

LIBER AMICORUM PER PASQUALE COSTANZO

Diritto costituzionale in trasformazione

V

LA DEMOCRAZIA ITALIANA IN EQUILIBRIO

2020



Liber Amicorum per Pasquale Costanzo

Diritto costituzionale in trasformazione

V

La democrazia italiana in equilibrio

COLLANA DI STUDI DI CONSULTA ONLINE

7

Liber Amicorum per Pasquale Costanzo

Vol. V – La democrazia italiana in equilibrio

Collana di studi di Consulta OnLine (E256917), 7

ISBN: 978-88-945618-5-2



2020 by Consulta OnLine Associazione giuridica scientifico-culturale C.F. 90078670107

info@giurcost.it

Comitato scientifico

Paolo Caretti (Emerito Univ. di Firenze)

Riccardo Guastini (Emerito Univ. di Genova)

Annamaria Poggi (Univ. di Torino)

Roberto Romboli (Univ. di Pisa)

Antonio Ruggeri (Emerito Univ. di Messina)

Carmela Salazar (Univ. di Reggio Calabria)

Federico Sorrentino (Emerito Univ. di Roma "La Sapienza")

Comitato promotore

Allieve e Allievi dei Dottorati di ricerca

di cui il prof. Pasquale Costanzo è stato Coordinatore

nelle Università di Camerino e di Genova



Indice del Volume V
La democrazia italiana in equilibrio

<i>Premessa</i>	V
- I -	
DALLO STATUTO ALL'OGGI E OLTRE	
CLAUDIO DE FIORES, <i>La genesi dello Statuto Albertino e le sue implicazioni sugli sviluppi della forma di governo</i>	3
MARIO FIORILLO, <i>"Oltre lo Stato": Santi Romano e la prolusione fiorentina del 1917</i>	21
GAETANO SILVESTRI, <i>Weimar cent'anni dopo. Quali insegnamenti per l'oggi?</i>	33
ANTONIO SAITTA, <i>Giorgio La Pira e la rifondazione costituzionale</i>	39
ANTONIO D'ANDREA, <i>La svolta costituzionale dell'Italia: dall'approdo democratico alle difficoltà del presente</i>	47
- II -	
LA COSTITUZIONE	
RICCARDO GUASTINI, <i>La costituzione senza identità</i>	61
LUIGI VENTURA, <i>Il senso della configurazione della Costituzione come utopia</i>	69
VINCENZO BALDINI, <i>Costituzione e razionalizzazione della politica. Aspetti problematici di un distico dilemmatico in "moto perpetuo"</i>	77
ROBERTO BIN, <i>Mutamenti costituzionali: un'analisi concettuale</i>	93
EUGENIO DE MARCO, <i>Qualche considerazione in tema di referendum costituzionale (usi impropri di un istituto posto a garanzia del sistema?)</i>	107
- III -	
LA DEMOCRAZIA, I PARTITI E I GRUPPI DI PRESSIONE	
GLADIO GEMMA, <i>La democrazia non è un fine, ma un mezzo per superiori fini etico-politici</i>	119
PIER LUIGI PETRILLO, <i>Democrazia e gruppi di pressione. Un quadro comparato</i>	129
NICOLA PIGNATELLI, <i>La natura delle funzioni dei partiti politici e delle situazioni giuridiche soggettive degli iscritti</i>	145
ROBERTO DI MARIA, <i>Brevi considerazioni su democrazia parlamentare, pluralismo e lobbying</i>	157
- IV -	
IL GOVERNO PARLAMENTARE	
LAURA BUFFONI, <i>La rappresentazione e il valore di legge. Contro i dispositivi</i>	171
GAETANO AZZARITI, <i>La modifica del sistema elettorale secondo la proposta di legge dell'attuale maggioranza</i>	197
ANDREA GRATTERI, <i>«Una modifica di carattere lessicale»: la sottile differenza fra non inferiore e maggiore all'origine del referendum elettorale del 1993</i>	207
ELENA VIVALDI, <i>Prime considerazioni sulla legge costituzionale di riduzione del numero dei parlamentari</i>	217
STEFANIA MABELLINI, <i>La "controversa questione" dei vitalizi e del loro giudice: le dimensioni parallele dello Stato e delle Regioni</i>	229
MARINA PIETRANGELO, <i>Alcune note sugli usi linguistici del legislatore statale nella produzione normativa recente</i>	245
FULVIO PASTORE, <i>Dal programma al contratto di governo</i>	257
ANDREA PERTICI, <i>Il pantouflage tra politica e amministrazione</i>	265
IDA ANGELA NICOTRA, <i>Il conflitto di interessi come declinazione del principio costituzionale d'imparzialità.</i>	285
ISABELLA SALZA, <i>La semplificazione come policy organica</i>	313
ANDREA DEFFENU, <i>Sul potere di grazia del Presidente della Repubblica nella prassi più recente</i>	333
- V -	
LA MAGISTRATURA	
PIETRO PINNA, <i>La legislazione e la giurisdizione</i>	343
ROBERTO MICCÙ, <i>Ancora su magistratura e politica nell'epoca della disintermediazione: un riequilibrio necessario tra i poteri</i>	351
GIUSEPPE CAMPANELLI, <i>Il magistrato parlamentare: la rilevanza disciplinare dei suoi comportamenti alla luce del d.lgs. 109/2006 tra scelte legislative e problemi aperti</i>	361
FRANCESCO DAL CANTO, <i>Il Consiglio superiore della magistratura tra crisi e prospettive di rilancio</i>	377
ENRICO GROSSO, <i>Brevi note sulle possibili linee di una riforma della legge elettorale del CSM</i>	391

