

COMMISSIONE I
AFFARI COSTITUZIONALI, DELLA PRESIDENZA
DEL CONSIGLIO E INTERNI

RESOCONTO STENOGRAFICO

INDAGINE CONOSCITIVA

4.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 17 GIUGNO 2020

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **GIUSEPPE BRESCIA**

INDICE

	PAG.		PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:		PER LA DETERMINAZIONE DEI COLLEGI ELETTORALI PLURINOMINALI »	
Brescia Giuseppe, <i>Presidente</i>	3	Audizione del professor Giovanni Tarli Barbieri, Professore di diritto costituzionale presso l'Università degli studi di Firenze:	
INDAGINE CONOSCITIVA NELL'AMBITO DELL'ESAME DELLA PROPOSTA DI LEGGE C. 2329 BRESCIA, 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		Brescia Giuseppe, <i>Presidente</i>	3, 7, 8
		Forciniti Francesco (M5S)	7
		Magi Riccardo (Misto-+E-CD)	7
		Tarli Barbieri Giovanni, <i>Professore di diritto costituzionale presso l'Università degli studi di Firenze</i>	3, 7

N. B. Sigle dei gruppi parlamentari: MoVimento 5 Stelle: M5S; Lega - Salvini Premier: Lega; Forza Italia - Berlusconi Presidente: FI; Partito Democratico: PD; Fratelli d'Italia: FdI; Italia Viva: IV; Liberi e Uguali: LeU; Misto: Misto; Misto-Noi con l'Italia-USEI-Cambiamo!-Alleanza di Centro: Misto-NI-USEI-C!-AC; Misto-Minoranze Linguistiche: Misto-Min.Ling.; Misto-Centro Democratico-Radicali Italiani-+Europa: Misto-CD-RI-+E; Misto-MAIE - Movimento Associativo Italiani all'Estero: Misto-MAIE; Misto-Popolo Protagonista - Alternativa Popolare: Misto-PP-AP.

	PAG.		PAG.
Audizione del professor Daniele Porena, Professore di istituzioni di diritto pubblico presso l'Università degli studi di Perugia:		Porena Daniele, <i>Professore di istituzioni di diritto pubblico presso l'Università degli studi di Perugia</i>	8, 15
Brescia Giuseppe, <i>Presidente</i>	8, 12, 15, 17	Prisco Emanuele (FdI)	14
Ceccanti Stefano (PD)	15	<i>ALLEGATI:</i>	
Corneli Valentina (M5S)	14	<i>Allegato 1:</i> Memoria presentata dal professor Giovanni Tarli Barbieri	18
D'Ettore Felice Maurizio (FI)	14	<i>Allegato 2:</i> Memoria presentata dal professor Daniele Porena	33
Fiano Emanuele (PD)	12		
Forciniti Francesco (M5S)	15		
Magi Riccardo (Misto-+E-CD)	13		

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
GIUSEPPE BRESCIA

La seduta comincia alle 13.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata attraverso la trasmissione diretta sulla *web-tv* della Camera dei deputati.

Audizione del professor Giovanni Tarli Barbieri, Professore di diritto costituzionale presso l'Università degli studi di Firenze.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva in relazione all'esame della proposta di legge C. 2329 Brescia, 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 », l'audizione del professor Giovanni Tarli Barbieri, Professore di diritto costituzionale presso l'Università degli studi di Firenze, al quale chiedo cortesemente di contenere l'intervento in circa quindici minuti, in modo di consentire ai commissari di porre eventuali domande.

GIOVANNI TARLI BARBIERI, *Professore di diritto costituzionale presso l'Università degli studi di Firenze*. Innanzitutto

vorrei ringraziare la I Commissione permanente della Camera e il suo presidente per l'invito a questa audizione, che mi ha davvero onorato. Inizierei il mio intervento con un auspicio. Enzo Cheli ha recentemente osservato che la legge elettorale rappresenta la regola fondamentale, la *Grundnorm* del sistema politico, e in quanto tale essa va inquadrata nell'impianto costituzionale come anello di congiunzione tra Costituzione formale e Costituzione materiale. La conseguenza è che in linea di principio la legislazione elettorale dovrebbe disporre di un grado di stabilità se non identico, quanto meno tendenzialmente comparabile con quello del dettato costituzionale, e non variare continuamente, secondo le contingenze del gioco politico. Ora, com'è noto, l'Italia non è andata in questa direzione, a partire dal 1993. Diversamente da tutte le altre democrazie consolidate, infatti, il nostro Paese ha visto una continua alternanza (si è parlato di un « ipercinetismo ») di leggi elettorali, nessuna delle quali ha retto a più di tre prove elettorali, e addirittura una (il cosiddetto « *Italicum* ») non ha mai trovato applicazione. Dunque, faccio mio l'auspicio che si possa addivenire alla definizione di un testo non motivato da esigenze meramente congiunturali e ampiamente condiviso sul piano politico. D'altra parte, però, l'eventuale entrata in vigore della legge costituzionale sulla riduzione del numero dei parlamentari determinerebbe un impatto significativo sulle vigenti leggi elettorali, dando luogo a problemi non irrilevanti soprattutto al Senato, con riferimento alla maggiore selettività (soprattutto per le formazioni medie e medio-piccole), alla rappresentanza territoriale e alla delimitazione dei collegi uninominali, assai più grandi e marcatamente disomogenei sul piano de-

mografico tra circoscrizione e circoscrizione; problemi, questi, che nemmeno la legge n. 51 del 2019 ha potuto e può risolvere. Peraltro, nemmeno le vigenti leggi elettorali potrebbero, nel caso di approvazione della legge costituzionale in questione, trovare immediata applicazione, essendo necessaria la nuova perimetrazione dei collegi uninominali.

Un secondo auspicio che mi sento di rivolgere alla Commissione è quello di un approccio sistemico ad un'eventuale riforma elettorale, che cioè non dovrebbe limitarsi soltanto al cuore dei sistemi elettorali, vale a dire ai meccanismi di trasformazione dei voti in seggi. In materia elettorale è necessario un approccio sistemico che investa anche la normativa di contorno, come esattamente intuito anche, da ultimo, dalla « Commissione Quagliariello ». Infatti, la nostra legislazione di contorno — che investe problemi come la democraticità interna ai partiti, il finanziamento, la disciplina della comunicazione politica, la prevenzione dei conflitti di interesse, le limitazioni dell'elettorato passivo — è in alcune parti una legislazione ormai arretrata, e quindi meritevole di aggiornamenti. Aggiungo il tema essenziale del procedimento elettorale, rispetto al quale l'impatto delle nuove tecnologie dovrebbe suggerire, come intuito da Feltrin e Fabrizio già oltre dieci anni fa, un'esigenza di reingegnerizzazione. D'altra parte, le recenti vicende del coronavirus hanno evidenziato problemi anche con riguardo al calendario elettorale, in parte vincolato al dettato costituzionale. Che cosa sarebbe successo se fossimo stati alla fine della legislatura? Come e con quale mezzo avremmo potuto rinviare eventualmente le elezioni politiche, se questa necessità si fosse verificata (e si è verificata in numerosi Paesi, come si evince da siti specializzati)?

Venendo al tema della riforma elettorale, dalla relazione alla proposta di legge C. 2329 e dal dibattito in seno a questa Commissione sembra emergere (anche se non in modo unanime) un *favor* verso una riforma elettorale improntata ad un metodo proporzionale di attribuzione dei seggi, anche a prescindere dall'eventuale entrata

in vigore della legge costituzionale sul numero dei parlamentari. Su questa scelta si deve osservare, in primo luogo, che la Corte costituzionale ha affermato a più riprese che in materia elettorale il legislatore gode di un'ampia discrezionalità, che però deve tenere conto delle indicazioni della giurisprudenza della stessa Corte (e, soprattutto, di quelle desumibili dalle sentenze n. 1 del 2014 e n. 35 del 2017). La lettura di queste sentenze porta a ritenere che l'eventuale scelta per un sistema proporzionale corretto da una soglia di sbarramento, con le precisazioni che farò a breve, sembra sottrarsi a dubbi di legittimità costituzionale, anche perché la Corte sembra particolarmente attenta, nella sua giurisprudenza, alle esigenze della rappresentanza. Certo, questa giurisprudenza non esclude modelli diversi, quali sistemi elettorali misti o anche maggioritari (c'è un passaggio della sentenza n. 35 del 2017 riferito al sistema francese, che la Corte sembra potenzialmente non escludere come possibile, in un'eventuale riforma elettorale riferita al caso italiano). Credo invece che sia complicata la prospettiva di resuscitare il premio di maggioranza, non solo perché già censurato due volte dalla Corte costituzionale (e la terza censura sarebbe francamente poco auspicabile), ma anche perché difficilmente compatibile con l'assetto bicamerale paritario del nostro Parlamento e con l'interpretazione maggioritaria dell'articolo 57, primo comma, della Costituzione, che non sembra consentire un'allocatione su base nazionale dei seggi con riferimento al Senato.

Venendo ai contenuti della proposta di legge di legge C. 2329 Brescia, mi limito a osservare quanto segue. In primo luogo, questa proposta di legge eliminerebbe alcuni degli aspetti più criticati, o comunque discussi, della vigente legge elettorale: il voto unico per il collegio uninominale e per la parte proporzionale; la pluralità delle soglie di sbarramento (per le coalizioni, per le liste singole, la soglia all'1 per cento di « utilità » per la coalizione ma non per la lista); l'apparentamento in coalizione, che ha dato luogo ad aggregazioni elettorali, ma non a coalizioni che in quanto tali

esprimono un vero e proprio progetto di governo; l'indicazione del capo unico della forza politica, una previsione che la Corte costituzionale ha molto depotenziato e della quale si può senz'altro evidenziare l'inutilità, più che la pericolosità, sul piano sistemico.

Un altro elemento che vedo con favore è la coerenza con proposte di legge costituzionale attualmente all'esame del Parlamento: quella sull'equiparazione dell'elettorato attivo e passivo tra le due Camere (nel testo non si individua più l'età, ma si fa riferimento all'età prevista dalle norme costituzionali) e quella relativa alla revisione dell'articolo 57, primo comma, della Costituzione, della quale condivido le finalità, ma sui cui contenuti mi permetto di esprimere qualche riserva, perché il testo, così come formulato, potrebbe aprire qualche problema interpretativo e sistemico non di poco conto (l'interpretazione della « base circoscrizionale » non è a mio parere chiarissima, e per di più conviverebbe con la garanzia dell'assegnazione necessaria di un certo numero di seggi alle regioni: tutto questo *mix* rischierebbe di dar luogo a problemi interpretativi non di poco momento).

Sulle caratteristiche essenziali del modello, direi che l'elemento più importante è la soglia di sbarramento al 5 per cento e il cosiddetto « diritto di tribuna ». Sulla soglia di sbarramento al 5 per cento, premetto di non condividere la tesi — che pure alcuni colleghi hanno espresso — per cui della soglia di sbarramento ci sarebbe poco bisogno, perché con la riduzione del numero dei parlamentari già la soglia implicita sarebbe cresciuta. Ma sarebbe cresciuta di quanto? Ho provato a fare alcune simulazioni: con 400 deputati assegnati a livello nazionale si otterrebbero seggi anche con lo 0,15 per cento. Quindi, il problema della soglia di sbarramento c'è. Se passassimo a un'assegnazione nazionale anche al Senato, la soglia di sbarramento sarebbe un po' più alta, ma sarebbe comunque intorno allo 0,6 per cento. Chi si ricorda quello che avveniva alle elezioni europee prima del 2009 sa che, con un numero anche assai più basso di seggi, una percentuale anche irri-

soria di voti poteva consentire la rappresentanza.

Sull'adeguatezza della soglia di sbarramento, non vedo problemi dal punto di vista della legittimità costituzionale, alla stregua della giurisprudenza anche più recente (ricordo, in particolare, la sentenza n. 139 del 2015 e la sentenza n. 239 del 2018, riferita alle elezioni europee). Semmai il problema, più che da un punto di vista della legittimità costituzionale, può essere quello dell'adeguatezza dal punto di vista politico, ma non è un professore di diritto costituzionale che può risolvere tale questione. In ogni caso, se l'obiettivo della soglia di sbarramento è quello di contenere la frammentazione politico-partitica, occorre tenere conto del fatto che essa non passa soltanto attraverso la formula elettorale. Fenomeni di frammentazione sono imputabili anche a istituti che sono prima e dopo l'assegnazione dei seggi: prima dell'assegnazione, mi riferisco ad esempio alla presentazione delle liste, con i meccanismi vigenti di esenzione dalla raccolta delle firme per alcune formazioni politiche, che, così come sono formulati, pongono dubbi seri di legittimità costituzionale, in relazione all'articolo 3 della Costituzione; a valle della competizione elettorale, non vanno dimenticati, ad esempio, i criteri di composizione dei gruppi parlamentari: specie se sono criteri soltanto numerici come alla Camera, quella frammentazione che pensiamo di avere escluso dalla porta del sistema elettorale rischia di rientrare dalla finestra dell'organizzazione del Parlamento.

Per quanto riguarda il diritto di tribuna, mi limito a osservare due questioni. Intanto, se rimane la base regionale al Senato, da una simulazione che ho effettuato soltanto la Lombardia potrebbe assicurarla. Infatti, con 200 senatori, se entra in vigore la revisione costituzionale, e con 11 regioni che ne eleggono meno di 10, è abbastanza difficile, se non impossibile, sia pure con la formula Imperiali, che con meno del 5 per cento si possa riuscire a ottenere un quoziente intero. Al di là di tale considerazione, ci sono due elementi sui quali mi permetto di richiamare la vostra attenzione. Il primo è un problema

di ragionevolezza che riguarda la Camera, soprattutto, perché il criterio è quello di tre quozienti in almeno due regioni: occorre infatti fare attenzione, perché le regioni non sono tutte uguali dal punto di vista della consistenza demografica, e le circoscrizioni non sono tutte uguali, per cui rischiamo di dare luogo a un esito nel quale con meno voti si ottiene il diritto di tribuna e con più voti si rimane privi di rappresentanza. Bisogna quindi fare attenzione alla geografia elettorale, perché rischiamo di dare vita ad un quadro poco sostenibile sul piano della ragionevolezza. Aggiungo che la proposta di legge non chiarisce in quale collegio plurinominali l'eletto con il diritto di tribuna si dovrebbe considerare (scusate il gioco di parole) eletto, perché mi pare che manchi qualche passaggio che chiarisca bene questo punto essenziale.

Quanto agli ulteriori problemi, mi limito ad accenni, avendo quasi esaurito il tempo a disposizione. Il primo problema è costituito dalle liste bloccate. È già stato evidenziato, in particolare dai colleghi Azzariti e Villone, che il problema delle liste bloccate rimane anche nella proposta di legge in esame, e per di più aggravato dal fatto che le liste sarebbero più ampie, almeno potenzialmente, potendo comprendere fino a otto candidati. Su questo, però, non me la sento di evidenziare sicuri dubbi di legittimità costituzionale alla stregua della sentenza n. 1 del 2014. Tuttavia, bisogna aver chiaro che il problema potenzialmente si può porre, in particolare dal punto di vista della conoscibilità da parte dell'elettore. Inoltre, con otto nomi sarebbe impossibile o molto difficile riprodurre i candidati sulla scheda elettorale; infatti, gli articoli 4, secondo comma, e 31, secondo comma, del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957, come modificati dalla proposta di legge in esame, non riproducono più la presenza dei candidati nella scheda elettorale. Le liste bloccate, poi, pongono il problema, noto, dell'individuazione di queste candidature, e quindi dell'assenza nel nostro ordinamento di una legge sulla selezione dei candidati all'interno dei partiti. Questo

non vuol dire resuscitare necessariamente il voto di preferenza, ma significa evidenziare che il voto di preferenza è auspicato da molti perché l'alternativa invece lascia soltanto alle segreterie dei partiti (almeno in molti di essi) l'indicazione dei candidati.

