



**Nicola Colaianni\***

## **Osservazioni minime su legge elettorale e riforma dei partiti \*\***

SOMMARIO: 1. Riflessi della riduzione del numero dei parlamentari sulla rappresentanza. - 2. L'azione giudiziaria sul *rosatellum*. - 3. L'iniziativa parlamentare di modifica del *rosatellum*. - 4. Legge elettorale e riforma dei partiti.

### **1. Effetti della riduzione del numero dei parlamentari sulla rappresentanza.**

I dubbi di legittimità costituzionale della legge 165/2017 (cosiddetto *rosatellum* II) sono stati da tempo individuati e riguardano l'uguaglianza e la stessa personalità del voto, messi in crisi dalla mancanza di meccanismi simili allo scorporo, come nel *mattarellum*, o al voto disgiunto. Non ha giovato, evidentemente, alla coerenza costituzionale la mancanza di effettiva discussione intorno alla legge, approvata in articolo unico attraverso un voto di fiducia, neanche si trattasse di un provvedimento di iniziativa governativa: dubbia legittimità, a piana lettura dell'ultimo comma dell'art. 72 Cost., di questo procedimento (ma nell'ordinanza n. 197/2020 la Corte costituzionale sembra di diverso avviso). A quei dubbi si aggiungono altri, prodotti dalla legge costituzionale sulla riduzione del numero dei parlamentari specialmente per quanto concerne l'elezione del Senato.

Maggiormente noto è il caso anomalo del Trentino-Alto Adige/Südtirol, che la riforma dell'art. 57 Cost. ha scisso nelle due province autonome (non solo quanto alle competenze legislative e amministrative, ai sensi degli artt. 116 – 117 Cost., ma) anche al fine della ripartizione dei seggi in Parlamento. Di conseguenza, poiché il numero minimo di tre seggi senatoriali è previsto per ciascuna provincia, a quella regione vengono attribuiti complessivamente sei seggi senatoriali, cioè, per esempio, due in più dei quattro attribuiti al Friuli-Venezia Giulia o all'Abruzzo, che hanno una popolazione non di poco superiore. Il

---

\* Già consigliere della Corte di cassazione e professore ordinario di diritto ecclesiastico nell'Università di Bari

\*\* Intervento al Convegno "La legge elettorale in senso stretto quali prospettive in Italia" del 28 aprile 2021 organizzato dalla Rivista *Nomos. Le attualità nel diritto* e dalla Fondazione "Paolo Galizia – Storia e Libertà".

Trentino-Alto Adige/Südtirol, quindi, è stato toccato solo marginalmente dalla riduzione del numero dei seggi, senza che questo trattamento più favorevole trovi giustificazione negli accordi internazionali con l’Austria né nella tutela della minoranza linguistica tedesca, che non è più numerosa di quella friulana o di quella sarda, pure tutelata con la legge n. 482/1999 e il d. lgs. 16/2016, oltre che per statuto: il che non ha impedito che il numero dei senatori sardi, per esempio, scendesse proporzionalmente da otto a cinque. Di conseguenza trentini e sudtirolesi si vedono rappresentati da un senatore ogni 150.000 cittadini circa, la metà di quelli occorrenti ai friulani (300.000) e ancora meno di quelli occorrenti ai sardi o agli abruzzesi (330.000). La questione era stata sollevata dalla regione Basilicata ma nell’ambito di un conflitto tra poteri dello stato, giudicato ovviamente inammissibile dalla corte costituzionale (ordinanza n. 198/2020) e non riproposto in termine quale conflitto di attribuzione tra la Regione e lo Stato.

