

## **La riduzione del numero dei parlamentari e i principi di libertà e personalità del voto (secondo la Corte costituzionale)**

MARCO ARMANNO\*

---

**Data della pubblicazione sul sito:** 14 settembre 2020

### **Suggerimento di citazione**

M. ARMANNO, *La riduzione del numero dei parlamentari e i principi di libertà e personalità del voto (secondo la Corte costituzionale)*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3, 2020. Disponibile in: [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

---

\* Professore Associato di Diritto Costituzionale nell'Università degli Studi di Palermo.  
Indirizzo mail: [marco.armanno@unipa.it](mailto:marco.armanno@unipa.it).

1. Nel dibattito che ha accompagnato l'approvazione del disegno di legge costituzionale recante *Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari* v'è un aspetto che è rimasto, a oggi, piuttosto inesplorato, e che merita invece considerazione.

Mi riferisco al rapporto tra tali modifiche e i principi di libertà e personalità del voto di cui all'art. 48 della Costituzione; o meglio, a esser più precisi, tra le prime e la lettura che di questi principi è stata data dalla Corte costituzionale nelle sue due più importanti e note pronunce in materia elettorale, la sentenza n. 1 del 2014 e la n. 35 del 2017. Con la doverosa e imprescindibile premessa che, trovandoci di fronte a un intervento di revisione costituzionale, le considerazioni che seguono non mirano a individuare possibili profili di illegittimità, i quali potrebbero determinarsi solo nell'ipotesi (e non è questo il caso) di una lesione dei principi costituzionali supremi o del nucleo essenziale di diritti inviolabili previsti in Costituzione.

Tuttavia, come si proverà a mostrare, tale intervento di riduzione del numero dei parlamentari determina delle incisioni sul diritto di voto che dovrebbero essere debitamente valutate ai fini della consultazione referendaria e, nel caso di esito positivo della stessa, in una prospettiva di possibili ulteriori interventi, tanto a livello normativo apicale, quanto sul piano delle fonti di rango ordinario.

Con riguardo ai primi, deve rammentarsi che sono attualmente in discussione alcuni ulteriori progetti di revisione costituzionale che dovrebbero prevedere parziali correttivi rispetto all'eventuale riduzione del numero dei parlamentari<sup>1</sup>. Dunque, una sorta di "disciplina costituzionale di contorno", destinata a completare il progetto riformatore, attraverso una serie di interventi specifici e puntiformi. Trattandosi, però, di proposte non ancora giunte a una approvazione definitiva, di esse non darò conto, se non marginalmente.

Rilievi analoghi valgono anche sul piano della legislazione elettorale di rango ordinario che, come si comprende, si lega strettamente all'intervento di modifica costituzionale in discussione. È chiaro infatti che, nell'analisi degli effetti della riduzione del numero dei parlamentari, un termine di riferimento essenziale è rappresentato dal sistema elettorale che, nel caso di esito positivo della consultazione referendaria, dovrà regolare le elezioni del nuovo Parlamento "a ranghi ridotti". Come è noto, al momento la disciplina vigente risulta dalle modifiche introdotte dalla legge n. 165 del 2017 al sistema di elezione della Camera e del Senato (c.d. *Rosatellum-bis*), con i necessari adattamenti previsti dalla legge 27 maggio 2019, n. 51 contenente *Disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari*, che ha definito un sistema di determinazione dei seggi nei collegi non più rigido ma flessibile, e perciò

---

<sup>1</sup> Si veda la scheda predisposta dal Servizio studi della Camera (["Iniziativa di riforma costituzionale"](#), 16.6.2020).

capace di adattarsi anche a una composizione ridotta delle Camere<sup>2</sup>. Per effetto di tale modifica, nel caso di entrata in vigore della legge costituzionale che prevede la riduzione del numero dei parlamentari, i seggi da assegnare alla Camera dei deputati nei collegi uninominali passeranno dagli attuali 232 a 147, nei collegi plurinominali da 386 a 245; per il Senato della Repubblica, rispettivamente da 116 a 74, e da 193 a 122.

Al momento non è possibile prevedere se, all'esito del referendum, sarà approvata una disciplina elettorale diversa. La proposta di legge presentata alla Camera nel gennaio scorso (*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* (A.C. 2329), che prevedeva l'eliminazione dei collegi uninominali e il passaggio a un sistema solo proporzionale, e sul quale sembrava ci fosse un accordo tra le forze politiche di maggioranza, si è arenato alla fine del luglio scorso. Ciò rende improbabile una sua approvazione prima della celebrazione del referendum di settembre.