L'ORDINAMENTO REGIONALE

FULVIA ABBONDANTE - SALVATORE PRISCO, <i>I nodi problematici nel processo di attuazione dell'autonomia regionale differenziata, tra questioni giuridiche e obiettivi politico-economici</i>	405
CAMILLA BUZZACCHI, <i>Il sistema di finanziamento delle Regioni ad autonomia differenziata nel quadro dell'art. 119 Cost.: il federalismo asimmetrico come variabile di quello simmetrico</i>	417
LUISA AZZENA, <i>Regioni: la differenziazione possibile. La materia infrastrutture nella prospettiva del regionalismo differenziato</i>	425
BARBARA GUASTAFERRO, <i>Principio di unità, referendum consultivi regionali e sovranità frammentata</i>	437
ANGELO MATTIONI, <i>"Novità" intorno alla legge regionale dopo le revisioni costituzionali. Qualche 'astratta' considerazione.</i>	453
PATRIZIA VIPIANA, <i>La motivazione delle leggi regionali, con specifico riguardo alla regione Toscana</i>	463
QUIRINO CAMERLENGO, <i>Riflessioni controcorrente sul divieto di mandato imperativo negli ordinamenti regionali</i>	477
FEDERICO FURLAN, <i>Le dimissioni "volontarie" del Presidente della Regione nella forma di governo regionale neoparlamentare</i>	485
ROBERTO LOUVIN, <i>Una prorogatio infinita: permanenza, reviviscenza e confusione dei poteri regionali in situazioni di emergenza istituzionale</i>	493
GIOVANNI TARLI BARBIERI, <i>La crisi politico-istituzionale valdostana nella crisi del regionalismo italiano</i>	505
LARA TRUCCO, <i>Dal mar Ligure allo Ionio: norme elettorali "last minute" e rappresentanza di genere di "mezza estate"</i>	531

Premessa

Il presente è il quinto di sei Tomi di cui si compone il Liber Amicorum dedicato al prof. Pasquale Costanzo.*

Il fil rouge che percorre idealmente i contributi è dato dal “Diritto costituzionale in trasformazione”: avendo colto, di esso, i numerosi Colleghi ed Amici che hanno partecipato agli Scritti in oggetto, l’importanza e centralità nel pensiero dell’Omaggiato, sempre attento all’innovazione sul versante sociale, come su quello normativo e più ampiamente istituzionale.

Gli scritti contenuti nel Tomo V attengono soprattutto ai principi ed ai profili organizzativi del diritto costituzionale italiano, andando a comporre, almeno per questa parte, una sorta di manuale nella medesima materia. Non di un manuale istituzionale, ovviamente, si tratta, in quanto gli studi gravitano in una dimensione specialistica e affrontano problematiche di grande spessore scientifico.

I temi toccati riflettono quasi sempre anche gli interessi di studio coltivati dal prof. Costanzo. Si pensi, in via d’esempio e senza parlare dei contributi minori, alla co-curatela della Collana di Diritto costituzionale regionale e ai due volumi, che ne fanno parte (Liguria e Valle d’Aosta), direttamente compilati; o, per i temi istituzionali, ai due tomi sullo scioglimento parlamentare o, ancora, alla ricerca sulla pubblicità parlamentare.

Ma un manuale si diceva: per cui la varietà e la ricchezza dei contributi hanno consentito una partizione in sei capitoli (I. Dallo Statuto all’oggi e oltre; II. La Costituzione; III. Democrazia, partiti e gruppi di pressione; IV. Il Governo parlamentare; V. La Magistratura e VI. L’ordinamento regionale). Non è possibile in queste righe citare le quattro decine e passa di Autrici e Autori che hanno concorso a questo Tomo del Liber, anche perché già l’indice restituisce perfettamente l’immagine delle rispettive ricerche.

A chi scrive non resta che ringraziare, sapendo quanta commozione ha provocato nell’Interessato il grande affetto e la stima che hanno accompagnato tutti gli scritti (di questo, come degli altri cinque Tomi) che sono andati a comporre il Liber Amicorum; nonché di augurare una buona e proficua lettura.

Lara Trucco

Gli altri precedenti Tomi vertono, rispettivamente, su:

- I: Costituzionalismo, Reti e Intelligenza artificiale
- II: Il diritto pubblico della pandemia
- III: Nuovi scenari per la giustizia costituzionale e sovranazionale
- IV: I diritti fondamentali nel prisma del costituzionalista
- VI: Diritto costituzionale eurounitario e comparazione costituzionale

- | -

DALLO STATUTO ALL'OGGI ED OLTRE

GAETANO AZZARITI

La modifica del sistema elettorale secondo la proposta di legge dell'attuale maggioranza

SOMMARIO: 1. La nuova proposta di legge di modifica del sistema elettorale. – 2. Eliminazione dei collegi uninominali e liste bloccate. – 3. Soglia di sbarramento. – 3.1. La stabilità del Governo. – 3.2. L'organizzazione interna alle Camere. – 4. Diritto di tribuna. – 5. Collegamenti tra liste, "capi" di forze politiche, parità di genere, pluricandidature, collegi all'estero.