Rimangono le candidature plurime, che sono una peculiarità italiana, e che sono figlie però di un sistema elettorale la cui *ratio* di fondo mi lascia un po' perplesso: un sistema elettorale che parte dal livello nazionale, alla Camera arriva ad un livello circoscrizionale, e da lì nei collegi plurinominali. È un sistema elettorale che rende difficile sapere quali saranno i collegi plurinominali più competitivi (soprattutto per le liste medie o medio-piccole), ed anche per questo è un sistema elettorale che dal punto di vista dell'elettore a me non sembra del tutto trasparente. Ecco perché personalmente, se sistema elettorale proporzionale ha da essere, preferirei un modello che valorizzi il territorio e che « dia a ciascuno il suo », facendo a meno anche di soglie di sbarramento prefissate dal legislatore, o di diritti di tribuna. Il modello non è necessariamente quello spagnolo, dove le circoscrizioni sono molto, forse troppo piccole, ma può trattarsi di un sistema che perlomeno parta dai territori (come era la legge elettorale della Camera, prima del 1993, o come era anche quella del Senato, prima del 1993, come ricordato dal professor Azzariti).

Quanto alla rappresentanza di genere, sottopongo un'osservazione all'attenzione della Commissione. Il dottor Petitti, presidente dell'Ufficio elettorale centrale nazionale, in un'audizione presso la Giunta delle elezioni della Camera, il 4 ottobre 2018, ha evidenziato qualche problema interpretativo, in particolar modo in relazione alla mancanza di una specifica sanzione per il mancato rispetto della proporzione della rappresentanza di genere, di una specifica disciplina del sub-procedimento, tesa al rispetto della proporzione, e anche di un termine ragionevole entro il quale completare le verifiche. Questo ha dato luogo ad una « giurisprudenza », soprattutto al Senato, diversa da regione a regione, con esiti potenzialmente contraddittori. Aggiungo che

è stato il Ministero dell'interno, e non il legislatore, a chiarire che le prescrizioni a tutela della rappresentanza di genere si intendono riferite al numero delle candidature, e non a quello delle persone fisiche (come capite, ragionare in un senso o nell'altro dà luogo ad esiti potenzialmente diversi).

Concludo con una considerazione sulla Circoscrizione estero. Mi limito al sistema elettorale in senso stretto. Se dovesse entrare in vigore la revisione del numero dei parlamentari, assisteremmo a un'evidente asimmetria tra quanto affermato dalla legge (che qualifica il sistema elettorale come proporzionale) e gli effetti concreti: con un numero di senatori e di deputati che diminuirebbe drasticamente, questo sistema elettorale diventerebbe di fatto un sistema maggioritario, perché non poche ripartizioni eleggerebbero un solo parlamentare. Da qui l'esigenza di porre mano a qualche correttivo alla legge n. 459 del 2001 per evitare rischi seri di illegittimità costituzionale, alla stregua della sentenza n. 1 del 2014: se un sistema è proporzionale, deve funzionare in modo coerente (cosa che in questo caso, per ragioni numeriche, non potrebbe avvenire).

PRESIDENTE. Do la parola ai deputati che intendano porre quesiti o formulare osservazioni.

FRANCESCO FORCINITI. Intendo soffermarmi sul tema del diritto di tribuna. A mio avviso, in presenza di una soglia di sbarramento al 5 per cento è un istituto che assume una rilevanza ancora maggiore, non essendo possibile, per esempio, utilizzare dei contrappesi come nel sistema tedesco, in cui ci sono i collegi uninominali, però il numero dei parlamentari non è fisso. Una sorta di diritto di tribuna, in presenza di una soglia di sbarramento elevata, lo si deve garantire a quelle forze politiche che comunque dimostrino di avere un consenso significativo, seppur in determinati ambiti territoriali e non su tutto il territorio nazionale. Ho ascoltato con molta attenzione i suoi riferimenti a una possibile irragionevolezza del diritto di tribuna, così

come è stato impostato nel testo in esame. Le chiedo se da parte sua vi può essere anche un suggerimento, perché ancorarlo alle regioni è la cosa forse più immediata, più logica, e che può sembrare anche più giusta dal punto di vista dei diritti di rappresentanza. Volevo sapere se può suggerirci qualche traccia per individuare un metodo che possa, da una parte, garantire alle forze medio-piccole un diritto di tribuna, in presenza di una soglia di sbarramento abbastanza alta, senza incentivare eccessivamente la frammentazione del quadro politico, e, dall'altra, fare in modo che sia una soluzione ragionevole che non rischi di incorrere nelle censure della Corte costituzionale.

RICCARDO MAGI. Intervengo sulla stessa questione sollevata dal collega Forciniti. Proprio alla luce delle distorsioni, da lei illustrate, che potrebbero presentarsi nell'applicazione del diritto di tribuna, non potrebbe essere più opportuno eliminare il diritto di tribuna e abbassare la soglia di sbarramento, perseguendo un'analoga finalità ed eliminando quelle distorsioni che possono esserci nella previsione attuale del testo?

PRESIDENTE. Do la parola al professor Tarli Barbieri per la replica.

GIOVANNI TARLI BARBIERI, *Professore di diritto costituzionale presso l'Università degli studi di Firenze.* Quanto alla domanda dell'onorevole Magi, da un punto di vista di stretta legittimità la soglia di sbarramento si può certamente ridurre. Il tema che però dobbiamo aver ben presente è che un sistema proporzionale in quanto tale apre una questione sistemica: io sono dell'avviso che se sistema proporzionale ha da essere e se, soprattutto, la soglia di sbarramento venisse rivista al ribasso rispetto alla proposta attualmente all'esame della Commissione, dovremmo preoccuparci anche delle conseguenze che una legge elettorale di questo genere avrebbe sulla forma di governo, visto che la legge elettorale è un tassello fondamentale che da solo non riesce a determinare il funzionamento,

ma che influenza profondamente il funzionamento di una forma di governo. Questa considerazione aprirebbe un altro capitolo, che però bisogna avere ben presente, perché se abbassiamo la soglia di sbarramento rischiamo di aprire a una pluralità di forze politiche, che potrebbe non rendere facile la governabilità — termine che a molti miei colleghi non piace — complessiva del sistema.

Per quanto riguarda la domanda dell'onorevole Forciniti, il problema lo vedo con riferimento al testo formulato per la Camera, ma per il Senato il problema è diverso, perché, se rimane la base regionale e passiamo a 200 senatori, il problema è che il diritto di tribuna, seppur previsto sulla carta, rischierebbe di non avere alcun effetto concreto. Ho provato a fare una simulazione riferita alle elezioni del Parlamento europeo (una simulazione non corretta, perché la base elettorale della Camera è ancora quella dei venticinquenni), e, per ragioni puramente matematiche, ci sarebbe un solo caso, in Lombardia, riferito a +Europa, in cui ci sarebbe un seggio assegnato con il diritto di tribuna (si tratta di una simulazione su cui invito al massimo della prudenza, in quanto riferita alle elezioni del Parlamento europeo). Per quanto riguarda la Camera, è probabilmente il combinato disposto di circoscrizione e regione che può dar luogo a effetti distorsivi, e al riguardo, si potrebbe provare a lavorare sulla dimensione delle circoscrizioni, ma, con le 28 che abbiamo, rischi di irragionevolezza potrebbero non essere eliminati. Se si agisce su base territoriale, bisogna aprire una riflessione sull'adeguatezza delle circoscrizioni riferite alla Camera, altrimenti bisogna ragionare su altre soluzioni, come potrebbe essere quella del raggiungimento di una certa soglia (ma anche questa soluzione potrebbe non essere banale, dal punto di vista sia della ragionevolezza complessiva sia del funzionamento del sistema).

PRESIDENTE. Avverto che il professor Tarli Barbieri ha messo a disposizione della Commissione una memoria, di cui autorizzo la pubblicazione in calce al resoconto

stenografico della seduta odierna (*vedi allegato 1*).

Nessun altro chiedendo di intervenire, ringrazio e saluto il professor Tarli Barbieri.

Dichiaro quindi conclusa l'audizione.

Audizione del professor Daniele Porena, Professore di istituzioni di diritto pubblico presso l'Università degli studi di Perugia.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva in relazione all'esame della proposta di legge C. 2329 Brescia, 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 », l'audizione del professor Daniele Porena, Professore di istituzioni di diritto pubblico presso l'Università degli studi di Perugia, al quale chiedo cortesemente di contenere l'intervento in circa 15 minuti.

DANIELE PORENA, *Professore di istituzioni di diritto pubblico presso l'Università degli studi di Perugia*. Ringrazio tutta la Commissione per l'onore che mi è stato concesso nell'essere audito quest'oggi. La proposta di legge C. 2329 rappresenta nel suo complesso un'ipotesi di modifica assai rilevante della legge elettorale vigente e, per certi aspetti, ancora più radicale se posta in confronto con la tendenza più o meno spiccatamente maggioritaria (che ha caratterizzato la legislazione elettorale degli ultimi anni). Infatti, laddove la proposta di legge venisse approvata, si tornerebbe ad un sistema elettorale a struttura proporzionale con applicazioni non molto dissimili rispetto a quelle già note al passato. Al di là delle questioni relative alla geografia dei collegi, delle circoscrizioni, o dei criteri tecnici di computo, dei resti e dei quozienti,

il sistema ipotizzato, rispetto alle esperienze anteriori al 1994, differisce per l'assenza del voto di preferenza e per l'introduzione di una robusta soglia di sbarramento per l'accesso alla rappresentanza. Innanzitutto, vorrei chiarire il mio punto di vista generale sull'impostazione del progetto di legge e sul ripristino del sistema proporzionale nella legislazione elettorale. La mia opinione, che tenterò di argomentare, è in generale favorevole. Il principio proporzionale, che non è in nessun modo canonizzato dalla Carta costituzionale, a mio parere identifica il principio e il sistema più coerente con la struttura generale che il costituente volle imprimere alla nostra forma di governo. D'altronde, non è un caso, che la stessa Assemblea Costituente approvò il famoso « ordine del giorno Giolitti », in base al quale si ritenne che l'elezione dei membri della Camera dei deputati dovesse avvenire secondo il sistema proporzionale. Allora fu approvato un ordine del giorno, la norma non fu evidentemente inserita nella Costituzione (prudentemente, senza dubbio), ma questa circostanza già disvela quale fosse l'interpretazione complessiva che il costituente volle all'epoca dare alla complessiva struttura della nostra forma di governo. La mia opinione è che il sistema proporzionale tende a valorizzare la centralità del Parlamento, soprattutto nei rapporti tra questo e il Governo. Sul punto, un cenno all'esperienza degli ultimi 25 anni credo sarà di aiuto a comprendere il senso della mia riflessione. L'adozione di leggi elettorali prevalentemente maggioritarie, con sistemi a collegi uninominali, oppure a liste concorrenti con premio di maggioranza, ha favorito la percezione comune, presso l'elettorato, che la scelta di volta in volta effettuata non fosse indirizzata alla composizione del Parlamento nazionale quanto piuttosto alla designazione del Governo; percezione acuita dalla ricorrente previsione normativa circa il collegamento tra le liste elettorali (la preventiva costruzione di coalizioni tra partiti) e persino circa l'indicazione preventiva del nominativo del *leader* della coalizione, o del partito (sovente poi nella legislazione recente, indi-

cato come « capo del partito capo, o della coalizione »; espressione che per molteplici ragioni non giudico molto felice). In estrema sintesi, l'elettore comune, trovando sulla scheda elettorale l'indicazione delle coalizioni e dei rispettivi *leader*, ha finito comprensibilmente per orientare la propria scelta in favore di colui dal quale avrebbe voluto essere governato, piuttosto che in favore di coloro dai quali avrebbe voluto essere rappresentato. La ricaduta istituzionale della constatazione mi sembra che si sia poi riverberata grandemente nei rapporti tra Governo e Parlamento. Se già in epoca proporzionale, si era fatta strada, nella letteratura scientifica, la descrizione di un Governo come « comitato direttivo del Parlamento », questa descrizione ha incontrato negli ultimi anni solide conferme; basti solo pensare ai condizionamenti che l'impulso governativo esercita sull'agenda dei lavori parlamentari (e alle assai scarse probabilità di successo che accompagnano l'iniziativa legislativa di origine parlamentare). Cercherò di illustrare come ci si è orientati negli ultimi 25 anni di legislazione elettorale. L'adozione di sistemi maggioritari associati alla soppressione del sistema delle preferenze e alla prevista indicazione del capo della coalizione (o del partito) ha finito non solo per porre sotto *stress* la generale impostazione costituzionale (che non prevede l'elezione diretta del Presidente del Consiglio), ma perfino per compromettere il naturale ordine della relazione fiduciaria tra Parlamento e Governo. Una suggestione: si è arrivati al paradosso secondo cui non è stato più chi ambiva a ricoprire la carica governativa a dover conquistare la fiducia parlamentare, ma al contrario, chi ambiva a ricoprire la carica parlamentare a dover godere preventivamente, cioè per il solo fatto di avere accesso alle liste elettorali della fiducia del rispettivo *leader* politico (contestualmente candidato alla guida del Governo o alla carica governativa); un'ulteriore manifestazione di quel fenomeno di verticalizzazione del sistema politico-istituzionale, sul quale anche in altre occasioni mi ero intrattenuto. La dinamica delle relazioni tra Governo e Parlamento ne è un'uscita persino capo-

volta rispetto alla filosofia costituzionale, ancorché il Parlamento — che almeno nelle intenzioni dei costituenti, avrebbe dovuto essere il motore propulsivo di ogni dinamica istituzionale — ha finito per essere talvolta derubricato a una sorta di collegio di ratifica delle decisioni del Governo, che a sua volta, invece, ha assunto sempre più il ruolo di comitato direttivo del Parlamento. Questo sistema che si è venuto a configurare — può piacere o non piacere nel merito — però sul piano tecnico non è quello che ispira la struttura costituzionale e la sua vocazione eminentemente parlamentarista; rimanendo all'interno di questa cornice costituzionale, il sistema che si è venuto a costruire nel tempo comporta alcune forzature. Dovendo esprimere un parere tecnico e non una preferenza politica, non posso fare altro che sottolineare la circostanza. Tornando più da vicino alla legge elettorale, il sistema proporzionale sembra avere il pregio di decomprimere l'istituto della fiducia parlamentare, emancipandolo da quegli spazi assai angusti, nei quali negli ultimi anni è stato collocato a causa delle pesanti ipoteche introdotte dal voto maggioritario e dal meccanismo di designazione diretta dei candidati alla Presidenza del Consiglio (meccanismo surrettiziamente mascherato dietro l'indicazione del *leader* del partito o della coalizione). Il sistema proporzionale, slegato da vincoli di coalizione, appare idoneo a valorizzare il ripristino di quei sistemi di filtraggio, che in altre epoche hanno favorito una più attenta selezione delle compagini governative. Il voto popolare finisce per essere filtrato attraverso il pieno esercizio delle prerogative parlamentari, correlate all'istituto della fiducia. Diversamente, il voto popolare, in una logica maggioritaria, è rivolto alla figura del *leader* che si intende favorire per la carica di Governo e appare più esposto a meccaniche emozionali, oppure alle mere capacità empatiche che il *leader* politico mostra nei confronti dell'opinione pubblica. Credo che questi siano elementi che, isolatamente considerati, non sono certo sufficienti a garantire alla selezione democratica gli esiti migliori. Conclusivamente trovo convincente l'imposta-

