



Forum: “La coda della legislatura”

Scritti di

Roberto Borrello, Giuseppe Brescia, Stefano Ceccanti, Federico Fornaro, Fulco Lanchester, Lucio Malan, Oreste Massari, Lara Trucco

Interventi redatti in occasione del *Forum “La coda della Legislatura”*, tenutosi il 21 febbraio 2022 presso la Sala delle Lauree della Facoltà di Scienze politiche, Sociologia, Comunicazione della “Sapienza”, Università di Roma.

INDICE

Fulco Lanchester	p. 7
Roberto Borrello	p. 11
Giuseppe Brescia	p. 17
Stefano Ceccanti	p. 21
Federico Fornaro	p. 25
Lucio Malan	p. 29
Oreste Massari	p. 33
Lara Trucco	p. 39

Fulco Lanchester*

L'ultimo miglio

L'argomento di questa Tavola rotonda su La coda della legislatura, cui partecipano membri delle Commissioni affari costituzionali delle due Camere e docenti universitari, si connette con quello del forum precedente su La coda del Capo, tenutosi in dicembre e pubblicato sul n.3/2021 di Nomos. Esso si inquadra – nell'ambito della conclamata duplice emergenza del momento (una emergenza sanitaria, che si è sovrapposta ad una precedente che risale ad almeno 10 anni, di tipo politico parlamentare) – nella fase temporale che una parte dei commentatori considerano come l'ultimo miglio della XVIII legislatura.

Pochi giorni dopo l'effettuazione dell'incontro, e quasi contemporaneamente all'annuncio della fine della emergenza Covid per il 31 marzo, è scoppiato il conflitto russo-ucraino, con tutte le implicazioni e i rischi conseguenti, e non solo per il periodo finale della legislatura. Un simile evento modifica - senz'alcun dubbio- il contesto in cui si era svolto il citato dibattito, ma non attenua l'interesse e l'importanza per i temi in esso trattati. D'altro canto, l'eventualità che la durata delle Camere sia prorogata in caso di guerra (art. 60 Cost.), deliberata ai sensi dell'art. 78 Cost., non è prospettabile razionalmente, cosicché l'immagine relativa all'ultimo miglio della legislatura prima delle elezioni politiche mantiene le significazioni prefigurate in precedenza.

Se si escludono – dunque – gli aspetti estremi del clima internazionale, una simile rappresentazione può essere, da un lato, connessa alla vicenda terminale di parte di un ceto politico parlamentare – frammentato e disperso (a causa dell'attuale inconsistenza delle strutture partitiche, dell'astensionismo e della volatilità elettorale), che si ritrova a fare i conti anche con gli effetti della revisione costituzionale del 2019, relativa al numero dei componenti delle due assemblee parlamentari. Dall'altro, in maniera formalmente più asettica, l'espressione ultimo miglio si presenta come mero riferimento ai problemi tecnici che debbono essere risolti dalle camere prima del loro scioglimento a scadenza inderogabile.

Entrambe le prospettive devono essere tenute in debito conto, ma è evidente che la prima, connessa alla duplice emergenza, oggi fa da sfondo necessario alla seconda.

In sintesi: dopo l'elezione del Capo dello Stato, che con la riconferma di Sergio Mattarella ha certificato la straordinarietà ordinaria di una situazione che dura oramai da più di un decennio, il ponte istituzionale materiale, sorretto dai due piloni Mattarella e Draghi, ha di fronte a sé un periodo di sfide strategiche per l'ordinamento.

Enumero in maniera sintetica gli appuntamenti nel carnet politico ordinario a livello nazionale: l'attuazione del Pnrr, la riforma del fisco, l'approvazione della legge annuale sulla concorrenza e delle pensioni, il documento di economia e finanza (def) e la nota di aggiornamento dello stesso.

* Professore emerito di Diritto costituzionale italiano e comparato – Sapienza Università di Roma.

Com'è noto, il Governo di unità nazionale presieduto da Mario Draghi con la partecipazione di tutte le forze parlamentari rilevanti (se si esclude Fratelli d'Italia, che però ha dichiarato adesso il suo sostegno in politica estera in considerazione del conflitto in Europa orientale) risulta - però, caratterizzato da alta conflittualità, che certo non sarà attenuata dai referendum abrogativi, che proprio in febbraio sono stati dichiarati ammissibili dalla Corte costituzionale, o dall'acuirsi del clima preelettorale (sia per le elezioni amministrative, sia poi per quelle politiche).

In particolare, si apre proprio in questi giorni l'impegno, per approvare atti normativi capaci di evitare almeno alcuni dei quesiti che dovrebbero essere sottoposti a votazione popolare prima dell'estate. Su quest'argomento controverso si sovrappone anche il tema del cosiddetto *election day* come leva per il raggiungimento del quorum necessario alla validità della votazione.

Prima di affrontare alcuni problemi specifici su cui si è incentrata la discussione, lasciatemi dire che permane in primo piano il problema della resistenza del citato ponte politico istituzionale della fase di emergenza rappresentato dal binomio Mattarella - Draghi e della sua stabilità, anche se il citato conflitto armato finirà per consolidarlo. Osservo, però, che solo uno dei due citati pilastri non dipende (almeno formalmente) dal sistema dei partiti, poiché il secondo (ovvero Draghi) rimane soggetto alla maggioranza eterogenea che lo sostiene ed ai suoi ondeggiamenti preelettorali a brevissimo e a breve termine. Quindi tutto il carico rischia di scaricarsi sul pilastro presidenziale e sulla paura (in ovvio calo) dello scioglimento anticipato, che contrasta con la agenda politico-parlamentare e sistemica precedentemente evidenziata.

La situazione prefigura gli incubi di Weimar, ma l'art. 48 WRV non esiste nel nostro ordinamento, né è individuabile una centrifugazione estrema delle forze politiche simile a quella degli anni Venti-Trenta. Esiste piuttosto il timore per la troika europea e della situazione geopolitica che ripeto - in modo apparentemente contraddittorio- dovrebbe però stabilizzare il quadro di tensioni.

Il problema è che le leadership partitiche hanno poche possibilità di indirizzo positivo nel panorama destrutturato del momento e che i parlamentari, con poche possibilità di riconferma, rischiano di divenire ancor più incontrollabili, in un ambito ancora caratterizzato da populismo piorroico.

Messa in evidenza la complessità in cui dovrà agire la legislatura nel suo ultimo miglio, è opportuno richiamare i punti principali che sono stati sinteticamente affrontati in questa sede dai relatori, membri delle Commissioni affari costituzionali della due Camere o docenti universitari. Essi sono di tipo sistemico e investono, da un lato, il tema delle votazioni elettive e deliberative; dall'altro, quello dei regolamenti parlamentari. I due argomenti si pongono in modo differenziato all'interno della prospettiva della costituzione in senso materiale (formale e sostanziale), che richiama tuttavia la stabilità di un sistema dei partiti che non esiste più in modo strutturato.

È per questo che ribadisco anche in questa sede che la riflessione dovrebbe incentrarsi sugli interventi possibili volti ad assicurare il funzionamento della forma di Stato più che sulla forma di governo. Mi spiego. Per quanto riguarda il complesso della legislazione sulle votazioni elettive

e deliberative che coinvolge sia l'ambito del Corpo elettorale sia quello delle assemblee elettive, a me sembra evidente come sia difficile iniziare una discussione concreta sul settore del sistema elettorale in senso stretto per l'elezione di Camera e Senato. Gli interessi dei soggetti coinvolti sono troppo differenziati e nello stesso tempo nebulosi per intervenire su una norma di regime come quella citata. È vero, le coalizioni si sono frantumate, ma chi proporrà il ritorno ad un sistema speculare (ovvero proporzionale) con soglia di sbarramento dovrà superare le resistenze di coloro che ritengono il cosiddetto *rosatellum* più favorevole ai loro interessi di quanto non sia la soglia di esclusione a livello nazionale, la cui quota costituisce argomento di certo polemico.

D'altro canto, il citato *rosatellum* con il "taglio" del numero dei parlamentari è divenuto più selettivo, ma fornisce la possibilità di vittoria e di coalizione empirica.

Tutto questo rischia di precipitarci ancora una volta nel dibattito inconcludente, che diventerà ancora più intricato nei prossimi mesi. In sostanza, se si individua il sistema elettorale in senso stretto come il meccanismo che – all'interno dei parametri della forma di Stato di democrazia pluralista – attiene ai e misura i rapporti tra i soggetti politicamente rilevanti che caratterizzano il regime vigente, si può dire che l'ipercinetismo elettorale compulsivo che caratterizza il nostro ordinamento nell'ultimo trentennio confermi non soltanto la gravità della situazione, ma anche l'inanità degli sforzi per raggiungere decisioni riformatrici efficienti ed accettabili da tutti i partners.

Certo le proposte di modifica del *rosatellum* sono presenti sin dall'inizio della legislatura e dovevano essere portate avanti in contemporanea con la riforma costituzionale sul numero dei parlamentari, come certificato dall'accordo di Governo del Conte 2. Ma appunto per la natura non convergente degli interessi dei soggetti e dei poli l'ipotesi di una innovazione minimamente razionale di qualsiasi tipo si è fermata.

Sia ben chiaro le remore non sono chiaramente espresse su base partitica, né di coalizione, ma sono trasversali come fanno gli stessi relatori presenti e soprattutto il presidente Brescia, autore di una proposta di meccanismo basato essenzialmente sulla clausola di esclusione del 5%. Una simile ipotesi, ripresa anche dall'on. Fornaro, mi riporta sintomaticamente a periodi in cui lo stesso on. Brescia non era ancora nato.

In particolare, il PD pare essere ondeggiante tra le varie prospettive, che si sono stratificate nel dibattito politico-partitico. Ma da questa impasse si rischia di non uscire con una decisione efficiente, al di là di ogni considerazione sul ritardo nell'approvazione di nuove regole sul sistema elettorale contrarie ai tempi stabiliti dalla Commissione di Venezia circa venti anni fa. Senza escludere interventi in questo ambito, spezzo, invece, ancora una volta una lancia verso il tema delle procedure (anche informatiche) per l'individuazione dei candidati e per il superamento della nomina da parte del Capo politico degli stessi. È per questo che – sempre consapevole della difficoltà di pervenire ad un risultato – dovrebbe essere perseguita la strada della innovazione per quanto riguarda la legislazione di contorno sulle votazioni elettive e deliberative. Mi riferisco a quel parco di normative che si collegano non solo al regime, ma alla forma di Stato e su cui è opportuno e necessario intervenire per tutelare e migliorare di standard minimi di democraticità delle votazioni democratiche. Non si tratta tanto della capacità elettorale attiva e passiva, su cui

d'altro canto è intervenuto il legislatore costituzionale ancora di recente, né sull'espressione del voto per corrispondenza, che risulta un vero e proprio e prevedibile scandalo, ma sulla fase di individuazione delle candidature di tipo infrapartitico e infracoalizionale come elemento integrativo o alternativo alla introduzione della preferenza o dell'incandidabilità plurima.

Tenendo conto che attraverso la firma digitale si è fatto un passo verso l'adeguamento della normativa non soltanto per le votazioni deliberative, ma anche per quelle elettive, gli interventi dovrebbero concentrarsi sulla comunicazione politica e sul tema del finanziamento e rimborso travolto da linee di sviluppo contraddittorie.

Come si vede il tema del sistema elettorale in senso stretto viene trascurato perché gli interessi dei soggetti politicamente rilevanti sono troppo distanti e non si sono consolidati.

Per la seconda parte degli interventi istituzionali per la legislatura che verrà e che dovranno essere presi dagli attuali protagonisti parlamentari, il tema dei regolamenti parlamentari risulta centrale. L'esempio del Parlamento europeo risulta rilevante, ma rischia di non tenere in debito conto le peculiarità dell'esperienza sovranazionale.

Roberto Borrello*

Le questioni sul tappeto

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. La legge elettorale. – 3. Il “taglio” dei parlamentari. – 4. I regolamenti parlamentari. – 5. La manutenzione parlamentare.

1. Premessa

Il tema che ci è stato proposto – grazie sempre all’attenta e puntuale iniziativa di Fulco Lanchester, al cui merito dobbiamo questa prestigiosa sede di Osservatorio permanente della articolata evoluzione della democrazia italiana – si colloca in quella che si sta manifestando come una congiunzione astrale della vita istituzionale che vede, in stretta sequenza, il già realizzatosi fine mandato presidenziale e l’imminente (avendo riguardo ai tempi serrati dei molteplici meccanismi procedimentali coinvolti) fine legislatura.

Le questioni che sono sul tappeto, nell’ambito di tale seconda “coda”, e che si pongono all’osservazione costituzionalistica sono numerose.

Si tratta di problematiche, innanzitutto, che scaturiscono, intrecciandosi tra loro sulla base di collocazioni temporali differenti, da tre contesti fondamentali, uno a carattere più generale e condizionante, rappresentato dall’onda lunga della crisi del sistema dei partiti con riflessi sulla forma di governo, iniziato agli esordi degli anni novanta e gli altri due, a carattere più circoscritto, ma in grado, sia di far scaturire nuove problematiche, sia di far assumere nuove sfaccettature a problematiche già presenti, rappresentati da: a) la revisione costituzionale del numero dei parlamentari; b) la rielezione del Presidente Mattarella.

