui al "Rosatellum bis", adattato dalla pdl n. 1616.

In particolare, le *dimensioni dei collegi uninominali si accrescerebbero* notevolmente, e in modo *non uniforme*, rendendo impossibile in molti casi quel collegamento tra elettori ed eletti che costituisce la peculiarità e il pregio di quei collegi (*collegamento* già oggi reso *evanescente dal voto congiunto* per i collegi uninominali e plurinominali).

Su tale profilo si tornerà nel successivo punto 5.

3. L'efficacia della pdl n. 1616 ai fini (circostritti) dell'applicabilità del "Rosatellum bis" in caso di variazione del numero dei parlamentari

La pdl n. 1616 rappresenta un ingegnoso ed efficace strumento per mantenere *inalterato*, rispetto a quanto disposto dalla legge n. 165/2017, *il rapporto numerico* fra i parlamentari eletti nei collegi uninominali e quelli eletti nei collegi plurinominali, senza dover indicare alcuna cifra fissa, ma soltanto una frazione del totale: tre ottavi eletti nei collegi uninominali e, conseguentemente, cinque ottavi in quelli plurinominali.

In tal modo, se il numero dei deputati e dei senatori rimarrà quello attuale, non si produrrà alcuna variazione rispetto ad oggi e non vi sarà la necessità di modificare la determinazione e l'individuazione dei collegi uninominali e di quelli plurinominali effettuate dal d.lgs. n. 189/2017 e dai d.p.r. 28 dicembre 2017.

Se il numero dei parlamentari fosse variato, ad esempio con l'approvazione e l'entrata in vigore della pdl cost. n. 1585, rimarrebbe fermo quel rapporto (di 3/8 contro 5/8) e, senza necessità di un nuovo intervento delle Camere, si potrebbe procedere immediatamente alla rideterminazione e alla nuova individuazione dei collegi uninominali e di quelli plurinominali ad opera del Governo, su proposta di una Commissione di esperti (la cui composizione è aggiornata ogni tre anni), in base alla delega concessa dalla medesima pdl n. 1616.

Pertanto, nell'arco di 60 giorni dall'entrata in vigore di una legge costituzionale che modificasse il numero dei parlamentari, dovrebbe tornare pienamente operativa l'attuale normativa elettorale e si potrebbe procedere allo scioglimento delle Camere.

Pare, infatti, ipotesi di scuola quella di una volontaria inazione da parte del Governo, chiamato a recepire, eventualmente con modificazioni, lo schema proposto dalla Commissione di esperti prevista dall'art. 3, commi 3, 4 e 5 della legge n. 165/2017 (richiamati dalla pdl n. 1616).

E, quand'anche tale ipotesi estrema dovesse verificarsi, le Camere avrebbero la possibilità di approvare una *legge ordinaria che recepisca lo schema proposto dalla Commissione*, superando l'ipotetico ostruzionismo del Governo.

D'altra parte, per evitare ogni rischio di questo tipo, la pdl cost. n. 1585, come approvata dal Senato, prevede che la riduzione del numero dei parlamentari decorra dalla data del primo scioglimento o cessazione delle Camere successivi all'entrata in vigore della riforma costituzionale, e comunque non prima di 60 giorni dall'entrata in vigore della riforma stessa.

Meno implausibile potrebbe risultare l'eventualità che una legge costituzionale di variazione del numero dei parlamentari entri in vigore oltre i 24 mesi di durata della delega per la rideterminazione dei collegi concessi dalla pdl n. 1616. Anche in questo caso le Camere potrebbero rapidamente *rinnovare la delega*, senza necessità di riesaminare il merito delle scelte precedentemente operate in materia elettorale.

4. L'opportunità di un intervento più ampio per rimuovere le criticità dell'attuale sistema elettorale

Il fatto che l'approvazione della pdl n. 1616 consenta di applicare subito – previa rideterminazione dei collegi elettorali – il c.d. “Rosatellum bis” in caso di variazione del numero dei parlamentari non esclude l'auspicabilità di una revisione più ampia dell'odierno sistema elettorale.

