



**COMMISSIONE AFFARI COSTITUZIONALI
DEL SENATO DELLA REPUBBLICA**

AUDIZIONE sul DDL A.S. n. 881

OSSERVAZIONI SINTETICHE

di Silvio Troilo

(Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico – Università di Bergamo)

1) Efficacia del ddl n. 881 ai fini (circostritti) dell'applicabilità del “Rosatellum bis” in caso di variazione del numero dei parlamentari

Il ddl n. 881 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, 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 permanente di esperti (la cui composizione è aggiornata ogni tre anni), in base alla delega concessa dal medesimo ddl n. 881.

Pertanto, nell'arco di 60 giorni dall'entrata in vigore di una legge costituzionale che modificasse il numero dei parlamentari, tornerebbe 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 dal ddl n. 881).

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'ostruzionismo del Governo.

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 dal ddl n. 881. Anche in questo caso le Camere potrebbero rapidamente *rinnovare la delega*, senza necessità di riesaminare il merito delle scelte precedentemente operate in materia elettorale.

2) Opportunità di un intervento più ampio per rimuovere le criticità del “Rosatellum bis”

Il fatto che l’approvazione del ddl n. 881 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’opportunità 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 da parte della Corte costituzionale. Mi riferisco, in particolare, allo “*slittamento*” dei seggi da una lista all’altra della stessa coalizione e quella 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 dalla Corte costituzionale. Ma anche all’*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.

3) Problematicità derivanti dall’applicazione del “Rosatellum bis” ad un più ridotto numero dei parlamentari

Al di là di tali profili – che il ddl n. 881 non affronta, volendo porsi come soluzione neutrale volta unicamente a consentire l’applicazione del “Rosatellum bis” anche in caso variazione del numero dei parlamentari – occorre rilevare che una tale variazione, ove consistesse in una significativa riduzione (come previsto nei ddl cost. A.S. n. 214, n. 515 e n. 805) comporterebbe anche conseguenze problematiche se combinata con le regole della legge n. 165, come modificata dal ddl n. 881.

In primo luogo, 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 piuttosto *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 evidenzia il dossier dei Servizi Studi del 19 novembre 2018 (“Legge elettorale: per una determinazione dei collegi indipendente dal numero dei parlamentari. Note sull’A.S. n. 881”) a pag. 16, 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 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 (v. il citato dossier dei Servizi Studi a pag. 23).

Anche nelle Regioni per cui la legge n. 165 stabilisce norme particolari non mancherebbero i problemi: in *Alto Adige*, al posto degli attuali tre collegi uninominali,

sia alla Camera che al Senato – di cui uno a maggioranza linguistica italiana –, ve ne sarebbero due, in cui inevitabilmente la popolazione apparterebbe in maggioranza al gruppo linguistico tedesco (pur se in modo meno marcato rispetto ad oggi).

In *Valle d'Aosta* diverrebbe eclatante 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*, poi, il collegio della Valle d'Aosta rimarrebbe *presente solo grazie ai resti*, soggetto al rischio di accorpamento con un collegio piemontese a seguito di una eventuale diminuzione della popolazione.

In *Molise* si avrebbero esclusivamente collegi uninominali, uno 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 dal ddl n. 881) 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.

4) 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) 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: *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, ai 5/8 del totale*;

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

B) 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 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.

5) Principi e criteri della delega al Governo per la rideterminazione dei collegi

Come già evidenziato, il ddl n. 881 reca una delega al Governo, assistito da una Commissione di esperti, per la rideterminazione dei collegi uninominali e plurinominali qualora, entro 24 mesi, intervenga una revisione costituzionale che modifichi il numero dei parlamentari.

Per i principi e i criteri direttivi di tale delega 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).

Prof. Silvio Troilo
Ordinario di Istituzioni di diritto pubblico
Dipartimento di Giurisprudenza
Università degli Studi di Bergamo
Via Moroni 255 – 24127 Bergamo