zione generale della proposta di legge, in quanto più coerente con la struttura parlamentarista, che, valorizzando e rafforzando l'istituto della fiducia, il costituente volle imprimere alla nostra Carta costituzionale. Nell'ottica di precisare meglio il mio punto di vista sulla proposta di legge in esame, aggiungo alcune brevi osservazioni. Trovo persuasiva l'ipotesi di temperare il rigore proporzionalista mediante l'introduzione di una robusta soglia di sbarramento (questo a presidio di essenziali condizioni di stabilità istituzionale). Dall'altro lato, come contraltare, condivido anche l'idea di garantire il cosiddetto « diritto di tribuna ». Questo è un elemento che io giudico non rinunciabile, nell'ottica di acquisire al dibattito parlamentare espressioni di possibile dissenso, che, viceversa, finirebbero per rifluire nei soli insidiosi, pericolosi, canali dell'extra parlamentarismo. Sul punto, vorrei segnalare quello che mi pare un limite che trapela dalla proposta in esame, cioè, nella configurazione ipotizzata, questo diritto di tribuna finirebbe per essere riconosciuto nelle sole circoscrizioni con il più elevato numero di seggi, con le soglie più basse di quoziente pieno. Un attento approfondimento supplementare credo debba essere rivolto a due ampie questioni ulteriori, che tratterò con necessaria brevità. La prima è quella rappresentata dal voto di preferenza, di cui anche nella proposta di legge in esame non vi è traccia. Solitamente, come meglio di me sapete, le diffidenze per il voto di preferenza sono alimentate dall'idea che con esso si trascinino e perpetuino fenomeni e abitudini di tipo clientelare o tendenze alla proliferazione incontrollata e incontrollabile delle spese elettorali. Tuttavia, continuo a ritenere che le patologie del voto di preferenza non abbiano rappresentato ragioni sufficienti per la sua definitiva e radicale espunzione dai sistemi elettorali (nella pratica medico-chirurgica, prima di procedere all'espianto di un organo si tenta quanto meno la cura e la riabilitazione, e credo che una constatazione analoga possa essere rivolta anche al mondo del diritto). L'adozione di sistemi adeguati, sistemi di *accountability* su candidati e campagne elet-

torali, unitamente a più rigorosi ed efficaci misure volte a garantire il rispetto di inderogabili limiti di spesa elettorale, sembrerebbero già di per sé poter concorrere efficacemente a tenere sotto controllo possibili meccanismi ed effetti distorsivi. Aggiungo che mi sembra assai curioso che il voto di preferenza continui ad essere serenamente dispensato agli elettori nelle elezioni comunali e regionali, dove la maggiore prossimità del cittadino agli interessi curati dalle rispettive amministrazioni acuisce ancora di più i rischi ai quali prima facevo riferimento, mentre invece non ve ne è traccia per quello che attiene ai meccanismi di elezione dei parlamentari, i cui rapporti con gli elettori, per opposte ragioni, tendono ad essere più rarefatti. Al contrario, l'importanza del voto di preferenza si mostra sotto molteplici profili. In primo luogo, il voto di preferenza concorrerebbe a rivitalizzare il sistema dei partiti politici (un sistema al quale l'articolo 49 della Costituzione assegna una non trascurabile rilevanza); sotto questo aspetto il voto di preferenza orienterebbe il sistema dei partiti verso la necessità di rinsaldare il rispettivo radicamento nei territori, restituendo loro un ruolo di mediazione, in parte smarrito nel tempo, tra corpo elettorale e organi istituzionali. Al contrario, laddove i candidati sopravvivono (perdonatemi il termine) nella « beata indifferenza » rispetto al livello di consenso individuale da loro riscosso presso l'elettorato, i partiti tendono ad assumere le sembianze di entità sempre più liquide, eteree, telematiche, meno percepibili, tendenzialmente poco più che comitati elettorali rielaborati di volta in volta, a seconda delle esigenze del voto di turno. Sul punto non devono trascurarsi i rilievi della Corte costituzionale, che con adamantina chiarezza ha reiteratamente, anche di recente, affermato il principio secondo cui « ferisce la logica della rappresentanza, il fatto che la totalità dei parlamentari eletti siano privi, senza eccezioni, del sostegno personale espresso mediante voto di preferenza ». La Corte ha precisato che la suddetta circostanza (lesiva del principio della rappresentanza) non ricorrerebbe laddove la circoscrizione elettorale

assuma dimensioni territorialmente ridotte e il numero dei candidati sia talmente esiguo da garantirne la piena conoscibilità. Sottolineo un passaggio della Corte: « al pari di quanto accade nel caso dei collegi uninominali » (un riferimento da tener presente). Rimane da chiedersi se un collegio nel quale, in ipotesi, ogni lista possa presentare fino ad otto candidati (come ipotizzato nella proposta di legge in esame), risponda a ciò che la Consulta ha voluto intendere nel ribadire il principio che ho ricordato. D'altronde, qui si apre un mondo di incertezze, perché i riferimenti quantitativi nel diritto, laddove rimangono indeterminati nella loro esattezza, introducono delle insidie. Quindi il riferimento, operato dalla Corte, a circoscrizioni territorialmente ridotte e a un numero di candidati, non fa eccezione. Mi rivolgo in particolar modo al proponente, credo che la prudenza sia opportuna. A questo proposito basti pensare che, in base alle previsioni della legge elettorale censurata con la sentenza n. 1 del 2014 (che prima ho richiamato), nella circoscrizione elettorale dell'Umbria (la regione dalla quale provengo) il numero di candidati per ogni lista corrispondeva a nove; allora è la complessiva logica del ragionamento che andrebbe capovolta. C'era un ordine del giorno, ne cito un altro, che fu ampiamente discusso, ma non deliberato in Assemblea Costituente, « l'ordine del giorno Rubilli ». « Sarebbe grave tenere lontano dalla vita pubblica cittadini dotati di particolari ed elevate qualità che, pur completamente estranei al movimento dei partiti e alla competizione elettorale, potrebbero tuttavia apportare benefici e valido contributo alla vita pubblica parlamentare e politica ». Allora, prendendo spunto dalla constatazione di allora (credo valida anche ora) ed in piena coerenza con la recente giurisprudenza della Corte costituzionale, sarebbe opportuno considerare il rapporto tra candidati eletti con voto di preferenza e i candidati eletti per ordine di lista (quelli bloccati), come un rapporto tra regola ed eccezione, affidando alle preferenze elettorali le sorti del maggior numero dei seggi parlamentari e, ad un sistema di listini bloccati, nelle forme

ritenute più opportune, le sorti di un numero di seggi più esiguo. Vorrei dedicare un breve riflessione alla seconda delle due questioni, che avevo prima richiamato, in particolare all'ipotesi di una revisione dell'istituto della fiducia parlamentare (sebbene il tema esondi rispetto al perimetro della legge ordinaria, però è in qualche modo correlato). La riflessione ruota intorno all'opportunità di associare ad un sistema proporzionale (come quello ipotizzato, il cui pregio della rappresentatività sconta un qualche difetto sul piano della stabilità di Governo), il meccanismo della cosiddetta « sfiducia costruttiva », che ha mostrato convincenti prove di funzionamento rispetto ad altri sistemi elettorali, di impronta schiettamente proporzionale. In Germania (il riferimento non è casuale, visto che i giornali si sono già divertiti a descrivere questa proposta di legge come « *Germanicum* »), il sistema elettorale, dove esiste la sfiducia costruttiva, non ha prodotto i fenomeni di instabilità, che invece sono noti e che sono stati registrati nella prima parte della nostra esperienza repubblicana; l'obbligo di indicare nella mozione di sfiducia (oltre alle ragioni per le quali si intende sfiduciare il Governo in carica) anche la nuova compagine governativa che si intende sostituire alla prima riduce grandemente i fenomeni di instabilità istituzionale. Il Parlamento rimane pieno e autentico titolare delle proprie determinazioni, nell'ambito della principale relazione con il Governo (quella fiduciaria), tuttavia, nel diritto, nella politica, e in natura « costruire è sempre più impegnativo che distruggere ». Il dato esemplificativo ci proviene dall'esperienza tedesca. La mozione di sfiducia è stata posta al voto soltanto due volte nell'intera storia repubblicana post-bellica, e ha avuto successo una sola volta (la vicenda parlamentare che nel 1982 condusse Helmut Kohl al Cancellierato). Per altro, il meccanismo della sfiducia costruttiva garantisce piena continuità istituzionale, escludendo alla radice le incertezze che nel nostro Paese sovente si sono manifestate all'indomani di una crisi di Governo. È un tema molto ampio e molto complesso, che richiederebbe delicatissimi

interventi sulle prerogative del Presidente della Repubblica; se l'intenzione è quella di avvicinare il nostro sistema a quello felicemente collaudato altrove, io credo che questo tema meriti di essere esplorato. In ogni caso, si consideri che non è il sistema elettorale di per sé considerato a garantire maggiore o minore stabilità di Governo. Sotto questo aspetto, pensiamo che nei 49 anni di legislazione proporzionale (compresi gli ultimi tre coperti da una legislazione per 5/8 proporzionale), si sono succeduti 49 governi, in media un Governo ogni 12 mesi, uno all'anno; però, nei 23 anni di esperienza maggioritaria, i governi sono stati 14, quindi la durata media è stata di 19 mesi ciascuno; si sono guadagnati, al netto di tutto, sette mesi in più di aspettativa di vita (non mi pare che la cosa abbia introdotto particolari capovolgimenti). Concludo con la certezza che l'onorevole presidente, nella sua duplice veste, in questo caso anche di proponente dell'atto in esame, non voglia pensare che nel mio intervento abbia voluto malignamente riservare *in cauda venenum*. Muovo un'osservazione critica e conclusiva. Si tratta della rimozione dell'obbligo per ciascun partito di depositare il proprio programma in vista della competizione elettorale. In un ordinamento come il nostro, che giustamente, per irrinunciabili e quanto mai evidenti ragioni, richiede che una S.r.l. (società a responsabilità limitata) depositi in Camera di commercio l'atto costitutivo, lo statuto, i patti sociali e molto altro, mi pare poco comprensibile la previsione secondo cui sarebbe esonerato dall'obbligo di depositare un programma elettorale chi si candida a rappresentare l'intera Nazione. Grazie molte, Presidente.

PRESIDENTE. Do la parola ai deputati che intendano porre quesiti o formulare osservazioni.

EMANUELE FIANO. Vorrei segnalare tre punti. Il primo; il paventato conflitto tra il testo in esame e la sentenza della Corte Costituzionale circa la conoscibilità dei candidati (sentenza che riguardava la legge Calderoli, di cui ci siamo occupati, essendo

stato relatore della successiva legge elettorale). Vorrei suggerire al professore il punto che la conoscibilità dei candidati, che lei porta qui come critica al testo in esame in ragione della sentenza, va riportata anche all'eleggibilità dei candidati. Su una lista di otto candidature, a sondaggi vigenti di un partito più grande degli altri (che vale il 30 per cento), si potrebbe presumere di eleggere 2,4 persone, per cui la conoscibilità dei candidati per gli elettori di quel partito si riassumerebbe nella conoscibilità dei primi due della lista bloccata; portandolo anche al maggior risultato dagli anni Cinquanta in poi (cioè di un partito al 40 per cento, e peraltro non in elezioni italiane), supereremmo sempre di poco i tre candidati su otto nella lista più lunga bloccata. In realtà, la conoscibilità dei candidati dovrebbe essere riferita al parametro della loro eleggibilità; l'esercizio di conoscibilità dell'elettore, parametrato alla possibilità che essi vengano eletti con i numeri della storia repubblicana (assumo il 40 per cento come una percentuale mai superata), è un po' più ristretta. D'altra parte, la questione delle preferenze è collegata all'alternativa delle liste bloccate. Abbiamo trattato questa questione tante volte nella storia italiana; sia lei sia l'audito che l'ha preceduta l'avete giustamente ricordata come una storia di leggi elettorali continuamente cambiate, spesso intese come costruite per l'immediata occasione elettorale successiva dal partito che presumeva di poter andare a quelle elezioni e vincerle (non so se oggi siamo in questa condizione); ma quando si racconta questa storia tengo anche a ricordare che in qualsiasi ambito di assemblea elettiva, il sistema delle preferenze ha portato con sé anche dei difetti. Vorrei non dimenticare che le preferenze in tutte le regioni di questo Paese hanno portato con sé le pessime interferenze di attività criminose (se guardiamo ancora più indietro nel tempo, non solo criminose esterne alla politica, ma anche interne alla politica.) Nella sua relazione, che io ho molto apprezzato, si riassumono i molti difetti che noi abbiamo accumulato nella storia italiana; il problema è che la legge elettorale perfetta non esiste (anche per la personalissima

esperienza che ho fatto in questi anni sulle leggi elettorali), quella che riassume tutti i pregi possibili della teoria disciplinare non esiste (anche se sarebbe simpatico averla). Io penso che si debba tendere al minor danno possibile. Trovo molto giusto che lei abbia collegato la sua relazione ad aspetti della forma di Governo o a quello della sfiducia costruttiva (che personalmente è questione che riterrei che sarebbe molto utile per questo Paese). Ultima questione sul sistema delle preferenze. Oltre ad essere una questione che ha portato con sé nella storia italiana anche dei difetti pericolosi, porta, però, il pregio di un modello di selezione della classe dirigente, collegato alla volontà popolare (ci sono modelli di auto selezione dei partiti, le primarie in varie forme, esterne, o su piattaforma *web*). Il dibattito sulla legge elettorale si accompagna sempre ad un timido dibattito su quali regole inserire nella vita dei partiti, discussione che affonda le sue radici in un limite, presente nel dibattito all'Assemblea Costituente, cioè il limite dell'azione delle leggi dello Stato nella vita interna dei partiti. Se il modello di democrazia interna dei partiti, cioè il modello di selezione della classe dirigente dei partiti, accompagnasse positivamente (questo lo dice uno che pensa che il modello delle primarie sia un modello giusto, se regolato bene) una ristrutturazione della vita dei partiti (che in parte abbiamo cercato di fare in questi anni), e il modello di legge elettorale, così come anche altre questioni, che lei ha citato, del rapporto del Parlamento e Governo (la sfiducia costruttiva), noi avremmo un quadro compiuto che al momento non riusciamo ad avere.

RICCARDO MAGI. Grazie per la relazione preziosa. Questa è una considerazione su cui vorrei un suo commento: quanto è « abusivo » definire questa proposta come *Germanicum*, o *Germanellum*? Questo va chiarito, anche per non illuderci sui benefici che possa avere sul nostro sistema in termini di influenza positiva sulla stabilità. Ci sono almeno tre elementi: uno è quello della sfiducia costruttiva, su cui non c'è niente da aggiungere; l'altro è che nel sistema tedesco la metà dei seggi sono asse-

gnati con collegi uninominali, per quanto su base proporzionale; e per i restanti seggi, assegnati con liste bloccate, ci sono liste che sono definite attraverso una votazione a scrutinio segreto degli organi assembleari dei partiti. Questa è considerazione che mi sembra tocchi degli ambiti fondamentali per capire quanto siamo distanti da quel tipo di modello (per motivi storici, per storia dei partiti). Su questi due elementi, quanto ci si potrebbe spingere, quanto sarebbero praticabili, e in quale forme? Oppure sono assolutamente inadatti al contesto italiano?

VALENTINA CORNELI. Sono d'accordo con lei dalla prima all'ultima parola. Sottoscrivo sia la questione delle preferenze sia la questione della sfiducia costruttiva, di cui abbiamo parlato. Cosa ne pensa rispetto al principio della consapevolezza del voto, della libertà del voto? Qui abbiamo una posizione, che un po' diverge dalla proposta di legge rispetto alle pluricandidature (il fatto che l'elettore voti un candidato, ma poi quel candidato non se lo ritrova più, perché sceglie un altro seggio). Volevo sapere il suo parere su questo.

EMANUELE PRISCO. Stando sul suo livello di considerazione e sulla forma da utilizzare, domando se il livello di stabilità (oltre che con la sfiducia costruttiva, che mi sento di sottoscrivere come modifica necessaria e di contraltare) può essere quello dell'elezione diretta del Capo dello Stato, piuttosto che il semipresidenzialismo alla francese.