A fronte di tale complesso scenario i temi sono quelli della: a) questione della legge elettorale; b) questione degli interventi connessi all’avvenuta riduzione del numero dei parlamentari, tra i quali dobbiamo distinguere tra quelli da attuare mediante revisioni ulteriori ex art. 138 Cost. e quelli da attuare a livello di fonti primarie, incidendo in primo luogo sui regolamenti parlamentari; c) questioni legate alla c.d Agenda Mattarella, in quanto evocate nel discorso tenuto dal Capo dello Stato dinanzi ai grandi Elettori o oggettivamente scaturenti dalle dinamiche assunte dall’evoluzione della forma di governo, in seguito alla rielezione di Mattarella stesso, come il dibattito su un possibile crinale semipresidenzialista¹.

Nel presente contributo cercherò di trattare sinteticamente alcune di tali tematiche.

* Professore ordinario di Diritto pubblico comparato – Università degli Studi di Siena.

¹ Su cui vedi M. LUCIANI, *La (ri)elezione nella dinamica della forma di governo*, in *Osservatorio costituzionale-AIC*, n. 2/2022, 1 ss.

2. *La legge elettorale*

Per quanto riguarda la problematica della legge elettorale, essa, possiamo dire con le parole del Poeta, è qualcosa di “nuovo anzi di antico”.

Nella attuale coda di legislatura il tema è ancora una volta al centro del dibattito, ma la problematica nasce, come è ben noto, nella prima metà degli anni novanta dello scorso secolo e per essa è sufficiente la felice definizione di Fulco Lanchester, che parla di “ipercinetismo di tipo compulsivo” per individuare il brusco passaggio da un pluriennale assetto pacifico e stabile, attestato sul registro proporzionale puro, ad una sequenza parossistica di modelli misti a tendenza prevalente maggioritaria e a modelli proporzionali con forti correttivi (premi di maggioranza e soglie di sbarramento), anche con il concorso, sul piano della garanzia della legalità costituzionale da parte della Corte, mediante la creazione di normative di risulta².

L’ultima fase della saga, rilevante per la “coda” di legislatura, inizia dalla legge n. 165 del 2017 (c.d Rosatellum-bis), sorta sulle ceneri dei preesistenti sistemi elettorali, come detto conformati a costituzione, che avrebbe dovuto rappresentare un ritorno ad un assetto tendenzialmente stabile.

Tale legge (ed anche questo è noto) è stata in sede dottrinarica valutata come viziata ab imis da profili di incostituzionalità, con particolare riguardo al contrasto con le indicazioni della Corte, attraverso la perdurante volontà di mantenere uno stretto controllo sugli effetti del voto “in uscita”, per correggere l’eventuale esclusione di candidati ritenuti importanti nelle strategie di “gruppo”, con ricadute sul principio della conoscibilità e del carattere diretto del voto stesso. A ciò si sono aggiunti in itinere, da un lato, esiti infausti sul piano dell’effettivo rendimento in tema di governabilità e, dall’altro, gli effetti della revisione costituzionale del numero dei parlamentari, che ha introdotto un duplice ordine di nuove problematiche: a) la necessità di intervenire in via immediata per superare l’impossibilità di funzionamento di un meccanismo tarato sul numero preesistente dei parlamentari e dall’altro lo scaturire di nuove problematiche di incostituzionalità della legge, pur in presenza di una nuova taratura, nel senso di un loro eventuale aggravamento o dell’insorgere di nuovi profili.

Tale secondo ordine di problematiche è ancora sul tappeto (essendo stato comunque attuato l’intervento di messa in sicurezza, inteso ad evitare quella “paralisi del funzionamento dell’organo” paventato dalla Corte costituzionale). La dottrina ha, al riguardo, da subito ritenuto, in via maggioritaria, che l’operazione compiuta sul Rosatellum (divenuto, Rosatellum-Ter), sulla base dei due interventi normativi del 2019 e del 2020, abbia determinato una amplificazione dei profili di incostituzionalità preesistenti, proprio a causa del mantenimento del meccanismo di funzionamento, già in sé problematico nel suo assetto originario, ora rapportato ad un numero inferiore di parlamentari. Sono stati così posti in evidenza alcuni profili, quali un più elevato effetto implicito di sbarramento a danno delle forze minori, prima in grado di accedere alla rappresentanza, la sottorappresentazione territoriale, l’aumento dell’effetto distorsivo del voto

² Si consenta il rinvio a R. BORRELLO, *La disciplina del sistema elettorale in Italia: sulla necessità di una palingenesi*, in *Nomos-Le attualità nel diritto*, n. 1/2021, 1 ss.

unico e la perduranza degli effetti di slittamento dei voti verso altre circoscrizioni rispetto a quelle originarie, per esigenze di incapienza delle liste³.

La situazione attuale vede ora sul tappeto il possibile superamento del Rosatellum per votare nel 2023 con un nuovo sistema elettorale.

Lo stato dell'arte, congelato al gennaio 2020, era il ben noto disegno di legge dell'On.le Brescia, che proponeva un modello proporzionale, caratterizzato da circoscrizioni e collegi esclusivamente plurinomiali, con soglia di sbarramento al 5% alla Camera e al 15% a livello regionale per il Senato. Era stato inserito un "diritto di tribuna" per le forze politiche sottosoglia, che abbiano ottenuto alla Camera almeno tre quozienti in almeno due regioni ed al Senato almeno un quoziente in ogni circoscrizione regionale. Anche per tale progetto di legge sono stati messi in luce quei profili di incostituzionalità inerenti al sistema delle liste bloccate, ora aumentate fino ad otto candidati e dal sistema delle pluricandidature, che permetterebbero di candidarsi fino a cinque collegi plurinomiali, consentendo in un qualche modo di assicurare l'elezione degli esponenti di primo piano dei partiti. Nessun seguito ha, dal canto suo, avuto il filone neomaggioritario, imputabile a iniziative collocate nel centro-destra⁴.

A fronte di tale contesto, ciò che, nell'ambito dell'attuale coda di legislatura, sembra assumere i connotati di una relativa novità, è rappresentata da evocazioni di un proporzionale puro o dotato di correttivi a basso impatto.

Le posizioni vanno, sotto tale punto di vista, da quelle che individuano una soglia di sbarramento intorno al 4%, senza premi di maggioranza (coniugata per una maggiore efficacia con la revisione costituzionale dell'art. 57 Cost. in odine alla abrogazione del riferimento alla base regionale della rappresentanza nell'ambito del Senato, intesa a creare un computo dei seggi a livello nazionale omogeneo con la Camera)⁵, a quelle che propugnano semplicemente l'introduzione delle preferenze e un ritorno al proporzionale, senza premi e soglie⁶. Accanto a tali posizioni vi sono state ulteriori ipotesi formulate in relazione alla non remota possibilità di una conferma del Rosatellum-ter per le prossime elezioni e che si sono sostanziate, ad esempio, nella prospettazione della possibilità di introdurre modifiche "chirurgiche" intese a realizzare: 1) il voto disgiunto tra collegi uninominali e liste proporzionali, 2) la totale uguaglianza tra liste coalizzate e non, c) la possibilità di coalizioni elettorali solo se accomunate da un programma comune e da un unico loro rappresentante politico⁷.

³ Vedi i riferimenti in R. BORRELLO, *op. ult. cit.*, 3.

⁴ Ivi, con ulteriori riferimenti, p. 4.

⁵ Vedi in tal senso, sul piano politico, le posizioni dei deputati Fornaro (vedi l'intervista al Manifesto *E' l'ora del proporzionale. Ma non per forza delle preferenze*, <https://articolo1mdp.it/rassegna-stampa/fornaro-e-lora-del-proporzionale-ma-non-per-forza-delle-preferenze/>, 3 febbraio 2022) e Orfini (*Legge elettorale. Orfini. Prodi sbaglia, proporzionale garantisce stabilità*, https://www.adnkronos.com/legge-elettorale-orfini-prodi-sbaglia-proporzionale-garantisce-stabilita_3GdIyC7sJfdjz6WQJLGOIL?refresh_ce, 7 febbraio 2022)

⁶ Vedi in tal senso l'appello di Felice Besostri ed altri, pubblicato su *Il Manifesto* del 5 febbraio 2022, riportato alla pagina web <https://ilmanifesto.it/per-una-legge-elettorale-proporzionale/>.

⁷ E' la subordinata proposta nell'appello Besostri, *cit.* Sulla stessa linea si colloca l'altro appello proposto da dodici costituzionalisti ed illustrato il 12 febbraio 2022 presso la Sala stampa della Camera dei deputati, inteso a mantenere il carattere misto del Rosatellum-ter, innestando su tale intelaiatura la possibilità per l'elettore di esprimere, nei collegi plurinomiali, il voto di preferenza per un solo candidato e di concorrere a determinare l'ordine di elezione dei candidati compresi nella lista

Dietro questa narrazione proporzionalistica nel suo complesso, sembra comunque emergere l'idea che le coalizioni siano finite e che il sistema elettorale in questione consenta una rigenerazione del sistema politico, dando la possibilità a tutti i soggetti di esprimere pienamente la propria identità politica al momento delle elezioni, per poi costruire razionalmente ex post maggioranze per governare sulla base dei risultati e di convergenze e divergenze di posizioni. Quindi, si ritiene, vere coalizioni ex post e non cartelli elettorali, pronti a sfaldarsi nella pragmaticità dell'azione di governo.

Faccio due osservazioni su tale profilo, ovviamente aperte ed a carattere problematico:

a) a me sembra non condivisibile l'idea secondo la quale il sistema elettorale possa determinare una palingenesi del partito politico rispetto alla disastrosa situazione attuale. In Gran Bretagna non è stato l'uninomiale maggioritario a turno unico a creare il bipartitismo, con partiti solidi e disciplinati. Quindi il proporzionale non può creare dei buoni partiti, ma sono al contrario buoni partiti, conformi al modello dell'art. 49 Cost. (magari attualizzato alle trasformazioni delle democrazie pluraliste, ma sempre conformi alla funzione di intermediazione) che esaltano le virtù del proporzionale. Qui appare importante ciò che ha detto nel suo discorso di insediamento il presidente Mattarella, affermando che "La qualità stessa e il prestigio della rappresentanza dipendono, in misura non marginale, dalla capacità dei partiti di esprimere ciò che emerge nei diversi ambiti della vita economica e sociale, di favorire la partecipazione, di allenare al confronto"⁸. Occorre, quindi per raccogliere i buoni frutti del proporzionale, intervenire sullo statuto partitico, superando una volta per tutte, come da tempo va dicendo Fulco Lanchester⁹ la mancanza di un approccio alla riforma elettorale, che coinvolga in particolare anche la cd. legislazione di contorno e, quindi, la democraticità interna ai partiti o il loro finanziamento, abbandonando l'atteggiamento puramente tattico sulla materia elettorale, costruito sulla volontà di attuare la perpetuità delle proprie rendite di posizione. Segnalo al riguardo l'ultimo rapporto OSCE sulle elezioni italiane del 2018, nel contesto del quale la presidente Cederfelt ha osservato che "[i] cambiamenti frequenti al sistema elettorale italiano nei precedenti decenni sembrano più orientati a beneficiare i politici che il pubblico ed hanno creato nuove sfide per l'amministrazione delle elezioni. Una maggiore stabilità nel futuro sarebbe nell'interesse del paese tutto"¹⁰.

b) A mio avviso, al fine della delimitazione dell'ambito di scelte nella modulazione della legge elettorale, non bisogna trascurare l'indicazione in senso anche inverso che deriva dalle sentt. n. 1/14 e 35 del 2017 della Corte, che evidenzia la necessità che tale legislazione non sia totalmente sbilanciata sulla rappresentanza, determinando condizioni che palesemente rendano impossibile

votata, nonché il divieto di candidature plurime (vedi su *Italia Oggi* del 12 febbraio 2022, <https://www.italiaoggi.it/news/legge-elettorale-appello-dei-costituzionalisti-per-le-preferenze-202202181700492576>).

⁸ Riportato alla pagina web istituzionale, <https://www.quirinale.it/elementi/62298>.

⁹ Vedi fundamentalmente F. LANCHESTER, *Mortati e la legislazione elettorale: una lezione sempre attuale*, in *Rivista italiana per le Scienze giuridiche*, 2019, 724. Vedi anche E. CHELI, *Forma di governo e legge elettorale*, in *Il Mulino*, n. 2/2014, 204 e G. TARLI BARBIERI, *Audizione nell'ambito dell'Indagine conoscitiva nell'ambito dell'esame della proposta di legge c. 2329 Brescia*, Camera dei Deputati, 17 giugno 2020.

