

# IL "GERMANICUM" TRA LUCI E OMBRE: BREVI NOTE E OSSERVAZIONI CRITICHE SULLA LEGGE ELETTORALE ALL'ESAME DEL PARLAMENTO\*

**Daniele Porena**

*Professore associato di Istituzioni di Diritto pubblico (Università degli Studi di Perugia)*

*Abstract [It]:* Il saggio offre una breve ricognizione della proposta di legge in materia elettorale all'esame del Parlamento. Si analizza l'ipotesi di un ritorno al sistema proporzionale e, in chiave critica, il mancato ripristino del sistema delle preferenze. Un breve riflessione conclusiva è destinata all'istituto della sfiducia costruttiva.

*Abstract [En]:* The essay offers a brief overview of the proposed electoral law being examined by Parliament. The hypothesis of a return to the proportional system is analyzed and, in a critical key, the failure to restore the system of preferences. A brief final reflection is addressed to the mechanisms of parliamentary trust to Government.

**SOMMARIO:** **1.** Introduzione. **2.** Un ritorno al sistema proporzionale. **3.** Il problema delle preferenze. **4.** Logica e benefici della sfiducia costruttiva.

## 1. Introduzione.

Un segno di come questa c. d. seconda Repubblica non abbia ancora trovato la sua strada sembra offerto anche dalla ragguardevole rapidità con la quale si sono succedute significative innovazioni alla legislazione elettorale per le elezioni parlamentari.

Dal “Mattarellum”<sup>1</sup> al “Porcellum”<sup>2</sup>, dal “Consultellum”<sup>3</sup> all’“Italicum”<sup>4</sup> e al “Rosatellum”<sup>5</sup> fino - scorrendo la cronaca parlamentare di questi ultimi mesi - alla proposta di legge elettorale prontamente definita “Germanicum”, la legislazione elettorale ha vissuto, nel breve volgere di venticinque anni, rivisitazioni, modifiche e incisioni tipiche di un sistema politico-istituzionale profondamente instabile e incerto<sup>6</sup>.

---

1 \* Il presente contributo trae origine dai rilievi svolti in occasione dell’audizione tenuta il 17.6.2020 innanzi alla I Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati sulla proposta di legge A.C. 2329.

Successivamente al referendum del 18 aprile 1993, con leggi 276 e 277 del 4 agosto 1993 entrò in vigore una legislazione elettorale di tipo misto che vedeva assegnati con sistema maggioritario, a turno unico in collegi uninominali, il 75% dei seggi parlamentari. Il restante 25% dei seggi era assegnato, quanto alla Camera dei deputati, con sistema proporzionale tra liste “bloccate” e, quanto al Senato, con recupero proporzionale dei candidati più votati non eletti nei collegi uninominali.

2 La legge n. 270 del 21 dicembre 2005 sopprime il sistema dei collegi introducendo un sistema proporzionale a liste concorrenti “bloccate”, con premio di maggioranza e soglie di sbarramento.

3 Si tratta, come noto, della legislazione elettorale risultante dalla sentenza della Corte costituzionale n. 1/2014 con la quale la Consulta dichiarò l’incostituzionalità della c.d. legge Calderoli in relazione al premio di maggioranza.

4 La legge 6 maggio 2015, n. 52 prevedeva - per la sola Camera dei deputati - un sistema proporzionale a doppio turno su collegi plurinominali, soglia di sbarramento e premio di maggioranza. Sulle vicende dell’“Italicum”, cfr. V. LIPPOLIS, *Le disavventure dell’Italicum e la Corte costituzionale*, in *Federalismi.it*, n. 2/2017.

5 Con la legge 3 novembre 2017, n. 165 ricompaiono i collegi uninominali: il 37% dei seggi è assegnato tramite collegi uninominali a turno unico, il 61% è assegnato con sistema proporzionale alle liste o coalizioni di liste che abbiano superato le soglie di sbarramento mentre il restante 2% è assegnato, con sistema proporzionale e voto di preferenza, alle circoscrizioni estero.