Come è noto, sono diverse le *criticità* di tale sistema – dalla possibilità di *pluricandidature al voto congiunto* per i collegi uninominali e plurinominali – alcune delle quali potrebbero anche condurre a dichiarazioni di incostituzionalità parziale da parte della Corte costituzionale. Mi riferisco, in particolare, allo “*slittamento*” dei seggi da una lista all'altra della stessa coalizione ed a quello da un collegio plurinominali ad un altro (previsto per garantire una distribuzione dei seggi nei collegi conforme al riparto nazionale dei voti), che rende praticamente impossibile per l'elettore conoscere i candidati (degli altri collegi) che concorrerebbe ad eleggere e prevedere gli effetti del suo voto, come richiesto invece dalla Corte costituzionale. Ma non va sottaciuta l'*assenza*, se non del voto disgiunto, almeno *dello scorporo* dei voti espressi per i candidati eletti nei collegi uninominali da quelli utilizzati per l'elezione dei candidati nei collegi plurinominali, che fa “pesare” maggiormente il voto di alcuni elettori rispetto ad altri.

5. Le problematiche derivanti dall'applicazione del “Rosatellum bis” ad un più ridotto numero dei parlamentari

Al di là di tali profili – che la pdl n. 1616 non affronta, volendo porsi come soluzione neutrale volta unicamente a consentire l'applicazione del “Rosatellum bis” anche in caso di variazione del numero dei parlamentari – occorre rilevare che una tale variazione, ove consistesse in una significativa riduzione, comporterebbe anche conseguenze problematiche se combinata con le regole della legge n. 165, come adattata dalla pdl n. 1616.

In primo luogo, le *dimensioni dei collegi uninominali* si accrescerebbero notevolmente, e in modo *non uniforme*, rendendo in molti casi impossibile, come già accennato, quel collegamento tra elettori ed eletti che costituisce la peculiarità e il pregio di quei collegi (*collegamento* già oggi reso *evanescente dal voto congiunto* per i collegi uninominali e plurinominali).

Ciò avverrebbe in modo *eclatante al Senato*, a causa del più ridotto numero di componenti e della previsione di circoscrizioni coincidenti con i territori regionali: come ben evidenziano i dossier dei Servizi Studi delle Camere², avremmo collegi con oltre 1.200.000 abitanti in Friuli-Venezia Giulia, oltre 900.000 in Calabria, Toscana e Lazio, oltre 800.000 in altre nove Regioni, per poi scendere attorno a 600.000 abitanti in Abruzzo e Basilicata e addirittura a

² V., rispettivamente, “Legge elettorale: per una determinazione dei collegi indipendente dal numero dei parlamentari. Note sull'A.S. n. 881”, 19 novembre 2018, p. 16, in <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01082833.pdf>, e “Disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari”, 27 febbraio 2019, p. 16, in <https://documenti.camera.it/Leg18/Dossier/Pdf/AC0182b.Pdf>.

250.000-300.000 in Trentino-Alto Adige e in Molise (tralasciando il caso particolare della Valle d'Aosta). Disproporzioni meno eclatanti, ma non irrilevanti, si avrebbero anche *alla Camera*, dove si andrebbe dai 380.000 abitanti in media dei collegi uninominali delle circoscrizioni Lazio 2, Marche e Veneto 1 ai quasi 450.000 di quelli di Sicilia 2, Umbria e Piemonte 1, ed ai quasi 600.000 di quello della Basilicata.

Inoltre, aumenterebbero i *collegi plurinominali* dotati di pochi seggi, nei quali potrebbero essere eletti soltanto i candidati delle liste più votate: considerata, però, la necessità che nei collegi plurinominali i seggi siano assegnati in proporzione ai voti ricevuti a livello nazionale, ne deriverebbe un'*accentuazione* del deprecabile – se non incostituzionale – fenomeno dello "*slittamento*" dei seggi dai collegi minori a quelli maggiori.

Nelle Regioni per cui la legge n. 165/2017 stabilisce norme particolari, il Senato ha introdotto alcuni correttivi all'originario testo della pdl cost. n. 1585, prevedendo che in *Alto Adige/Südtirol* – dove attualmente vi sono tre *collegi uninominali*, sia alla Camera che al Senato, di cui uno a maggioranza linguistica italiana – continuerebbero ad essercene tre al Senato, ma non alla Camera (dove si ridurrebbero a due)³, evitando in un solo ramo del Parlamento che in tutti detti collegi la popolazione appartenga in maggioranza al gruppo linguistico tedesco.