¹⁰ Vedi l'intervista riportata alla pagina web <http://old.oscepa.org/news-a-media/press-releases/2824-italians-vote-under-new-electoral-system-in-elections-held-in-line-with-democratic-traditions-say-international-observers-2>. Il Rapporto finale è rinvenibile alla pagina <https://www.osce.org/odihr/elections/383589>.

conseguire la governabilità sul piano del giudizio di ragionevolezza. Ci si potrebbe chiedere, ma è una provocazione: la presenza di una soglia di sbarramento in sé deve considerarsi costituzionalmente necessaria in presenza di sistemi proporzionali, alla luce di una interpretazione evolutiva?

c) Certamente tra gli effetti desiderabili di un proporzionale “ben temperato” potrebbe esservi il pervenire ad un multipartitismo moderato alla tedesca, idoneo a realizzare quella forma di governo parlamentare stabile ricostruita da Elia nella sua classificazione delle forme di governo. Occorre, tuttavia, si ribadisce, avere partiti rigenerati, per vivificare il modello.

3. Il “taglio” dei parlamentari

Per quanto riguarda gli interventi conseguenti alla riduzione del numero dei parlamentari, oltre alla ora esaminata questione della legge elettorale, erano stati concordemente ritenuti necessari, ab imis, in ragione della puntualità di tale revisione: a) la riforma dei regolamenti di Camera e Senato; b) l’abbassamento della soglia d’età per il Senato; c) il superamento della base regionale per l’elezione del Senato a favore di quella circoscrizionale; d) la riduzione dei delegati regionali per l’elezione del Presidente della Repubblica¹¹.

Allo stato, rispetto a tali obiettivi, solo la modifica dell’art. 58 Cost., per equiparare elettorato attivo e passivo per le due Camere, è stata approvata con legge costituzionale 18 ottobre 2021, n. 1, ormai pienamente efficace. Non sembra che ci siano le condizioni, non solo temporali, per la realizzazione degli interventi comportanti le procedure ex art. 138 Cost.

Nell’immediato, la strada unanimemente considerata percorribile, nell’arco della “coda di legislatura”, è quella della opportuna modifica dei regolamenti parlamentari.

Qui le tematiche sono amplissime e complesse.

Come è noto il Senato aveva già proceduto nel 2017, proprio nell’ambito nella coda della precedente legislatura, ad una revisione regolamentare in esito al fallimento della riforma Renzi Boschi, in uno spirito che, come è stato notato, scaturiva al termine di una legislatura dedicata per ampia parte a tentare di mutare radicalmente la composizione e la missione istituzionale del Senato stesso e che, a quel punto, veniva ad orientarsi in senso opposto, nella direzione di una rivitalizzazione della Camera “alta” e del bicameralismo (anche in considerazione della circostanza che lo stesso Senato aveva rinnovato, in misura minore rispetto all’altra camera, le proprie procedure nel corso degli ultimi decenni)¹².

Ora, invece, gli interventi sui regolamenti riguardano, innanzitutto, ancora una volta, la messa in sicurezza del funzionamento delle articolazioni organizzative interne delle Camere, sul piano

¹¹ Su tali profili vedi B. CARAVITA DI TORITTO, *I possibili interventi istituzionali dopo il voto referendario*, in *Federalismi.it*, Editoriale (23 settembre 2020) e C. MASCIOTTA, *I Regolamenti parlamentari alla prova della riduzione del numero dei parlamentari*, in *Osservatorio sulle Fonti*, n. 2/2020, 761 ss.

¹² Vedi *Finalmente una (prima) riforma del regolamento del Senato. Luci e ombre di un intervento che necessita di essere completato*, Rubrica *Interna Corporis*, in *Osservatorio sulle Fonti*, n. 3/2017, par. 3. Vedi anche E. CATELANI, *Manutenzione dei regolamenti parlamentari come strumenti di inizio di una mediazione politica*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2017, 25 ss.

dei numeri dei parlamentari coinvolti in tali articolazioni, che si trovano ad essere, sul piano strutturale e funzionale, sbilanciati nel nuovo assetto.

Tale operazione, come è stato messo in luce, non è scontata, non potendosi limitare a pure operazioni aritmetiche ma comporta scelte delicate che incidono sulla qualità della rappresentanza, anche in relazione alla fondamentale variabile della legge elettorale¹³.

4. *I regolamenti parlamentari*

Su un altro versante vi sono poi profili di intervento sui regolamenti che riguardano angolazioni di più ampio respiro e problematiche anche nuove.

Tra queste emergono quelle divise nella c.d. Agenda Mattarella.

In quest'ultima è stata prospettata, in primo luogo, la necessità di “tempi adeguati per l'esame e la valutazione da parte del Parlamento degli atti fondamentali di governo del Paese”¹⁴. Qui i temi non mancano: legge di bilancio, legge di conversione dei decreti-legge (con il fenomeno del monocameralismo casuale o di fatto), maxiemendamenti e voto di fiducia. Per gli interventi in questo ambito viene in gioco, a mio avviso, un forte senso di autoresponsabilità di ciascuna Camera, in quanto allo stato appare sfumato l'ambito della sanzionabilità dell'esercizio della potestà regolamentare, avendo riguardo al quadro di riferimenti configurato, alla stregua di paletti, dalla Corte, specie da ultimo, in ordine a suggestioni nascenti da ricorsi di singoli parlamentari, a partire dalla ord. n. 17 del 2019¹⁵. In tale giurisprudenza la Corte ha evidenziato, come è noto, come non possano trovare ingresso violazioni o scorrette applicazioni dei regolamenti parlamentari e delle prassi di ciascuna Camera, ma solo quelle inerenti a vizi che determinano violazioni manifeste delle prerogative costituzionali dei parlamentari. Già a partire dalla citata ordinanza n. 17 del 2019, per altro, la stessa Consulta aveva individuato alcune scriminanti (alcune, per così dire, transitorie, altre permanenti) idonee a giustificare i comportamenti oggetto del conflitto, che pur avendo determinato una “contrazione” “ed una “anomala accelerazione dei lavori”, erano prive del livello della “patologia” irretrattabile. Per quelle transitorie, la Corte aveva assolto ma affermando che “per le leggi future simili modalità decisionali dovranno essere abbandonate altrimenti potranno non superare il vaglio di costituzionalità”. Allo stato, tuttavia, non si è ancora pervenuti a decisioni in tal senso, dandosi sempre prevalenza alla rilevanza della sfera di autonomia di ciascuna camera.

Un altro aspetto evidenziato nella “Agenda Mattarella” è stato quello della necessità al “ricorso ordinato alle diverse fonti normative, rispettoso dei limiti posti dalla Costituzione”.

Spicca, nell'alveo di tale delicato profilo, la problematica dell'utilizzo del decreto-legge, vera spina nel fianco del sistema delle fonti del nostro ordinamento costituzionale, arginato nel tempo

¹³ Vedi in tal senso C. MASCIOTTA, *op. cit.*, 777 ss.

¹⁴ È stato anche aggiunto: “La forzata compressione dei tempi parlamentari rappresenta un rischio non certo minore di ingiustificate e dannose dilatazioni dei tempi”. Da notare come la tematica era stata oggetto di segnalazione già nel messaggio di fine anno di Mattarella del 2018.

¹⁵ Seguita dalle ordinanze nn. 274 e 275 del 2019, n. 60 del 2020 e nn. 66, 67, 186, 188 e 193 del 2021.

dalla Corte, ma sempre pronto ad assumere connotati problematici, come l'emergenza pandemica ha dimostrato.

Appaiono importanti, al riguardo, le ipotesi di riforma dei regolamenti intese a realizzare corsie preferenziali per i disegni di legge governativi, mediante l'istituto dell'approvazione a data certa, che dovrebbe evitare lo sviamento rappresentato dai decreti-legge come forma di velocizzazione di iniziative governative prive dei requisiti di necessità e di urgenza¹⁶. Tali riforme per altro rappresentano una soluzione limitata rispetto a soluzioni di più ampio respiro -ma allo stato impraticabili a causa, come già rilevato, del necessario utilizzo del procedimento di revisione-quali la ben nota proposta intesa ad affidare, tra l'altro, la conversione del decreto al Parlamento in seduta comune¹⁷.

5. *La manutenzione parlamentare*

Per altro, allo stato attuale, a fronte del contesto problematico sopra sinteticamente descritto, i testi base di modifica dei regolamenti, approvati da Senato e Camera e di recente pubblicati¹⁸, sembrano essersi sintonizzati sul profilo “minimale” dell'adattamento quantitativo al nuovo assetto derivante dalla riduzione del numero dei parlamentari, secondo una logica di “manutenzione regolamentare”¹⁹.

In tale ambito è stata comunque collocata la tematica della disincentivazione della mobilità parlamentare (c.d. transfughismo), che ha visto la prospettazione di alcune misure come, ad esempio, al Senato, l'introduzione dello status di senatore non iscritto ad alcun gruppo parlamentare, attribuito automaticamente a ogni senatore dimissionario o espulso dal gruppo di appartenenza, se entro tre giorni non aderisca ad altro gruppo (adesione che è subordinata all'autorizzazione del capogruppo)²⁰. Rilevante anche l'ampliamento delle ipotesi di decadenza, in caso di cambio di gruppo, dalla titolarità di cariche in vari organi collegiali e di tipo monocratico, come ora anche i questori e lo stesso Presidente del Senato, salvo il caso di esercizio della supplenza del Presidente della Repubblica. Nell'ambito della Camera, nell'introdurre misure in parte analoghe (con esclusione tuttavia ad esempio dello status di parlamentare non iscritto in caso di uscita dal Gruppo a certe condizioni), è stata messa in evidenza la necessità di

¹⁶ Vedi quanto illustrato, nell'ambito della Camera dei Deputati, nel pregevole *Rapporto sull'attività svolta dal Comitato per la legislazione*-Quarto turno di Presidenza-Presidente On. Stefano Ceccanti (6 gennaio 2021 – 5 novembre 2021), 25 ss.

¹⁷ Vedi la p.d.l. costituzionale Delrio ed altri “Modifiche alla parte II della Costituzione concernenti le competenze delle Camere e del Parlamento in seduta comune, la composizione del Senato della Repubblica, il procedimento legislativo e i procedimenti di fiducia e sfiducia”, AC XVIII Leg., 2697.

¹⁸ Vedi gli aggiornamenti curati da F. FABRIZZI e G. PICCIRILLI, *Osservatorio parlamentare sulle riforme istituzionali conseguenti alla riduzione del numero dei parlamentari*, in *Federalismi.it*.

¹⁹ In tal senso F. FABRIZZI e G. PICCIRILLI, *op. cit.*, aggiornamenti del 16 febbraio 2022 e 2 marzo 2022.

²⁰ Vedi il testo alla pagina web https://www.senato.it/leg/18/BGT/Testi/SommComm/Giunta_Regolamento/ALLEGATO-TESTO_BASE_ADOTTATO_DALLA_GIUNTA_PER_IL_REGOLAMENTO.pdf

salvaguardare “il riconoscimento di fenomeni politici significativi quali scissioni e fusioni di Gruppi”²¹.

Il tema è complesso e mi limito, nella presente sede, a qualche breve considerazione di sistema²².

Sullo sfondo, le Colonne d’Ercole sono delineate: a) dall’insegnamento della Corte costituzionale che ci ricorda che ogni congegno inteso ad assicurare la permanenza del cordone ombelicale con il partito nelle cui liste si è stati eletti, non può giungere a forme di condizionamento che determinino non solo la cessazione della carica parlamentare, ma anche l’impossibilità di un esercizio pieno ed effettivo delle prerogative di parlamentare; b) dall’impossibilità di una abrogazione o modulazione inidonea del divieto di mandato imperativo che introdurrebbe una rottura dell’ordinamento costituzionale: non è un’altra forma di governo, è un’altra forma di stato, sul piano del modello democratico divisato dalla Costituzione del 1948.

A ciò si può aggiungere che il fine del ragionevole contrasto della mobilità parlamentare è giusto nell’ottica di una equilibrata realizzazione del *Parteienstaat*, ma, in assenza di una rivitalizzazione dell’istituzione partitica, di una legge elettorale che bilanci l’eccesso di controllo verticistico della selezione della rappresentanza -che avviene secondo logiche interne e non di virtuoso concorso alla determinazione della politica nazionale, sul versante della necessaria intermediazione sociale- rischia di produrre effetti perversi, accentuando le problematiche in questione.

Del resto, come sottolineato da più voci dottrinali, la vicenda della rielezione di Mattarella, ha messo in luce la crisi dei partiti, non del parlamento e degli altri organi costituzionali ²³, avendo le istituzioni, nel loro complesso, data prova di una buona tenuta: la costituzione dei poteri si è ripresa la scena²⁴. È stato l’art. 67 Cost. che ha consentito il funzionamento della macchina democratica, pur in presenza dell’inceppamento dell’ingranaggio dell’art. 49, disposizione, quest’ultima, che ha dato dimostrazione del suo carattere cruciale ma non condizionante in toto: l’assemblea rappresentativa, se qualcuno mai l’abbia pensato, non è un burattino che si muove solo con la mano partitica.

²¹ Vedi per una sintetica ricostruzione le dichiarazioni del Presidente Fico alla seduta della Giunta del Regolamento del 17 febbraio 2022, <http://documenti.camera.it/leg18/resoconti/commissioni/bollettini/pdf/2022/02/17/leg.18.bol0743.data20220217.com15.pdf>, con allegato il testo base.