FELICE MAURIZIO D'ETTORE. Ho colto l'ultimo passaggio dell'intervento, poi mi riservo di leggere la relazione scritta. È chiaro che un sistema proporzionale, come tale, non è che sia incompatibile o trovi riflessi del tutto distonici rispetto alla presenza delle preferenze (mi pare che lo stesso PD abbia già proposto un sistema simile, o aveva dato un'apertura sulle preferenze). Dalla relazione è venuto fuori questo tema: un sistema proporzionale è tale, in presenza di un meccanismo solo di liste corte bloccate? Può sembrare un os-

simoro, ma la scelta passa sicuramente dal sistema delle preferenze. Non escludo che ci possono essere in alcune regioni; per esempio, ci sono sistemi con i famosi listini bloccati, che nessuno utilizza (la Toscana, e regioni che da ultimo le volevano reintrodurre come la Campania). Con il sistema delle preferenze, o dei listini corti, bisogna tenere conto del numero dei parlamentari; bisogna anche capire come adattare « listini corti e circoscrizione larghe ». È evidente che dovremmo affinare ogni nostra proposta (mi rivolgo all'autorevolezza del collega Ceccanti) rispetto alla riduzione del numero dei parlamentari. Dovremmo cominciare a ragionare su quali sono i modelli da scegliere; riducendo i parlamentari, forse è proprio la preferenza che incomincia a riemergere (diventa quasi un connotato genetico, una *ratio* congenita della riforma). Pensiamo ad alcune regioni: il numero dei parlamentari deve essere rappresentativo di una certa base elettorale, di un certo contesto di popolazione (sarebbe molto complicato non pensare a un meccanismo che prevede le preferenze). Poi, si può pensare ad un altro sistema, ma diventa tutto complicato. Nei partiti come il mio, in alcune regioni le preferenze riescono a dimostrare la forza dei nostri candidati (l'ultima elezione regionale in Calabria dimostra che i nostri candidati riescono a raccogliere le preferenze). Nelle liste che stanno componendo in Campania, De Luca cerca di farle sulla base di un minimo di 5000 preferenze a candidato (De Luca è antesignano delle riforme elettorali, e ha già capito come muoversi). Il contributo importante che ci può dare il professore è sul come trovare un equilibrio ragionevole. Per quello che ho sentito, si è proprio mosso su questo crinale, che è il più difficile; su queste proposte di legge (a prescindere da quali saranno poi gli intendimenti che ciascuno di noi avrà alla fine) noi dovremo, indipendentemente dalle parti politiche, cominciare ad aprire una riflessione ampia, che trovi questo equilibrio; è sempre difficile trovarlo, ma penso sia necessario, anche individuando un punto di compromesso.

FRANCESCO FORCINITI. Posto che non voglio entrare in questo momento nel dibattito fra listini bloccati, preferenze, sul modello più adatto al sistema proporzionale, però una piccola soluzione di compromesso potrebbe essere quella di vincolare il candidato che si candida in un collegio elettorale ad avere la residenza in quel luogo in cui si candida, così da evitare, per esempio, che ci possa essere un eccesso di margine discrezionale per le forze politiche, prevedendo anche alcune eccezioni, come, ad esempio, stabilire che ogni forza politica su scala nazionale possa prevedere una o due pluricandidature al massimo. Il principio di base è che ci debba essere, almeno su larga scala, l'obbligo di residenza nel luogo in cui ci si candida, così da legare anche a un criterio territoriale la candidatura e garantire ai territori (al di là delle scelte dei partiti) di avere dei rappresentanti effettivi che operano su quel territorio. Poi, sul dibattito tra preferenza o listino bloccato, ci sarà tanto tempo per parlare.

STEFANO CECCANTI. Io non sono d'accordo. Se noi dobbiamo eleggere un numero minore di parlamentari, a parità di fattori, le liste diventano più corte. Questo è il punto chiave: un conto è eleggerne 630, un conto è 400; *pro quota* le liste vengono apparentemente ridotte, di 1/3 a parità di collegi. Quindi, si espandono geograficamente, ma le persone da candidare sono di meno. Non mi sembra che questo argomento, evocato dal collega D'Ettore, funzioni, e c'è anche l'altro problema: se espandi geograficamente i collegi, la raccolta di preferenze sulla dimensione territoriale grande è un problema. Noi non abbiamo grandissimi problemi sulle elezioni comunali, ma quando si tratta di un collegio che raggruppa più province si pongono i temi su costi delle campagne e sull'impatto del sistema dei partiti al proprio interno (perché i partiti devono essere rigidamente suddivisi in correnti, visto che ciascuna corrente porta i voti ai propri candidati); si determina una serie di effetti sul sistema dei partiti, che forse non è del tutto gradevole. Io non ho la soluzione ideale, però ci andrei piano con l'idea che le preferenze

siano la panacea, l'unica soluzione compatibile con un sistema proporzionale.

PRESIDENTE. Voglio soltanto ricordare che il testo che porta la mia prima firma è una sintesi di alcuni punti cardine su cui la maggioranza ha trovato un accordo e che tantissime questioni, come quella che ricordava in ultimo il professore (o come i punti mancanti rispetto al sistema tedesco, ricordati dal collega Magi) sono lasciati al dibattito parlamentare. Quindi ne stiamo discutendo ora e continueremo a farlo; poi aggiungeremo tutti gli altri elementi a questo che è soltanto uno scheletro. Do la parola al nostro ospite per la replica.

DANIELE PORENA, *Professore di istituzioni di diritto pubblico presso l'Università degli studi di Perugia*. Grazie, presidente. Ho preso degli appunti, spero di non perdere il filo. Mi permetterei di associare in un unico gruppo di considerazioni, i rilievi mossi dagli onorevoli Fiano, D'Ettore e Ceccanti, che attengono specificatamente alla questione delle preferenze. Nel descrivere quella problematica, quel possibile conflitto tra l'ipotesi legislativa all'esame e la giurisprudenza recente della Corte, ho fatto testualmente riferimento alla giurisprudenza della Corte (non ho aggiunto nulla, tanto per essere chiari). La Corte è stata molto chiara nel fare riferimento alla lunghezza delle liste; non si è inventata questioni su chi è eleggibile, chi non è eleggibile, chi ha *chance*, e chi invece non ne ha. Queste sono valutazioni che non hanno molto a che vedere con la solidità di un impianto normativo in punto di diritto. Nell'ipotesi in cui questa proposta di legge venisse approvata e un domani sottoposta allo scrutinio della Corte, dubito che la medesima Corte si intratterrebbe su questioni del tipo «solo i primi tre erano eleggibili, gli altri no». Secondo la Corte, i conoscibili sono i candidati. Il criterio della conoscibilità non è legato a quelli eleggibili (virtualmente eleggibili), ma ai candidabili, che sono otto (un numero che mi sembra si avvicini pericolosamente ad alcune delle manifestazioni della legge elettorale precedente, censurata dalla Corte). Poi, sulla

questione delle preferenze, l'onorevole Fiano ha giustamente ricordato disfunzioni, effetti distorsivi che il sistema delle preferenze ha prodotto nel nostro Paese. Ribadisco, se i comuni assegnano i contratti, ed esce fuori qualcosa che non ci dovrebbe essere, non è che poi si elimina la possibilità di fare affidamenti, o non si fanno più le gare (mi sembra molto simile a questo pericoloso declivio argomentativo). Quindi provate a ragionare sui meccanismi per risolvere le patologie del voto di preferenza. D'altronde, nei comuni e nelle regioni dove il voto di preferenza esiste, non mi sembra — forse io non sono un attento lettore delle cronache giudiziarie — che negli ultimi anni si siano prodotti sconquassi o manifestazioni di ladrocinio o forme di clientelismo disarmanti. Con un adeguato sistema di controllo, io credo che possa funzionare il discorso delle preferenze; riterrei molto prudente porre il problema, perché sul punto ci si avvicina molto pericolosamente a quei limiti tracciati dalla Corte Costituzionale. In realtà, le più vistose, le più importanti riforme sulla legge elettorale non sono intervenute — è un'espressione che non amo molto — nella Prima Repubblica. Nel corso della Prima Repubblica, ci sono stati degli interventi sulla legge elettorale, non proprio trascurabili, ma di dettaglio; l'impostazione è rimasta quella. È la Seconda Repubblica — visto che noi abbiamo avuto dal 1994 ad oggi *Mattarellum*, *Porcellum*, *Consultellum*, *Italicum*, *Rosatellum*, e adesso forse *Germanicum* — che non ha trovato la sua strada (questo mi pare molto chiaro). Poi, l'onorevole D'Ettore poneva questo problema: quale può essere un giusto punto di equilibrio fra candidati bloccati (chiamiamoli così) e candidati invece eleggibili con il sistema di preferenze? Io riterrei che sarebbe corretta, coerente, dignitosa, l'ipotesi che in ogni lista proporzionale ci fosse un capolista bloccato con un'alternanza di genere all'interno della circoscrizione (in modo tale che si garantisce anche questo aspetto), il resto con le preferenze. Non ci vedrei nulla di abnorme in questo. L'onorevole Magi sollecitava una riflessione sugli accostamenti a suo giudizio impropri tra la

legge in esame e il sistema elettorale tedesco. È chiaro che sono sistemi differenti; c'è una cornice costituzionale differente (devo richiamare l'attenzione sull'istituto della sfiducia costruttiva al quale facevo riferimento). Poi, sul piano tecnico, è un sistema un po' più sofisticato: all'interno di ogni circoscrizione c'è il cosiddetto « doppio voto »: si vota il candidato uninominale e poi si votano i partiti con la lista proporzionale. Il candidato eletto, all'interno di quella circoscrizione, viene scorporato dalla lista di appartenenza, dalla lista di riferimento collegata (chiamiamola così), e viene ripristinato il meccanismo proporzionale in maniera più solida. Direi che esistono delle differenze significative sul piano della cornice costituzionale, particolarmente per l'assenza nel nostro ordinamento dell'istituto sul quale prima ci intrattenevamo; sul piano della filosofia la legge è proporzionale, con una vocazione proporzionale. Quindi, sotto questo aspetto è lecito un accostamento, come qualsiasi accostamento venisse fatto con qualsiasi altra legge proporzionale al mondo (adesso i giornalisti si sono fissati sul *Germanicum*, perché vende, suona bene ed è suggestivo). Sulle questioni che poneva l'onorevole Prisco, cioè se il Parlamento si pone il problema dell'instabilità di Governo, non è sulla legge elettorale che si gioca la partita (tanto per essere chiari). L'onorevole Prisco parlava di un sistema semipresidenzialista, ma è chiaro che nel momento in cui al presidente è assegnato uno spicchio del potere esecutivo e vive una vita propria (semipresidenzialismo alla francese, eletto al di là di ogni rapporto fiduciario con il Parlamento) per quattro, o cinque anni, per la durata del mandato, quella funzione gode di stabilità e di durevolezza (è fuori di ogni dubbio). Le prerogative del presidente francese — riallacciandomi all'ipotesi semipresidenzialista francese — sono legate a determinati ambiti di competenza, segnatamente la politica estera, per esempio, che, comprensibilmente, il costituente francese ha voluto munire di maggiori garanzie di durevolezza e di continuità. Ripeto, siamo al di fuori della nostra cornice costituzionale, e le mie osservazioni le ho fatte all'interno di questa

cornice costituzionale; nel nostro quadro costituzionale mi pare che la proposta di legge in esame sia senz'altro pertinente, con le osservazioni che ho sollevato. Se si vuole discutere di altro, risolvendo un problema sistemico più ampio, allora è un dibattito diverso, al quale sarò lieto di partecipare, laddove vogliate ricevere il mio contributo. Non vorrei trascurare in ultimo i rilievi dell'onorevole Corneli, che in particolare si sofferma sulla questione delle pluricandidature. La questione delle pluricandidature associata alle liste bloccate appesantisce, irrigidisce ancora più il sistema; ci saranno un certo numero di candidati che saranno eletti qualsiasi cosa succeda, cioè sono destinati a entrare in Parlamento. Il sistema delle pluricandidature andrebbe ridimensionato, laddove si intenda perpetuare l'intenzione di escludere il voto di preferenza; però sul voto di preferenza credo che sia opportuno e necessario essere più prudenti. Onorevole Forciniti, sulla questione dell'obbligo di residenza. Io mi sentirei di sconsigliare questa opzione, tenuto

presente che c'è un principio impresso « con il fuoco sulla pietra »: il parlamentare rappresenta l'intera Nazione. Allora se si introduce un'ipoteca di questo genere, cioè il radicamento sul territorio (è inutile che ci giriamo intorno), lo si dimostra in modo diverso, con il voto di preferenza. Poi, l'obbligo di residenza potrebbe persino essere censurabile sul piano della legittimità costituzionale (avuto riguardo al principio al quale prima ho fatto riferimento).

PRESIDENTE. Avverto che il professore ha messo a disposizione della Commissione una memoria, di cui autorizzo la pubblicazione in calce al resoconto stenografico della seduta odierna (*vedi allegato 2*). Nessun altro chiedendo di intervenire, dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 14.20.

*Licenziato per la stampa
il 18 luglio 2020*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

ALLEGATO 1

La proposta di riforma elettorale all'esame della 1^a Commissione permanente della Camera: alcune notazioni a margine (schema dell'audizione presso la 1a Commissione permanente della Camera dei deputati, 17 giugno 2020)

di Giovanni Tarli Barbieri

1. Introduzione: riforme e ipercinetismo in materia elettorale

Innanzitutto vorrei ringraziare la 1^a Commissione permanente della Camera e il suo Presidente per l'invito a questa audizione che mi ha davvero onorato.

Enzo Cheli ha recentemente osservato che «la legge elettorale rappresenta la regola fondamentale - la *grundnorm* – del sistema politico e, in quanto tale, essa va inquadrata nell'impianto costituzionale come anello di congiunzione tra costituzione formale e costituzione materiale. La conseguenza è che, in linea di principio, la legislazione elettorale dovrebbe disporre di un grado di stabilità se non identico quantomeno tendenzialmente comparabile con quello proprio del dettato costituzionale e non variare continuamente secondo le contingenze del gioco politico»¹.

Come è noto, non è andata in questa direzione l'Italia a partire dal 1993: diversamente da tutte le altre democrazie consolidate, infatti, il nostro Paese ha visto una continua alternanza di leggi elettorali², nessuna delle quali ha retto a più di tre prove elettorali e una (*l'italicum*) non ha mai trovato applicazione.

È allora fortemente auspicabile che si possa addivenire alla definizione di un testo non motivato da esigenze congiunturali e ampiamente condiviso sul piano politico.

Da questo punto di vista, però, l'eventuale (ma probabile) entrata in vigore della legge costituzionale sulla riduzione del numero dei parlamentari determinerebbe un impatto significativo sulle vigenti leggi elettorali, dando luogo a problemi non irrilevanti, soprattutto al Senato, con riferimento alla maggiore selettività, soprattutto per le formazioni medio piccole, alla rappresentanza territoriale, alla delimitazione dei collegi uninominali, assai più grandi e

¹ E. CHELI, *Orientamenti in tema di riforma elettorale*, in *Astrid Rassegna* (www.astrid-online.it) 2019, n. 6, p. 1.

² F. LANCHESTER, *Il corpo elettorale tra recessione del principio elettivo e ruolo delle Corti. Riflessioni sul caso italiano*, in www.nomos-leattualitaneldiritto, 2017, n. 1, ha parlato di un «preoccupante ipercinetismo in materia di sistema elettorale in senso stretto» (p. 2).

marcatamente disomogenei sul piano demografico tra circoscrizione e circoscrizione; problemi, questi, che ovviamente, nemmeno la l. 51/2019 non può risolvere.

Rimane poi il fatto che le vigenti elettorali non potrebbero, nonostante l'approvazione di quest'ultima legge, trovare applicazione con l'eventuale entrata in vigore della legge costituzionale relativa alla riduzione dei parlamentari, essendo necessaria la nuova perimetrazione dei collegi uninominali³.