Invece, in *Valle d'Aosta* rimarrebbe eclatante, come nell'originario ddl A.S. n. 881, la disproporzione, già oggi evidente, fra la popolazione del locale collegio senatoriale e quella degli analoghi collegi delle altre Regioni (che avrebbero un numero di abitanti doppio in Trentino-Alto Adige, quintuplo in Abruzzo, all'incirca settuplo nella maggior parte delle Regioni e decuplo in Friuli-Venezia Giulia). *Alla Camera*, invece, il collegio della Valle d'Aosta rimarrebbe *presente solo grazie ai resti*, soggetto al rischio di accorpamento con un

³ La pdl cost. n. 1585, modificando l'art. 57 Cost., prevede infatti che nessuna Regione o *Provincia autonoma* abbia un numero di senatori inferiore a 3 (salvo il Molise e la Valle d'Aosta, che continuerebbero ad averne, rispettivamente, 2 e 1): la pdl n. 1616 dispone poi che essi, nel caso delle due Province autonome di Trento e di Bolzano, siano tutti eletti in collegi uninominali. Al riguardo si pone anche un problema formale, che andrebbe risolto, ossia se la fonte che disciplina le modalità di loro elezione sia la legge 30 dicembre 1991, n. 422 (che definisce i 6 collegi uninominali in cui è ripartita la Regione), cui rinvia il testo unico per l'elezione del Senato della Repubblica come modificato dalla pdl n. 1616, oppure se sia direttamente tale testo unico novellato quando prevede che la Regione Trentino-Alto Adige sia ripartita "in un numero di collegi uninominali individuato nel numero pari più alto nel limite dei seggi assegnato alla regione". L'art. 2, comma 1, lett. a), n. 3 della pdl n. 1616, infatti, è formulato in modo ambiguo, disponendo che l'art. 1, comma 4, del d.lgs. 533 del 1993 sia così novellato: "La regione Trentino-Alto Adige è costituita in sei collegi uninominali definiti ai sensi della legge 30 dicembre 1991, n. 422, ovvero in un numero di collegi uninominali individuato nel numero pari più alto nel limite dei seggi assegnato alla regione". Invece, su 7 deputati complessivamente assegnati al Trentino-Alto Adige, in base alla pdl n. 1616 (che, modificando l'art. 1, comma 2, del d.p.r. n. 361 del 1957, sancisce che "la circoscrizione Trentino-Alto Adige/Südtirol è ripartita in un numero di collegi uninominali pari alla metà dei seggi assegnati alla circoscrizione medesima, con arrotondamento all'unità pari superiore") 4 sarebbero eletti in altrettanti collegi uninominali – 2 in Trentino e 2 in Alto Adige/Südtirol – e 3 in un collegio plurinomiale regionale (all'interno del quale la soglia di sbarramento per le liste rappresentative di minoranze linguistiche riconosciute rimarrebbe pari al 20% dei voti validi espressi nella Regione o, in alternativa, consisterebbe nell'aver conseguito eletti in almeno un quarto dei collegi elettorali della circoscrizione, con arrotondamento all'unità superiore).

collegio piemontese a seguito di una eventuale diminuzione della popolazione.

In *Molise* si avrebbe un collegio uninominale per il Senato ed uno per la Camera, con una notevole disproporzione di popolazione rispetto a qualsiasi altra circoscrizione elettorale presente in Regioni ordinarie: al Senato il collegio molisano avrebbe poco meno della metà degli abitanti di quello della Basilicata ed un terzo di quelli della Calabria.

Quanto al *Friuli-Venezia Giulia*, che al Senato avrebbe diritto a 5 seggi, dei quali uno solo assegnato in un collegio uninominale, diverrebbe impossibile adempiere al dettato della legge n. 165 (pur richiamato dalla pdl n. 1616) che richiede che *uno dei collegi uninominali* sia costituito in modo da favorire l'accesso alla rappresentanza dei candidati che siano espressione della minoranza linguistica slovena.