L'unico punto di riferimento certo, dunque, è costituito dalla disciplina elettorale vigente, nei termini suindicati.

Non mi occuperò, invece, dell'impatto della riforma costituzionale sull'altro principio ricavabile dal testo costituzionale, quello dell'uguaglianza del voto, limitandomi a rilevare che anch'esso ne sarà sicuramente inciso e, anche in questo caso, con modalità di dubbia compatibilità con la lettura forte che di esso è stata data dalla Corte costituzionale, nella sua duplice declinazione di uguaglianza "in entrata" e "in uscita". La rimodulazione dei collegi elettorali rispetto al numero dei seggi, infatti, è destinata a condizionare territorialmente il peso del voto di ciascun elettore, determinando dei notevoli squilibri tra il valore "in uscita" del voto di ciascun elettore, con particolare evidenza nel caso dei collegi uninominali.

2. I dati appena richiamati inducono a una prima considerazione: la riduzione del numero dei parlamentari determina, in termini strettamente matematici, una

---

<sup>2</sup> Per la precisione si prevede che il numero dei collegi uninominali non sia più fisso (232 alla Camera e 116 al Senato) ma sia pari a tre ottavi del totale dei seggi da eleggere nelle circoscrizioni, con arrotondamento all'unità inferiore alla Camera e all'unità più prossima al Senato.

La legge contiene poi, all'art. 3, una delega al Governo per la determinazione dei collegi destinata a essere esercitata entro 60 giorni nel caso di promulgazione entro ventiquattro mesi dall'entrata in vigore della legge di una legge costituzionale che modifichi il numero dei parlamentari.

compressione dei margini di scelta dell'elettore che avrà una "offerta" di candidati numericamente più ristretta. Detto altrimenti: la popolazione (e dunque anche il corpo elettorale) per collegio si incrementa mediamente del doppio rispetto alla composizione attuale delle Camere, sicché le probabilità che il candidato o i candidati del collegio eletti "corrispondano" alla volontà degli elettori si riducono in termini inversamente proporzionali. Aumentando il rapporto numerico tra elettori e candidato del collegio è, infatti, più difficile che l'elezione dello stesso possa essere considerata frutto della volontà davvero "libera" e "personale" (sempre nel significato "forte" ricavabile dalla giurisprudenza costituzionale) di chi ha contribuito alla sua elezione con il proprio voto. Senza considerare che tra i progetti di revisione costituzionale in discussione ve ne è uno, sul quale il consenso delle forze politiche appare assai ampio, che mira a uniformare l'elettorato attivo e passivo del Senato a quello della Camera. Con l'inevitabile ampliamento del corpo elettorale del primo, e il conseguente, ulteriore incremento della proporzione tra elettori ed eletti<sup>3</sup>.

Quanto detto vale per la parte dei collegi uninominali, così come per quelle dei collegi plurinominali nei quali, peraltro, come è noto, le liste sono bloccate.

E proprio a quest'ultime è opportuno far subito cenno, perché le vicende che le accompagnano, nel torno di tempo che va dalla approvazione della legge n. 270 del 2005 ad oggi, attraverso il "dialogo" tra legislatore e giudice costituzionale, rappresentano – direi in modo plastico – il tasso di demagogia e di insipienza politica che da anni accompagnano il dibattito pubblico e le scelte politiche in materia elettorale.

Le liste bloccate, previste nella legge Calderoli, hanno infatti costituito oggetto di critica feroce a partire, all'incirca, dalla fine del primo decennio del nuovo secolo, nel quadro di una "narrazione" che si fondava sulla accusa di una sottrazione al corpo elettorale della possibilità di scelta dei candidati, cooptati dalle segreterie dei partiti politici. La logica sottesa a tale *vis* polemica, che ha poi trovato un parziale accoglimento nella giurisprudenza costituzionale, è in fondo assai simile a quella che ha animato l'odierno intervento di riduzione del numero dei parlamentari: il movente "anticasta", e prima ancora antipartitico, emerge con evidenza in ambedue i casi.

