



Lara Trucco\*

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

1.

**D**agli 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 rappresentativa 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.)<sup>1</sup>. 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.

---

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

\*\* Contributo in occasione del Convegno *La coda della legislatura*, promosso dalla Fondazione Paolo Galizia-Storia e libertà e dalla Rivista Nomos-Le attualità nel diritto e svoltosi il 21 febbraio 2022 presso l'Università degli Studi di Roma "La Sapienza"

<sup>1</sup> 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»).

2. In questo quadro, si colloca appunto la nostra proposta di legge<sup>2</sup>, che – va preliminarmente precisato – costituisce l’elaborato, prima ancora che di ‘costituzionalisti’, di soggetti della società 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’<sup>3</sup>, 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’<sup>4</sup>.

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)<sup>5</sup>.

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

<sup>2</sup> Il testo della proposta di legge è reperibile in <https://labrifforme.info/progetti/>

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> 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».

<sup>5</sup> 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.

disposizione di tutti e particolarmente delle forze politiche che avranno la compiacenza di esaminarlo e magari di farlo proprio.

3. 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. 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)<sup>6</sup>, 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 ridotto taglio, potrebbe comunque trarsi qualche vantaggio, tale sarebbe il connubio tra voto preferenziale e collegi molto di necessità più ampi che in passato

---

<sup>6</sup> 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. 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. 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'.