1. La nuova proposta di legge di modifica del sistema elettorale

È in discussione alla Camera l'ennesima proposta di modifica del sistema elettorale¹. Presentata dopo una lunga trattativa dai partiti che sostengono attualmente il Governo essa si caratterizza per la conservazione dell'impianto proporzionale, la fissazione di una più elevata soglia di sbarramento, nonché l'eliminazione dei collegi uninominali e la generalizzazione del sistema delle liste bloccate. Si introduce, inoltre, un "diritto di tribuna" per quelle formazioni politiche che non raggiungono le soglie di sbarramento, ma che superano dei quozienti minimi entro alcune circoscrizioni². Si sopprimono poi tutti i riferimenti alle "coalizioni di liste" contenute nella normativa elettorale vigente, si elimina la necessità di indicare il "capo" della forza politica per le liste concorrenti, si stabilisce il principio dell'alternanza di genere nella collocazione dei candidati entro le liste bloccate.

Lo scopo di tali modifiche è chiaramente indicato nella relazione di accompagnamento, ove si scrive che esse sono proposte "al fine di meglio garantire il pluralismo territoriale e politico della rappresentanza". Questa finalità – si specifica – "è resa più rilevante anche alla luce dell'approvazione della legge costituzionale che riduce il numero dei parlamentari".

Giusto lo scopo dichiarato, si tratta di verificare se le modifiche proposte siano effettivamente in grado di conseguirlo, e in che modo; ovvero se vi siano soluzioni alternative idonee e meglio capaci ad ottenere i risultati auspicati.

2. Eliminazione dei collegi uninominali e liste bloccate

Gli interventi più incisivi concernono senz'altro: a) l'eliminazione dei collegi uninominali e la preferenza per il sistema delle liste bloccate; b) la rimodulazione delle soglie di sbarramento.

Per quanto riguarda il primo profilo vi sono due rilievi da formulare. Il primo collegato alla pregressa giurisprudenza costituzionale, il secondo – anch'esso assai rilevante – riferibile alla congruità con il fine politico perseguito o almeno dichiarato.

L'abolizione della quota dei collegi uninominali a parità di collegi plurinominali impone di aumentare il numero dei candidati inseriti nelle liste bloccate³. Si prevede, infatti, che l'attuale tetto di quattro candidati come numero massimo per ogni singola lista in ciascuno dei collegi

¹ Attualmente AC n. 2329 d'iniziativa del deputato Brescia

² Secondo il testo attualmente in discussione (AC n. 2329) il diritto di tribuna spetterebbe alle forze politiche che ottengono almeno tre quozienti in due regioni per la Camera e almeno un quoziente nella circoscrizione regionale per il Senato.

³ L'attuale sistema elettorale (legge n. 165 del 2017) prevede che il 37% dei seggi sia assegnato in collegi uninominali, con un sistema maggioritario a turno unico; il 61% dei seggi sia ripartito proporzionalmente tra le liste bloccate presentate dalle forze politiche o dalle coalizioni; infine il 2% dei seggi è assegnato nei collegi esteri in modo proporzionale con un sistema di lista con voto di preferenza.

plurinominali possa essere raddoppiato. Si passa dunque ad un sistema con liste se non lunghe, certamente assai meno brevi⁴.

Ora è ben nota la giurisprudenza costituzionale sul punto (sentenza n. 1 del 2014, ripresa dalla successiva n. 35 del 2017). Se essa viene riferita al sistema che si vuole introdurre si deve ammettere che, sebbene non sia univocamente interpretabile, lascia spazio a non poche criticità e timori sulla costituzionalità della soluzione indicata. Infatti, la Consulta è stata chiara nell'affermare che sono incostituzionali quei sistemi a liste bloccate che: *“non consent[ono] all'elettore alcun margine di scelta dei propri rappresentanti, prevedendo un voto per una lista composta interamente da candidati bloccati”*, rafforzando tale dichiarazione con la constatazione che in tal modo *“alla totalità dei parlamentari, senza alcuna eccezione, manca[...] il sostegno della indicazione personale degli elettori, in lesione della logica della rappresentanza prevista dalla costituzione”*. Una situazione questa che è anche quella che si rinviene nella proposta qui in discussione.

Però, poi, la stessa Corte puntualizza che il sistema di liste senza possibilità di indicazioni o scelta da parte degli elettori che ha portato a dichiarare l'incostituzionalità della legge n. 270 del 2005, ha operato nel caso di specie *“nell'ambito di circoscrizioni molto ampie e in presenza di un numero assai elevato di candidati, potenzialmente corrispondenti all'intero numero dei seggi assegnati alla circoscrizione, perciò difficilmente conoscibili dall'elettore”*. Aggiungendo, inoltre, che la particolare situazione sottoposta al suo esame – quella della legge 270 – non poteva essere comparata *“né con altri sistemi caratterizzate da liste bloccate solo per una parte dei seggi (quest'esimente – sia detto per inciso – che potrebbe essere fatta valere nei confronti dell'attualmente vigente sistema “misto”, non può invece essere utilizzata nel nostro caso, essendo quest'ultimo un sistema a liste bloccate per la totalità dei seggi); né con altri caratterizzati da circoscrizioni elettorali di dimensioni territorialmente ridotte, nelle quali il numero dei candidati da eleggere sia talmente esiguo da garantire l'effettiva conoscibilità degli stessi e con essa l'effettività della scelta e della libertà del voto (al pari – conclude significativamente la Consulta – di quanto accade nel caso dei collegi uninominali)”*.

Ed è questo il nostro caso. Ciò che si deve dunque accertare è se il sistema promosso dall'attuale proposta di legge rispetti le indicazioni fornite dalla Corte (circoscrizioni territorialmente ridotte, numero dei candidati esiguo, loro effettiva conoscibilità).