6 Come ha osservato G. TARLI BARBIERI, *Audizione in I Commissione Affari Costituzionali della Camera dei deputati, seduta del 17 giugno 2020, resoconto stenografico*, p. 3, «diversamente da tutte le altre democrazie consolidate, infatti, il nostro Paese ha visto una continua alternanza (si è parlato di un «iperincertismo») di leggi elettorali, nessuna delle quali ha retto a più di tre

Da ultimo, come detto, si è affacciata la proposta di legge A. C. 2329 che rappresenta, nel suo complesso, un'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 venticinque 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<sup>7</sup>.

Rispetto alle esperienze anteriori al 1994 - 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 - il sistema ipotizzato differisce per l'assenza del voto di preferenza e per l'introduzione di una robusta soglia di sbarramento per l'accesso alla rappresentanza<sup>8</sup>.

## **2. Un ritorno al sistema proporzionale.**

Invero, la scelta di un ritorno al principio proporzionale sembra poter essere accolta con un certo favore.

Il predetto principio, benché in nessun modo canonizzato dalla Carta, appare infatti quello più coerente con la struttura generale che il Costituente volle imprimere alla nostra forma di governo<sup>9</sup>.

prove elettorali, e addirittura una (il cosiddetto «*Italicum*») non ha mai trovato applicazione».

<sup>7</sup> La proposta di legge Brescia opera nel senso di ripristinare un sistema interamente proporzionale: sono infatti abrogate le previsioni vigenti secondo cui 3/8 dei seggi complessivi vengono attribuiti in collegi uninominali con sistema maggioritario.

<sup>8</sup> Alla ripartizione dei seggi parteciperebbero solo «le liste che abbiano conseguito sul piano nazionale almeno il 5 per cento dei voti validi espressi, nonché le liste rappresentative di minoranze linguistiche riconosciute, presentate esclusivamente in una regione ad autonomia speciale il cui statuto o le relative norme di attuazione prevedano una particolare tutela di tali minoranze linguistiche, che abbiano conseguito almeno il 15 per cento dei voti validi espressi nella regione medesima» (così dispone l'art. 1, lett. z) della p.d.l. 2329).

<sup>9</sup> Peraltro, come osserva P. MEZZANOTTE, *Base regionale e rappresentanza territoriale*, in *Rivista Aic*, n. 1/2019, Il sistema proporzionale, «architrate della costituzione materiale della c.d. prima repubblica, ha contribuito a consolidare gli aspetti di omogeneità strutturale tra i due organi del legislativo in virtù dei suoi effetti tipicamente proiettivi, che consentivano di contenere entro margini per lo più accettabili il diverso atteggiarsi del carattere rappresentativo del

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, vale la pena ricordare, aveva il seguente tenore: «*l'Assemblea Costituente ritiene che l'elezione dei membri della Camera dei deputati debba avvenire secondo il sistema proporzionale*»<sup>10</sup>.

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<sup>11</sup> ma disvela, con sufficiente chiarezza, l'interpretazione complessiva che il Costituente volle dare, all'epoca, alla complessiva struttura della nostra forma di governo<sup>12</sup>.

Il sistema proporzionale tende in effetti a valorizzare la rappresentatività<sup>13</sup> e la centralità del Parlamento nei rapporti istituzionali tra questo e il Governo. Sul punto,

---

Senato derivante da una disciplina costituzionale comunque differente quanto ai titolari dell'elettorato attivo e, naturalmente, delle circoscrizioni elettorali».

10 Per la discussione in Assemblea Costituente, si veda *Resoconto stenografico Assemblea Costituente, 23 settembre 1947*, pp. 436 e ss., reperibile in [http://legislature.camera.it/\\_dati/costituente/lavori/Assemblea/sed229/sed229nc.pdf](http://legislature.camera.it/_dati/costituente/lavori/Assemblea/sed229/sed229nc.pdf).