2. La necessità di un approccio sistemico alla materia elettorale

Un secondo aspetto preliminare, se si vuole un secondo auspicio, attiene all'esigenza di un approccio sistemico alla materia elettorale, che investa cioè, oltre ai sistemi elettorali in senso stretto, anche la c.d. normativa di contorno, ovvero «la democraticità interna ed il finanziamento dei partiti; la disciplina della comunicazione politica; la prevenzione e la repressione della corruzione e dei conflitti di interesse; la previsione delle condizioni di candidabilità, eleggibilità e compatibilità del personale politico»⁴ e, mi permetto di aggiungere anche la disciplina del contenzioso elettorale, con particolare riferimento alle elezioni politiche⁵. Su questi aspetti sono ancora attuali le indicazioni contenute nella relazione del gruppo di lavoro sulle riforme istituzionali istituito dal presidente Napolitano il 30 marzo 2013 e le osservazioni della commissione Quagliariello⁶.

È noto che la legislazione di contorno da un lato condiziona le scelte sul piano della definizione dei sistemi elettorali in senso stretto e, dall'altro, è condizionata da esse. Essa però appare in non pochi aspetti arretrata e frammentaria (si pensi alla disciplina delle limitazioni all'elettorato passivo), comunque meritevole di aggiornamenti (si pensi alla normativa in materia di comunicazione politica) o, ancora, lacunosa (si è già alluso all'assenza di meccanismi che garantiscano una

³ Come è noto, una scelta discutibile di tale legge costituzionale è l'assenza di disposizioni transitorie riferite per l'appunto alla legislazione elettorale.

⁴ E. CHELI, *Forma di governo e legge elettorale*, in *Il Mulino*, 2014, p. 204.

⁵ Sul punto, è da richiamare il fatto che la revisione dell'art. 66 Cost. era stata prefigurata dal Ministro per i rapporti con il Parlamento e la democrazia diretta Fraccaro durante il Governo Conte I, nell'ambito dell'audizione sulle linee programmatiche: Camera dei deputati, XVIII legislatura, Commissioni riunite Affari costituzionali della Presidenza del Consiglio e interni (I) della Camera dei deputati, Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'interno, ordinamento generale dello Stato e della pubblica amministrazione (1a) del Senato della Repubblica, seduta del 12 luglio 2018, res. sten., p. 7. È da rimarcare che su tale punto dell'audizione non si è aperto alcun dibattito, fatta eccezione, nella seduta successiva, per uno spunto dell'on. Sisto che qualifica l'eventuale superamento dell'autodichia come «azzardo», trattandosi di «una conquista che va mantenuta su certi frangenti, per non lasciare alla magistratura la selezione della classe politica» (24 luglio 2018, res. sten., p. 16). Sul punto, L. SPADACINI, *Prospettive di riforma costituzionale nella XVIII legislatura*, in *Astrid Rassegna*, 2018, n. 13, p. 6.

⁶ Commissione per le riforme costituzionali, *Per una democrazia migliore. Relazione finale e documentazione*, Roma, Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per l'informazione e l'editoria, 2013, p. 65.

selezione democratica delle candidature all'interno dei partiti), pur attuando principi fondamentali di rango costituzionale.

Tra le modifiche sicuramente auspicabili vi è sicuramente quella di una reingegnerizzazione dei procedimenti elettorali, con l'obiettivo di una semplificazione, normativa e amministrativa, e, soprattutto, con una utilizzazione coraggiosa delle nuove tecnologie⁷.

Si tratta di un'esigenza sistemica ma ancor più evidente alla luce di quel "diritto elettorale dell'emergenza" che si è manifestato con evidenza, e non senza alcuni aspetti problematici, nel più recente periodo⁸, investendo una complessa pluralità di questioni di primaria rilevanza anche sul piano costituzionale. Così, ad esempio, vi è da chiedersi se e come si sarebbe potuto configurare un rinvio di eventuali elezioni politiche (a scadenza naturale o anticipate) in presenza di vincoli costituzionali al riguardo (si pensi, al riguardo, alla "finestra temporale" imposta dal combinato disposto degli artt. 60, comma 2 (che prevede la proroga delle Camere solo in caso di guerra) e 61, comma 1 (ai sensi del quale le elezioni delle nuove Camere hanno luogo entro settanta giorni dalla fine delle precedenti). Su questo aspetto sarà necessario aprire al più presto una riflessione adeguata, trattandosi di un punto di eccezionale delicatezza.

3. Rilevanza e limiti di una nuova riforma elettorale

Il sistema elettorale in senso stretto può essere considerato «come una vera e propria norma di regime, strettamente connessa con la forza o il gruppo di forze che caratterizzano l'ordinamento di riferimento»⁹. Da questo punto di vista, esso «entra a pieno titolo tra gli elementi costitutivi della forma di governo», stante «la sua essenzialità al fine della costituzione della rappresentanza», per cui «chi agisce sul sistema elettorale agisce su un elemento della forma di governo, perché agisce su una delle regole dei rapporti fra i poteri e gli organi costituzionali»¹⁰. Anzi, la scelta di un sistema elettorale dovrebbe essere servente rispetto alla forma di governo e al funzionamento che di essa si

⁷ In questo senso, in particolare, cfr. già P. FELTRIN, D. FABRIZIO, «L'intendenza seguirà ...»: quando le riforme trascurano i procedimenti (elettorali), in R. D'ALIMONTE, C. FUSARO (a cura di), *La legislazione elettorale italiana*, Bologna, Il Mulino, 2008, pp. 143 ss., secondo i quali «tutti gli interventi di semplificazione futura dovrebbero far riferimento a tre diversi obiettivi: i) la riduzione delle procedure amministrative in materia elettorale; ii) la razionalizzazione/semplificazione dei diversi segmenti procedurali; iii) l'informatizzazione delle azioni relative al procedimento elettorale» (p. 148).

⁸ Sul punto sia consentito un rinvio a G. TARLI BARBIERI, *La sospensione delle elezioni in tempo di Coronavirus nell'ottica delle fonti del diritto*, in www.osservatoriosullefonti.it, 2020 (in corso di pubblicazione).

⁹ F. LANCHESTER, *La corte e il voto: riflettendo su un comunicato stampa*, in *Nomos-leattualitaneldiritto.it*, 2017, n. 1, p. 4.

¹⁰ M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.*, annali III, Giuffrè, Milano 2010, p. 572.

vuole garantire¹¹, in quanto «il sistema elettorale costituisce il meccanismo attraverso il quale i cittadini con il loro voto determinano la composizione della rappresentanza politica che è chiamata ad agire nel quadro dei rapporti con gli altri organi predeterminati dalla Costituzione»¹².

Tuttavia, solo limitatamente le regole elettorali sono capaci di plasmare la forma di governo e il sistema politico, sia perché «sono i sistemi politici (o politico-partitici) che si danno i sistemi elettorali che maggiormente convengono loro, sebbene, poi, il sistema elettorale prescelto retroagisca sul sistema politico che lo ha voluto»¹³, sia perché rilevano, a tale proposito, variabili non giuridiche, quali il numero dei partiti ma soprattutto il livello di frammentazione e la distanza ideologica tra loro.

Rimane allora condivisibile il rilievo secondo il quale «una legge elettorale nel contesto dato è una buona legge quando non pretende di imporre le scelte politiche in termini di alleanza e di programmi, ma solo di incoraggiare l'evoluzione del sistema politico nella direzione considerata la più auspicabile»¹⁴, senza chiedere cioè a un sistema elettorale quelle virtù palingenetiche che esso intrinsecamente non ha. Per cui anche alla stregua della giurisprudenza costituzionale, sarebbe auspicabile la scelta per modelli che prevedano meccanismi tali da favorire «la ricomposizione del nostro sistema politico-partitico», essendo illusorio «perseguirla con strategie istituzionali eccessivamente costrittive, mentre appare più saggio stimolarla con scelte istituzionali incentivanti e con strategie politico-culturali forse più lente, ma alla lunga più efficaci»¹⁵.

Anticipando quanto si dirà più oltre, nel caso italiano e nel contesto politico-istituzionale attuale, l'eventuale scelta per un modello proporzionale ripropone il problema della governabilità che anche alla stregua della giurisprudenza costituzionale appare un obiettivo costituzionalmente legittimo sia pure in una prospettiva di "bilanciamento ineguale" con il principio di rappresentanza¹⁶.

Se quindi il legislatore opta per un sistema proporzionale, seppure temperato da una non irrilevante soglia di sbarramento, occorre chiedersi se accanto ad una tale riforma elettorale non debba essere ripreso il dibattito anche su possibili interventi a livello costituzionale che mirino a favorire la stabilità degli esecutivi e a rivedere l'assetto del Parlamento, in direzione di un superamento del bicameralismo paritario che la probabile riduzione del numero dei parlamentari e i contenuti delle proposte di legge costituzionale all'esame del Parlamento, sul superamento della base regionale per

¹¹ In questo senso, anche dalla Corte costituzionale italiana ha affermato che «la legge elettorale deve armonizzarsi con la forma di governo, allo scopo di fornire a quest'ultima strumenti adeguati di equilibrato funzionamento» (sent. n. 4/2010; cfr. anche sen. n. 2/2004).

¹² M. VOLPI, *Considerazioni conclusive*, in M. OLIVIERO, M. VOLPI (a cura di), *Sistemi elettorali e democrazie*, Giappichelli, Torino 2007, p. 423.

¹³ M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, cit., p. 573.

¹⁴ M. VOLPI, *Considerazioni conclusive*, cit., p. 420.

¹⁵ M. LUCIANI, *Appunti per l'audizione innanzi il Senato della Repubblica - I Commissione, Affari costituzionali*, Roma, 20 novembre 2014, in www.senato.it, p. 8.

¹⁶ Per tutti, C. PINELLI, *Bilanciamenti su leggi elettorali (Corte cost. nn. 1 del 2014 e 35 del 2017)*, in *Dir. pubbl.*, 2017, pp. 221 ss.

l'elezione del Senato e sull'equiparazione dell'elettorato attivo e passivo per le due Camere inevitabilmente ripropongono (dall'eventuale approvazione di queste ultime, infatti, deriverebbero due Camere sempre più eguali). Si tratta di due percorsi riformatori evidentemente connessi: un doppio rapporto fiduciario, anche alla luce delle esperienze comparate, appare un modello del tutto recessivo che, tra l'altro, non consente la previsione di meccanismi come la sfiducia costruttiva.

4. Le caratteristiche fondamentali della proposta di legge n. 2329

Come accennato, dalla relazione alla proposta di legge n. 2329 e dal dibattito in seno a questa Commissione (si veda la seduta del 14 gennaio 2020) sembra emergere, quantomeno in seno ai gruppi della maggioranza, un *favor* verso una riforma elettorale improntata ad un metodo proporzionale di attribuzione dei seggi anche a prescindere dall'entrata in vigore della legge costituzionale sulla riduzione del numero dei parlamentari.

È noto che in materia elettorale il legislatore gode di un'ampia discrezionalità che però deve tenere conto delle indicazioni della giurisprudenza costituzionale (sentt. 1/2014; 35/2017).

Si deve ritenere in questo senso che la scelta per un sistema proporzionale corretto da una soglia di sbarramento, salvo quanto dirò più oltre, sembra sottrarsi a dubbi di legittimità costituzionale.

Certo, come è stato osservato, la stessa giurisprudenza non esclude modelli diversi, ovvero innanzitutto sistemi elettorali misti o maggioritari¹⁷.

Anche nel dibattito politico sono state avanzate proposte diverse rispetto a quelle dell'adozione di un sistema di tipo proporzionale. Senza entrare nel merito di queste proposte alternative, sembra però quantomeno problematica la prospettiva di "resuscitare" il premio di maggioranza, non solo perché già censurato due volte dalla Corte costituzionale (in particolare nella variante *majority*

¹⁷ Come si legge nella sent. 35/2017 con un evidente riferimento al sistema *majority* nel quale «trattandosi di eleggere un solo rappresentante, il secondo turno è funzionale all'obiettivo di ridurre la pluralità di candidature, fino ad ottenere la maggioranza per una di esse, ed è dunque finalizzato, oltre che alla elezione di un solo candidato, anche a garantirne l'ampia rappresentatività nel singolo collegio» (*considerato in diritto*, n. 9.2). Sul punto, V. ONIDA, *Audizione presso la Commissione affari costituzionali della Camera dei deputati*, in *Astrid Rassegna* (www.astrid-online.it) 2017, n. 5, p. 1, secondo il quale «nel caso dei collegi uninominali l'effetto maggioritario è insito nel fatto che si svolgono tante competizioni, e quindi si formano tante maggioranze, quanti sono i collegi; e trattandosi di eleggere un solo rappresentante, questi non può che essere rappresentante della maggioranza, relativa o assoluta, degli elettori del collegio. Una forza politica viene a fruire dell'effetto maggioritario solo se i suoi candidati ottengono la maggioranza in un numero elevato, cioè più di metà, dei collegi uninominali. La forza politica che ottiene la maggioranza dei consensi su scala nazionale ottiene anche la maggioranza dei seggi solo se i suoi candidati vincono la maggior parte delle competizioni nei singoli collegi. In ciascuno di questi l'elezione premia il singolo candidato, sia che venga scelto dagli elettori in quanto candidato di una determinata forza politica, sia che venga scelto indipendentemente, o anche indipendentemente, dalla sua appartenenza. La maggioranza dell'assemblea è dunque frutto della somma di plurime maggioranze territoriali».

assuring) ma anche perché difficilmente compatibile con l'assetto bicamerale paritario del nostro Parlamento e con l'interpretazione maggioritaria dell'art. 57, comma 1, Cost., per cui non sarebbe possibile l'assegnazione di un premio nazionale di seggi al Senato.

Il disegno di legge "Brescia" elimina quattro degli aspetti più criticati o comunque discussi della vigente legge elettorale, ovvero il voto unico per il collegio uninominale e per la parte proporzionale, la pluralità delle soglie di sbarramento, l'apparentamento in coalizione, l'indicazione del capo unico della forza politica.

A) La scelta della l. 165/2017 per una modalità di voto unico, nonostante che i parlamentari siano eletti con sistemi diversi, è stata diversamente valutata a livello dottrinale, ma non è mancato chi ha evidenziato dubbi alla stregua dei principi di libertà e personalità del voto, in particolare alla luce della sent. 1/2014 della Corte costituzionale. Infatti, se l'elettore vota solo per una lista nel collegio plurinominale, vota anche per il candidato ad essa collegato nel collegio uninominale, anche se questo è di un partito diverso o comunque gli è sgradito; viceversa, il voto dato al solo candidato nel collegio uninominale si trasferisce a sua volta *ex lege* sulla lista ad esso collegata; in caso di collegamento a più liste si trasferisce "pro quota" a ciascuna di esse, cosicché il trasferimento del voto di un elettore finisce per dipendere dalle scelte fatte dagli altri (ipoteticamente anche una minoranza di elettori, qualora una gran parte degli elettori voti solo per i candidati nei collegi uninominali)¹⁸. Al di là di questi rilievi, è comunque da osservare che il voto unico erode la *ratio* profonda del sistema maggioritario che si giova dell'indicazione personale e diretta degli elettori a un candidato nella logica del *first past the post*¹⁹.

B) La pluralità delle soglie di sbarramento a livello nazionale - 10% per le coalizioni; 3% per le liste, ma i voti delle liste con almeno l'1% sono utili per la coalizione ai fini della ripartizione dei seggi nella parte proporzionale - hanno formato oggetto di critiche, soprattutto con riferimento a quest'ultima. La previsione secondo la quale i voti delle liste sottosoglia che si situino tra l'1 e il 2,99% dei voti sono comunque utili anche nel riparto proporzionale dei seggi appare criticabile anche dal punto di vista degli elettori: il voto a queste liste, infatti, appare una sorta di voto di "serie B", sia perché diretto a formazioni politiche che non conseguono una propria rappresentanza, sia perché destinato a favorire liste diverse²⁰.