La questione può essere controversa e non voglio preannunciare esiti o dare risposte che solo la Corte potrà fornire quando sarà – e lo sarà certamente – chiamata a chiarire i suoi precedenti. Mi limito in questa sede ad evidenziare l'esistenza di tale criticità costituzionale e ad invitare il Parlamento alla cautela per evitare il rischio di ricadere nella ennesima imbarazzante situazione di vedere il proprio operato non passare al vaglio della Corte. Il legislatore accorto dovrebbe perseguire altre strade.

Quel che appare certo – la Consulta lo ha detto a chiare lettere – è che ogni margine di dubbio sul punto sarebbe spazzato via se si adottasse un sistema completamente uninominale.

E qui si inserisce la seconda questione che vorrei sollevare. Rilievo non più legato alla costituzionalità, bensì alla congruità della normativa in esame con gli obiettivi prospettati, e più in generale con le effettive esigenze del tempo.

⁴ La qualificazione delle liste come “lunghe” o “brevi” appare del tutto indeterminata. Da qui i problemi di costituzionalità che subito verranno richiamati nel testo. In realtà, come anche vedremo, la giurisprudenza costituzionale fa riferimento ad un altro criterio, quello della conoscibilità del candidato. Anch'esso un canone in sé piuttosto sfumato. Peraltro, se riferito a candidati la cui elezione dipende dal risultato di lista potrebbe essere addirittura forviante. Valido solo per il capolista, poiché è l'unico sicuro di essere eletto qualora la lista superi la soglia ed ottenga un seggio. Negli altri casi la “conoscibilità” del candidato può servire a fare eleggere chi li precede nella lista, non direttamente allo stesso se non nel caso in cui la lista riesca ad ottenere un consenso tale da giungere sino a farlo eleggere.

Se il fine della legge è quello dichiarato di “garantire il pluralismo territoriale e politico della rappresentanza”, il sistema di distribuzione proporzionale dei seggi in collegi uninominali appare quello più idoneo, anche considerando che esso assegna all’elettore certamente un elevato margine nella scelta dei propri rappresentanti e assicura la conoscibilità dei candidati, così come preteso dalla Consulta.

Non v’è dubbio, infatti, che la scelta uninominale salvaguarda una stretta vicinanza dei candidati con gli elettori del collegio e dunque un collegamento diretto con il territorio. Un’opzione univocamente uninominale (superando dunque il sistema misto attuale in senso opposto rispetto alla scelta operata) imporrebbe inoltre una moltiplicazione dei collegi, tanto più utile in previsione della riduzione del numero dei parlamentari. L’intero territorio nazionale verrebbe suddiviso in piccoli collegi, in via di principio tanti quanti sono i seggi da distribuire (400 per la Camera, 200 per il Senato secondo la riforma costituzionale approvata⁵). In tal modo si instaurerebbe un rapporto tra elettori ed eletti di maggiore colleganza, tanto a garanzia della effettiva rappresentanza territoriale, quanto a salvaguardia del pluralismo politico di questa stessa rappresentanza.

Si consideri, inoltre, che un tale sistema rappresenterebbe un fattore di forte responsabilizzazione delle forze politiche nella definizione delle liste e delle singole candidature, ma si porrebbe anche in un giusto equilibrio con il necessario rispetto della volontà dell’elettore, garantendo a questi di poter scegliere tra i candidati presentati dalle diverse forze politiche nel singolo collegio.

Permetterebbe, infatti, in capo ai partiti il potere di presentazione delle candidature uninominali (s’intende che spetterà poi alle singole forze politiche stabilire le modalità di individuazione dei candidati, potendosi adottare liberamente ogni diversa procedura in proposito: selezionati dagli organi dirigenti, in base a primarie interne, sulla base di consultazioni on line nelle piattaforme di partito, o altro), ma sarà questa in ogni caso una scelta non ambigua, univoca e determinante per conseguire il successo individuale (nel collegio per il singolo candidato), ma anche collettiva (per il conseguimento del maggior numero di seggi nella distribuzione proporzionale spettante al singolo partito o forza politica). Infatti, sarà la “cifra individuale” riportata dai singoli candidati, che varrà per conquistare il collegio, ma anche per contribuire al successo del partito nel riparto proporzionale dei seggi da assegnarsi complessivamente alla forza politica collegata.

Vorrei evidenziare inoltre come la riduzione dell’ambito territoriale dei collegi appare una misura importante in una fase di distacco (“glaciazione”) sociale e debolezza strutturale della rappresentanza politica. La necessità di riattivare il circuito della rappresentanza in un tempo in cui il popolo sembra sempre più distante dalle istituzioni democratiche – come dimostra lo spaventoso calo di partecipazione al voto – appare essenziale.

Piccoli collegi dove il confronto tra le forze politiche è materialmente visibile, nonché sono più chiaramente identificabili le proposte di questi perché non solo trasmesse da leader nazionali - forse carismatici ma certamente lontani - ma anche dai rappresentanti locali in competizione tra loro: è questo un modo – credo utile, oggi più di ieri – per avvicinare la politica ai cittadini, ma anche per dare una legittimazione popolare reale e autonoma ai nostri rappresentanti nelle istituzioni democratiche.

Il sistema peraltro appare collaudato e ha conseguito risultati lineari, in conformità con gli obiettivi qui indicati. Il modello è quello della legge n. 29 del 1948 (riproposta per un periodo per l’elezione dei consigli provinciali, tra il 1993 e il 2011).