11 E' assai condivisibile l'opinione secondo cui la legge elettorale, per sua peculiare natura, costituisce una normativa cui è ragionevole ricondurre aspettative di maggiore durevolezza legate alla stabilità del quadro politico-istituzionale. D'altronde, la particolare posizione in cui si colloca la legge elettorale è confermata dalla stessa Costituzione che, all'art. 72, limita al solo procedimento legislativo ordinario il compito di deliberare la legge elettorale. Cionondimeno, l'inclusione in Costituzione della materia elettorale avrebbe trincerato la stessa all'interno delle rigidità imposte dal procedimento aggravato di revisione della costituzione trasmigrando la materia dalla posizione di anello di congiunzione tra Costituzione e sistema politico-istituzionale a scelta fondamentale e sistemica.

12 Come ricorda A. GIGLIOTTI, *Sui principi costituzionali in materia elettorale*, in *Rivista Aic*, n. 4/2014, nel corso dei lavori dell'Assemblea Costituente «Mortati si dichiarava favorevole a costituzionalizzare il principio della rappresentanza proporzionale per tre ragioni fondamentali: in primo luogo, perché il sistema proporzionale era diverso dagli altri, in quanto rappresentava un modo di organizzazione dello Stato; in secondo luogo, poiché era l'unico sistema in grado di arginare lo strapotere della maggioranza; infine, perché era l'unico metodo idoneo a conciliarsi con un Parlamento bicamerale nel quale entrambe le Camere fossero elette a suffragio diretto». L'implicita costituzionalizzazione del principio proporzionale deriverebbe invece, secondo la tesi di C. LAVAGNA, *Il sistema elettorale nella Costituzione italiana*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, II, 1952, 870, da una lettura combinata degli artt. 48 e 3, secondo comma, della Costituzione.

13 Cfr. O. CHESSA, *Voto popolare e sistema elettorale nella Costituzione italiana*, in *Rivista Aic*, n. 3/2017, pp. 18 e ss.

un cenno all'esperienza degli ultimi venticinque anni sarà di aiuto a comprendere il senso della riflessione<sup>14</sup>.

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)<sup>15</sup> e, persino, circa l'indicazione del nominativo del *leader* della

---

14 Sul punto, si ricordi sin d'ora quanto osservato anche da Mauro Volpi, secondo il quale la scelta in favore di un sistema proporzionale deriva anche «da un bilancio dell'applicazione dei sistemi che abbiamo avuto e che io definisco «simil-maggioritari», perché non erano integralmente maggioritari, ma lo erano solo parzialmente (sistemi misti), o prevedevano un correttivo ipermaggioritario come il premio di maggioranza. Questi sistemi non hanno affatto prodotto gli effetti che venivano auspicati da chi li ha sostenuti. In primo luogo, non c'è stata una significativa riduzione del numero dei partiti, anzi, i piccoli partiti hanno potuto usufruire dei candidati di coalizione nei collegi uninominali, per i sistemi misti, o dell'appartenenza a una coalizione, come dimostra l'applicazione della legge n. 270 del 2005, la quale faceva salvo anche il più piccolo partito di una coalizione che fosse il primo tra quelli che avevano ottenuto meno del 3 per cento, con il risultato che persino una lista che ottenne lo 0,6 per cento ebbe degli eletti e ottennero eletti liste che con il vecchio sistema proporzionale, vigente prima del 1993, non sarebbero entrate in Parlamento. Quanto alla stabilità di governo, ricordo che in poco più di venticinque anni abbiamo avuto sedici Governi. Per varie ragioni, non ci sono stati Governi stabili di legislatura, anche perché i Governi sono stati il prodotto di coalizioni pre-elettorali di comodo ed eterogenee, quindi non adatte a governare, che poi si dividevano rapidamente nel corso della legislatura. Infine, è stata molto lontana dal vero la retorica del Governo scelto direttamente dagli elettori, o addirittura del Presidente del Consiglio eletto dal popolo. Così non è stato, perché nel corso delle legislature si sono verificati più volte cambi di Governo e cambi del Presidente del Consiglio, è così non poteva essere, perché la nostra è una forma di governo parlamentare e, come ci ha più volte ricordato Giovanni Sartori, la scelta diretta del Governo da parte del corpo elettorale è estranea alla forma di governo parlamentare, nella quale il Governo deriva dal Parlamento, e non direttamente dal corpo elettorale. Il bilancio, dunque, non è soddisfacente, non è stato positivo». Così M. VOLPI, *Audizione in I Commissione Affari Costituzionali della Camera dei deputati, seduta del 10 giugno 2020, resoconto stenografico*, p. 9.