C) Circa gli apparentamenti, è ormai acclarato come essi, ove non collegati, come nel caso delle Regioni (salvo la Valle d'Aosta e la Provincia autonoma di Bolzano) e dei Comuni più popolosi,

¹⁸ Sul punto, in particolare, A. APOSTOLI, *Il c.d. Rosatellum-bis. Alcune prime considerazioni*, in www.osservatorioaic.it, 2017, n. 3, p. 10; F. SGRÒ, *Prime considerazioni sulla legge n. 165 del 2017: questioni nodali e specificità del nuovo sistema elettorale italiano*, in www.osservatorioaic.it, 2017, n. 3, pp. 6-7.

¹⁹ Per tutti, Per tutti, G. BALDINI, A. PAPPALARDO, *Sistemi elettorali e partiti nelle democrazie contemporanee*, Roma-Bari, Laterza, 2004, pp. 17 ss.

²⁰ M. LUCIANI, «Rosatellum, nessun presupposto per bloccare la promulgazione», in *Il Sole 24 ore*, 29 ottobre 2017.

all'elezione diretta del vertice dell'Esecutivo, si sono rivelati strumenti utili solo sul piano elettorale ma che non hanno favorito l'emersione di coalizioni realmente destinate a governare.

D) Peraltro, che l'apparentamento sia concepito come strumento meramente elettorale, è anche formalmente evidente nella scelta del legislatore del 2017 di eliminare tanto il "capo unico della coalizione"²¹ quanto l'obbligo per i partiti apparentati di depositare all'atto della presentazione dei contrassegni un unico programma elettorale. Rimane certo l'obbligo di indicare il "capo della forza politica", ma si tratta di una previsione meno incidente del "capo unico della coalizione" e soprattutto priva di una reale utilità, come dimostrato dalle vicende politiche delle ultime legislature.

Tra gli elementi positivi del disegno di legge in questione vi è anche la sua coerenza con i contenuti di due altre proposte di legge costituzionale attualmente all'esame del Parlamento, ovvero quella, invero assai opportuna, sull'equiparazione dei requisiti anagrafici per l'elezione delle due Camere (A.S. 1440)²² e quella relativa alla modifica dell'art. 57, comma 1, Cost. (A.C. 2238) sui cui contenuti è lecito peraltro esprimere alcuni dubbi, soprattutto per quanto attiene all'interpretazione della nozione di "base circoscrizionale" per l'elezione dei senatori (in termini di vincolo istituzionale alle scelte del legislatore elettorale) e alla coesistenza tra tale ultima previsione e il mantenimento dell'allocatione alle Regioni di un numero minimo e garantito di seggi.

Venendo alle caratteristiche essenziali del modello, la proposta di legge all'esame della Commissione fa proprio un sistema proporzionale, corretto da una soglia di sbarramento fissata al 5% a livello nazionale²³ e un limitato "diritto di tribuna" in favore delle liste che non superino il 5% a livello nazionale e che soddisfino alcuni requisiti.

In premessa, non paiono condivisibili quelle ricostruzioni secondo le quali l'entrata in vigore della legge costituzionale sulla riduzione del numero dei parlamentari già di per sé sarebbe tale da rendere il sistema elettorale sufficientemente selettivo. Sul punto, è appena il caso di osservare che tale maggiore selettività sarebbe evidente solo con riferimento al Senato ma non tanto per la riduzione del numero dei componenti bensì per l'assegnazione dei seggi su base regionale²⁴. Infatti,

²¹ Come è noto, i dubbi di legittimità costituzionale di questa previsione sono stati fugati dalla Corte costituzionale sul presupposto che essa non è tale da modificare lo statuto costituzionale del Presidente del Consiglio (sentt. 262/2009; 23/2011).

²² Sul punto la proposta di legge in esame apporta modifiche alle vigenti leggi elettorali con opportuni meri rinvii alle disposizioni costituzionali.

²³ La stessa proposta riduce dal 20% al 15% la soglia di sbarramento a livello regionale per l'elezione del Senato (per le liste che abbiano conseguito tale percentuale di voti in almeno una regione). Alla Camera la soglia a livello regionale del 15% è prevista solo per le liste rappresentative di minoranze linguistiche riconosciute, presentate esclusivamente in una Regione ad autonomia particolare, il cui Statuto o le relative norme di attuazione prevedano una particolare tutela di tali minoranze linguistiche.

²⁴ Infatti ben 11 Regioni eleggerebbero non più di sei senatori. La riduzione dei senatori avrebbe quindi un impatto significativamente negativo sulle formazioni politiche medie o piccole soprattutto se non coalizzate, mentre non altererebbe in modo altrettanto rilevante gli equilibri in termini di seggi tra le coalizioni e le liste più votate: sul punto, sia consentito un rinvio a G. TARLI BARBIERI, *Alcune osservazioni sul disegno di legge A.S. n. 881 («Disposizioni per*

con un'eventuale assegnazione dei seggi su base nazionale (ad oggi, come detto, impossibile) con il metodo del quoziente nazionale di 189 senatori (escludendo quindi i seggi spettanti alla circoscrizione estero, alla Valle d'Aosta e al Trentino-Alto Adige) la soglia implicita, da una simulazione effettuata sulle elezioni del 2018, si porrebbe intorno allo 0,6%. Alla Camera addirittura un riparto proporzionale su base nazionale di 400 deputati consentirebbe il conseguimento della rappresentanza a formazioni con lo 0,15%. Ma un riparto degli stessi 400 deputati a base regionale darebbe luogo a un esito già sostanzialmente diverso, con una soglia di sbarramento posta comunque intorno all'1,7%.

Alla luce anche di queste sole considerazioni si può quindi ritenere che la questione della o delle soglie di sbarramento risulta importante.

La Corte costituzionale ha affermato a più riprese che «la previsione di soglie di sbarramento e quella delle modalità per la loro applicazione [...] sono tipiche manifestazioni della discrezionalità del legislatore che intenda evitare la frammentazione della rappresentanza politica, e contribuire alla governabilità» (sent. 193/2015)²⁵, pur potendo il giudice delle leggi censurare, in punto di manifesta irragionevolezza, il sacrificio dell'esigenza di rappresentare l'universalità dei cittadini elettori allo scopo di assicurare la governabilità e della necessità «di evitare la frammentazione politico-partitica che potrebbe rallentare o paralizzare i processi decisionali all'interno dell'assemblea parlamentare», specificando che «le due esigenze non sono sovrapponibili ma attengono a profili diversi della funzione del Parlamento: l'una ha riguardo alla dialettica Parlamento-Governo, e mira a rendere proficua l'interlocuzione tra questi due organi, l'altra tende a garantire l'efficienza dei meccanismi decisionali dell'assemblea parlamentare, prescindendo dal rapporto con l'esecutivo o quanto meno ponendolo in secondo piano» (sent. 239/2018)²⁶.

La Corte ha finito per giustificare, nella sentenza da ultimo richiamata, la previsione della soglia di sbarramento posta dalla legge sull'elezione dei parlamentari europei spettanti all'Italia, pur essendo relativa all'elezione di circa solo il 10% complessivo dell'assemblea e in un contesto ordinamentale del tutto peculiare quale quello dell'Unione europea, anche richiamandosi al fatto che «l'evoluzione dei sistemi elettorali è strettamente legata allo sviluppo storico della natura delle assemblee parlamentari, che ha posto il problema di superare la prospettiva della mera “registrazione proporzionale della pluralità socio-politica” per porre in essere meccanismi idonei ad assicurare efficacia ed efficienza del procedimento decisionale. Da questi sviluppi è derivata evidentemente l'esigenza – ispiratrice dei meccanismi di razionalizzazione della composizione delle assemblee, fra

assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari»), in *Astrid Rassegna* (www.astrid-online.it) 2019, n. 2.

²⁵ *Considerato in diritto*, n. 4.2.

²⁶ *Considerato in diritto*, n. 6.3.

i quali si inseriscono le previsioni di soglie minime di accesso al riparto dei seggi – di riconsiderare i meccanismi della rappresentanza politica, che non è soltanto un semplice “specchio” della società di riferimento»²⁷.

La sentenza giustamente qualifica la previsione delle soglie di sbarramento come «una regola integrativa del sistema proporzionale»²⁸, in linea con la dottrina anche politologica la quale ha osservato che esse rappresentano uno degli strumenti più efficaci per influire sulla rappresentanza partitica²⁹, pur dipendendo la loro rilevanza da numerosi fattori³⁰. In ogni caso, la presenza di una soglia incide non solo sugli effetti del sistema elettorale ma anche, conseguentemente, sull'offerta elettorale, giacché può indurre più formazioni partitiche a non presentarsi «optando invece per soluzioni di confluenza o coalizionali o extraparlamentari»³¹.

Sembra quindi difficilmente contestabile in punto di legittimità costituzionale la soglia di sbarramento posta dalla proposta di legge, sia perché non risulta tale da bloccare l'accesso alla rappresentanza parlamentare in modo irragionevole o sproporzionato, sia perché ha un'applicazione generale (non così nella l. 270/2005 dove le soglie erano differenziate a seconda dell'appartenenza o meno a una coalizione³²), sia infine perché è previsto il c.d. "diritto di tribuna".

Non a caso, sulla misura delle soglie sono intervenute le Corti costituzionali, a cominciare da quella tedesca che ha “salvato” la disciplina della *Sperrklausel* prevista per l'elezione del *Bundestag* quale deroga al principio di eguaglianza del voto e nell'ottica di garantire la governabilità e la migliore funzionalità del Parlamento³³.

Ciò detto, però, se la logica delle soglie di sbarramento è quella di contenere la frammentazione partitica, occorre ricordare come quest'ultima sia alimentata anche da fattori non imputabili al sistema elettorale, che si pongono a monte o a valle della competizione elettorale.

Venendo alle prime, la proposta di legge in esame non modifica i casi di esenzione dalla raccolta delle firme per la presentazione delle liste previsti dalla l. 165/2017, che pongono dubbi sul piano

²⁷ Considerato in diritto, n. 6.2.

²⁸ Considerato in diritto, n. 6.2.

²⁹ G. BALDINI, A. PAPPALARDO, *Sistemi elettorali*, cit., p. 10. Sul punto, in particolare, cfr. anche, per tutti, A. LIJPHART, *Electoral System and Party System. A Study of Twenty-seven Democracy, 1945-1990*, Oxford, Oxford University Press, 1994.

³⁰ Per tutti, D. NOHLEN, *Thresholds*, in R. ROSE (a cura di), *International Encyclopedia of Elections*, Londra, Mcmillan, 2000, pp. 310-311.

³¹ F. LANCHESTER, *Sistemi elettorali e forma di governo*, Bologna, Il Mulino, 1981, p. 145.

³² Non a caso, le soglie di sbarramento differenziate nella vigenza della legge "Calderoli" erano state ritenute di dubbia legittimità costituzionale. I dubbi erano relativi sia alla ragionevolezza della scelta del legislatore (così, G. AZZARITI, *Legge elettorale, rappresentanza e Costituzione*, in *Giur. it.*, 2013, pp. 1453 ss.) sia al principio di eguaglianza anche in entrata (L. CARLASSARE, *Maggioritario*, in *www.costituzionalismo.it.*, 2008, n. 1, p. 5).

³³ Da ultimo, G. DELLEDONNE, *Costituzione e legge elettorale. Un percorso comparatistico nello Stato costituzionale europeo*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2019, pp. 159 ss.

della legittimità costituzionale, non sembrando giustificabili nemmeno sul piano di una sorta di presunzione di rappresentatività³⁴.

Tra le cause della frammentazione partitica post-elettorali viene in evidenza, in particolare, la disciplina della composizione dei gruppi parlamentari e delle componenti politiche del gruppo misto prevista nei regolamenti parlamentari, che è improntata ad una logica di improprio *favor* anche nei confronti delle microformazioni politiche. Da questo punto di vista, la recente riforma del regolamento del Senato, che ha trovato applicazione a partire dalla XVIII legislatura, offre spunti di interesse, anche se essa è riferita, ovviamente, solo a questo ramo del Parlamento, mentre in prospettiva ulteriori novità potrebbero venire dalle riforme conseguenti all'eventuale entrata in vigore della legge costituzionale relativa al numero dei parlamentari.

La legge prevede poi un limitato "diritto di tribuna" in favore delle liste che, pur non superando la soglia di sbarramento, ottengano alla Camera almeno tre quozienti (con il metodo c.d. *Imperiali*) in almeno due regioni e al Senato almeno un quoziente nella circoscrizione regionale. Con riferimento alla Camera la previsione suscita qualche perplessità nella misura in cui potrebbe lasciare senza rappresentanza formazioni politiche che ipoteticamente abbiano ottenuto più voti di altre che invece potrebbero usufruire di questa possibilità, e ciò anche per la differente consistenza demografica delle circoscrizioni (e delle Regioni): così una lista che ottenesse un quoziente in due o tre circoscrizioni lombarde sarebbe esclusa dalla rappresentanza, nonostante che complessivamente le circoscrizioni di questa Regione raccolgano poco meno di dieci milioni di elettori.

In alternativa occorrerebbe quindi o una diversa perimetrazione delle 28 circoscrizioni ovvero un aumento delle stesse con un diverso sistema di allocazione dei seggi (ipoteticamente simile a quello della legge elettorale per la Camera in vigore fino al 1993).

Quanto poi al Senato, la probabile diminuzione del numero di seggi renderebbe il "diritto di tribuna" un'eventualità del tutto sporadica, tale da concretizzarsi con ogni probabilità praticamente solo in Lombardia.

A ciò si aggiunga che, come si evince anche dall'ottimo Dossier del Servizio studi della Camera, il testo dovrebbe chiarire in modo adeguato il meccanismo di individuazione del collegio uninominale cui imputare l'elezione dei parlamentari espressivi del c.d. "diritto di tribuna"³⁵.

Peraltro, soglie di sbarramento e "diritto di tribuna" aprono comunque problemi di adeguatezza anche dal punto di vista politico i quali potrebbero essere superati con meccanismi di assegnazione

³⁴ Ammesso che possa porsi a fondamento delle scelte del legislatore, la presunzione di rappresentatività non potrebbe essere invocata con riferimento a forze politiche costituite in gruppo parlamentare (tantomeno ad una data precisa), visto che i criteri di composizione dei gruppi attualmente previsti sono, con riferimento alla Camera, di tipo numerico e quindi prescindono da ogni vincolo di collegamento con liste che abbiano ottenuto un determinato riscontro elettorale.

³⁵ Camera dei deputati, XVIII legislatura, *Modifiche al sistema elettorale della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica - A.C. 2329* - Schede di lettura n. 251, 14 gennaio 2020, p. 15.

dei seggi a livello territoriale senza porre barriere di sorta, anche se con una perimetrazione delle circoscrizioni diversa da quella fatta propria, ad esempio, nell'ordinamento spagnolo che premia forse eccessivamente le forze maggiori e quelle localizzate in determinate parti del territorio nazionale.

5. L'assegnazione dei seggi in listini bloccati (un po' meno corti rispetto alla l. 165/2017); le disposizioni a tutela della rappresentanza di genere.

Al di là delle novità di cui si è già detto, l'impianto dei sistemi elettorali delineati dalla proposta di legge ricalca i tratti essenziali di quelli di cui al *Rosatellum-bis* e da quest'ultimo mutua alcuni aspetti problematici.

Una delle caratteristiche più rilevanti della proposta di legge è data da un meccanismo di individuazione degli eletti fondato su un sistema di liste bloccate per l'elezione della totalità dei parlamentari. Infatti, ai collegi plurinominali è assegnato, di norma, un numero di seggi non inferiore a tre (per la Camera; due per il Senato) e non superiore a otto, mentre, rispetto a quanto previsto dalla l. 165/2017, non è riproposta la previsione per cui per ciascuna lista il numero di candidati esprimibili non può essere inferiore a due né superiore a quattro.

Tale novità, che quindi ammette la possibilità di liste di candidati anche pari a otto, pone qualche problema alla stregua di quanto sostenuto, in particolare, dalla Corte costituzionale nella sent. 1/2014 la quale ha affermato che le liste bloccate solo se "lunghe" violano sia il principio di conoscibilità dei candidati da parte degli elettori, sia la circostanza che alla totalità dei parlamentari eletti, senza alcuna eccezione, manca il sostegno della indicazione personale dei cittadini» (lo hanno già ricordato in questa sede anche i colleghi Azzariti e Villone).