²² Su tali tematiche vedi comunque per ampi riferimenti, N. FUCCARO, *L’incidenza della riduzione del numero dei parlamentari sui gruppi e le prospettive di riforma regolamentare in materia*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, n. 3/2020, p. 431 e aa.

²³ M. AINIS, *L’abbaglio presidenzialista*, nella *Repubblica.it* (4 febbraio 2022).

²⁴ A. PUGIOTTO, *Altro che voto dal basso, la Carta si è ripresa la scena*, in *Il Riformista* (3 febbraio 2022).

Giuseppe Brescia*

Il contesto e gli obiettivi

SOMMARIO: 1. Contesto. – 2. Tre fondamentali obiettivi da raggiungere.

1. *Contesto*

La riduzione del numero dei parlamentari avrebbe dovuto rappresentare una sorta di big bang per il rinnovamento della Costituzione e delle istituzioni. Il sì al referendum avrebbe dovuto accelerare l'iter delle riforme costituzionali, non certo in senso “correttivo” come dichiarato da altre forze politiche.

Purtroppo così non è stato a causa di svariati motivi, tra cui naturalmente la Pandemia e le posizioni molto attendiste, se non palesemente ostruzionistiche, di alcuni partiti.

Ad ogni modo, in questi mesi, le commissioni Affari Costituzionali di Camera e Senato hanno comunque lavorato su alcune proposte di legge di natura costituzionale. Altre invece si sono arenate.

Si ricorda, ad esempio, che il Parlamento ha definitivamente approvato la riforma costituzionale che consente agli under 25 di votare per il Senato («Modifica all'articolo 58 della Costituzione, in materia di elettorato per l'elezione del Senato della Repubblica»). Nato da una proposta di legge a mia firma, il testo della riforma è stato pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 13 luglio 2021 ed è entrato in vigore tre mesi dopo.

Così come è stata approvata definitivamente la modifica costituzionale che ha introdotto ambiente e animali in Costituzione, un'altra proposta a firma Movimento 5 Stelle, che è partita dall'iniziativa del senatore Perilli.

In questa fase finale della legislatura, dopo mesi di stallo, il dibattito sulle riforme si sta rianimando ed io credo che il Parlamento possa essere protagonista di un cambiamento necessario anche, ma non solo, dopo la riduzione del numero dei parlamentari.

2. *Tre fondamentali obiettivi da raggiungere*

Infatti, la riduzione del numero dei parlamentari non è il solo motivo per cui si rendono necessarie delle modifiche all'assetto istituzionale del nostro Paese. Tanti altri sono i problemi atavici che ci trasciniamo da troppo tempo e ai quali non sembriamo riuscire a dare le dovute risposte: l'abuso della decretazione d'urgenza, la delegittimazione del Parlamento, la distanza tra istituzioni e cittadini, ecc. Problemi irrisolti sui quali ci siamo interrogati a lungo.

* Onorevole della Camera dei deputati.

Il principale problema da affrontare riguarda la centralità del Parlamento, richiamata anche dal presidente della Repubblica Mattarella nel suo discorso in occasione del giuramento.

Poi vi sono altre due questioni. Una viene spesso trascurata ma dovrebbe essere sempre in cima all'agenda politica: la partecipazione dei cittadini. L'altra è la stabilità del Governo.

Questi tre temi sono interconnessi. La centralità del Parlamento si può riconquistare con diversi strumenti, come ad esempio la limitazione della decretazione d'urgenza con criteri assai più stringenti della necessità e dell'urgenza.

A tal proposito, la capogruppo in commissione Affari Costituzionali della Camera del MoVimento 5 Stelle, Vittoria Baldino, ha presentato una proposta di legge costituzionale recante modifiche agli articoli 74 e 77 della Costituzione, concernenti l'introduzione del rinvio parziale delle leggi di conversione dei decreti-legge da parte del Presidente della Repubblica e di limiti costituzionali alla decretazione d'urgenza. Tra le misure da adottare c'è sicuramente anche la previsione di votazioni a data certa dei provvedimenti parlamentari. Se oggi si tende ad abusare dei decreti legge e della posizione di questioni di fiducia è perché si è individuato in queste procedure il modo più veloce di legiferare. Ma non sempre il modo più veloce garantisce una maggiore qualità delle leggi, anzi. In molti casi ci si ritrova in commissione a votare provvedimenti anche di grossa portata senza avere il tempo di studiare approfonditamente la materia. Questo non è affatto un bene. Riportare la discussione in ambito parlamentare permetterà a Camera e Senato di recuperare dignità politica.

La riforma costituzionale che ha comportato la riduzione del numero dei parlamentari in qualche modo impone di adeguare ad essa i Regolamenti delle Camere. Visto che la Giunta per il Regolamento se ne sta occupando perché non cogliere l'occasione per rendere più efficiente la Camera dei deputati? Ora siamo costretti a dibatterci di ore e ore quando molte discussioni potrebbero essere svolte più razionalmente e in modo contingentato in Commissione anche per rendere più credibile ed efficace il lavoro delle stesse.

Sempre attraverso le modifiche al regolamento della Camera si potrebbe ottenere un altro importante obiettivo in tema di stabilità: rendere più difficile il passaggio da un gruppo parlamentare al gruppo misto è sicuramente un risultato necessario da raggiungere.

In tema di stabilità di Governo invece potrebbe essere d'aiuto l'introduzione dell'istituto della sfiducia costruttiva, la previsione, cioè, che possa essere revocata la fiducia delle Camere al Governo, solo se contestualmente ci sono i presupposti e i numeri per individuare una nuova compagine governativa. Inoltre, la possibilità di nominare e revocare i Ministri, unitamente all'istituto della sfiducia costruttiva, renderebbe il governo maggiormente stabile e capace di rispondere alle sfide che il nostro Paese attende: si pensi che negli ultimi 10 anni l'Italia ha conosciuto 7 governi e 6 presidenti del consiglio, mentre in Germania nello stesso periodo hanno avuto 3 diversi governi e un unico cancelliere.

Rispetto alla partecipazione dei cittadini, l'attualità ci richiama al dovere. I referendum, soprattutto quelli che sono stati bocciati, ci impongono una riflessione. Quando, ad esempio, alla Camera abbiamo trattato in prima lettura il referendum propositivo, ci eravamo premuniti di

prevedere un vaglio preventivo di ammissibilità da parte della Corte, al raggiungimento delle 200.000 firme.

Io e il Presidente Parrini abbiamo promosso il 7 febbraio un dibattito tra Camera e Senato per favorire il coordinamento tra i due rami e cercare di stabilire su quali temi concentrare il lavoro nel tempo che ci resta fino alla fine della legislatura. In questo dibattito il Movimento 5 Stelle ha riportato le posizioni da me esposte finora. I partiti di centro sinistra si sono sbilanciati di più sui loro obiettivi, i partiti di centro destra sono stati un po' più "abbottonati". Anche sulla legge elettorale i partiti di centro sinistra si sono sbilanciati maggiormente nell'auspicare una legislazione di impianto proporzionale, riprendendo il lavoro fatto nel Conte II e dalla proposta di legge a mia firma, frutto del confronto avuto tra le forze che appoggiavano quel Governo. Al contrario, i partiti di centro destra restano al momento sul maggioritario.

Si torna quindi ad uno dei punti fondamentali già menzionati, la legge elettorale, che non dovrebbe essere discussa a fine legislatura. Noi abbiamo cercato di lavorare lontano dalla fine naturale della legislatura ma non vi è stato verso, subito dopo la riforma che prevedeva la riduzione del numero dei parlamentari l'iter si è improvvisamente arrestato. Il M5S si è sempre detto pronto a riprendere quella proposta e non vi è stato intervento pubblico in cui non abbia fatto riferimento alla necessità di lavorare sulla legge elettorale ben prima della fine della legislatura. Oggi però, ad un anno dalla fine naturale della legislatura, non mi sembra che siano maturati i presupposti politici per lavorare sulla legge elettorale e il timore è che ci ridurremo (se un intervento sarà fatto) addirittura a lavorarci dopo le amministrative.

Infine, sicuramente qualcosa sull'astensionismo si potrà tentare di fare. Ricordo il risultato già raggiunto riguardo la sperimentazione del voto elettronico che permetterebbe, tra le altre cose, a tanti fuori sede di esercitare più agevolmente il loro diritto di voto.

Stefano Ceccanti*

I tre piani della coda

Cosa ci può riservare la coda della legislatura sul piano dell'innovazione istituzionale? Distinguiamo il piano costituzionale, quello regolamentare e quello ordinario.

Sul piano costituzionale credo che si possa tracciare alla distanza un bilancio parziale delle riforme introdotte che ci può illuminare anche per il futuro. A parte il primo intervento sulla parte dei Principi, che ha introdotto il diritto all'ambiente nella Costituzione e che ha un suo significato autonomo, di aggiornamento puntuale, le altre due riforme (la riduzione del numero dei parlamentari e l'allineamento dell'elettorato attivo del Senato su quello della Camera) possono e debbono essere lette insieme, come anelli successivi, incrementali di una medesima linea.

Quella che da tempo hanno prefigurato tra gli altri Andrea Manzella ed Enzo Cheli, che porta a superare il bicameralismo riducendo le differenze tra le due Camere e predisponendosi quindi a valorizzare il Parlamento in seduta comune a cui attribuire importanti funzioni quali il rapporto fiduciario, la legge bilancio, la conversione dei decreti. È lì che prima o poi bisognerà indirizzarsi, meglio prima che poi. A questa stessa linea evolutiva appartiene la parte della riforma Fornaro, l'eliminazione della base regionale al Senato, che potrebbe ulteriormente favorire l'allineamento dei sistemi elettorali e quindi delle maggioranze tra Camera e Senato, che potrebbe andare in Aula da marzo. Il metodo dello spacchettamento delle riforme, sperimentato in questa legislatura, ha in effetti consentito, come aveva prefigurato il prof. Lanchester, consensi più larghi, senza una rigida polarizzazione di parte, come era accaduto con le riforme organiche bocciate per via referendaria nel 2006 e nel 2016. Alla fine dello spacchettamento bisogna però ritrovare il senso di una direzione chiara e non contraddittoria rispetto a quella ispirata da Cheli e Manzella, che si riflette nelle proposte Pd primi firmatari Del Rio alla Camera e Marcucci al Senato.

Passando al piano regolamentare va segnalato che anche lì si procederà per tappe. Nella prima, su cui la Giunta è già pronta, oltre ad alcuni adeguamenti scontati alla riduzione dei parlamentari, come quelli numerici per gruppi e commissioni, è già possibile inserire una significativa normativa antitrasformismo, che è sentita anche dall'opinione pubblica. Nella seconda tappa occorrerà poi introdurre un meccanismo ragionevole di data certa per i disegni di legge del Governo, in modo da disincentivare il ricorso anomalo ai decreti: su questo rinvio al rapporto appena pubblicato dalla Camera sui miei dieci mesi di Presidenza del Comitato per la Legislazione, in cui abbiamo anche formulato una proposta unanime sul tema.

Sul piano ordinario, oltre ad altri interventi che si possono considerare minori (la riforma del decreto Severino per evitare sospensioni ad amministratori locali e regionali in seguito a condanne non definitive, il tema del voto dei fuorisede, il tema della cittadinanza che potrebbe conoscere una nuova attualità) c'è la questione della legge elettorale, per la quale al momento le condizioni non sembrano ancora mature. I dilemmi sono di due tipi: per un verso la disfunzionalità dei

* Deputato della Repubblica e Professore ordinario di Diritto pubblico comparato – Sapienza Università di Roma.