---

<sup>3</sup> Come risulta dalla scheda predisposta dal Servizio studi della Camera, ("[Iniziativa di riforma costituzionale](#)", cit.) «La Camera ha approvato in prima lettura un testo di riforma costituzionale che modifica l'art. 58, primo comma, Cost., sull'elettorato attivo del Senato, abbassando il limite di età per eleggere i senatori da 25 a 18 anni, uniformandolo a quello già previsto per la Camera dei deputati. L'esame è attualmente in corso presso il Senato (A.S. 1440). Il 15 gennaio la Commissione Affari costituzionali del Senato ha concluso l'esame approvando un emendamento che prevede anche l'abbassamento dell'età minima per poter essere eleggibile a senatore da 40 a 25 anni».

Solo che i due interventi, quello diretto a riconsegnare all'elettore la possibilità di scegliere il "proprio" candidato – mediante la reintroduzione del voto di preferenza o, come fatto dalla legge n. 165 del 2017, mediante la combinazione di collegi plurinominali a liste (corte) bloccate e collegi uninominali – e quello di riduzione del numero dei rappresentanti in Parlamento, rischiano di divergere ineluttabilmente negli effetti. Il secondo, come detto, riduce la libertà di scelta dell'elettore, sicché le medesime ragioni che avevano spinto molti detrattori delle liste bloccate, dovrebbero in realtà indurli ad avversare l'intervento diretto al taglio del numero dei parlamentari.

Parimenti, altri argomenti spesi da chi ha contestato la legittimità costituzionale delle liste bloccate appaiono utilizzabili contro la riduzione dei parlamentari. In particolare, la concentrazione del potere di scelta dei candidati in capo alle segreterie di partito, alla quale si collegherebbe poi la riduzione della libertà di azione degli eletti, con inevitabili effetti sulla loro libertà di mandato<sup>4</sup>.

Eppure le contraddizioni indicate non sembrano essere state colte da chi ha promosso la riforma costituzionale, e ciò rappresenta più di un indizio della tendenza ormai diffusamente affermata ad anteporre le ragioni ideologiche, e non di rado demagogiche, alla considerazione degli effetti giuridici che le riforme stesse sono destinate a produrre. Così è avvenuto, con particolare chiarezza, proprio con riguardo alla disciplina elettorale.

Val la pena innanzitutto rammentare, pur solo per cenni, i paletti che la Corte costituzionale ha posto nel definire i margini entro i quali i principi di libertà e personalità del voto sono rispettati dalle scelte adottate dal legislatore in materia elettorale. La Corte, in modo assai incisivo, nella sentenza n. 1 del 2014, aveva utilizzato la propria giurisprudenza pregressa in materia referendaria, per porre l'accento su due elementi essenziali. Innanzitutto, quello della conoscibilità del candidato, resa impossibile dalla assenza della indicazione dei nomi dei candidati nelle schede elettorali allora previste nella disciplina del 2005; in secondo luogo, e con riguardo alla lunghezza della lista dei candidati e all'immutabilità dell'ordine stabilito, sulla impossibilità da parte dell'elettore di controllare se, e in che misura,

---

<sup>4</sup> Lo aveva intuito P. CARROZZA, *Osservazioni scritte inviate alla Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica per le audizioni relative all'esame dei DDL di modifica degli articoli 56 e 57 della Costituzione in tema di numero di Deputati e Senatori*, Pisa-Roma, 22 novembre 2018, pp. 12-13: «Pressoché certo sarebbe l'effetto di rafforzamento delle segreterie centrali (o come si chiamino gli organismi dirigenti) di ciascun partito, a scapito del peso delle rispettive rappresentanze territoriali: aumentare il rapporto tra numero di elettori ed eletti significa, infatti, anche aumentare la loro reciproca "distanza", allontanare sempre più dal territorio, dalla "base", gli eletti, dal momento della loro scelta quali candidati sino al condizionamento e all'indirizzo del loro operare in sede assembleare».

il proprio voto potesse incidere sulla elezione di un candidato piuttosto che su quella di un altro.

Tale ultimo effetto è aggravato dalla possibilità dalla combinazione, nel sistema di assegnazione dei seggi, di un conteggio fatto a livello nazionale e poi “riversato” a livello locale, che determina il fenomeno dello scivolamento di alcuni seggi da una circoscrizione all’altra. Per la precisione, questo è prodotto dalla distribuzione dei seggi che, in prima battuta, è realizzata a livello nazionale; i seggi sono poi “restituiti” alle circoscrizioni e quindi, all’interno di queste, distribuite tra i collegi plurinominali con il rischio che alcuni collegi ne perdano una parte a vantaggio di altri<sup>5</sup>.