Per inciso, proprio il potenziale aumento del numero dei candidati contribuisce a spiegare le modifiche agli artt. 4, comma 2, e 31, comma 2, del testo unico per le elezioni della Camera che non sembrano consentire più la riproduzione nella scheda elettorale dei nomi dei candidati nel collegio plurinominali.

Le considerazioni che precedono non presuppongono però necessariamente l'auspicio di una espansione incondizionata del voto di preferenza, peraltro non ripristinato nemmeno dalla l. 165/2017, visti i limiti che esso ha evidenziato nella prassi³⁶.

³⁶ Tra questi, l'incremento dei costi delle campagne elettorali, l'aumento della conflittualità interna ai partiti, l'effetto di conservazione della classe politica, degenerazioni localistiche della rappresentanza, e, soprattutto in alcune parti del territorio nazionale, anche un uso sistematico e assai improprio del voto ai candidati.

Tuttavia, 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 l. 270/2005, dalla sent. 1/2014).

Tuttavia, l'esperienza comparatistica dimostra un'ampia varietà di soluzioni per assicurare quella « indicazione personale » degli elettori di cui parla la sent. 1/2014³⁷.

Ciò detto, la proposta di legge conferma una scelta fatta largamente propria dalla l. 270/2005, dalla l. 52/2015 e infine dalla l. 165/2017, prevedendo la possibilità per uno stesso candidato di presentarsi al massimo in cinque collegi plurinominali.

L'ampia possibilità di candidature plurime, inserita, come nella l. 52/2015, per massimizzare le *chances* di elezione degli esponenti di spicco di partiti medio-piccoli, dato il complesso (e poco prevedibile) meccanismo di allocazione dei seggi nei collegi plurinominali, appare comunque decisiva nel minare la possibilità per gli elettori di godere di ogni margine di apprezzamento, in termini di conoscibilità, di una parte rilevante dei propri rappresentanti e per questo non è contemplata in altre democrazie consolidate.

Venendo alle disposizioni relative alla rappresentanza di genere, queste, come nella l. 165/2017, attengono solo alla presentazione delle liste, mentre non riguardano le modalità di espressione del voto, non essendo prevista la possibilità per gli elettori di esprimere preferenze e quindi non essendo contemplata quella “doppia preferenza di genere” che nell'esperienza italiana a livello regionale e comunale ha costituito forse lo strumento più rilevante attuativo dell'art. 51, comma 1, Cost. (come modificato dalla l. cost. 1/2003).

Le disposizioni mutate dalla l. 165/2017 non risultano per alcuni profili chiare e quindi dovrebbero essere meritevoli di interventi correttivi: come affermato in un'audizione presso la Giunta delle elezioni della Camera del Presidente dell'Ufficio elettorale centrale nazionale, dott. Stefano Petitti, nella legge non si rinviene «la previsione di una specifica sanzione per il mancato rispetto della proporzione nella rappresentanza di genere, di una specifica disciplina del sub-procedimento tesa al rispetto della proporzione e neanche di un termine ragionevole entro il quale completare le verifiche»³⁸. Maggiori problemi si sono verificati con riferimento al Senato nel quale i vari uffici regionali hanno seguito orientamenti diversi³⁹.

Ancora, come si evince anche dal richiamato Dossier del Servizio studi della Camera, in presenza di un dettato legislativo non chiaro, il Ministero dell'interno in occasione delle elezioni del 4 marzo

³⁷ Sul punto, per un panorama a livello comparato, cfr. Commission Européenne pour la démocratie par le droit, *Rapport sur les systèmes électoraux proportionnels: l'attribution des sièges à l'intérieur des listes (listes ouvertes/bloquées)* (CDL-AD(2015)001), in www.venice.coe.int.

³⁸ Camera dei deputati, Giunta delle elezioni, 4 ottobre 2018, res. sten., p. 6.

³⁹ Camera dei deputati, Giunta delle elezioni, 4 ottobre 2018, cit., p. 7.

2018, ha dovuto chiarire che le prescrizioni a tutela della rappresentanza di genere si intendono riferite al numero delle candidature e non a quello delle persone fisiche; di conseguenza, il limite del 60% deve essere applicato computando più volte le candidature multiple (così, ad esempio, chi si candida in 5 collegi plurinominali esprime tante candidature quanti sono i collegi medesimi e non, trattandosi di una stessa persona, una sola candidatura)⁴⁰.

La proposta di legge, come detto, conferma un meccanismo di ripartizione dei seggi "dall'alto in basso" ovvero prima a livello nazionale e quindi a livello circoscrizionale e, da ultimo, a livello di collegi plurinominali (Camera); a livello regionale e quindi di collegi plurinominali (Senato).

Come è noto, questo meccanismo alla Camera non contempla ipotesi di traslazione nel passaggio dal livello nazionale a quello circoscrizionale mentre ammette fenomeni contenuti di "slittamento" a livello di assegnazione dei seggi nei collegi plurinominali⁴¹.

L'aumento della consistenza dei candidati nei collegi plurinominali, previsto dalla proposta di legge, dovrebbe limitare fenomeni di incapienza (è noto quanto avvenuto al Senato nelle elezioni del 2018 nella circoscrizione Sicilia), che peraltro non possono essere teoricamente esclusi; fenomeni che finiscono per ammettere la necessità che gli eletti siano tratti da altri collegi ovvero da altre circoscrizioni o, come ipotesi residuale, addirittura da altre liste.

In ogni caso, come si dirà, questo meccanismo "a cascata" finisce per essere assai poco trasparente nell'ottica dell'elettore, in punto di conoscibilità dei candidati ma soprattutto della destinazione del loro voto, potendo esso servire per eleggere candidati in altri collegi ovvero di altre liste⁴².

Tale meccanismo finisce per dare luogo ad una sorta di effetto "flipper" che sarebbe ancora più evidente nel caso di riduzione del numero dei parlamentari e che, come detto, contribuisce a spiegare la perdurante scelta della possibilità di pluricandidature (non essendo facile prefigurare il collegio in cui siano assegnati i seggi).

6. L'assegnazione dei seggi nella circoscrizione estero

⁴⁰ Camera dei deputati, XVIII legislatura, *Modifiche al sistema elettorale della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica - A.C. 2329*, cit., p. 11.

⁴¹ È stato recentemente elaborato un algoritmo che sembra essere ancora più rispettoso dell'andamento del voto nei collegi plurinominali e tale da rispettare il numero di seggi spettanti a ciascuno di essi; si tratta dell'algoritmo "Adele": Camera dei deputati, XVIII legislatura, Servizio studi, *L'algoritmo elettorale tra rappresentanza politica e rappresentanza territoriale. Una nuova procedura di allocazione proporzionale dei seggi (aprile 2019)*, in www.camera.it.

⁴² F. SGRÒ, *Prime considerazioni*, cit.

Un ultimo punto attiene a possibili modifiche al sistema di elezione dei parlamentari nella circoscrizione estero, che appaiono necessarie nel caso in cui entrasse in vigore la legge costituzionale di revisione del numero dei parlamentari, ma da considerare in ogni caso alla luce dell'approvazione di un ordine del giorno nella seduta della Camera dell'11 giugno 2020 relativo al «perfezionamento e la messa in sicurezza del voto, per la circoscrizione estero, anche con ricorso a tecnologie digitali innovative» (n. n. 9/2471-A/18, presentato dall'on. Ungaro).

Limitandosi al primo punto, alla luce della distribuzione degli eletti in quattro ripartizioni separate, si determinerebbe una ulteriore, decisa accentuazione del carattere maggioritario del sistema elettorale, a dispetto della sua qualificazione formale (l'art. 11, comma 1, della l. n. 459/2001, prevede che «l'assegnazione dei seggi tra le liste concorrenti è effettuata in ragione proporzionale per ciascuna ripartizione, con le modalità previste dagli articoli 15 e 16»). Si tratta di una questione non irrilevante perché, come è noto, la Corte costituzionale (sent. 1/2014) ha affermato che «qualora il legislatore adotti il sistema proporzionale, anche solo in modo parziale, esso genera nell'elettore la legittima aspettativa che non si determini uno squilibrio sugli effetti del voto».

In effetti, al Senato ciascuna ripartizione eleggerebbe un solo senatore, nonostante evidenti e forti differenze in termini di numero di cittadini italiani residenti (la ripartizione Europa vede una popolazione di 2.685.815 italiani residenti, a fronte della ripartizione Africa, Asia, Oceania e Antartide, con una popolazione di 277.997); ed anche con riferimento alla Camera, sarebbero accentuati insieme, il carattere maggioritario del sistema elettorale e lo "schiacciamento" in termini di rappresentanza delle quattro ripartizioni (quella Europea eleggerebbe tre deputati; le americane due ciascuna; la ripartizione Africa, Asia, Oceania e Antartide uno).

In questo senso, le soluzioni astrattamente percorribili sono almeno due: o la trasformazione del sistema di elezione in un vero e proprio sistema maggioritario, con eliminazione del voto di preferenza e modifica anche dell'art. 11 della l. 459/2001 (che allude a "liste concorrenti" e a un metodo proporzionale di assegnazione dei seggi) o, in alternativa, un accorpamento delle ripartizioni in una o due (soluzione, quest'ultima, ben possibile perché le ripartizioni non hanno una copertura costituzionale giacché gli artt. 48, 56 e 57 Cost. alludono in generale alla "Circoscrizione estero").

7. Considerazioni conclusive: la necessità di un sistema elettorale che ricostruiscano un rapporto di fiducia e di responsabilità tra elettori ed eletti

La Commissione per le riforme istituzionali istituita nel 2013 a proposito della riforma dei sistemi elettorali per il Parlamento nazionale ha evidenziato tre punti fondamentali che dovrebbero guidare il legislatore, ovvero la riduzione della frammentazione partitica, la formazione di una stabile maggioranza di governo, la ricostruzione di un rapporto di fiducia e di responsabilità tra elettori ed eletti.

Rinviando a quanto già detto sui primi due punti, la proposta di legge n. 2329 si presta a qualche serio rilievo proprio sul terzo versante, laddove ripropone un'assegnazione dei seggi a livello nazionale, con la successiva, complessa "restituzione" degli stessi a livello territoriale. Anche a non ritenere che con essi «il voto dell'elettore venga sostanzialmente manipolato dal sistema»⁴³, rimangono dubbi di compatibilità con il carattere personale e diretto del voto, nella misura in cui i metodi di calcolo in questione contribuiscono sì «a premiare la lista indicata dall'elettore» ma non promuovono «in via esclusiva i candidati proposti nel suo collegio di appartenenza, potendo i voti trasmigrare verso i candidati presentati dallo stesso partito in altri collegi o in altre circoscrizioni», con una sorta di effetto "flipper" destinato ad amplificarsi in presenza della probabile riduzione del numero dei parlamentari⁴⁴.

Bisogna allora chiedersi se non sia il caso di abbandonare modelli complessi come quelli che prevedono l'assegnazione dei seggi "dall'alto in basso" in favore di soluzioni più semplici, anche dal punto di vista dell'elettore: se sistema elettorale proporzionale ha da essere, allora forse potrebbe essere preso in considerazione un modello che preveda un'assegnazione dei seggi a livello territoriale o quantomeno parta dai territori⁴⁵, valorizzando in questo modo un più forte legame tra gli eletti e la circoscrizione di appartenenza: come è noto, nella XV legislatura fu presentato un testo (c.d. "Vassallo-Bianco"), che recava soluzioni in questo senso assai più percepibili per l'elettore rispetto a complicati meccanismi di allocazione a più livelli.

È stato poi evocato il sistema elettorale per il Senato in vigore fino al 1993, che certo ha il vantaggio di "recuperare" collegi uninominali, bypassando le problematiche inerenti ai listini bloccati. Tuttavia, un tale sistema mette in conto una potenziale, diseguale rappresentanza territoriale, essendo possibile che uno stesso collegio uninominale esprima più eletti o, al contrario, nessuno.

⁴³ A. APOSTOLI, *Il c.d. Rosatellum-bis.*, cit., p. 8.

⁴⁴ F. SGRÒ, *Prime considerazioni*, cit., pp. 5-6. Cfr. anche S. SCAGLIARINI, L. TRUCCO, *La nuova legge elettorale alla prova dei fatti*, in *Rass. parl.*, 2018, pp. 302 ss.

⁴⁵ Secondo una scelta fatta propria, con riferimento alla Camera, fino al 1993.

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI
DI PERUGIA

Audizione del 17.6.2020 presso la I Commissione Affari Costituzionali della Camera dei Deputati in relazione alla Proposta di legge A.C. 2329 recante modifiche al sistema di elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

MEMORIA DEL PROF. DANIELE PORENA

Onorevole Presidente e Onorevoli deputati,

Vi ringrazio per l'onore che mi avete concesso invitandomi all'audizione di quest'oggi e rivolgo alla Commissione tutta il mio saluto cordiale.

La Proposta di legge A. C. 2329 rappresenta, nel suo complesso, una ipotesi di modifica assai rilevante della legge elettorale vigente e, per certi aspetti, ancor più radicale ove posta in confronto alla tendenza più o meno spiccatamente maggioritaria che ha caratterizzato le leggi elettorali che si sono succedute nel corso degli ultimi anni.

E infatti, ove la predetta proposta di legge giungesse ad approvazione, il sistema elettorale tornerebbe ad assumere, con applicazioni simili a quelle già note in passato, struttura proporzionale.

Al di là delle questioni relative alla geografia dei collegi e delle circoscrizioni o dei criteri tecnici di computo di resti, quozienti o distribuzione dei seggi su cui non mi intrattengo - il sistema ipotizzato, rispetto alle esperienze anteriori al 1994, differisce essenzialmente per l'assenza del voto di preferenza e per l'introduzione di una robusta soglia di sbarramento per l'accesso alla rappresentanza.

Vorrei anzitutto chiarire il mio punto di vista sulla impostazione generale del progetto di legge e quindi, essenzialmente, sul ripristino del principio proporzionale nella legislazione elettorale.

La mia opinione, che tenterò con estrema sintesi di argomentare, è in generale favorevole.

1

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI
DI PERUGIA

DIPARTIMENTO DI FILOSOFIA, SCIENZE SOCIALI, UMANE E DELLA FORMAZIONE

Il principio proporzionale, benché in nessun modo canonizzato dalla Carta, identifica a mio avviso quello più coerente con la struttura generale che il Costituente volle imprimere alla nostra forma di governo.

D'altronde, non è un caso che la stessa Assemblea Costituente si pronuncò, nella seduta del 23 settembre del 1947, a favore dell'ordine del giorno presentato dall'On. Antonio Giolitti e che, lo ricordo, aveva il seguente tenore: «L'Assemblea Costituente ritiene che l'elezione dei membri della Camera dei deputati debba avvenire secondo il sistema proporzionale».

Il favore per il predetto principio fu intenzionalmente espresso sotto forma di ordine del giorno per non introdurre eccessive (ed assai imprudenti) rigidità nel testo costituzionale ma disvela, credo con sufficiente chiarezza, l'interpretazione complessiva che il Costituente volle dare, all'epoca, alla complessiva struttura della nostra forma di governo.

La mia opinione è che il sistema proporzionale tenda a valorizzare la centralità del Parlamento soprattutto nei rapporti istituzionali tra questo e il Governo.

Sul punto, un cenno all'esperienza degli ultimi venticinque sarà di aiuto a comprendere il senso della mia riflessione.

L'adozione di leggi elettorali prevalentemente maggioritarie (con sistema a collegi uninominali oppure a liste concorrenti con premio di maggioranza) ha favorito la percezione comune, presso l'elettorato, che la scelta di volta in volta effettuata non fosse indirizzata alla composizione del Parlamento nazionale quanto, piuttosto, alla designazione del Governo.