collegi uninominali a un turno (resi ancor più grandi dalla riduzione dei parlamentari) e la delegittimazione delle liste bloccate esigono soluzioni nuove che non possono consistere nel voto di preferenza in grandi circoscrizioni plurinominali, che avrebbe un impatto devastante sui costi delle campagne e sulla conflittualità intrapartitica. Se proprio bisogna ispirarsi ai metodi della prima fase della Repubblica meglio pensare all'uninomiale proporzionale di partito usato al Senato, che produceva una classe politica mediamente migliore di quella presente alla Camera. Il secondo dilemma è quello relativo al cuore della formula elettorale. Qui a me sembra un po' frettolosa la corsa a una critica alle coalizioni pre-elettorali con una riabilitazione delle formule proporzionali che le escludano. Questa lettura non mi convince sul piano politico come se, ad esempio, per quello che riguarda la parte politica in cui sono collocato, si potesse appiattare l'ottimo rendimento dell'Ulivo 1996-1998 che ci portò nell'euro con quello molto basso dell'Unione tra 2006 e 2008. Ma non mi convince nemmeno su quello strettamente tecnico per varie ragioni. La prima è che queste coalizioni per il Parlamento nazionale sono sempre state appese ai risultati di due Camere diverse, spesso con sistemi elettorali divaricanti (quello vigente al Senato tra 2006 e 2013 era fatto apposta per evitare la nascita di maggioranze elettorali) e con un elettorato profondamente diverso (i diciotto-venticinquenni che votavano solo alla Camera). Ben diverso sarebbe stato il rendimento se il Governo fosse dipeso dal risultato di un'unica Camera. La seconda è che sul piano nazionale queste formule elettorali sono sempre state introdotte a Costituzione invariata, senza norme costituzionali che disincentivassero le rotture post-elettorali; non a caso a livello comunale e regionale le medesime coalizioni hanno di norma retto per l'intero periodo di mandato. Il paragone va fatto in particolare con l'esperienza regionale: finché tra il 1995 e il 1999 vi era stato solo un intervento sulla formula elettorale e un limitato intervento sulla forma di Governo (la cosiddetta norma antiribaltone che portava ad uno scioglimento anticipato per il solo primo biennio) le coalizioni spesso si rompevano; non appena fu mutuata nel 1999, a valere dal 2000, la stessa normativa relativa alla forma di governo dei comuni, la stabilità è stata garantita e gli scioglimenti antipati sono stati legati solo a vicende giudiziarie. C'è poi una terza e ulteriore ragione: l'argomento di un sistema di partiti sfarinato che porta alla rottura di coalizioni pre-elettorali non vale forse, ancora di più per quelle post-elettorali? Non è che se in Italia si stabilizzano alleanze post-elettorali questo possa portare miracolosamente ad accordi di legislatura e al rispetto di quella assoluta regolarità che vi è negli altri Paesi per la quale il primo partito della coalizione guiderebbe il Governo col proprio leader indicato prima del voto. Se noi eliminassimo le coalizioni pre-elettorali che cosa otterremmo? Con tutta probabilità, come visto già in questa legislatura di coalizioni appunto post-elettorali, di accordi instabili, con premiership non chiaramente espresse dal primo partito, quindi fuori da un raccordo tra consenso, potere e responsabilità, e probabilmente propiziate da interventi di supplenza presidenziale. Come hanno esplicitamente dichiarato alcuni autorevoli esponenti politici (Bettini, Brunetta, Calenda) eliminare oggi le coalizioni pre-elettorali servirebbe dopo le elezioni del 2023 a garantire, dopo il voto, un nuovo governo derivante dalla Presidenza della Repubblica con a guida Draghi, il quale non si sarebbe presentato alle elezioni. Uno schema

chiaro di rifiuto della logica dell'alternanza riproducendo un'altra anomalia, non entrando in nessuna fisiologia europea.

Detto questo, dobbiamo forse restare inerti? Evidentemente no, nel senso che appare preferibile, nel mantenimento delle coalizioni pre-elettorali, l'abbandono dell'attuale correttivo maggioritario, quello dei collegi, che lascia del tutto aleatorio l'esito (sono possibili sia non maggioranze, sia ultra-maggioranze) a favore di un premio ragionevole, come quello già legittimato dalla Corte (cinquantacinque per cento dei seggi) col quaranta per cento dei voti, anche attraverso un doppio turno che tenga presenti le osservazioni critiche della Corte (coalizioni e non liste, possibilità di apparentamenti ulteriori tra primo e secondo turno). Oltre a possibili correttivi costituzionali, primo tra tutti il rapporto fiduciario attribuito al parlamento in seduta comune.

Federico Fornaro*

Una riflessione articolata

Vi ringrazio per l'invito. Torno molto volentieri a riflettere qui alla Sapienza, insieme a voi, sulle questioni oggetto della nostra tavola rotonda.

Alcune delle cose che dovremmo fare in questa ultima parte della Legislatura sono obbligate, perché sono diretta conseguenza dell'approvazione della riforma costituzionale relativa alla riduzione del numero dei parlamentari. Se non intervenissimo, infatti, si correrebbe il serio rischio di non poter avviare la prossima legislatura. La riforma regolamentare è, dunque, indispensabile perché dobbiamo mettere in condizione il Parlamento di funzionare anche con 200 senatori e 400 deputati.

Essendo componente anche della Giunta per il Regolamento della Camera, posso fornire qualche elemento aggiuntivo, utile alla nostra discussione. Attualmente si stanno confrontando due tesi all'interno della Giunta della Camera (quella del Senato ha problemi differenti perché loro la riforma dei regolamenti la approvarono già nella XVII Legislatura): una minimalista e una più organica.

La prima tesi si fonda sull'assunto che sia sufficiente un intervento limitato al solo adattamento dei numeri, per riproporzionalizzare i quorum necessari e il numero minimo per la composizione dei gruppi, sapendo che dietro i numeri – lo dico anche per gli studenti – ci sono sempre delle scelte non neutre perché, ad esempio, sono state depositate tre proposte per il numero minimo per comporre un gruppo (che attualmente è di 20) a 13-14-15 deputati.

La proposta di modifica regolamentare presentata dai due relatori, i colleghi Baldelli e Fiano, è un misto delle due tesi, cioè propone soluzioni relative al tema numerico e poi prova a innovare sul tema della composizione e del funzionamento del gruppo misto, che – come voi sapete - è espressamente tutelato dalla Costituzione. La modifica proposta prevede che nella prima seduta del Parlamento tutti coloro che non intendono iscriversi a un gruppo parlamentare (penso, ad esempio, alle minoranze linguistiche) possono scegliere di aderire al gruppo misto come oggi. I deputati che in corso di legislatura, invece, decidessero di abbandonare il gruppo di appartenenza e di non passare ad altro gruppo (fatti salvi i casi in cui vi sia una scissione con formazione di altro gruppo) andrebbero a finire in un "limbo", quello dei non iscritti, simile al Parlamento europeo, con conseguenze anche in materia economica.

Sulla legge elettorale, invece, credo sarebbe utile provare a stilare un bilancio e lancio al professore Lanchester una idea in questo senso. Io credo – in estrema sintesi – che prima di entrare nell'eterno dibattito proporzionale-maggioritario dovremmo valutare se un sistema basato sulle coalizioni pre-voto abbia ancora senso di esistere, abbia funzionato e possa funzionare ancora. Se le coalizioni pre-voto hanno funzionato allora interventi radicali possono anche non esserci. Se, invece, si arrivasse alla constatazione comune che in realtà il modello italiano fondato

* Onorevole della Camera dei deputati.

sulle coalizioni è stato interpretato con il mettere insieme tutto e il contrario di tutto pur di vincere le elezioni (e poi si vede dopo come governare), allora si aprirebbe con più forza il tema di una legge elettorale con formula proporzionale.

Negli ultimi tempi si è molto discusso sul proporzionale partendo, però, da un presupposto sbagliato: non esiste un sistema migliore in assoluto (non è che il proporzionale sia in astratto meglio del maggioritario...). Una buona legge elettorale è una sorta di vestito su misura; oggi il vestito che indosso va bene, ma, banalmente, se dimagrissi o ingrassassi di 30 chili, lo dovrei cambiare. Il sistema elettorale, nella sostanza, va adattato alla fase storico-politica che si sta vivendo e agli obiettivi che si intendono raggiungere nell'equilibrio costituzionale tra rappresentanza e stabilità degli esecutivi.

Ci si è molto concentrati sul tema della soglia di sbarramento dove, anche in questo caso, occorre fare attenzione a non “copiare” brutalmente e senza riflessioni adeguate, altri sistemi elettorali. In Germania, ad esempio, la soglia del 5% è una cosa, mentre in Italia sarebbe un'altra. La geografia elettorale italiana ci dice che nel 2018, dei piccoli partiti solo uno (Liberi e Uguali) superò il 3 %, per cui ritengo che il 5%, per il nostro paese sia oggettivamente una soglia di sbarramento eccessivamente selettiva e possa essere sufficiente il 4%.

In realtà andrebbero presi in considerazione per la trasformazione dei voti in seggi anche sistemi come il modello spagnolo. Una curiosità a riguardo. Approfondendo il triennio 1919-1922 ho scoperto che il primo sistema elettorale proporzionale italiano, quello del 1919, era esattamente come lo spagnolo, con assegnazione dei seggi a livello circoscrizionale senza recupero nazionale dei resti e dimensioni variabili delle stesse circoscrizioni (piccole, medie e grandi), come in Spagna. Quindi, forse, dovremmo rivendicare la paternità italica di questo sistema di attribuzione dei seggi.

L'altra riflessione da fare con attenzione riguarda la selezione degli eletti.

Su questo tema mi limito solo a una sorta di avvertenza: tra i due estremi, liste bloccate e preferenze, esistono soluzioni intermedie già sperimentate: i collegi uninominali di partito e sistemi misti, una parte di eletti sul proporzionale e una parte con listini bloccati corti. Ricordo che lo stesso Mattarellum prevedeva per la quota proporzionale in realtà listini bloccati.

Chiudo concordando sulla necessità di affrontare in sede parlamentare in tempi rapidi il tema della legge elettorale. Il collega, Presidente Brescia, ha ragione: la proposta, a sua prima firma, per una nuova legge elettorale è depositata da due anni. In questo momento, bisogna essere onesti, è necessario capire se all'interno di quella che all'epoca del governo Conte 2 era l'opposizione (Lega e Forza Italia) c'è la disponibilità ad entrare nel merito di quella proposta, anche al limite modificandola. A oggi non sono pervenuti segnali incoraggianti e la cartina di tornasole è rappresentata dalla proposta di legge di riforma costituzionale – a mia prima firma – sulla modifica della base di elezione al Senato, che prevedeva anche la riduzione da 3 a 2 dei delegati regionali per l'elezione del Presidente della Repubblica, attualmente ferma in Commissione Affari Costituzionali della Camera.

Se parliamo di legge elettorale, infatti, uno dei problemi che si è manifestato è che se non si armonizzano le leggi elettorali della Camera e del Senato si può anche arrivare a livelli elevati di

disproporzionalità, poi giustamente censurati dalla Corte, ma non si risolvono i problemi di governabilità. Nel caso del Porcellum, nelle elezioni del 2013, la coalizione Italia Bene Comune con il 29% alla Camera ottenne il 55% dei seggi, ma lo stesso giorno al Senato, con un'attribuzione del premio di maggioranza a livello regionale e non nazionale, la stessa coalizione, con percentuali di consenso simili, non raggiunse la maggioranza assoluta a Palazzo Madama. Con la riforma costituzionale a mia prima forma si metterebbe, invece, in condizione il legislatore di compiere scelte volte a garantire governabilità con un'armonizzazione tra i sistemi elettorali di Camera e Senato, ma, purtroppo, anche su questo si stenta a trovare un'intesa.

Una nuova legge elettorale, infine, senza una riflessione sul ruolo e la funzione dei partiti, con un'eventuale legge di attuazione dell'articolo 49 della Costituzione e con un ritorno finanziamento pubblico, rischia di avere essa stessa poca utilità in chiave sistemica. Se si riparte dal proporzionale, infatti, si compie una scelta che privilegia la rappresentanza e allora si deve rendere coerente a questo obiettivo anche la c.d. legislazione di contorno e rendere più forti e nel contempo trasparenti e democratici i partiti.

Lucio Malan*

Una coda molto corta**

Grazie per l'invito a questo interessante incontro.

Innanzitutto, noi di Fratelli d'Italia avremmo la speranza che la coda della legislatura fosse molto breve, perché riteniamo opportuno andare a votare per una serie di ragioni che sono anche in qualche modo state evocate, sia pure citandole come situazioni oggettive che è difficile cambiare.

Abbiamo un Parlamento assai poco rappresentativo della realtà attuale del paese. Perché insomma, sappiamo bene i movimenti degli elettori, testimoniati, sì dai sondaggi, ma anche dalle elezioni locali e regionali che ci sono state negli scorsi anni. Per cui siamo piuttosto scettici su ciò che si possa o si voglia fare in questi mesi. Anche perché il tempo è stretto, perché quando si dice che la legislatura dura ancora un anno, si è un po' generosi visto che se si votasse lo stesso giorno del 2018, la prima domenica di marzo, in realtà il Parlamento tra undici mesi sarebbe già sciolto e l'ultimo mese sarebbe il mese intorno a Natale che comprende, oltre a una pausa dei lavori, anche la legge di bilancio, per cui ciò che si può fare è molto limitato.

Parlando di cose che sono in discussione, non credo ci siano problemi sulla riforma dei regolamenti al Senato, molto presto, come ha giustamente ricordato onorevole Fornero prima di me. Una riforma il Senato l'ha già fatta alla fine della scorsa legislatura. Qui si tratta solo di adeguare i numeri, e c'è un testo base. Comprende anche una riduzione del numero delle commissioni, non perché alcune siano ritenute superflue, tanto è vero che i loro compiti, sono conglobati con altre, ma perché con questa riduzione dei numeri si teme che un solo senatore sia decisivo. Con tutto ciò che questo comporta, perché sappiamo che spesso i membri del governo sono anche parlamentari e dunque non possono partecipare ai normali voti, e c'è un collega del gruppo che li che li sostituisce. Dunque, la maggioranza ha più problemi dell'opposizione a garantire i numeri, specie quando ci sono diverse commissioni che lavorano insieme. La riduzione del numero delle commissioni è insomma dettata dalla riduzione del numero dei parlamentari.