Ulteriore profilo problematico, emerso dalla esperienza applicativa del *Rosatellum-bis* è legato al fenomeno dei c.d. “seggi orfani”, e cioè della impossibilità in alcuni collegi e circoscrizioni di assegnare l’intero numero di candidati alle liste alle quali spetterebbero a esito delle elezioni<sup>6</sup>. Con il risultato, anche in questo caso, di un meccanismo di assegnazione dei seggi a candidati o a liste diversi da quelle per cui è stato espresso il voto in un determinato collegio o circoscrizione. Vero è che la diminuzione della media di seggi da eleggere in ciascun collegio potrebbe limitare tale fenomeno, ma la permanenza della possibilità delle pluricandidature, una peculiarità tutta italiana, ridurrebbe tale potenziale beneficio<sup>7</sup>.

Di più, si produce una sorta di effetto distorsivo moltiplicatore: lo slittamento dei seggi determina un elemento di imponderabilità rispetto alla direzione del voto espresso dall’elettore; le pluricandidature, poi, previste al fine di ridurre i rischi per i “pluricandidati” di non essere eletti a causa dell’eventuale scivolamento dei seggi, accentuano ulteriormente tale incertezza, creando le condizioni per cui

---

<sup>5</sup> A. APOSTOLI, *Il c.d. Rosatellum-bis. Alcune prime considerazioni*, in *Osservatorio AIC*, 3/2017, p. 6; F. SGRÒ, *Prime considerazioni sulla legge n. 165 del 2017: questioni nodali e specificità del nuovo sistema elettorale italiano*, in *www.osservatorioaic.it*, n. 3/2017, pp. 5 ss.; S. SCAGLIARINI, L. TRUCCO, *La nuova legge elettorale alla prova dei fatti*, in *Rass. parl.*, 2018, pp. 307 ss.

Secondo G.T. BARBIERI, *La proposta di riforma elettorale all’esame della 1ª Commissione permanente della Camera: alcune notazioni a margine (schema dell’audizione presso la 1ª Commissione permanente della Camera, 17 giugno 2020)*, p. 13 e p. 15 tale effetto “flipper” sarebbe destinato addirittura ad accentuarsi nel caso di riduzione del numero dei parlamentari.

<sup>6</sup> Così S. SCAGLIARINI, L. TRUCCO, *La nuova legge elettorale alla prova dei fatti*, in *Rass. parl.*, cit., p. 302.

<sup>7</sup> L. TRUCCO, *Audizione senatoriale in merito al d.d.l. S. 881 su “Legge elettorale: per una determinazione dei collegi indipendente dal numero dei parlamentari (Commissione Affari Costituzionali del Senato – giovedì 29 novembre 2018)”*, in *Consulta OnLine*, III-2019, p. 19.

l'elettore in molti casi si trova nella assoluta impossibilità di conoscere all'elezione di quale candidato avrà contribuito con il proprio voto.

L'esito di ciò è una compressione di quella che è stata definita la "effettività/efficacia" del voto, ossia la determinazione, e dunque anche la prevedibilità, di «quanto la scelta elettorale incida sull'elezione e ne determini un rapporto politicamente stringente, sebbene non vincolante con l'eletto»<sup>8</sup>, cosicché diminuirebbe la capacità del singolo elettore di influire sull'esito delle elezioni (c.d. efficacia elettiva *ex ante*), venendosi così a creare un «ridimensionamento del grado di rappresentatività dell'organo»<sup>9</sup>.

È appena il caso di evidenziare che il meccanismo delle pluricandidature accompagna ormai da tempo la legislazione elettorale italiana, e ha attraversato pressoché indenne le "tempeste" della giurisprudenza costituzionale che ha travolto dapprima parte della legge *Calderoli*, e successivamente alcune previsioni dell'*Italicum*. Vero è che una dichiarazione di parziale illegittimità è intervenuta sul punto con la sentenza n. 35 del 2017, anche se non sembra avere inciso sulla sostanza del problema, limitandosi piuttosto a dichiarare incostituzionale un sistema di pluricandidature che assegni al pluricandidato (nella legge oggetto dello scrutinio tale possibilità era riconosciuta al solo capolista) la facoltà di scegliere per quale circoscrizione optare, senza la predeterminazione di alcun criterio oggettivo<sup>10</sup>.