Percezione, quest'ultima, acuita dalla ricorrente previsione normativa circa il collegamento tra le liste elettorali (e, dunque, con la preventiva costruzione di coalizioni tra partiti) e, persino, circa l'indicazione del nominativo del *leader* della coalizione (sovente, nella legislazione recente, indicato come 'capo' del partito o della coalizione di partiti: espressione che, per molteplici ragioni, giudico non felice).

In estrema sintesi, l'elettore comune, trovando nella scheda elettorale indicazione delle coalizioni e dei rispettivi *leader*, ha finito -

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI
DI PERUGIA

DIPARTIMENTO DI FILOSOFIA, SCIENZE SOCIALI, UMANE E DELLA FORMAZIONE

comprensibilmente – per orientare la propria scelta in favore di colui dal quale avrebbe voluto essere *governato* piuttosto che in favore di coloro dai quali avrebbe voluto essere *rappresentato*.

La ricaduta istituzionale della constatazione che ho rapidamente sintetizzato sembra essersi in effetti riverberata, grandemente, nei rapporti tra Governo e Parlamento.

Se già in “epoca proporzionale” si era fatta strada, in letteratura, la descrizione di un Governo quale “comitato direttivo” del Parlamento, la predetta descrizione ha incontrato ancora maggiori conferme in questi ultimi anni: basti solo pensare ai condizionamenti che l’impulso governativo esercita sull’agenda dei lavori parlamentari o alle assai scarse possibilità di successo che solitamente accompagnano le iniziative legislative di origine parlamentare.

Il mio punto di vista sugli ultimi venticinque anni di legislazione elettorale è orientato dalle constatazioni che vengo rapidamente ad illustrare.

L’adozione di sistemi maggioritari, associati alla soppressione del sistema delle preferenze ed alla prevista indicazione del capo della coalizione (o del partito) ha finito – a mio avviso – non solo per porre “sotto stress” la generale impostazione costituzionale, che non prevede l’elezione diretta del Presidente del Consiglio, ma persino per compromettere il naturale ordine della relazione fiduciaria tra Parlamento e Governo.

Mi si perdoni una suggestione: si è arrivati al paradosso secondo cui non è stato più chi ambiva a ricoprire la carica governativa a dover conquistare la fiducia parlamentare ma, al contrario, chi ambiva a ricoprire la carica parlamentare a dover godere, preventivamente - *per poter aver accesso alla lista elettorale* - della fiducia del rispettivo *leader* politico (al contempo candidato alla carica governativa).

Una manifestazione di ciò che, in altre occasioni, ho sintetizzato attraverso la formula della “verticalizzazione” del sistema politico-istituzionale.

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI
DI PERUGIA

DIPARTIMENTO DI FILOSOFIA, SCIENZE SOCIALI, UMANE E DELLA FORMAZIONE

E' chiaro che la dinamica delle relazioni tra Governo e Parlamento ne è uscita addirittura capovolta rispetto alla filosofia costituzionale e, ancora, che il Parlamento – che almeno nelle intenzioni dei Costituenti avrebbe dovuto essere motore propulsivo di ogni dinamica istituzionale – ha finito per essere, talvolta, derubricato ad una sorta di “collegio di ratifica” delle decisioni del Governo che, sempre più, ha assunto – per l'appunto – il ruolo di un “comitato direttivo”.

Il sistema che si è venuto a configurare può apparire convincente a molti ma rimane il fatto che, a mio parere, non è quello che ispira la struttura costituzionale e la sua vocazione eminentemente parlamentarista.

Sicché, dovendo esprimere un parere tecnico e non una preferenza politica, non posso far altro che sottolineare la circostanza.

Tornando più da vicino alla legge elettorale, il sistema proporzionale sembra dunque avere il pregio di “decomprimere” l'istituto della fiducia parlamentare emancipandolo dagli spazi angusti entro i quali, negli ultimi anni, è stato collocato a causa delle pesanti ipoteche introdotte dal voto maggioritario e dal meccanismo di designazione, sostanzialmente diretta, dei candidati alla Presidenza del Consiglio (surrettiziamente mascherato dietro all'indicazione del *leader* del partito o della coalizione).

Ancora, il sistema proporzionale – slegato da vincoli di coalizione – appare idoneo a valorizzare il ripristino di quei sistemi di “filtraggio” che, in altre epoche, hanno favorito una più attenta selezione delle compagini governative. Il voto popolare finisce infatti per essere appunto filtrato attraverso un pieno esercizio delle prerogative parlamentari legate all'istituto della fiducia. Diversamente, il voto popolare che, in una logica maggioritaria, è sostanzialmente rivolto alla figura del *leader* che si intende favorire per la guida del Governo, appare più esposto a meccaniche di tipo emozionale o alle mere capacità empatiche che il *leader* politico dimostra nei confronti dell'opinione pubblica. Elementi che, isolatamente considerati, non sono certo sufficienti a garantire, alla selezione democratica, gli esiti migliori.

4

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI
DI PERUGIA

DIPARTIMENTO DI FILOSOFIA, SCIENZE SOCIALI, UMANE E DELLA FORMAZIONE

Conclusivamente sul punto, trovo dunque convincente l'impostazione generale della proposta di legge in quanto più coerente con quella struttura parlamentarista che, valorizzando e rafforzando l'istituto della fiducia, il Costituente volle imprimere alla nostra Carta.

Nell'ottica di precisare il mio punto di vista sulla proposta di legge in esame, aggiungo alcune osservazioni ulteriori.

Trovo persuasiva l'ipotesi di temperare il rigore proporzionalista mediante l'introduzione di una robusta soglia di sbarramento: ciò a presidio di essenziali condizioni di stabilità istituzionale. Come contraltare, condivido anche l'idea di garantire il c.d. diritto di tribuna: elemento questo, che giudico non rinunciabile nell'ottica di acquisire al dibattito parlamentare espressioni di possibile dissenso e che, viceversa, finirebbero per rifluire nei soli (e talvolta pericolosi) canali dell'extraparlamentarismo. Il solo limite che, sul punto, sembra trapelare dalla proposta di legge è che, nella configurazione ipotizzata, il predetto diritto di tribuna finirebbe per essere riconosciuto nelle sole circoscrizioni con il più elevato numero di seggi e, dunque, con le soglie più basse di quoziente pieno.

Un attento approfondimento supplementare credo, invece, meriti di essere rivolto a due ampie questioni ulteriori.

La prima è quella rappresentata dal voto di preferenza di cui, anche nella proposta di legge in esame, non vi è traccia.

Solitamente, le diffidenze per il voto di preferenza sono alimentate dall'idea che con esso si trascininano e perpetuano fenomeni e abitudini di tipo "clientelare" oltreché tendenze alla proliferazione incontrollabile delle spese elettorali.

Cionondimeno, continuo a ritenere che le patologie del voto di preferenza non abbiano rappresentato ragioni sufficienti per la sua radicale espulsione dai sistemi elettorali.

Come noto, nella pratica medico-chirurgica prima di procedere all'espianto di un organo se ne tenta la cura e la riabilitazione.

5

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI
DI PERUGIA

DIPARTIMENTO DI FILOSOFIA, SCIENZE SOCIALI, UMANE E DELLA FORMAZIONE

Credo che una constatazione analoga possa essere estesa al mondo del diritto.

E allora, l'adozione di adeguati sistemi di *accountability* su candidati e campagne elettorali, unitamente a più rigorose ed efficaci misure volte a garantire il rispetto di inderogabili limiti di spesa elettorale, sembrerebbero, già da sole, poter concorrere efficacemente a tenere sotto controllo possibili fenomeni distorsivi.

Appare, per giunta, assai curioso che il voto di preferenza continui ad essere serenamente dispensato agli elettori per le elezioni comunali e regionali - dove la maggiore prossimità al cittadino degli interessi curati dalle rispettive amministrazioni ben potrebbe acuire i rischi cui ho fatto riferimento - mentre non ve ne sia traccia nei meccanismi di elezione dei parlamentari, i cui rapporti con gli elettori - per opposte ragioni - sono assai più rarefatti.

L'importanza del voto di preferenza, al contrario, si mostra sotto molteplici profili.

In primo luogo, il voto di preferenza concorrerebbe a rivitalizzare il sistema dei partiti: un sistema cui l'art. 49 della Costituzione assegna rilevanza tutt'altro trascurabile. Sotto questo profilo, il voto di preferenza orienterebbe infatti il sistema dei partiti verso la necessità di rinsaldare il rispettivo radicamento nei territori restituendo loro un ruolo di mediazione (in parte smarrito) tra corpo elettorale e organi istituzionali.

Al contrario - laddove i candidati sopravvivono nella beata indifferenza rispetto al livello di consenso individuale da loro riscosso presso l'elettorato - i partiti tendono ad assumere le sembianze di entità sempre più liquide, eteree, telematiche e meno percepibili: tendenzialmente, poco più che comitati elettorali di volta in volta rielaborati in base alle contingenze del voto di turno.

Sul punto non possono poi trascurarsi, di certo, i richiami operati dalla Corte costituzionale.

6

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI
DI PERUGIA

DIPARTIMENTO DI FILOSOFIA, SCIENZE SOCIALI, UMANE E DELLA FORMAZIONE

La Corte, con adamantina chiarezza, ha reiteratamente affermato il principio secondo cui ferisce la logica della rappresentanza il fatto che la totalità dei parlamentari eletti siano privi, senza eccezioni, del sostegno personale espresso mediante voto di preferenza. E' pure vero che la stessa Corte ha precisato che la detta circostanza, lesiva del principio della rappresentanza, non ricorrerebbe laddove la circoscrizione elettorale assuma dimensioni territorialmente ridotte e il numero dei candidati sia talmente esiguo da garantirne la piena conoscibilità: al pari di quanto accade nel caso dei collegi uninominali.

Rimane tuttavia da chiedersi se un collegio nel quale, in ipotesi, ogni lista possa presentare otto candidati (come consentito nella proposta di legge in esame) risponda o meno a ciò che la Consulta ha voluto intendere nel ribadire il principio richiamato.

D'altronde, i riferimenti quantitativi, laddove rimasti indeterminati nella loro esattezza, introducono insidie: e il riferimento, operato dalla Corte, a circoscrizioni "territorialmente ridotte" e a un numero di candidati "esiguo" non fa eccezioni.

La prudenza, tuttavia, è quanto mai opportuna: ad esempio, basti solo pensare che - in base alle previsioni della legge elettorale censurata dalla Corte con sentenza n. 1 del 2014 (alla quale sopra facevo riferimento) - nella circoscrizione elettorale dell'Umbria il numero dei candidati per ogni lista corrispondeva a *nove*.

E' la complessiva logica del ragionamento che, probabilmente, andrebbe capovolta.

Un ordine del giorno a suo tempo presentato in Assemblea Costituente (si tratta dell'ordine del giorno dell'onorevole Rubilli, discusso, ma infine non deliberato) recitava, tra i 'considerato', che sarebbe grave tenere lontano dalla vita pubblica cittadini dotati di particolari ed elevate qualità che - pur completamente estranei al movimento dei partiti e ad ogni competizione elettorale - potrebbero apportare beneficio e valido contributo alla vita pubblica e parlamentare.

7

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI
DI PERUGIA

DIPARTIMENTO DI FILOSOFIA, SCIENZE SOCIALI, UMANE E DELLA FORMAZIONE

Prendendo spunto dalla constatazione di allora (ma valida anche ora) — ed in piena coerenza con la più recente giurisprudenza costituzionale — sarebbe opportuno considerare il rapporto tra candidati eletti con voto di preferenza e candidati eletti per ordine di lista (ovverosia quelli c. d. bloccati) come un rapporto tra *regola* ed *eccezione*: affidando cioè alle preferenze elettorali le sorti del maggior numero dei seggi parlamentari e ad un sistema di listini bloccati le sorti di un numero di seggi più esiguo.

Prima di una nota critica conclusiva, vorrei dedicare una breve riflessione alla seconda delle due questioni che prima richiamavo e, in particolare, all'ipotesi di una revisione dell'istituto della fiducia parlamentare: ciò, sebbene il tema non coinvolga la sola legislazione ordinaria con cui è disciplinata la normativa elettorale.

La riflessione che riterrei di sottoporre ruota intorno all'opportunità di associare ad un sistema proporzionale come quello ipotizzato — il cui pregio della rappresentatività sconta un qualche difetto sulla stabilità di governo — il meccanismo della c.d. *sfiducia costruttiva* che ha mostrato convincenti prove di funzionamento rispetto ad altri sistemi elettorali di impronta schiettamente proporzionalista.

In Germania (e il riferimento non è causale atteso il fatto che la proposta in esame è stata, a torto o a ragione, giornalmisticamente già definita come “*germanicum*”), il sistema proporzionale non ha prodotto i fenomeni di instabilità che, in particolare, sono stati registrati nella prima parte della nostra esperienza repubblicana.

L'obbligo di indicare nella mozione di sfiducia - oltre alle ragioni per le quali si intende revocare la fiducia al Governo in carica - anche la nuova compagine governativa che si intende sostituire alla prima, riduce grandemente i fenomeni di instabilità istituzionale: il Parlamento rimane pieno e autentico titolare delle proprie determinazioni nell'ambito della principale relazione con il Governo: tuttavia nel diritto, nella politica - come in natura — costruire è sempre più impegnativo che distruggere.

8

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI
DI PERUGIA

DIPARTIMENTO DI FILOSOFIA, SCIENZE SOCIALI, UMANE E DELLA FORMAZIONE

Offro un dato esemplificativo del concetto che ho voluto esprimere: in Germania, la mozione di sfiducia è stata posta al voto solo due volte nel corso dell'intera vicenda costituzionale post-bellica. Solo in una occasione la mozione ha avuto successo: si tratta della vicenda parlamentare che, nel 1982, portò Helmut Kohl al Cancellierato.

Peraltro, il meccanismo della sfiducia costruttiva garantisce piena continuità istituzionale escludendo, alla radice, le incertezze che – nel nostro Paese – sovente si sono manifestate all'indomani di una crisi di Governo.

E' un tema assai complesso, che peraltro richiederebbe delicatissimi interventi relativi alle prerogative del Presidente della Repubblica, ma che – specie se l'intenzione è quella di avvicinare il nostro sistema a quello già felicemente collaudato altrove – meriterebbe senz'altro di essere esplorato.

In ogni caso, si consideri che non è il sistema elettorale a garantire, di per sé considerato, maggiore o minore stabilità di governo: sotto questo profilo, si pensi anche solo al fatto che, nei quarantanove anni di legislazione proporzionale (compresi gli ultimi tre in quanto “coperti” da una legge elettorale per 5/8 proporzionale), si sono succeduti quarantanove governi: per una media di uno ogni dodici mesi; nei ventitré anni di esperienza maggioritaria i governi sono stati quattordici: con una durata, in media, di poco più che diciannove mesi ciascuno.

In sintesi, il “guadagno” è stato solo quello di sette mesi di vita in più per ciascun governo.

Certo che l'Onorevole Presidente - nella sua duplice veste, in questo caso, anche di proponente l'atto in esame – non voglia pensare che nel mio intervento abbia voluto malignamente riservare *in cauda venenum*, muovo un'osservazione critica conclusiva.

Si tratta della rimozione dell'obbligo, per ciascun partito, di depositare il proprio programma in vista della competizione elettorale.

In un ordinamento che - giustamente e per irrinunciabili quanto evidenti ragioni - richiede che una s.r.l. depositi presso la camera di commercio il proprio statuto, l'atto costitutivo, i patti sociali e molto altro,

9



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI
DI PERUGIA

DIPARTIMENTO DI FILOSOFIA, SCIENZE SOCIALI, UMANE E DELLA FORMAZIONE

mi pare poco comprensibile la previsione secondo cui sarebbe esonerato dall'obbligo di depositare un programma elettorale chi si candida a rappresentare l'intera Nazione.

Prof. Daniele Porena

10

PAGINA BIANCA



18STC0106800