Ho sentito parlare di necessità del voto a data certa, di ridurre le discussioni che durano ore e ore e così via. Questo, 20-30 anni fa ci poteva stare, ma io ricordo che abbiamo approvato l'ultima finanziaria praticamente in 24 ore in una Camera con almeno la possibilità teorica di fare qualche cambiamento e nell'altra è arrivata, come si suol dire, blindata, cioè senza la possibilità di intervenire. In questa realtà, io non riscontro questa grande necessità di ridurre i tempi: cioè vogliamo approvare la legge di bilancio in meno di 24 ore? I decreti-legge devono diventare la regola? La fiducia deve diventare una regola? Tutti auspichiamo che questo non avvenga. Ma

* Senatore della Repubblica.

nella pratica diverse proposte vanno in questa direzione. Io non vedo la necessità di comprimere ulteriormente i tempi.

Ho sempre detto che preferisco ci siano lunghe discussioni e magari anche accesi dibattiti in cui a volte scappa qualche aspetto non commendevole da evitare, qualche momento un pochino più “fisico”, piuttosto che le stesse cose avvengano nelle piazze. Per cui comprimere eccessivamente la realtà a livello parlamentare non mi pare una necessità e non mi pare una urgenza. Nella mia lunga attività parlamentare ricordo forse tre o quattro decreti-legge che non sono stati convertiti nei sessanta giorni, ma mai perché mancasse il tempo, mai perché ci si era dilungati troppo. Ma perché il governo stesso aveva deciso per qualche ragione, di non convertirli in legge e lasciarli decadere. Lasciamo stare i casi in cui, come sa, com'è avvenuto recentissimamente, il governo fa confluire un decreto nell'altro, una manovra non proprio elegantissima, ma che comunque non comporta la decadenza di fatto delle norme che ci sono nel decreto.

Allora su questo mi trovo molto d'accordo con l'onorevole Ceccanti, che ha detto di far attenzione a comprimere la realtà con delle norme che non tengono conto della realtà stessa oppure che mirano a modificarla. Parliamo di queste ulteriori misure richieste contro il cosiddetto cambiamento di casacca. Certamente di solito non sono cose particolarmente apprezzate dall'opinione pubblica, ma ricordiamo che ci sono anche i partiti che cambiano casacca. Quando si vota un partito, e parlo in astratto, ma credo che ciascuno abbia i suoi esempi, e non mi riferisco assolutamente alla mia vicenda, quando si vota un partito che si presenta alle elezioni con un certo programma e poi fa tutto il contrario beh, il fatto che ci siano dei parlamentari che decidono a quel punto di uscire da questo partito o comunque di comportarsi in modo tale che questo partito li espella, io lo trovo fisiologico e lì sta una delle ragioni dell'esistenza del Parlamento e non di un gran consiglio dei capi partito. Se il Parlamento, l'unica cosa che dovesse fare è ratificare ciò che decide il governo o votare come decide il capo partito, diventa perfettamente inutile. A qualcuno la tesi piace, ma a me no, e credo che nessuno dei presenti virtuali o fisici aspiri a questo modello.

Si è parlato della legge elettorale e se non sbaglio, l'onorevole Brescia ha detto che il centrodestra non si è espresso in merito. Allora il mio partito, Fratelli d'Italia, si è espresso in modo molto chiaro e cioè con forte contrarietà al sistema proporzionale che, secondo sondaggi e proiezioni fatte nei giorni scorsi, tra l'altro ci darebbe anche qualche senatore e qualche deputato in più. Tuttavia, teniamo di più alla possibilità che gli elettori possano scegliere, perché altrimenti se gli elettori possono scegliere sì, ma di solo dare 2 -3 punti in più a questo partito, 2 -3 punti in meno a quell'altro, ma poi non cambia nulla perché la coalizione resta la stessa, come ho sentito che qualcuno, non dei presenti mi pare, vorrebbe, non mi sembra una faccenda desiderabile. Nell'ultimo vertice del centrodestra c'è stato un impegno di tutti i partiti del centrodestra di non andare in senso proporzionale. Il che vuol dire verosimilmente tenere l'attuale legge che, come tutte le leggi elettorali, ha i suoi limiti, ma ha anche i suoi pregi: collegi uninominali per un maggiore legame sul territorio, l'obbligo di fatto, a prezzo di non vincere mai dei 3/8 di seggi che sono assegnati sui collegi nominali, a formare delle coalizioni. Perché le coalizioni sarebbe meglio

farle davanti agli elettori, cioè prima e non e non dopo le elezioni. Fratelli d'Italia non ha votato questa legge, e non la riteniamo certamente perfetta, ma la riteniamo meglio di una di una norma che toglie potere agli elettori.

Penso che per quanto riguarda la disciplina della campagna elettorale, dei finanziamenti dei partiti, delle preferenze, che sono evidentemente cose molto collegate, e occorre tenere conto delle realtà di oggi.

Forse faccio una piccola forzatura, ma ricordiamoci che oggi le persone più popolari sono coloro che hanno più followers su Instagram, che sottolinea maggiormente i contenuti intellettuali, basandosi, come ben sappiamo... sulle fotografie. Ma naturalmente anche su Facebook, su Twitter, su altri social.

Allora bisogna tenere conto di questa realtà, e anche nella vita dei partiti bisogna tenere conto di questo. Il Movimento 5 Stelle, è arrivato in Parlamento contro i partiti, contro certi aspetti del Parlamento e ci è arrivato senza uno statuto, col famoso non-statuto di Beppe Grillo. Poi ci sono stati dei problemi. Al di là del fatto che uno può dire che tutto sommato è una sorta di nemesi, a me non è piaciuto il fatto che un tribunale abbia deciso di chi è la leadership del partito o di chi dovrebbe essere la leadership di un partito che è il maggiore partito in Parlamento. Ecco perché bisogna tenere conto di vari equilibri. L'equilibrio con la realtà, l'equilibrio con gli altri poteri dello Stato, in questo caso ho fatto riferimento alla magistratura e tutte le nuove norme approvate.

Come il traffico di influenze, e tutta una serie di altri reati piuttosto nebulosi nella loro formulazione. Questa è una realtà diversa, senza dubbio diversa da quella che c'era nel vecchio sistema che fino al 1992 comportava le preferenze. È un altro mondo, è un'altra situazione, ci sono altre leggi, ci sono altri partiti, il Parlamento è stato ridotto nel numero dalla prossima legislatura, per cui quello che diceva per esempio il l'onorevole Ceccanti è di particolare peso.

Ecco, va tenuto conto di una di una realtà che è cambiata oggettivamente ove si facciano, anzi quando si faranno, perché io spero che in qualche modo si faranno, delle riforme. Bisogna tenere conto di tutto questo.

Oreste Massari*

Contro le idee sbagliate

Tra la data della tavola rotonda su “La coda della legislatura”, il 21 febbraio 2022, e la data in cui il sottoscritto stende il testo del suo intervento, primi di marzo 2022, c'è la fatidica data del 24 febbraio, giorno in cui la Russia invade, con un feroce dispiegamento di forze enorme, l'Ucraina. È ovvio che l'agenda interna dell'Italia, dell'Europa e di tutto l'Occidente sia radicalmente e drammaticamente sconvolta. Già l'agenda degli ultimi due anni era stata sconvolta dalla pandemia del Covid-19, scoprendo tutti noi che la natura non era stata affatto addomesticata e tacitata, nonostante gli enormi progressi scientifici e tecnologici, che comunque sono serviti a fronteggiarla (con i vaccini).

A questa pandemia virale ora si aggiunge un altro virus – non attribuibile alla natura, ma alla natura dell'uomo stesso – ancora più terribile, quello della guerra nel cuore dell'Europa. Risvegliatici improvvisamente e tragicamente, contro tutte le previsioni razionali, da un lungo sogno di pace, durato quasi ottant'anni, ora la coda della legislatura dovrà fare i conti con la nuova/vecchia agenda imposta dalla guerra: pericolo di escalation militare fino alla minaccia dell'uso delle armi atomiche; pericolo di allargamento della guerra con coinvolgimento della NATO, di cui l'Italia fa parte; forte aumento delle spese militari per l'adeguamento difensivo sia degli eserciti nazionali sia dell'Unione Europea, che non può più restare un gigante economico e civile senza una copertura militare adeguata; rischio di un ritorno alla guerra fredda; flussi di milioni di rifugiati ucraini in tutta Europa; effetto delle sanzioni alla Russia sull'economia dei paesi occidentali, a cominciare dalle forniture di gas, petrolio, alcune materie prime, alcuni generi alimentari, etc. Insomma, sono rischi e sfide da sconvolgere qualsiasi precedente agenda, tra cui l'illusione della “pace perpetua”, e da imporre nuove priorità e urgenze - a breve, medio e lungo raggio - che non possono non far mutare radicalmente il nostro stile di vita e le nostre credenze. Il tabù della pace nel cuore d'Europa è stato infranto, e niente sarà più come prima.

È allora in questo inedito e sconvolgente scenario che si inserisce il che fare da ora a fine legislatura (marzo 2023), sapendo che sono ridefinite tutte le priorità e le tematiche dell'agenda pre-24 febbraio.

Ma sapendo anche che i problemi strutturali del nostro sistema politico-istituzionale permangono immutati e sui quali bisognerebbe intervenire. Per identificare e mettere a fuoco i quali occorre partire non dalla coda della legislatura, ma dall'intero corpo di questa. Ed è un corpo che ha sopportato sussulti parossistici: prima una maggioranza abbastanza innaturale, se non all'insegna del populismo, Lega-M5S; poi una maggioranza del tutto opposta fondata sull'asse PD-M5S; infine un governo di quasi unità nazionale guidato dal “tecnico” (ma uno che ha diretto, nel fuoco di conflitti interstatali, la BCE si può definire tale?) Mario Draghi. Ossia una diversa

* Professore emerito di Scienza politica – Sapienza Università di Roma.

maggioranza ogni anno, oppure meglio detto una legislatura senza una maggioranza stabile. Tutto questo si è verificato con un sistema partitico divenuto tripolare nel 2013 e nel 2018, cioè con due sistemi elettorali diversi. Il che porta a dire che l'assenza di una maggioranza indicata dagli elettori dipende dallo stato del sistema partitico. Ma questa non è una novità nelle democrazie parlamentari. Anche i paesi europei modelli della stabilità governativa, Regno Unito e Germania, hanno sperimentato dal responso delle urne situazioni di assenza di maggioranza, rispettivamente nel 2010, con conseguente formazione di un governo di coalizione post-elettorale tra conservatori e liberali, e nel 2013 e 2018, con formazione di una grande coalizione tra cristiano-democratici e socialdemocratici fino al 2021. Ma in Italia l'impossibilità di una maggioranza parlamentare limpida e come risultato del responso degli elettori non è un fatto contingente e sporadico, ma è un dato oramai strutturale che dura dal 1994. In più non c'è solo l'assenza di una maggioranza stabile e duratura, ma c'è anche, come conseguenza, l'assenza di una stabilità di governo efficiente. Eppure abbiamo avuto dal 1994 ad oggi ben 4 sistemi elettorali tutti pensati come adatti a rendere possibile una democrazia maggioritaria. Funzionamento maggioritario della democrazia che comporterebbe bipolarismo, alternanza, governo di legislatura, investitura popolare diretta del governo e del capo del governo, addirittura il sapere la sera stessa delle elezioni chi ha vinto e quale governo si installerebbe, etc. Insomma, tutta una serie di finalità ripetute all'infinito dai primi anni Novanta ad oggi, tanto da dar luogo a una sorta di mantra stucchevole, tanto è stato ed è ignaro delle dure prove della realtà. Sono cambiati numerosi sistemi elettorali, sono cambiati tanti sistemi partitici e partiti, si sono avuti tanti esiti difforni dalle aspettative, eppure il mantra è rimasto immutato, anche dopo il fallimento, per ripulsa popolare, dei due referendum costituzionali del 2006 e del 2016, che perlomeno inserivano la riforma elettorale in un contesto istituzionale più ampio.

Ora è chiaro che in questo finale di legislatura il sistema elettorale Rosatellum dovrebbe essere cambiato, sia per il suo evidente fallimento nel dar luogo a una maggioranza preelettorale, sia anche per il taglio dei parlamentari intervenuto, che riduce drasticamente la rappresentatività territoriale (basti pensare alle regioni piccole che assegneranno al Senato seggi solo ai due primi partiti) e snatura il significato stesso dei collegi uninominali ampliandoli a dismisura tanto da diluirne e dissolverne, come fosse una soluzione omeopatica, il rapporto rappresentante-elettori del collegio. Ma ci sono due forti ostacoli rispetto a un possibile cambiamento in meglio dell'attuale sistema elettorale. Il primo è rappresentato dal nuovo contesto aperto dallo scoppio della guerra in Ucraina. Già è molto difficile e discutibile di per sé cambiare un sistema elettorale in finale di legislatura e in assenza di un saldo accordo tra la maggioranza delle forze politiche. Lo è assai di più in una situazione di emergenza bellica, dove le priorità diventano altre. È inevitabile allora nutrire un realistico scetticismo in materia.