---

<sup>8</sup> G. PASSARELLI, *La riduzione della grandezza dell'Assemblea parlamentare e la rappresentanza territoriale in Italia: il ruolo della circoscrizione territoriale*, in *Federalismi.it – paper*, 15 aprile 2020.

<sup>9</sup> L. TRUCCO, *Audizione senatoriale in merito al d.d.l. S. 881 su "Legge elettorale: per una determinazione dei collegi indipendente dal numero dei parlamentari (Commissione Affari Costituzionali del Senato – giovedì 29 novembre 2018)"*, cit., p. 14.

<sup>10</sup> Val la pena rammentare il pensiero della Corte al riguardo: «L'assenza nella disposizione censurata di un criterio oggettivo, rispettoso della volontà degli elettori e idoneo a determinare la scelta del capolista eletto in più collegi, è in contraddizione manifesta con la logica dell'indicazione personale dell'eletto da parte dell'elettore, che pure la legge n. 52 del 2015 ha in parte accolto, permettendo l'espressione del voto di preferenza. L'opzione arbitraria consente al capolista bloccato eletto in più collegi di essere titolare non solo del potere di prescegliere il collegio d'elezione, ma altresì, indirettamente, anche di un improprio potere di designazione del rappresentante di un dato collegio elettorale, secondo una logica idonea, in ultima analisi, a condizionare l'effetto utile dei voti di preferenza espressi dagli elettori. (...) Da questo punto di vista, non errano i giudici *a quibus* laddove lamentano che l'opzione arbitraria affida irragionevolmente alla decisione del capolista il destino del voto di preferenza espresso dall'elettore nel collegio prescelto, determinando una distorsione del suo esito in uscita, in violazione non solo del principio dell'uguaglianza ma anche della personalità del voto, tutelati dagli artt. 3 e 48, secondo comma, Cost. Né la garanzia di alcun altro interesse di rango costituzionale potrebbe bilanciare tale lesione, poiché la libera scelta dell'ambito territoriale in cui essere eletto – al

La Corte ha poi riconosciuto che la scelta, tra i possibili criteri per predeterminare il collegio in cui dichiarare eletto il pluricandidato, spetti «alla ponderata valutazione del legislatore», pur garantendo comunque una normativa elettorale di risulta immediatamente applicabile mediante la permanenza del sorteggio, quale criterio residuale, nella stessa disposizione parzialmente caducata.

La soluzione che, infine, è stata individuata nella legge n. 165 del 2017, secondo cui «Il deputato eletto in più collegi plurinominali è proclamato nel collegio nel quale la lista cui appartiene ha ottenuto la minore cifra elettorale percentuale di collegio plurinominali», pur se soddisfattiva delle indicazioni fornite dalla Corte, non risolve la questione di fondo: quella, cioè, di un meccanismo che, combinato all'inevitabile scivolamento dei seggi, determina un'ampia imprevedibilità del voto espresso dall'elettore. Di talché, la predefinitività di un criterio elimina senz'altro il carattere arbitrario della scelta del plurieletto, destinata peraltro a incidere anche sulla sorte degli altri candidati, ristabilendo, dunque, sotto questo profilo, una omogeneità di posizione tra gli stessi, anche se non mi pare apporti alcun valore aggiunto ai fini del rispetto dei principi di libertà e di personalità del voto. Detto altrimenti, «l'indicazione personale» dell'eletto da parte degli elettori – per utilizzare l'espressione che ricorre nella giurisprudenza costituzionale – riceve un nocimento insanabile fintantoché resterà la possibilità di pluricandidature; tanto più quanto più ampia sarà questa possibilità. Ciò, a maggior ragione, nel caso in cui ci fosse la prevista riduzione del numero dei parlamentari, determinando questa una maggiore incidenza percentuale del fenomeno richiamato rispetto al numero degli eletti.

Guardando ai collegi uninominali, invece, nei quali non si pone un problema di eventuali pluricandidature (ammesse solo nei collegi plurinominali), la compressione della libertà di scelta e della personalità del voto è determinata da ragioni esclusivamente numeriche. La drastica riduzione del loro numero, che conseguirebbe all'entrata in vigore della riforma – come già detto da 232 a 147 alla Camera dei deputati, e da 116 a 74 al Senato secondo la proporzione definita dalla legge n. 51 del 2019 – comporta infatti una proporzionale diminuzione delle probabilità che l'elezione possa essere considerata il risultato di una indicazione personale dei candidati da parte degli elettori.

