



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.



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 pronunciò, 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 -



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.



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.



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 trascinino e perpetuino 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.



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.



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.



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.



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,



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