Il secondo ostacolo – l'unico su cui ci possiamo soffermare, essendo il primo fuori portata – è dato dalla confusione e diciamo anche dalle "idee sbagliate" (riprendo questa espressione da Sartori) sulle finalità di un nuovo sistema elettorale. È pertanto lecito trarre un bilancio complessivo di queste "idee sbagliate" alla base delle idee ispiratrici dei vari sistemi elettorali adottati o proposti.

Dopo quasi trent'anni di continue sperimentazioni sul sistema elettorale in Italia è forse possibile trarre un bilancio minimamente equilibrato ma anche aderente alla realtà e non a schemi astratti. In Italia il sistema elettorale ha avuto la sorte di incarnare – nella vulgata non solo dell'opinione pubblica ma anche di gran parte delle élite politiche e intellettuali – la causa prima di tutti i mali della prima e della seconda fase – dopo il crollo del tradizionale sistema partitico nel 1992-94 - della Repubblica. Conseguentemente, la riforma elettorale è stata indicata come la soluzione decisiva di tutto ciò che non funziona nella forma di governo parlamentare italiana. Da sempre, la riforma elettorale è stata sovraccaricata di responsabilità enormi e a essa non pertinenti direttamente. Si è pensato che un nuovo sistema elettorale avrebbe fortemente condizionato e influenzato non solo formato e meccanica del sistema partitico ma addirittura la stessa forma di governo. Facendo un bilancio complessivo, così non è stato. Anzi. Sono stati i partiti a influenzare, a distorcere, a svuotare ogni riforma elettorale, così come ha continuato a funzionare il parlamentarismo classico (governi di coalizione, crisi di governo ecc.). Il fatto è che non tutti i sistemi elettorali condizionano i partiti e i sistemi di partito, lo possono fare solo se tengono conto della natura di quest'ultimi e a questi rapportarsi. E un funzionamento della forma di governo diverso dal parlamentarismo classico lo si può ottenere solo se il sistema dei partiti lo consente. Insomma, l'intera vicenda delle varie riforme elettorali succedutesi nell'arco di quasi un trentennio mostra nettamente la distanza abissale creatasi via via tra gli schemi ideologici (quelli di una democrazia maggioritaria da ottenere per legge elettorale) dei riformatori/legislatori e la realtà incoercibile del sistema dei partiti. E se il sistema dei partiti non è stato regolato dalle norme elettorali, vuol dire che il sistema dei partiti sfugge alla regolamentazione e sfugge perché le formule elettorali adottate erano semplicemente sbagliate. Non necessariamente i sistemi elettorali hanno influenza sul formato e sulla meccanica del sistema partitico. La possono avere solo se sono ben costruiti sulla base della realtà partitica e della realtà istituzionale. Il fatto è che gli schemi o modelli ideologici adottati via via erano intimamente sbagliati nell'analisi e nelle terapie, come già Sartori aveva indefessamente denunciato in riferimento al *Mattarellum* e al *Porcellum*, oltre che in riferimento ai modelli istituzionali (di democrazia maggioritaria) perseguiti. Ma ciò che ha dato il colpo forse mortale all'idea di democrazia maggioritaria fondata sul bipolarismo sono state le elezioni del 2013 e 2018 con l'irruzione nel sistema partitico e nell'elettorato di un partito terzo, il M5S, che ha trasformato improvvisamente il bipolarismo almeno in tripolarismo, con tutto il contorno peraltro di piccoli partiti. Già era un'evidente forzatura voler basare la democrazia maggioritaria sulle coalizioni – la dottrina inglese del modello di Westminster afferma giustamente che o c'è la democrazia maggioritaria o ci sono le coalizioni. C'è stato un momento in cui i leader dei maggiori partiti sembravano aver compreso questo nesso, ed è stato quando attorno al 2007 – nel mezzo dell'infelice esperienza del governo Prodi II, la cui coalizione di governo comprendeva circa 14 tra partiti e partitini – tanto Veltroni quanto Berlusconi subito dopo lanciarono l'idea del “partito maggioritario” come antidoto alle coalizioni. E questa idea del partito maggioritario, in funzione anti-coalizioni, trapelava anche dal referendum del 2009 proposto da Segni e Guzzetta che tendeva ad abolire il collegamento tra le liste e di assegnare tanto alla Camera quanto al Senato il premio - siamo nel *Porcellum* - solo alla

lista singola che fosse arrivata prima. Com'è noto, il referendum non raggiunse il quorum, fermandosi i votanti a poco più del 23% dell'elettorato.

Ma anche il tentativo di costruire politicamente il “partito a vocazione maggioritaria” fallì ben presto, tornando ben presto all'ovile delle coalizioni. L'idea di basare la democrazia maggioritaria su partiti maggioritari, il che vuol dire bipartitismo, in sé era corretta, ma completamente astratta e velleitaria nella realtà italiana. Il bipartitismo non si costruisce artificiosamente, laddove esiste, come in UK, esso è frutto di una storia istituzionale secolare non ripetibile.

Data l'impossibilità del bipartitismo e dei partiti maggioritari, si tornava ancora una volta al bipolarismo come asse portante della democrazia maggioritaria. Ma le vicende del bipolarismo italiano – a parte la sua confutazione e nelle elezioni del 2013 e 2018, in cui si registra un assetto almeno tripolare – dimostrano una storia di fallimenti. E fallimenti tanto più gravi se li misuriamo sul metro della filosofia italiana del bipolarismo. Questa filosofia prevede che siano direttamente i cittadini a eleggere direttamente il governo. I mezzi escogitati per permettere una disposizione bipolare della competizione elettorale sono stati o il collegio uninominale a turno unico (Mattarellum e Rosatellum) o il premio di maggioranza (Porcellum e Italicum, anche se mai usato). Ma mai questi sistemi elettorali, ispirati all'idea dell'investitura popolare del governo, hanno raggiunto le finalità che si erano proposti. Con questi sistemi è aumentato enormemente il numero dei partiti e la conseguente frammentazione partitica – cosa che non si verificava con la vecchia legge elettorale proporzionale, che vedeva al massimo 7 partiti -, i governi di legislatura non si sono mai visti, le coalizioni elettorali non hanno mai resistito in parlamento, dando vita invece al classico gioco delle coalizioni in parlamento, e così via. Gli esiti di questa filosofia sono insomma una serie infinita di fallimenti, come una sfilza di croci in un cimitero delle buone intenzioni.

Il fatto è che proprio il nucleo centrale di questa filosofia/mitologia – la pretesa di eleggere direttamente i governi da parte dei cittadini – è assolutamente sbagliata. Nelle democrazie parlamentari i cittadini eleggono direttamente la rappresentanza parlamentare, non l'esecutivo. Si può avere l'indicazione diretta del governo solo se il sistema partitico lo consente, se cioè una competizione bipartitica assegna la maggioranza dei seggi a un unico partito (caso inglese e, in parte e per una fase, spagnolo), oppure se c'è un bipolarismo moderato, in cui le coalizioni sono coese e limitate nel numero dei partiti (caso tedesco). Oppure – fuoriuscendo dalla forma di governo parlamentare - c'è l'elezione diretta (come se fosse diretta) del Presidente nel sistema presidenziale USA, dove ci sono però tutti i contrappesi istituzionali, e nel sistema semipresidenziale francese, dove c'è comunque un governo parlamentare. Per il momento oggi in Italia quest'ultima via è esclusa, essendo esclusa la via di grandi riforme costituzionali, come ha mostrato il respingimento dei recenti referendum costituzionali del 2006 e del 2016.

Restando dunque nell'ambito della forma di governo parlamentare, c'è da registrare il fatto che nelle condizioni odierne del sistema partitico e dei partiti in Italia, condizioni di “liquidità” e persino di “gassosità”, è impossibile avere un funzionamento maggioritario della democrazia parlamentare secondo il “modello Westminster”. Forse è venuto il momento di riconoscere, dopo decenni di illusioni e tentativi, che l'Italia è più adatta a un modello di democrazia

consensuale che maggioritaria. Ma questo riconoscimento è duro ad affermarsi. Permane ancora nel fior fiore di opinionisti e studiosi, oltre che di leader di partito, nonostante la dura replica dei fatti, l'idea di forzare i limiti del parlamentarismo tramite la proposta dell'elezione del "sindaco d'Italia". Ma qui siamo fuori dalla forma di governo parlamentare e dalla Costituzione (come lo era l'indicazione sulla scheda del "capo della coalizione", intesa come surrogato dell'elezione diretta del premier).

Quindi che fare? La prima cosa, pregiudiziale, sarebbe di spazzare via la filosofia del bipolarismo/maggioritario all'italiana. Via sistemi elettorali proporzionali con premi di maggioranza. I premi hanno fallito e lo abbiamo visto. Peraltro i premi con il bicameralismo che abbiamo non sono più proponibili. Non si possono avere 2 premi, uno al Senato e uno alla Camera, con la possibilità sempre presente di avere due diverse maggioranze nelle due Camere. Quindi o il premio senza bicameralismo, o il bicameralismo senza premi. La strada del premio è inesorabilmente preclusa, perlomeno sul piano della razionalità. Se poi lo si volesse perseguire ciò nonostante – e ci sono segni in tale direzione –, beh, allora vuol dire che torna d'attualità il detto latino secondo cui "Dio acceca coloro che vuole perdere", e non ci si può fare niente.

Altrettanto improponibile è la riedizione del Mattarellum, ossia il collegio uninominale a turno unico, i cui esiti fallimentari sono ben evidenti. Magari il collegio uninominale potrebbe essere utile in un sistema uninominale a due turni, come quello francese:

«Questo sistema, in effetti, coniuga governabilità e rappresentanza: consente a tutti i partiti di presentarsi all'elettorato con la propria specificità e identità (nel primo turno) e allo stesso tempo rende politicamente inevitabile la costituzione di coalizioni per vincere in ciascun collegio (nel secondo turno, ma spesso anche al primo). In questo sistema virtù espressive e maggioritarie si danno la mano. Inoltre, esso ha il grande pregio, anche se non è necessariamente il più importante, di favorire la vicinanza tra eletti ed elettori, grazie alla competizione nei collegi uninominali, e di incrementare la legittimità degli eletti, visto che i candidati vincono con maggioranze quasi sempre superiori al 50%. Tutti i partiti che superano la quota minima fissata per accedere al secondo turno acquistano rilevanza in questo sistema (mentre quelli esclusi sono decisamente marginalizzati) perché possono intavolare trattative con i loro potenziali partner di coalizione. La dannosissima frammentazione attuale sarebbe così scongiurata. Inoltre, agli elettori dei candidati eliminati è concessa l'opportunità di influire comunque sull'esito ultimo dell'elezione attraverso l'espressione di un voto "utile" o "strategico" a favore del candidato del secondo turno a loro più accettabile. La composizione delle coalizioni, le strategie di desistenza tra i partiti e, soprattutto, i programmi di governo delle compagini contrapposte sarebbero poi decisi, alla luce del sole, nell'intervallo tra i due turni. Quindi non solo il numero dei partiti elettorali ma anche quello di quelli chiamati a concordare strategie e programmi sarebbe molto ridotto, e soprattutto gli accordi sarebbero noti agli elettori prima del voto decisivo del secondo turno» [Queste considerazioni sono tratte da un appello di Bardi-Ignazi-Massari per il doppio turno francese].

Purtroppo, il doppio turno francese è stato da sempre escluso dall'agenda politica, persino quando la Commissione bicamerale per le riforme costituzionali presieduta da D'Alema adottò il sistema semipresidenziale. Quindi è un'ipotesi solo teorica, senza alcuna possibilità pratica.

Resta, allora, solo il ritorno ineluttabile a una qualche forma di proporzionale, con una soglia di sbarramento seria, diciamo attorno al 5%.

L'obiezione che viene fatta a un proporzionale con soglia è che promuoverebbe solo accordi post-elettorali per la formazione del governo. Nella situazione italiana, questo non sarebbe un difetto, ma addirittura un pregio. Il bipolarismo, infatti, costringe forze eterogenee a stare forzatamente insieme, come si è visto nella fase del "bipolarismo coatto", laddove la dialettica parlamentare consente di aggregare forze, anche di diversi poli, che sulla base di un programma concordato stringono un accordo di coalizione trasparente, come è successo in UK nel 2010 e frequentemente in Germania. Un accordo di governo post-elettorale, serio e discusso alla luce del sole, è forse meglio di un accordo preelettorale imposto dal premio o dal collegio uninominale.

Il pregio maggiore di un sistema proporzionale con soglia al 5% è poi quello di ridurre drasticamente il numero dei partiti. Che è il contributo migliore che un sistema elettorale può fare alla governabilità. Altre finalità, come quello di preconstituire surrettiziamente una nuova forma di governo – quella del "sindaco d'Italia" o del "premierato forte" -, sono al di fuori di quello che si può chiedere a un sistema elettorale. Certamente si può chiedere al sistema elettorale di far scegliere dagli elettori i rappresentanti, invece delle liste bloccate, e di porre fine al privilegio partitocratico delle pluricandidature. Insomma, si può chiedere molto, ma non l'impossibile. L'impossibile dipende non dalla legge elettorale, ma o dalla riforma costituzionale o da un determinato sistema partitico. Condizioni che oggi in Italia non ci sono.