Se è certo che la possibilità di scegliere un “proprio” candidato diminuisce all'aumentare del rapporto numerico tra elettori ed eletti, più dubbio potrebbe

---

fine di instaurare uno specifico legame, in termini di responsabilità politica, con il corpo degli elettori appartenenti ad un determinato collegio – potrebbe semmai essere invocata da un capolista che in quel collegio abbia guadagnato l'elezione con le preferenze, ma non certo, ed in ipotesi a danno di candidati che le preferenze hanno ottenuto, da un capolista bloccato».



essere l'aspetto della sua conoscibilità, ritenuta dalla Corte precondizione per potere esprimere una scelta consapevole (e, perciò solo, libera e personale).

Anche in questo caso, se non è sicuro che essa possa diminuire rispetto alla situazione attuale, ben difficilmente è ipotizzabile che possa aumentare. Il dato numerico non è in sé decisivo, potendo anche altri elementi assumere rilievo, come a breve si dirà<sup>11</sup>; tuttavia, esso ha un suo peso del quale è necessario tenere conto.

3. Se così è, si comprende la centralità indiscussa di quello che è stato definito un approccio sistemico alla materia elettorale, che richiederebbe un intervento non limitato al sistema elettorale in senso stretto, ma esteso anche alla normativa di contorno<sup>12</sup>; e, segnatamente, nell'ambito di questa, alla definizione di meccanismi che garantiscano una selezione democratica delle candidature all'interno e/o al di fuori dei partiti. Detto altrimenti: tanto più si riduce la "offerta" di candidati inseriti nelle liste, e dunque la possibilità di scelta da parte degli elettori, quanto più dovrebbe potersi garantire la trasparenza della selezione "a monte" degli stessi, e il preliminare coinvolgimento degli elettori.

Si apre o, per meglio dire, si riapre così il tema delle c.d. elezioni primarie che per tanto tempo ha animato il dibattito politico in Italia, e che ormai da un po' appare misteriosamente accantonato.

Che vi sia un nesso tra elezioni primarie e voto di preferenza – e di ambedue con i principi di personalità e di libertà del voto nel significato "forte" che a essi è stato attribuito dalla giurisprudenza costituzionale – è, a prima vista, evidente.

Tale nesso si svela in realtà piuttosto complesso dato che, come è stato osservato, si tratta di due strumenti diversi quanto all'elemento oggettivo, alle finalità, all'elemento temporale e al regime giuridico<sup>13</sup>; cionondimeno, i due hanno

---

<sup>11</sup> Rileva M. VOLPI, *La riduzione del numero dei parlamentari e il futuro della rappresentanza*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2020, p. 14: «La tesi secondo la quale più aumenta il numero di abitanti rispetto a quello dei rappresentanti tanto meno diretto e continuativo finisce per essere il rapporto tra questi ultimi e gli elettori non è del tutto convincente sia perché assolutizza il dato numerico, che è mutato nel tempo e costituisce una variabile dipendente da valutazioni del grado sia di rappresentatività sia di funzionalità del Parlamento, sia perché sottovaluta l'incidenza di altri fattori sulla maggiore o minore "vicinanza" tra eletti e rappresentanti, quali la scelta democratica o verticistica delle candidature, l'ampiezza delle circoscrizioni elettorali, il riconoscimento o meno della libertà dell'elettore di scegliere i propri rappresentanti, la formula elettorale utilizzata che più è distorsiva più lascia privi di rappresentanza ampi settori dell'elettorato».

<sup>12</sup> G. TARLI BARBIERI, *La proposta di riforma elettorale all'esame della 1ª Commissione permanente della Camera: alcune notazioni a margine (schema dell'audizione presso la 1ª Commissione permanente della Camera, 17 giugno 2020)*, cit., p. 2.