Ma significativa è anche la disuguaglianza che la riduzione del numero dei parlamentari senatori comporta in riferimento alla elezione di candidati secondo il sistema dei collegi uninominali. Con la riduzione a solo 74 essi in cifra assoluta hanno registrato un proporzionale incremento, assai notevole, del numero dei cittadini rappresentati, giunto vicino al milione nella maggior parte delle regioni (900.000 circa in Lombardia o nel Lazio, 830.000 circa in Campania o in Sicilia) e superandolo abbondantemente in Abruzzo (1.300.000) o nel Friuli-Venezia Giulia (circa 1.200.000). La disuguaglianza del voto dei cittadini a seconda della Regione in cui risiedono è evidente: il voto di ciascun friulano o abruzzese vale meno di quello di un siciliano o di un lombardo. Dappertutto, poi, l’incremento della popolazione dei collegi rende più “lontano” dagli elettori il candidato nei collegi uninominali e, quindi, maggiormente difficoltosa la sua conoscibilità effettiva, nella storia personale e politica, in base al requisito stabilito dalla Corte costituzionale nelle sentenze n. 1/2014 e n. 35/2017: benchè non vada sottaciuto che, in mancanza del voto disgiunto come nel *mattarellum*, la scelta del candidato uninominale, siccome legata inevitabilmente alla lista con cui egli è apparentato, è condizionata dal criterio dell’appartenenza.

Inoltre, la riduzione del numero dei parlamentari produce l’effetto di aumentare in cifra assoluta il valore percentuale delle soglie di sbarramento. L’effetto è particolarmente sensibile al Senato, che in ogni collegio plurinominali vede eletto un numero ristretto di parlamentari: a parte la Val d’Aosta, che ne ha uno solo, tre regioni (Umbria, Basilicata e Molise) ne hanno due e altre cinque (Friuli, Liguria, Marche, Abruzzo e Sardegna) tre. La conseguenza è una inevitabile riduzione dell’incidenza del sistema proporzionale, perché i due soggetti politici maggiori prevarrebbero non solo nelle regioni che eleggono proporzionalmente due senatori ma anche in quelle con tre seggi: qui, infatti, il soggetto elettoralmente più forte, che conquista il primo seggio, guadagnerebbe probabilmente anche il terzo seggio, il secondo venendo attribuito all’altra forza politica. Ciò significa che il Senato potrebbe risultare composto da due o tre soggetti politici potenzialmente in grado di essere veramente nazionali, mentre gli altri (pure intorno al 15-16 per cento, come alcune forze politiche secondo i sondaggi

attuali) finirebbero per essere rappresentati solo in regioni con numerosi seggi, come la Lombardia o il Lazio, diventando delle forze regionali. La concentrazione della rappresentanza in Senato in due o tre forze politiche, di contro al carattere maggiormente variegato di quella nella Camera, potrebbe implicare, inoltre, l'effetto di maggioranze eterogenee, che, pur non essendo a rischio di illegittimità, la Corte costituzionale considera da evitare (sentenza n. 35/2017).

## 2. *L'azione giudiziaria sul rosatellum*

Sotto il profilo giudiziario – cioè di un'azione di accertamento dell'effettività dell'uguaglianza del voto e della rappresentatività, nel corso della quale ottenere che si sollevi una eccezione di illegittimità costituzionale – questi dubbi non potrebbero essere sollevati perché si tratta di effetti non collegati direttamente alla legge ma derivati dalla legge di revisione costituzionale. È a questa, al limite, che si dovrebbe far risalire il dubbio di costituzionalità in riferimento al principio fondamentale o supremo del pluralismo. Ma si tratta di ipotesi insostenibile, non potendo il tasso di pluralismo politico, ricavabile dagli artt. 3 e 49 Cost., misurarsi sul numero dei parlamentari se non nel caso in cui questo scenda al di sotto di una soglia minima ragionevolmente necessaria perché la rappresentanza sia pluralistica e inclusiva: e non è il caso di un numero comunque ragguardevole, come quello di 400 deputati e 200 senatori. D'altro canto, gli effetti distorsivi indicati dipendono non dal numero ridotto di parlamentari in sé ma dalla combinazione di questo numero con la legge elettorale vigente e, quindi, potrebbero essere modificati e addirittura annullati, fermo quel numero, grazie alla modificazione di altre norme costituzionali (come da iniziativa legislativa già presa) o della legge elettorale: ciò che rientra nell'ampia discrezionalità del legislatore ed è sottratto all'intervento giudiziario della corte.