Solo prendendo atto realisticamente della realtà italiana, la coda della legislatura può evitare di finire con la coda tra le gambe.

Lara Trucco*

Una proposta realistica e minimale di riforma del Rosatellum-bis: via il voto blindato e le candidature multiple!

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. La proposta di “soggetti della società civile”. – 3. I problemi da affrontare. – 4. Il voto di preferenza – 5. La “multicandidabilità”. – 6. Gli effetti previsti.

1. Premessa

Dagli interventi che mi hanno preceduta nell’incontro odierno (a cui il prof. Lanchester ha voluto invitarmi e che sentitamente ringrazio), è già emerso quante siano le questioni sul tappeto delle riforme istituzionali.

Tra queste, alcune possono ritenersi prioritarie come l’intervento sulla legge elettorale, teso ad alleggerirla di quegli ‘artifici’ che ne ostacolano un rendimento all’altezza della potenzialità d’incidere del voto e, quindi, della qualità della rappresentanza parlamentare. E ciò a maggior ragione dopo il ‘taglio’ dei parlamentari, che, già di per sé stesso, ha defedato la capacità rappresentatività dell’organo, dimezzato nella sua composizione numerica dalla prossima legislatura.

Ci si riferisce più precisamente alla presenza nel Rosatellum-bis delle liste blindate per l’assegnazione dei seggi nella parte proporzionale, e delle candidature multiple fino a cinque nella parte proporzionale col sovrapprezzo di una in quella uninominale (art. 19 T.U. Cam., a cui fa rinvio l’art. 9, 5° comma, T.U. Sen.)²⁵. Sono, infatti, particolarmente questi gli ‘artifici’ che da tempo stanno (in diversa misura) funzionando da intoppo alla fluidità del sistema e concorrendo a compromettere in partenza ogni processo di riforma col fiaccare il ruolo che in democrazia va riconosciuto ad un effettivo e consapevole consenso elettorale.

2. La proposta di “soggetti della società civile”

In questo quadro, si colloca appunto la nostra proposta di legge²⁶, che – va preliminarmente precisato – costituisce l’elaborato, prima ancora che di ‘costituzionalisti’, di soggetti della società

* Professoressa ordinaria di Diritto costituzionale – Università degli studi di Genova.

²⁵ Qui, dunque, l’esigenza, fattasi prontamente proposta di un nuovo sistema di elezione, di segno proporzionale, meglio in grado di garantire la rappresentatività dell’organo, ad oggi contenuta nel testo base unificato dell’on. Brescia (proposta di legge A.C. 2329, presentata alla Camera il 9 gennaio 2020, recante: «*Modifiche al testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, e al testo unico di cui al decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533, in materia di soppressione dei collegi uninominali e di soglie di accesso alla rappresentanza nel sistema di elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. Delega al Governo per la determinazione dei collegi elettorali plurinominali*»).

²⁶ Il testo della proposta di legge è reperibile in <https://labriforme.info/progetti/>

civile a cui sta a cuore la problematica e che volentieri intendono procedere insieme a chiunque nutra le medesime preoccupazioni istituzionali (in primis lo stesso prof. Lanchester ed i relatori qui presenti).

L'iniziativa si colora anche di un senso di 'doverosità', specie per il timore che la voce degli elettori, ormai da decenni affievolita e ad un certo punto addirittura 'zittita'²⁷, non riesca ad essere fatta valere a causa del ridotto orizzonte temporale che ci separa dalla fine della legislatura. E ciò senza voler trascurare il monito, autorevolmente formulato anche in sede internazionale, ad apportare modifiche 'di peso' ai sistemi elettorali entro l'anno dalle elezioni, presumendosi l'irresistibile tentazione delle forze politiche di modificare le regole del gioco a proprio esclusivo vantaggio.

Sempre a tempi tecnici, si deve, poi, la nostra decisione di abbandonare, sia pure a malincuore, la via referendaria in quanto proprio lo scadenziario elettorale l'avrebbe resa vana procrastinandola di qualche anno. E ciò al netto di una più generale riflessione sulla perdurante idoneità, in un momento in cui tutto è accelerato dalla tecnologia delle comunicazioni e dei trasporti, di procedure elaborate in epoche in cui la vita politica era concepita come alquanto più 'meditata'²⁸.

Finalmente, oltre a ragioni analoghe, la volontà di mantenere la proposta al possibile 'neutrale' sul terreno partitico e politico hanno portato ad emarginare anche l'idea di un'iniziativa popolare.

Conseguentemente, si spiega anche la scelta, che postula tempi e procedure parlamentari circoscritti (un paio di settimane?), di intervenire proponendo modifiche alla normativa elettorale di portata solo, per così dire, 'chirurgica', con riguardo a due profili ben specifici della normativa vigente. Col che scongiurandosi, d'altro canto, il rischio di mettere in campo testi avulsi dalle inevitabili interrelazioni tra sistema elettorale e forma di governo (del resto, l'esperienza delle Regioni risulta istruttiva, avendo avuto riguardo prima alla revisione della forma di governo e poi a quella del sistema elettorale)²⁹.

Queste, dunque, in sintesi, le principali motivazioni che hanno spinto ad un approccio 'minimale' e 'realistico', e alla presentazione del testo 'già confezionato' in conferenza stampa, a disposizione di tutti e particolarmente delle forze politiche che avranno la compiacenza di esaminarlo e magari di farlo proprio.

²⁷ Il pensiero corre alla legge 21 dicembre 2005, n. 270, recante: Modifiche alle norme per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica (cd. 'legge Calderoli'), dichiarata incostituzionale dalla Corte costituzionale con la famosa sentenza n. 1 del 2014.

²⁸ Di tutto momento, al riguardo, la parte del messaggio al Parlamento nel giorno del giuramento del suo secondo mandato (il 3 marzo 2022) in cui il Presidente della Repubblica, premesso che un'«autentica democrazia prevede il doveroso rispetto delle regole di formazione delle decisioni, discussione, partecipazione», ha teso a rimarcare l'«esigenza di governare i cambiamenti sempre più rapidi richiede risposte tempestive», comunque sorreggendo la «tempestività» da «quell'indispensabile approfondimento dei temi che consente puntualità di scelte».

²⁹ Non ci sfugge, peraltro, il fatto che la scorciatoia dell'inserimento nell'ambito del sistema elettorale di meccanismi 'impropri' volti, forse nelle intenzioni, a 'garantire' la governabilità dipenda in ampia parte anche alla maggiore facilità di intervenire con e su norme di legge rispetto all'intrapresa di modifiche delle norme costituzionali.

3. *I problemi da affrontare*

Venendo ora all'esame del merito della proposta, essa si basa sulla premessa, ormai sufficientemente comprovata, che meccanismi – quali, per l'appunto, la blindatura del voto e la pluricandidabilità – specie in assenza di generali regole di formazione delle liste, favorisca la negoziazione delle candidature, data la facilità per le segreterie di partito di garantire l'elezione, collocando coloro che si intendono agevolare nelle parti alte delle liste bloccate o in vari collegi 'vincenti', non infrequentemente senza fare attenzione all'idoneità, al valore e al radicamento territoriale dei candidati.

A tale proposito, è opportuno, altresì, osservare come l'aumento (del doppio) della magnitudo delle circoscrizioni dovuta 'al taglio' dei parlamentari potrebbe, oltre che diluire il legame tra elettori ed eletti, anche privare intere zone geografiche di una qualche proiezione in Parlamento. Se a ciò si aggiungono le criticità del finanziamento (venuto, com'è noto, meno quello pubblico) dei partiti politici, il rischio di una qualche deriva 'censitaria' non sembra potersi scartare, essendo probabile che l'immissione in lista riuscirà più agevole per chi sarà in grado di autofinanziarsi.

4. *Il voto di preferenza*

La reintroduzione del voto preferenziale (ovvero l'eliminazione delle liste blindate) avrebbe però soprattutto un effetto benefico sulla 'valenza' (in termini di capacità di incidenza) del suffragio individuale con il riallineamento del sistema nella direzione auspicata dalla Corte costituzionale per cui il voto costituisce un diritto «inviolabile» (sent. n. 1 del 2014) e «fondamentale» (sent. n. 35 del 2017)³⁰, e con il recupero della rappresentatività della rappresentanza, che è quanto dire dello stesso principio di sovranità popolare.

Non si ignora, peraltro, l'accusa mossa al voto di preferenza di favorire il voto di scambio. Ma se di qualche scambio trattasi, anche la fissazione apicale della consistenza e dell'ordine delle liste non ne va certo immune in termini di condizionamenti di varia natura a scapito magari, come si diceva, di candidature più adeguate. La presenza, invece, di sistemi 'aperti' e 'fluidi', nell'ambito dei quali le scelte vengono prese garantendosi agli elettori pari, libere (specie sul versante della segretezza del suffragio) e consistenti capacità di incidenza sugli esiti finali, sembra rendere più probabile un 'reclutamento' genuino. Si aggiunga che se, da ciò che non pochi ritengono essere stato un passo azzardato ossia il ridetto taglio, potrebbe comunque trarsi qualche vantaggio, tale sarebbe il connubio tra voto preferenziale e collegi molto di necessità più ampi che in passato

³⁰ Con più specifico riguardo alla preferenza di voto, poi, si segnala la giurisprudenza in cui la Corte costituzionale, ha posto la condizione che l'elettore debba essere «libero e garantito nella sua manifestazione di volontà, sia nella scelta del raggruppamento che concorre alle elezioni, sia nel votare questo o quel candidato incluso nella lista prescelta, attraverso il voto di preferenza» (sent. n. 203 del 1975) e, più di recente, al momento della dichiarazione di incostituzionalità del sistema di voto contenuto nella legge n. 270 del 2005, cit., nella parte in cui non consentiva all'elettore «di esprimere una preferenza per i candidati» (sent. n. 1 del 2014, cit.).

poiché il più esteso formante territoriale renderebbe assai meno rilevanti i deprecati fenomeni di scambio elettorale

Significativo, infine, in una prospettiva comparata, è che la blindatura del voto di lista nelle elezioni politiche nazionali risulta ormai l'eccezione rispetto alla regola dell'espressione della preferenza al candidato. Così, anche volendo mantenere lo sguardo rivolto solo verso l'area di tradizione occidentale, il 'voto alla persona' si rivela come quello maggiormente diffuso, operando variamente declinato: come 'voto esclusivo' (Regno Unito, Stati Uniti, Francia), voto 'singolo' e 'plurimo' preferenziale categorico, a seconda dei casi, puro (Norvegia e Finlandia), misto (Germania e, variamente, Belgio, Svezia, Slovacchia), aperto (Lussemburgo, Svizzera), 'plurimo preferenziale graduabile trasferibile' (Irlanda, Australia).

5. La "multicandidabilità"

Quanto alla "multicandidabilità", sempre foriera di criticità sul versante dell'*output* del voto (è nota l'attitudine di un siffatto meccanismo ad alterare il principio "*one man, one vote*", allentando fino a spezzarlo il legame di responsabilità politica tra rappresentato e rappresentante), potrebbe ora in più rilevarsi come, sempre a fronte del taglio, si siano smisuratamente irrobustiti i fattori di affievolimento del legame di rappresentanza tra elettore ed eletto.

Ma vi è poi una ragione di portata più generale che esorta allo sradicamento dell'istituto. È, infatti, anche a tal proposito, che l'analisi comparata evidenzia come nella maggior parte degli ordinamenti liberaldemocratici sia fatto divieto a candidarsi in più di un collegio (v., ad es.: Austria, Belgio, Danimarca, Germania, Lussemburgo, Olanda, Spagna)... al punto da persuadere il legislatore britannico a prescrivere che '*Candidate not to stand in more than one constituency*' (v. l'art. 22 dell'*Electoral Administration Act*, per l'elezione della *House of Commons*, entrato in vigore il 1° gennaio 2007).

Anche qui, dunque, volendo trarre qualche vantaggio dal taglio dei parlamentari, con l'abolizione delle multicandidature, si indurrebbero i partiti a portare avanti 'i politici migliori' in termini elettorali: quelli, cioè, in grado di far valere i voti nel collegio in cui presentano la propria personalità e il proprio vissuto politico e civile, abbandonando i criteri di reclutamento basati su meccanismi di cieca o miope fidelizzazione.

6. Gli effetti previsti

Conclusivamente, si intende evidenziare come il ripristino della preferenza di voto e l'eliminazione delle candidature multiple favorirebbero senz'altro il rifiorire del rapporto rappresentativo sotto il profilo della regola essenziale per una democrazia autentica della responsabilità politica. Un ulteriore impatto benefico può preconizzarsi sul versante dell'entropia parlamentare, inducendo i parlamentari a meglio ponderare eventuali "cambi di casacca",

sapendo, per l'appunto, che una siffatta scelta entrerà a far parte del 'rendiconto agli elettori' in successive elezioni.

Anche se su quest'ultimo versante è sempre meglio prevenire che reprimere, intervenendo, come da tempi diffusamente auspicato, sui regolamenti delle assemblee, non rendendo in ultima analisi addirittura conveniente, in molti casi, cambiare gruppo di appartenenza 'strada facendo'.