6. I possibili rimedi alle problematiche sopra segnalate

Considerata l'*opportunità di procedere comunque alla riduzione del numero dei parlamentari*, per ovviare almeno in parte alle problematiche sopra segnalate si potrebbe intervenire in diversi modi.

A) Si potrebbe *ridurre meno* incisivamente il numero dei *senatori* (ad esempio fissandolo attorno ai 250 od anche di più), senza che ciò produca particolari effetti distorsivi, grazie al mantenimento del sistema bicamerale perfetto⁴.

B) In alternativa, o in aggiunta, volendo *mantenere l'impianto del "Rosatellum bis"*:

a) si potrebbero *modificare le dimensioni delle circoscrizioni*, così da aumentare il numero dei collegi uninominali (e plurinominali) ricompresi in esse: incrementandosi la popolazione delle circoscrizioni, potrebbe aumentare un po' (ma non di molto) anche quella media dei collegi uninominali, ma si potrebbe distribuirli in modo più equilibrato fra i diversi collegi.

Per la Camera ciò si potrebbe fare *con legge ordinaria* (che modifichi la tabella A allegata al d.p.r. 361 del 1957), mentre *per il Senato* occorrerebbe prevedere nella *legge costituzionale* che riduca il numero dei parlamentari l'accorpamento, ai fini dell'elezione dei senatori, delle Regioni più piccole a quelle limitrofe (oppure occorrerebbe specificare che la "base regionale" ai fini di tale elezione non impedisce di costituire circoscrizioni anche più ampie di una singola Regione);

b) in alternativa, si potrebbe *modificare il citato rapporto di 3/8 a 5/8, aumentando* la percentuale di *seggi assegnati in collegi uninominali alla metà* o, meglio ancora, *ai 5/8 del totale* (anche se ciò produrrebbe effetti sui rapporti di forza tra i partiti);

⁴ Un'eventuale preoccupazione potrebbe riguardare l'elezione a Camere riunite del Presidente della Repubblica: tuttavia, se deputati e senatori restano espressione dei medesimi partiti politici e se le elezioni delle due assemblee parlamentari sono contestuali, non sembra prodursi alcun effetto significativo nemmeno in questo senso (salvo una limitata sovrarappresentanza dei territori regionali più piccoli).

-- in entrambi i casi sarebbe auspicabile anche l'introduzione del voto *disgiunto* per i due tipi di collegi, così da consentire un qualche effettivo collegamento tra elettori ed eletti nei collegi uninominali.

C) In un'ottica di *ripensamento complessivo del sistema elettorale*, si potrebbe abbandonare il "Rosatellum bis" e adottare un diverso meccanismo:

a) ad esempio *quello vigente per il Senato dal 1948 al 1993*, che combinava la presenza di collegi uninominali con un sistema quasi sempre proporzionale (poiché l'elezione nei collegi avveniva soltanto ottenendo il 65% dei voti validi, altrimenti i voti dei candidati non eletti, presentatisi sotto lo stesso simbolo, venivano sommati in gruppi regionali ed i seggi non assegnati nei collegi venivano ripartiti fra i gruppi con il metodo proporzionale d'Hondt);

b) oppure il *sistema spagnolo*, che assegna tutti i seggi, con il metodo d'Hondt, in piccoli collegi plurinominali sulla base dei voti ricevuti dalle liste nei collegi stessi (e non, come nel "Rosatellum bis", sulla base del riparto nazionale dei voti);

c) o, ancora, un meccanismo che ripartisca tutti i seggi su base proporzionale e assegni un *premio di maggioranza fisso* (a puro titolo d'esempio, 40-50 seggi su 400 alla Camera e 20-25 su 200 al Senato) alla lista che ottenga più voti, purché superiori ad una soglia minima.

D) Quanto alla *revisione costituzionale* recata dalla pdl cost. n. 1585, si segnala come sia utile il chiarimento apportato al secondo comma dell'art. 59 della Costituzione, per cui "il numero complessivo dei senatori in carica nominati dal Presidente della Repubblica non può in alcun caso essere superiore a cinque", in modo da escludere interpretazioni che consentano a ciascun titolare della carica di Capo dello Stato di nominare (fino a) 5 senatori a vita⁵.