Non vi si sottraggono, invece, le questioni che potrebbero essere sollevate su altre norme della legge elettorale. In particolare, quelle sulla soglia di sbarramento del 3% prevista per le liste non coalizzate, superiore a quella dell'1% per le liste che si coalizzano, e sulla nullità del voto disgiunto tra candidato nel collegio uninominale e lista cui il candidato non è collegato (art. 59-*bis* comma 3 d.p.r. n. 361/1957). Si tratta, tuttavia, di un percorso ad ostacoli. Invero, il divario delle soglie di sbarramento ai fini dell'attribuzione dei seggi, e cioè una diseguale valutazione del “peso” del voto “in uscita”, può essere giustificato dalla necessità di “evitare un pregiudizio per la funzionalità dell'organo parlamentare” (Corte cost. 1/2014), secondo una costante giurisprudenza della Corte, che perciò appare difficilmente scalfibile. Quanto poi alla nullità del voto disgiunto, che indubbiamente lede il principio del voto personale e diretto, costringendo l'elettore che sceglie il candidato a votare indirettamente anche per la lista cui esso è collegato – e viceversa –, c'è da valutare la dubbia autoapplicatività della normativa di risulta da una dichiarazione di illegittimità costituzionale della detta sanzione. Sarebbe necessario, invero, un intervento additivo per stabilire – con una dizione analoga a quella dei

primi due commi dell'art. 59-*bis* cit. – che entrambi i voti sono comunque validi a favore, l'uno, della lista e, l'altro, del candidato nel collegio uninominale, pure ad essa non collegato.

Insomma, l'esperimento per una volta ancora della via giudiziaria al fine di raddrizzare il sistema elettorale non sembra trovare, per questo o quel motivo, la strada spianata. Ciò anche per un prevedibile *self restraint*, dopo due interventi profondamente demolitori, della Corte, che già nella sentenza n. 35/2017 ha dovuto colmare la lacuna di autoapplicatività della normativa di risulta con la regola del sorteggio, ricavandola con qualche imbarazzo, di cui è spia la sottolineatura del potere del legislatore di sostituirla con altra “più adeguata”, dalla porzione di norma non toccata dall'accoglimento della questione di costituzionalità. In definitiva, la via giurisdizionale appare opportuna in quanto idonea a conseguire un adeguamento costituzionale della legge elettorale non tanto per le possibilità di successo intrinseche quanto per la capacità di stimolare le forze politiche rappresentate in Parlamento ad imboccare con determinazione quella direzione e, più in generale, di sensibilizzare l'opinione pubblica del paese ad un tema cruciale per l'effettività della tenuta democratica e pluralistica.

### 3. *L'iniziativa parlamentare di modifica del rosatellum*

Sullo specifico versante parlamentare si segnala innanzitutto il disegno di legge C. 2328 Fornaro, che modifica l'art. 57 cost. trasformando la base di elezione del Senato da regionale a circoscrizionale. In tal modo si eviterebbero gli effetti perversi che la riduzione del numero dei senatori produce sulla rappresentanza del pluralismo sociale e politico. Certo, combinato con la proposta di unificazione dell'età per l'elettorato attivo e passivo per entrambi i rami del Parlamento, che pure sembra circondata da ampio consenso, finirebbe per fare di Camera e Senato dei doppioni risuscitando questioni risalenti: continuare con un bicameralismo, a quel punto, più che perfetto, da fotocopia, o approdare al monocameralismo; differenziare le competenze delle due Camere, riservando la fiducia solo a quella dei deputati? Ma, avendo il pregio del carattere puntuale ed essendo sottoscritta anche da un rappresentante di ciascun gruppo parlamentare, la proposta dovrebbe godere di una corsia privilegiata. In realtà, così non è stato finora perché la sua discussione è stata abbinata a quella sulla proposta di legge C-2329, primo firmatario il presidente della prima commissione Brescia, naturalmente destinata ad un cammino più accidentato dal momento che ha per oggetto la riforma della vigente legge elettorale.