⁵ La perfetta coincidenza tra distribuzione dei seggi e collegi uninominali è falsata dall’esistenza dei collegi esteri, tutt’altro che “piccoli”, anzi proprio la riduzione del numero dei parlamentari esteri (da 12 a 8 per la Camera e da 6 a 4 per il Senato) renderà ancora più ampie tali circoscrizioni elettorali. Come si accennerà alla fine di questo scritto, sarebbe questo un’altra ragione per giungere ad abolire questo tipo di rappresentanza parlamentare. Ma, evidentemente, ciò esula dalla riflessione su sistema elettorale a costituzione vigente.

Era il sistema per l'elezione del Senato:

- con piccoli collegi uninominali, tanti quanti i seggi assegnati alla Regione,
- candidati tra loro collegati in base all'appartenenza ad una medesima forza politica;
- assegnazione diretta del seggio a chi ottiene un suffragio superiore al 65%, a garanzia della rappresentanza diretta delle minoranze linguistiche (una soluzione idonea tutt'ora per affrontare il problema della Valle d'Aosta e del Trentino);
- per i restanti seggi (ovvero la quasi totalità) riparto con criterio proporzionale in base alla "cifra individuale" riportata dai singoli candidati (i voti riportati in rapporto al numero degli elettori del collegio).

Un sistema che non assicura la vittoria al candidato che ottiene anche solo un voto in più in ogni collegio, che sarebbe all'origini di tante distorsioni iper-maggioritarie, ma assicura un'effettiva valorizzazione dei territori e il pluralismo politico della rappresentanza.

Per molti il difetto maggiore di un sistema uninominale utilizzato entro un assetto proporzionale è rappresentato dal fatto che non si assicura il seggio al candidato che consegue la maggioranza relativa dei voti entro il singolo collegio. Ed in effetti, la distribuzione proporzionale s'impone sulla candidatura all'uninominali, prevale cioè l'indicazione al partito rispetto a quello alla persona. Questo può apparire intollerabile entro una prospettiva di personalizzazione della rappresentanza, che è propria dei sistemi maggioritari, non invece entro una visione più complessa di una rappresentanza istituzionale che sia anche sociale. L'elettore, dunque, con il suo voto sicuramente contribuisce (pro quota) al successo della lista, sceglie inoltre un rappresentante. Non ha la certezza di far ottenere il seggio per il suo candidato in base ai risultati di collegio, ma si sarà assicurato in ogni caso un confronto diretto con colui che la forza politica ha indicato come rappresentante di quel territorio, mentre ciascun candidato – quale che sia il risultato personale – sarà rappresentante tanto del partito di appartenenza quanto degli elettori del territorio. L'alternativa delle liste bloccate (nell'ipotesi prospettata sino all'elevato numero di otto) appare peggiore: il voto dell'elettore per il candidato è "al buio", mentre quest'ultimo dovrà rispondere solo al partito che lo ha inserito in lista.

3. Soglia di sbarramento

La seconda modifica che si vuole introdurre è relativa alla rimodulazione delle soglie di sbarramento⁶.

In questo caso credo si debba anzitutto considerare come la assai consistente riduzione del numero dei parlamentari stabilita dalla nuova legge costituzionale, che – salvo del tutto improbabili sorprese referendarie – entrerà in vigore prima delle prossime elezioni, comporterà già di per sé l'introduzione di una soglia naturale e un innalzamento di fatto rispetto a quelle attualmente previste. La conquista di un seggio per le forze minori è tanto più arduo quanto più si riduce il numero dei seggi disponibili. Ridurre a 200 membri la composizione del Senato (400 per la Camera) costituisce dunque già un vantaggio per le forze maggiori e una soglia implicita per quelle minori che dovranno ottenere un numero maggiore di voti per assicurarsi un minor numero di eletti. Questa è la ragione per la quale soglie elevate in Europa si hanno nei casi di Assemblee elettive assai numerose. In Germania la soglia del 5% si pone a fronte di una Camera bassa (il *Bundestag*) composta da oltre 700 membri.

⁶ Secondo quanto previsto dal testo attualmente in discussione (AC n. 2329) accedono al riparto le liste che hanno superato la soglia del 5 per cento dei voti validi espressi a livello nazionale, oppure la soglia del 15 per cento dei voti validi espressi nella Regione in cui sono presentate liste espressione di minoranze linguistiche. Nel sistema vigente la soglia è del 3 per cento per le singole liste (al 10 per cento per le coalizioni di liste), mentre è stabilita la soglia del 20 per cento per le liste regionali rappresentative delle minoranze linguistiche.

La prima riflessione da fare riguarda allora non tanto il valore assoluto della soglia, ma il suo impatto anche in considerazione della riduzione del numero dei parlamentari, onde evitare che un troppo elevato sbarramento produca un sacrificio eccessivo del pluralismo politico.

La domanda di fondo da porsi è comunque un'altra, di natura certamente politica, ma che riguarda propriamente la visione di democrazia. Ci si deve in sostanza chiedere se nel panorama politico italiano – ritenuto oggi eccessivamente frammentato – sia opportuno escludere la maggior parte dei voti conquistati da forze medio-piccole.

Tra le ragioni che militano a favore di un contenimento della soglia, se non la sua eliminazione, ve ne è una che dovrebbe essere presa in considerazione visto il nuovo assetto costituzionale legato alla riduzione dei membri del Parlamento. La ragione di fondo a sostegno degli sbarramenti (ma parallelamente anche dei premi che hanno contrassegnato la legislazione elettorale italiana) è rappresentata dalle esigenze di favorire, da un lato, la governabilità (maggioranze stabili); dall'altro, entro il Parlamento, la funzionalità dell'organo e il più ordinato svolgimento dei lavori.