Parrebbe utile cogliere l'occasione dell'esame della suddetta pdl cost. per *intervenire anche su* un altro circoscritto aspetto della disciplina costituzionale, ormai anacronistico e privo di razionale giustificazione: *la diversa età per l'elettorato attivo* nelle due Camere (la maggiore età – oggi 18 anni – per la Camera e 25 anni per il Senato).

Se il diverso elettorato passivo, pure previsto per le due Camere, può ancora trovare – volendo – una giustificazione nella maggiore maturità ed esperienza dei quarantenni, non si riscontra più alcuna motivazione nell'esclusione di sette classi d'età dal diritto di voto per il Senato, anche perché, sempre più spesso, gli infraventicinquenni e gli ultraventicinquenni si trovano in analoghe condizioni di vita, ancora impegnati negli studi o nella formazione postuniversitaria ovvero nella ricerca di un lavoro. Inoltre, quella esclusione può comportare *scostamenti nella distribuzione dei consensi* tra le (medesime) forze politiche alla Camera e al Senato, che in un sistema bicamerale perfetto possono anche produrre ripercussioni sul funzionamento della forma di governo parlamentare.

⁵ Come è noto, questa seconda interpretazione del dettato costituzionale è stata seguita da due Presidenti della Repubblica, Pertini (1978-1985) e Cossiga (1985-1992).

7. I principi e criteri direttivi della delega al Governo per la rideterminazione dei collegi

Come già evidenziato, la pdl n. 1616 reca una delega al Governo, assistito da una Commissione di esperti⁶, per la rideterminazione dei collegi uninominali e plurinominali qualora, entro 24 mesi, intervenga una revisione costituzionale che modifichi il numero dei parlamentari.

Benché sia una delega anticipata e subordinata all'entrata in vigore di tale revisione⁷, essa reca tutti gli elementi richiesti dall'art. 76 della Costituzione: l'oggetto, i limiti di tempo (60 giorni dall'entrata in vigore della modifica costituzionale) ed i principi e criteri direttivi, per i quali si fa espresso rinvio all'art. 3, comma 1, lett. b, c, d, e, nonché all'art. 3, comma 2, lett. b, c, d, e della legge n. 165/2017.

Parrebbe tuttavia opportuno *ripensare alcuni di tali criteri*:

- ove si mantenga immutato l'impianto del "Rosatellum bis", il *numero minimo di seggi assegnati ai collegi plurinominali* (2 al Senato e 3 alla Camera) andrebbe *innalzato* perché oggi favorisce il criticabile fenomeno dello "slittamento" dei seggi da un collegio all'altro (per garantire una distribuzione dei seggi nei collegi conforme al riparto nazionale dei voti) (criterio di cui alla lett. b);
- in ogni caso, la possibilità di *scostamento fino al 20% dalla media della popolazione per i singoli collegi* della circoscrizione pare *eccessivo e disproporzionale* (criterio di cui alla lett. c).

** Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Bergamo – silvio.troilo@unibg.it

⁶ Tale Commissione è presieduta dal presidente dell'Istituto nazionale di statistica ed è formata da dieci ulteriori esperti in materia. Lo schema di decreto legislativo, adottato dal Governo con l'ausilio della Commissione, è poi sottoposto ai pareri obbligatori delle Commissioni parlamentari competenti per materia, che devono pronunciarsi entro 15 giorni dalla data di trasmissione (trascorsi i quali l'atto può essere emanato). Qualora il testo del decreto legislativo emanato non sia conforme al parere parlamentare, il Governo, contemporaneamente alla pubblicazione del decreto, deve inviare alle Camere una relazione contenente adeguata motivazione.

⁷ Si tratta di un caso già verificatosi in passato, ad esempio con la previsione dell'art. 4, comma 5, della legge n. 59/1997 (c.d. Legge Bassanini), nella parte in cui delegava anticipatamente il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi di ripartizione fra Regioni ed enti locali delle funzioni amministrative trasferite dallo Stato, nell'ipotesi in cui le Regioni non avessero provveduto in tal senso entro sei mesi dal trasferimento di tali funzioni.