Certo, individuare un sistema elettorale che attui, non si dice pienamente ma il più approssimativamente possibile, le esigenze di rappresentatività e di conoscibilità dei candidati, indicate come imprescindibili dalla Corte costituzionale, è oggetto di ampio dibattito. Che potrebbe anche evidenziare come una soluzione accettabile (ed in effetti auspicata, per esempio da Gaetano Azzariti) sia pur sempre quella della legge elettorale utilizzata per il Senato fino alle elezioni del 1992, e abbandonata dopo il referendum del 1993, dei piccoli collegi uninominali, in cui i candidati sono perfettamente conoscibili, assegnati con sistema non maggioritario ma

proporzionale in modo da assicurare la giusta rappresentanza a tutte le liste. Anche in questo sistema, comunque, la scelta dell'elettore non era effettiva: mancando il carattere maggioritario, infatti, il seggio non è assegnato al candidato più suffragato nel singolo collegio ma a quello che consegue la maggiore percentuale di voti rispetto a quella dei colleghi di lista candidati in altri collegi della circoscrizione. Di conseguenza, i vertici dei partiti (e non, per esempio, i loro iscritti o elettori attraverso elezioni primarie) hanno il potere di assegnare i candidati – non sempre espressione del territorio - ai collegi, previsti dai sondaggi come “sicuri”: i quali corrispondono, quindi, ai primi posti nel sistema a liste bloccate (ed ugualmente non determinate da un voto segreto degli elettori e/o iscritti ai partiti).

Questo limite, noto ormai come quello dei parlamentari “nominati”, produce di fatto un vincolo di mandato, escluso dalla Costituzione, dell'eletto rispetto ai vertici dei partiti. Esso, tuttavia, mentre è connaturato nel sistema con collegi uninominali è eliminabile nel sistema proporzionale con la reintroduzione delle preferenze. Questa possibilità, per teorica che sia, rafforza la scelta del sistema proporzionale, che già s'impone per realismo politico: infatti, esso non segna una rottura ma è una evoluzione di quello attualmente vigente, confermandone – secondo la citata proposta di legge - le liste bloccate e le soglie di sbarramento (il che evita una pregiudiziale contrarietà dei partiti che avevano votato il *rosatellum*) ma eliminandone la parte maggioritaria (e così andando incontro alle forze meno rappresentative, cui offre altresì il contentino del diritto di tribuna).

Le soglie di sbarramento (5% sul piano nazionale o, alternativamente, 15% su quello regionale) sono piuttosto alte ma tendenzialmente allineate a quelle del sistema elettorale tedesco, addotto a termine di confronto dalla Corte costituzionale, sicchè non appaiono a rischio di incostituzionalità. L'esperienza dimostra che non servono, a differenza di quanto ritenuto dalla Corte a proposito di quelle previste dalla legge elettorale della Lombardia (sentenza n. 193/2015), ad “evitare la frammentazione della rappresentanza politica e contribuire alla governabilità” in quanto le coalizioni realizzate dai partiti allo scopo di superarle sono effimere e destinate a dissolversi in Parlamento: ad esempio, nell'attuale legislatura Leu, nata dall'aggregazione di Art. 1 e Sinistra italiana, si è disgregata di fronte al governo Draghi, sostenuto dalla prima formazione e non dalla seconda (che per giunta si è divisa al proprio interno, lasciandone all'opposizione solo una particella). Ciononostante, essendo frutto di un compromesso tra proporzionalisti e non, sembra che non se ne possa fare a meno, ancorchè nella proposta indicata le soglie di sbarramento vengano temperate del diritto di tribuna, conseguibile con almeno tre quozienti circoscrizionali in almeno due regioni alla Camera e con un solo quoziente al Senato. Questo emendamento non vale, tuttavia, a compensare effettivamente ed ugualmente la perdita di rappresentanza delle liste sotto soglia perché di fatto, secondo alcune proiezioni, i piccoli partiti avrebbero la possibilità di conseguire il diritto solo nelle circoscrizioni con il più alto numero di seggi: innanzitutto, quindi, in Lombardia, il voto dei cui elettori avrebbe un peso specifico maggiore di quello degli elettori di regioni con più basso numero di seggi (ancorchè magari una lista sotto soglia consegua in queste ultime regioni

una percentuale di voti superiore a quella conseguita dalla stessa lista in Lombardia): di nuovo, quindi, il vizio della disuguaglianza del voto.