Tanto l'una quanto l'altra finalità nel nuovo contesto costituzionale e ordinamentale che si sta edificando dovrebbero però essere conseguite in altro modo: non più immaginato come un effetto meccanico di soglie di sbarramento, ma il frutto di coerenti politiche nazionali e di una più adeguata organizzazione delle assemblee parlamentari.

3.1. La stabilità del Governo

Nei sistemi proporzionali la stabilità delle maggioranze è affidata, infatti, alla solidità delle coalizioni dei governi, senza possibilità di scorciatoie o di forzature sui numeri parlamentari; viene meno la distorsione della rappresentanza e si riaspande la logica e la dinamica parlamentare. L'indirizzo politico sarà definito in sede parlamentare quando il Governo si presenterà per ottenere la fiducia motivata da entrambe le Camere, mentre la stabilità e l'incisività dell'azione del Governo dipenderà dal *continuum* Parlamento-Governo secondo i classici canoni della forma di governo parlamentare. È questo un dato strutturale della nostra forma di governo che è stato perlopiù occultato sia dalla retorica della democrazia maggioritaria, sia dalla torsione leaderistica impressa al nostro sistema politico, che hanno provato - in verità senza successo - a imporre maggioranze elettorali extraparlamentari. Patti preelettorali tra diverse forze politiche necessari per vincere la competizione nei diversi collegi maggioritari, ma non in grado di governare una volta conseguita la vittoria "tattica" nelle urne. Ora, l'abbandono di sistemi elettorali che puntano alla distorsione della rappresentanza reale fanno tornare in evidenza i delicati problemi politici dei governi di coalizione. In fondo lo dimostrano le più recenti turbolenze causate dalla non raggiunta omogeneità all'interno delle diverse forze che sostengono il Governo: nonostante all'inizio della attuale legislatura il Governo fosse sostenuto da sole due forze politiche, le differenze programmatiche tra di esse, le avverse sensibilità culturali delle due componenti, hanno finito per paralizzare l'azione del Governo. Situazione analoga si è poi riprodotta successivamente quando l'esecutivo è stato sostenuto da ben quattro forze politiche senza un chiaro ed omogeneo programma comune. Dovremmo avere imparato ormai già dal passato che la stabilità dei Governi non è data dalle regole elettorali, ma da solidi accordi politici definiti tra le forze di maggioranza che, dopo le elezioni, decidono di governare assieme. In mancanza di questo - in assenza di una visione programmatica di respiro della maggioranza che si appresta a governare, senza un recupero della solidarietà di coalizione tra forze diverse, ciascuna con una propria identità politica e culturale - finiranno inevitabilmente per prevalere i tatticismi dei leader e le manovre di palazzo, sino alla caduta del Governo strutturalmente "debole".

Ora, abbandonata l'illusione delle forzature maggioritarie, dovremmo affrontare senza più pregiudizi la vera questione dei governi di coalizione. È sul piano della determinazione degli indirizzi politici e in base alla capacità delle forze politiche di rispettare con lealtà e solidarietà gli accordi definiti in sede di formazione del Governo che si vince o si perde la sfida della governabilità del Paese. Dopo un trentennio di illusione maggioritaria, di ingegneria elettorale, di alterazioni della rappresentanza reale, sarebbe saggio tornare alla realtà della politica e alla necessità di riscoprire la categoria del "compromesso" tra diversi. Se si vuole effettivamente garantire "il pluralismo territoriale e politico della rappresentanza", nelle democrazie pluraliste, in particolare in quelle che adottano una forma di governo parlamentare, diventa necessario assicurare la capacità di far governare assieme le diverse forze che si coalizzano per realizzare "la politica generale del Governo" di cui è responsabile il Presidente del Consiglio, il quale deve mantenere "l'unità di indirizzo politico e amministrativo, promovendo e coordinando l'attività dei ministri". Un'unità d'indirizzo e un coordinamento nelle attività che deve coinvolgere non solo gli organi di governo, ma tutti i soggetti e le diverse forze che lo sostengono.

3.2. *L'organizzazione interna alle Camere*

L'introduzione di un'elevata soglia di sbarramento, oltre alla pretesa (che si è rivelata assai fragile, se non del tutto infondata) di facilitare e stabilizzare la scelta del Governo, dovrebbe essere motivata dagli effetti che verrebbero a determinarsi entro il Parlamento. Anche in questo caso si ritiene che la riduzione della frammentazione politica determinata dall'esclusione delle forze minori dall'accesso in Parlamento, agevolerebbe il "governo" dell'Assemblea, ovvero – e per meglio dire – il corretto e migliore funzionamento dei lavori parlamentari. È in realtà questa una esigenza che si collega ad un insieme di fattori che richiedono profondi cambiamenti rispetto alla situazione attuale, ma non sono collegati all'introduzione di soglie di sbarramento.

In via di principio, possiamo ritenere che già la riduzione del numero dei componenti permetterà di per sé una maggiore "governabilità" delle Assemblee. Organizzare i lavori di un collegio ridotto numericamente a 200 senatori ovvero a 400 deputati può ritenersi meno complesso che non in passato.