<sup>13</sup> L. GORI, *Le elezioni primarie nell'ordinamento costituzionale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018, pp. 360 ss.

un punto di contatto nella funzione di selezione dei candidati e, in ragione di ciò, costituiscono declinazioni differenti dei principi di libertà e di personalità del voto. Si potrebbe anche ritenere che l'effetto complessivo della combinazione tra i due strumenti non sia necessariamente svantaggioso: la valorizzazione della selezione mediante elezioni "primarie", anticipando la competizione interna al partito, potrebbe evitare che questa si consumi al momento dell'elezione "secondaria", nel caso in cui si svolga con il meccanismo delle preferenze.

Ma, come è noto, non mancano valutazioni più critiche nei confronti delle elezioni primarie che possono rivelarsi un tentativo, spesso condotto con modalità confuse e maldestre, di rispondere alla c.d. crisi dei partiti politici<sup>14</sup>.

Quanto a quest'ultima categoria, e a quella sovente individuata come parallela, della crisi della rappresentanza politica, in alcuni casi declinata anche come crisi dei rappresentati<sup>15</sup>, esse rischiano ormai di "tramandarsi", senza alcuna reale capacità di fornire chiavi di lettura davvero utili di fronte alle dinamiche istituzionali più recenti.

Senza volersi spingere troppo indietro, e a mo' di mero esempio, rammento il contributo di Antonio Baldassarre, apparso nel 1982, dal titolo *Partiti e società: una crisi di legittimazione*; ancora, pochi anni dopo e tra i tanti, il contributo di Damiano Nocilla dal titolo assai evocativo *Crisi della rappresentanza e partiti politici* apparso sulla rivista *Giurisprudenza Costituzionale* del 1989. Nel 2002, in un contributo di Lorenza Carlassare intitolato *Rappresentanza politica: un concetto complesso*, si leggeva: «(...) la rappresentanza ritorna all'attenzione, come già dicevo, nei momenti in cui il concetto è in crisi perché qualcosa sta cambiando nelle istituzioni, nel sistema politico o nella società».

Ed ancora – siamo nel 2008 – Gaetano Azzariti nel contributo *Cittadini, partiti e gruppi parlamentari: esiste ancora il divieto di mandato imperativo?* dedicava un intero paragrafo a *La crisi dei soggetti della rappresentanza (eletti, elettori, partiti); la scomparsa dell'agire politico*. Infine, anche in tempi più recenti, si trova una costante conferma della condizione di crisi dei partiti e della rappresentanza politica. Cito, anche in questo caso come semplice esempio, il volume collettaneo del 2018 curato da Paola Bilancia dal titolo, emblematico, *Crisi della rappresentanza politica nella democrazia contemporanea*.

---

<sup>14</sup> Condivido alcune delle perplessità di R. CALVANO, *Le primarie e altri falsi antidoti alla crisi dei partiti in Italia*, in *costituzionalismo.it*, 2/2017.

<sup>15</sup> La fortunatissima espressione è di M. LUCIANI, *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato*, in N. ZANON, F. BIONDI (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica. Atti del Convegno Milano, 16-17 marzo 2000*, Milano, Giuffrè, 109 ss.

Insomma, sulla circostanza che, almeno dalla metà degli anni settanta, i partiti siano in crisi pare esserci un accordo pressoché unanime<sup>16</sup>.

Se non fosse che, nel frattempo, sono trascorsi quasi quarantacinque anni; sicché, quella della “crisi” dei partiti e della connessa “crisi” della rappresentanza politica rischia ormai di apparire una categoria *omnibus*, un contenitore assai ampio, all’interno del quale finiscono con il confluire, più o meno indistintamente, tutte le dinamiche che accompagnano e attraversano l’evoluzione dell’esperienza partitica, specie sulla scia dei processi di riforma che si realizzano dall’inizio degli anni novanta in poi, e con particolare riguardo alla disciplina elettorale. Proprio tale carattere di indistinzione della categoria richiamata ne costituisce un evidente limite; essa mostra la corda, scoprendosi davvero di dubbia utilità, soprattutto quale chiave di lettura degli sviluppi più recenti del sistema dei partiti e della stessa nozione di rappresentanza politica.