Il difetto più vistoso della proposta sta, comunque, nella mancanza di scelta dei candidati da parte degli elettori, del resto già esclusi dalla partecipazione alla formazione delle liste. Certo, il difetto di previsione è ampiamente coperto dalla discrezionalità del legislatore, si può osservare, ma non, tuttavia, nelle regioni più popolose, in cui i componenti di ogni lista possono arrivare al massimo di otto: numero che si fatica a ritenere “esiguo” come richiesto dalla Corte costituzionale al fine della “effettiva conoscibilità” dei candidati.

Pur con questi difetti, del resto emendabili magari non totalmente ma con ulteriori compromessi nel corso della discussione, si deve riconoscere che il sistema proporzionale così proposto soddisfa l’esigenza básica giustamente ricordata da Lara Trucco: quella della “semplicità”, che dovrebbe essere propria di ogni sistema elettorale. Il sistema proporzionale è semplice, perché sedimentatosi nella cultura e nella sensibilità politica degli elettori grazie alla sua storia nonché alla sua utilizzazione attuale non solo in molti altri paesi europei ma anche in Italia per le elezioni europee e per quelle regionali e comunali (sia pure con la previsione di premi di maggioranza).

#### 4. *Legge elettorale e riforma dei partiti*

Ponendosi, infine, *a parte fori*, dal punto di vista dell’elettore, è agevole rilevare che il difetto di sistema più sentito dalla generalità dei cittadini è la mancanza del diritto di scegliere i candidati. Una vistosa incoerenza, peraltro, rispetto ad un sistema di partiti sempre più personalizzati, sicché all’identificazione dei partiti attraverso un leader nazionale – nonché a livello regionale e comunale con l’elezione diretta di sindaci e presidenti - non corrisponde analogo identificazione nelle elezioni politiche a livello locale. L’elettore non ha più influenza sulla scelta dei parlamentari da eleggere, visto che il suo voto si limita ad un atto di adesione ad un certo partito ed in effetti il candidato ottiene un mandato soltanto in virtù della sua appartenenza al partito dell’elettore. Nonostante questo evidente deficit democratico è finora maggioritario tra le forze parlamentari il no alle preferenze, o meglio alla preferenza unica come ormai introdotta e ben sperimentata alle ultime elezioni con sistema proporzionale nel 1992. Sembra così che non ci siano vie di fuga dalla proteiforme democrazia plebiscitaria – la “democrazia del pubblico”, di cui parla Bernard Manin - che contempla una convocazione periodica del popolo solo per dare un’investitura a chi è stato scelto dai vertici dei partiti senza dibattito interno.

Ciò spiega perché qualsiasi proposta di riforma della legge elettorale in senso stretto appare insoddisfacente: risente, infatti, del vizio di fondo della mancanza di democrazia all’interno dei partiti, funzionale al sistema di partitocrazia senza partiti, ricordato nell’introduzione da Fulco Lanchester. Nessuna forza politica, invero, ha portato concretamente avanti una proposta di legge in merito che preveda una procedura democratica per scegliere i candidati: o – suggeriva

Leopoldo Elia - con metodi di selezione interna garantita, come in Germania, o con primarie, come in USA. Il che fa ragionevolmente dubitare che alle *elites* dei partiti interessi che gli elettori partecipino attivamente e democraticamente a questo procedimento. Esse, invero, sono impegnate piuttosto ad allentare i legami con il proprio tradizionale elettorato di riferimento per trasformarsi in partiti “pigliatutto”, secondo la definizione di Otto Kirchheimer, nella spasmodica ricerca, attraverso meccanismi simili alle campagne pubblicitarie commerciali, di consensi in fasce dell’elettorato diverse. Il costo è una messa in sordina dei temi forti, caratterizzanti, sicchè, come osserva Colin Crouch nel suo secondo libro sulla postdemocrazia, “l’esperienza diretta delle antiche lotte per l’inclusione e l’esclusione si è ridotta a semplice ricordo delle sofferenze di generazioni precedenti”. Si punta, invece, sui temi che i sondaggi indicano come prevalenti nell’opinione pubblica: così, per esempio, i partiti di sinistra puntano sui diritti civili più che su quelli sociali, quelli di destra su un europeismo molto temperato piuttosto che sul nazionalismo o sovranismo, quelli un tempo secessionisti si battono per un regionalismo prepotente con indebolimento dei poteri centrali, ecc. Non si può dire che sia la notte in cui tutte le vacche sono nere ma l’essere anche i partiti ormai “prigionieri del presente” (De Rita e Galdo) ne annulla le differenze ideologiche determinate dai grandi indirizzi politici. Un presentismo dal respiro corto li spinge ad intromettersi piuttosto nelle discussioni sui social media a riguardo, per fare esempi recenti, delle opinioni su un disegno di legge espresse estemporaneamente da un cantante in una manifestazione canora o della riduzione del numero delle squadre partecipanti al campionato di calcio di serie A.