Ma è chiaro che spetterà alla riforma dei regolamenti parlamentari assicurare che il basso numero si traduca in maggiore efficienza e non, invece, nel suo opposto, in un'ulteriore e più grave inadeguatezza. Anche in questo caso sarebbe opportuno cogliere l'occasione delle trasformazioni dell'assetto costituzionale indotto dalla riduzione del numero dei parlamentari per ripensare i limiti riscontrati nel più o meno recente passato. È la filosofia della "democrazia decidente" che ha dominato l'organizzazione dei lavori parlamentari nell'ultimo ventennio che ha reso "ingovernabili" le Assemblee e paralizzato la dialettica politica in Parlamento. Ora, con meno membri, le due Camere hanno l'occasione per tornare a far discutere le diverse forze politiche di maggioranza e di opposizione nel luogo istituzionalmente preposto allo "scontro" politico in democrazia: il Parlamento. Secondo una retorica diffusa le Camere sarebbero in crisi per incapacità di decisione (da qui le ferree regole di contingentamento e accelerazione dei lavori sia in Commissione sia in Aula), nella realtà invece le nostre Assemblee legislative sono precipitate in una crisi di ben diversa natura, collegata alla loro emarginazione nell'ambito della forma di governo a scapito dell'organo Governo che ha assunto una sua assoluta prevalenza. È la "fuga" dal Parlamento, di cui parlava già Leopoldo Elia agli inizi del secolo, il vero problema. Se anziché ridurre ulteriormente la dialettica politica parlamentare riuscissimo a esaltarne la centralità forse daremmo nuova vita all'organo che istituzionalmente è preposto a conseguire il "compromesso", con effetti di stabilizzazione del sistema politico nel suo complesso.

Se, dunque, si volesse realmente affrontare la questione della più efficiente organizzazione dei lavori e del ruolo del Parlamento non si dovrebbe puntare ad una ulteriore semplificazione dei lavori, ovvero auspicare una minore rappresentatività dei soggetti presenti e del numero delle forze politiche, bensì, al contrario, bisognerebbe con coraggio intervenire con misure regolamentari ben incisive e spingersi a proporre una razionalizzazione della nostra forma di governo parlamentare rivendicando una maggiore autonomia del Parlamento dal Governo (limitando le richieste di fiducia, la decretazione d'urgenza, la possibilità di condizionare i lavori parlamentari in modo esorbitante), nonché meccanismi volti a far discutere realmente e in modo approfondito i rappresentanti eletti in seno all'organo legislativo (riaffermando la centralità dei lavori in commissione, riducendo il contingentamento dei tempi, regolando in modo ampio la possibilità di presentazione degli emendamenti, limitando ai casi estremi le pratiche ostruzionistiche, rafforzando gli strumenti di controllo e indirizzo del Parlamento). In questo quadro limitare la presenza delle forze politiche minori elevando la soglia di accesso nella competizione elettorale sembra essere sbagliato, rappresentando una soluzione contraria ad una logica inclusiva della democrazia parlamentare.

4. Diritto di tribuna

Nella proposta di legge l'innalzamento della soglia di accesso si accompagna con l'introduzione di un diritto di tribuna, proprio al fine di non penalizzare troppo le forze minori.

I due profili sono evidentemente legati. Qualora si eliminasse la soglia o la si riducesse evidentemente il problema non si porrebbe più: ciascuna lista verrebbe ad esprimere una forza parlamentare pari alla rappresentanza reale, e la diversa capacità di ciascun gruppo di incidere all'interno dell'istituzione sarebbe collegato direttamente al consenso elettorale conseguito. Ove invece si conservasse un'alta soglia e si affiancasse il diritto di tribuna come strumento di "recupero" delle liste minoritarie, c'è effettivamente da chiedersi se questa rappresentanza "dimidiata" sia funzionale all'attività parlamentare. Ci si interroga cioè su come i parlamentari "tribuni" potrebbero integrarsi con i gruppi maggiori.

Il rischio di una presenza quasi solo simbolica di questi rappresentanti delle formazioni minori credo sia reale. Senza potere evidentemente costituirsi in gruppo autonomo, ridotti a singoli esponenti, essi presumibilmente confluiranno nel gruppo misto, non potrebbero operare in tutte le commissioni, né realmente incidere sul calendario dei lavori.

Vero è che questa è già oggi la situazione per le forze minori e per le minoranze linguistiche ovvero per i parlamentari che si iscrivono al gruppo misto nel corso della legislatura, ma ora il diritto di tribuna verrebbe attribuito ad una formazione nazionale che si presenta in quanto tale alle elezioni e che pur se non riesce a raggiungere la soglia di sbarramento ha però una certa consistenza avendo ottenuto quantomeno tre quozienti in almeno due regioni alla Camera e almeno un quoziente nella circoscrizione regionale al Senato. Si consideri, inoltre, che nel sistema previsto questi eletti "di tribuna" si istituzionalizzerebbero, il numero sarebbe variabile e non si può escludere che possa riguardare una percentuale non irrisoria di parlamentari (ove ci fossero molte forze politiche al di sotto della soglia per accedere alla distribuzione proporzionale, ma al di sopra del minimo necessario per ottenere un seggio). Ciò inciderebbe sul riparto proporzionale dei restanti seggi, potendo giungere ad incrinare la logica di sistema prescelta, ma soprattutto pone un problema del ruolo effettivamente esercitato da questa tipologia di parlamentari. Anche per questo caso è allora auspicabile che si rivedano i regolamenti parlamentari per stabilire regole o deroghe, per assicurare una possibile partecipazione effettiva di questi soggetti politici al complesso della attività, a tutti gli organi e gli uffici del Parlamento.