Addirittura, ricorrendo a un’iperbole, si potrebbe opinare che il ricorso a tale categoria – una volta persa la indubbia valenza interpretativa che aveva egregiamente svolto per lungo tempo – abbia finito con il diventare una vera e propria voragine, un buco nero, capace di fagocitare tutto ciò che la circonda, la precede o la segue. In altre parole: buona parte della inattuazione o della tardiva attuazione costituzionale prima, la scarsa governabilità, l’allontanamento dalla politica e il crescente astensionismo dopo, così come i ripetuti fallimenti dei tentativi di riforma organica della Costituzione, sono stati e sono ancora oggi tutti, in qualche misura, letti e interpretati quali conseguenza di un’unica, vera, causa: la crisi del partito e della rappresentanza politica. Secondo tale ricostruzione, perciò, v’è solo un indiscusso “colpevole”: il partito politico o meglio, quel che resta del modello “vero” di partito che era stato disegnato in Costituzione. Ciò, peraltro, muovendo dalla premessa – in realtà tutta da dimostrare sul piano del diritto

---

<sup>16</sup> Non manca, tuttavia, chi dubita della opportunità di prospettare, come dato ormai certo, la «morte dei partiti». Così, per esempio, S. STAIANO, *Forma di governo e sistema dei partiti*, in ID. (a cura di), *Nella rete dei partiti. Trasformazioni della politica, forma di governo e Network Analysis*, Napoli, 2014, VIII, a mio avviso condivisibilmente, mette in guardia dal pericolo derivante dalla confusione tra “trasformazione” ed “estinzione” dei partiti.

Anche C. DE FIORES, *Dai partiti democratici di massa ai partiti post-democratici del leader. Profili costituzionali di una metamorfosi*, in *costituzionalim.it*, 1/2018, spec. 216 ss., affronta il tema con l’obiettivo di comprendere «cosa sono diventati i partiti politici nel XXI secolo», davanti al dilemma se si sia di fronte ad una «novazione» piuttosto che ad una «estinzione».

Spostandoci dall’ambito dell’analisi giuridica del fenomeno alle riflessioni elaborate dalla scienza politica, non sono mancati rilievi critici nei confronti di una ricostruzione della crisi dei partiti politici che appare oggi meritevole di una ampia riconsiderazione. Si veda in particolare A. MASTROPAOLO, *Crisi dei partiti o decadimento della democrazia*, in *costituzionalismo.it*, 1/2005.

costituzionale – che nella Costituzione fosse stato davvero tratteggiato un “modello” di partito politico.

Sarebbe forse più opportuno procedere lungo la strada di una democratizzazione dell’organizzazione interna dei partiti che possa garantire anche l’individuazione di modalità predefinite e trasparenti di selezione delle candidature per le cariche politiche. E, su tale terreno, qualche intervento è stato fatto, seppur timido e scarsamente efficace, anche in ragione della resistenza che i partiti stessi manifestano nei riguardi di tali operazioni<sup>17</sup>.

Una rinnovata riflessione sul tema potrebbe, invece, contribuire a una razionalizzazione dei percorsi che conducono alla scelta dei candidati, all’inserimento degli stessi all’interno delle liste e così anche a una “sdrammatizzazione” della alternativa tra liste bloccate e voto di preferenza<sup>18</sup>.

Credo, perciò, che la riforma costituzionale approvata possa costituire una occasione da non perdere per riprendere a ragionare su un punto cruciale che attiene al rapporto tra eletti ed elettori, e più ampiamente sullo “stato” della rappresentanza politica nel nostro ordinamento.

Nel caso di esito positivo del referendum, poi, la semplice opportunità si trasformerebbe in necessità ineludibile di un intervento nella direzione indicata, sì da consentire che la riduzione del numero dei parlamentari non si traduca in una compressione eccessiva della possibilità di scelta da parte degli elettori e, perciò, in ultima istanza, della libertà e della personalità del diritto di voto.

---

<sup>17</sup> Su tali interventi si vedano i contributi contenuti in F. BIONDI, G. TARLI (a cura di), *Il finanziamento della politica*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2016.

<sup>18</sup> Come rileva TARLI BARBIERI, *La proposta di riforma elettorale all’esame della 1<sup>a</sup> Commissione permanente della Camera: alcune notazioni a margine (schema dell’audizione presso la 1<sup>a</sup> Commissione permanente della Camera, 17 giugno 2020)*, cit. p. 11 «Stante anche l’assenza di un’attuazione legislativa dell’art. 49 Cost, in direzione di un’affermazione di regole di democrazia e trasparenza nei processi decisionali interni ai partiti, sul voto di preferenza si sono scaricati significati forse eccessivi e legati in definitiva, addirittura alla libertà di voto (come affermato, con riferimento alla legge n. 270/2005, dalla sent. 1/2014)».