Alla deideologizzazione dei partiti consegue la sempre minore affiliazione degli elettori, drasticamente inferiore a quelli di un passato anche non remoto, che ne mina alla base il tradizionale “zoccolo duro” e produce il fenomeno della estrema volatilità del voto. Il che si nota non solo nei grandi partiti di massa per effetto del declino della classe o della religione, che per lungo tempo ne avevano formato la *core constituency*, ma anche nei piccoli, pur caratterizzati da un residuo di militanza talvolta intensa. Che perciò agli elettori davvero interessi utilizzare strumenti statuari per ottenere delle candidature di qualità e rendere più forte e rappresentativo il Parlamento è ragionevolmente revocabile in dubbio. Anzi è molto probabile che si sia tra loro diffusa l’idea dell’inutilità del Parlamento, come effetto non solo della consapevolezza che i centri di poteri economico e finanziario per effetto della globalizzazione sono dislocati altrove ma anche delle ricordate nuove strategie dei partiti per accumulare consenso.

Questa marginalizzazione del Parlamento si è vista di recente nell’approccio all’emergenza della pandemia, quando si è scelto di trattarla non come materia di “profilassi internazionale”, rientrando nella competenza esclusiva dello Stato, ma come materia di salute e, quindi, di legislazione concorrente tra Stato e Regioni. Di conseguenza, il Governo (soprattutto quello Conte, in maniera maggiormente sorvegliata e consapevole del problema quello Draghi) si è relazionato non con il Parlamento ma con le Regioni, e specificamente con i loro presidenti di fatto trattati come “governatori”, tanto in sede di Conferenza Stato – Regioni quanto in

trattative bilaterali. E nei casi di inottemperanza regionale alle ordinanze e ai dpcm ha preferito ricorrere come un soggetto qualunque al Tar (Calabria) o sollevare, conflitto di attribuzione (Val d'Aosta) invece che utilizzare i poteri sostitutivi previsti dall'art. 120 Cost, che, presupponendo la supremazia dello Stato, tengono in gioco il Parlamento. La deviazione costituzionale ha suscitato critiche tra gli studiosi ma nessun allarme tra le forze politiche a dimostrazione della scarsa considerazione sostanziale che in esse desta il Parlamento, pur nell'ossequio formale all'istituzione e alle convenzioni democratiche.

Si capisce, quindi, che in tale situazione la legge elettorale di stampo proporzionale non venga considerata una priorità, pur alla sua approvazione una forza di governo determinante nel secondo governo Conte, il pd, avendo condizionato la sua conversione alla riduzione del numero dei parlamentari avversata nelle prime tre votazioni. Certo non è semplicemente dalla legge che ci si possa aspettare come effetto necessario la riforma democratica dei partiti. Pensarlo sarebbe un'illusione tanto quanto lo fu (e ancora lo è) pensare che la legge, che portò nel 1993 ad adottare il sistema maggioritario, avrebbe realizzato la stabilità governativa: previsione completamente fallita, come dimostrano i sedici governi succedutisi in poco più di venticinque anni. Ma il sistema proporzionale, che già realizza una democrazia inclusiva tendenzialmente di tutte le forze politiche attive nel paese, può rimuovere un ostacolo a quella riforma o almeno frenare la deriva dei partiti verso il populismo: correggendone i difetti del leaderismo, del partito-persona, e indirizzandoli, almeno, verso la scelta democratica dei candidati e il successivo controllo sugli eletti nell'interesse della collettività nazionale.