Sebbene la domanda di fondo sia un'altra: qual è il senso costituzionale di un diritto di tribuna entro una democrazia parlamentare? L'idea che il Parlamento sia un "teatro" dove ad alcune forze sia assegnato il compito di mera rappresentazione delle istanze minoritarie, senza poter incidere, se non marginalmente, sulla formazione delle volontà dell'organo, mal si concilia con una matura visione dei Parlamenti che operano entro ordinamenti pluralisti. Semmai, entro un tale contesto, ben si comprende la scelta che privilegia la ripartizione proporzionale dei seggi tra tutte le forze politiche espressione della divisione pluralistica della società. Senza eccessivi sbarramenti e senza tribune, ciascuno rappresentato secondo il consenso effettivamente conseguito. Scriveva Hans Kelsen, nel lontano 1925, che nelle democrazie parlamentari il principio di maggioranza è lo strumento tecnico per giungere al compromesso necessario alla decisione parlamentare, aggiungendo però significativamente che affinché esso possa essere fatto valere "non basta che ci sia comunque una minoranza in Parlamento ma è della massima importanza che tutti i gruppi politici vi siano rappresentati in ragione della propria forza"⁷. Questa appare oggi in Italia una prospettiva ancora troppo radicale.

5. Collegamenti tra liste, "capi" di forze politiche, parità di genere, pluricandidature, collegi all'estero

Vorrei in conclusione soffermarmi rapidamente su alcuni ulteriori aspetti, di minore impatto generale, previsti nella proposta di modifica del sistema elettorale.

Anzitutto è da apprezzare la scelta di eliminare sia l'indicazione presente nella vigente normativa del collegamento di coalizione, sia quella del "capo" della forza politica.

Per quanto riguarda la prima esclusione è da rilevare come la necessità di indicare prima delle elezioni la coalizione e i collegamenti tra diverse forze politiche ha portato in passato, in presenza di un sistema tendenzialmente maggioritario, ad alleanze preelettorali di convenienza, coalizioni costruite per vincere, ma non utili per governare. Coalizioni che si sono dissolte il giorno dopo le elezioni. Ebbene in un sistema elettorale di stampo proporzionale, l'eliminazione di tale colleganza fittizia elimina un elemento di possibile inganno ovvero di confusione.

Per quanto riguarda invece l'eliminazione dell'indicazione del "capo" della forza politica, essa è da apprezzare anzitutto perché riporta il linguaggio ad una maggiore sobrietà democratica: i "capi" non sono espressioni appropriate, ne dovrebbero trovare cittadinanza nei regimi ove governano i tanti.

Ma poi era anch'essa una indicazione fuorviante, fissava il presente (il breve periodo della campagna elettorale, sino al giorno delle elezioni), ma non teneva conto del passato (forze politiche senza "capi" che si inventavano un "capo" senza scettro pur di poter presentare le proprie liste) e del futuro (di "capi" caduti più o meno rapidamente nella polvere dopo le elezioni – fossero anche state vittoriose - ne abbiamo visti più d'uno). Dunque, un'opera di pulizia necessaria.

Sono, inoltre, da apprezzare la conservazione delle misure relative alla parità di genere, malgrado l'esperienza e le statistiche dimostrano che non abbiano sortito gli effetti di riequilibrio auspicati. Semmai dovesse venir seguita la via in precedenza indicata dei collegi tutti uninominali, dovrebbe essere riprodotta ed adattata all'alternanza nei collegi, con una semplificazione che, sebbene non riuscirebbe neppure in questo caso a garantire il risultato del riequilibrio, ne favorirebbe però l'esito.

Non può che essere valutata negativamente, invece, la conservazione della possibilità di candidature plurime (sino a cinque). Certamente nel caso di sistemi uninominali ciò non sarebbe più

⁷ Così H. KELSEN, *Il problema del parlamentarismo* (1925), tr. it. *Il primato del Parlamento*, a cura di C. Geraci, Milano, Giuffrè, 1982, 195.

La modifica del sistema elettorale

concepibile, contravvenendo palesemente alla logica di collegamento del candidato con il territorio: un *unico* territorio, non certo moltiplicabile per cinque.

Da ultimo rilevo un'assenza. Nella proposta di legge che riordina il sistema elettorale non viene inclusa nessuna nuova regolamentazione delle elezioni nei collegi esteri. L'attuale normativa è da tutti ritenuta lacunosa e per molti aspetti insufficiente. Sarebbe utile cogliere l'occasione per intervenire proponendo un miglioramento radicale, tenuto conto peraltro anche qui dalla riduzione del numero dei parlamentari esteri e dell'eccessivo ampliamento dei rispettivi collegi. Anche in questo caso, però, la domanda di fondo è quella più radicale: a che servono i seggi dei rappresentanti degli italiani all'estero? Peccato che non si possano abolire con legge ordinaria.

COLLANA DI STUDI DI CONSULTA ONLINE

Volumi pubblicati

- 1) *“Itinerari” di Antonio Ruggeri per Consulta Online*,
a cura di Pasquale Costanzo e Lara Trucco, 2016, pp. 812
ISBN: 978-88-945618-3-8

- 2) *Stato di diritto Emergenza Tecnologia*,
a cura di Giovanna De Minico e Massimo Villone, 2020, pp. 219
ISBN: 978-88-945618-0-7

- 3) *Liber Amicorum per Pasquale Costanzo – Diritto costituzionale in trasformazione, I Costituzionalismo, Reti e Intelligenza artificiale*
2020, pp. 560,
ISBN: 978-88-945618-1-4

- 4) *Liber Amicorum per Pasquale Costanzo – Diritto costituzionale in trasformazione, II Il diritto pubblico della pandemia*
2020, pp. 230
ISBN 978-88-945618-2-1

- 5) *Liber Amicorum per Pasquale Costanzo – Diritto costituzionale in trasformazione, III Nuovi scenari per la giustizia costituzionale nazionale e sovranazionale*
2020, pp. 495
ISBN 978-88-945618-7-6



ISBN: 978-88-945618-5-2