15 Sul punto, cfr. V. LIPPOLIS, *Referendum, bipolarismo costringitivo e sistema elettorale tedesco, reperibile in [www.astrid-online.it/static/upload/protected/LIPP/LIPPOLIS--nota-seminario-18\\_04\\_07.pdf](http://www.astrid-online.it/static/upload/protected/LIPP/LIPPOLIS--nota-seminario-18_04_07.pdf)*, secondo cui «sistemi elettorali con coalizioni preventive collegate

coalizione (sovente, nella legislazione recente, indicato come ‘capo’ del partito o della coalizione di partiti: espressione, per molteplici ragioni, senz’altro non felice)<sup>16</sup>.

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 precede 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<sup>17</sup>, 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.

L’adozione di sistemi maggioritari, associati alla soppressione del sistema delle preferenze e alla indicazione del capo della coalizione (o del partito) ha finito non

---

a premi di maggioranza, espressamente previsti o derivanti dal funzionamento del sistema, rischiano di avere un effetto perverso a causa del nostro bicameralismo paritario nel caso di risultati elettorali divergenti nelle due camere. Tali sistemi sono collidenti (o non pienamente rispondenti) non con disposizioni esplicite della Costituzione, ma con la logica complessiva del suo modello».

16 Come ricorda Mauro Volpi, «l’indicazione del capo della forza politica fu introdotta nel 2005, con una terminologia già di per sé infelice», M. VOLPI, *Audizione in I Commissione Affari Costituzionali della Camera dei deputati, seduta del 10 giugno 2020, resoconto stenografico*, p. 9. Secondo Gaetano Azzariti «ancora più opportuna è l’eliminazione dell’indicazione del capo, che riporta il linguaggio giuridico-costituzionale del Parlamento a una maggiore sobrietà democratica. I capi non sono espressione appropriata nel governo dei molti, cioè nei governi democratici. Tra l’altro è un’indicazione anche fuorviante in sé. Anche qui non vorrei essere sgarbato con nessuna forza politica o *leader* di queste, ma la storia lo è stata. In passato, infatti, ci sono state forze politiche senza capi che si sono inventate un capo senza scettro per presentarsi alle elezioni, oppure capi che sono caduti più o meno rapidamente nella polvere, magari dopo aver perso le elezioni (e dunque, in fondo, per un fisiologico ricambio)», G. AZZARITI, *Audizione in I Commissione Affari Costituzionali della Camera dei deputati, seduta del 3 giugno 2020, resoconto stenografico*, p. 9.

17 Cfr. L. ELIA, *Il Governo come comitato direttivo del Parlamento*, in *Civitas*, 2, 1951, pp. 59 e ss. Secondo L. PRETI, *Il Governo nella Costituzione italiana*, Milano, 1954, p. 179, il Governo finirebbe per costituire una sorta di «giunta direttiva del partito di maggioranza, quando esso è monopartitico» mentre costituirebbe «il comitato esecutivo dei partiti alleati nel caso di coalizione interpartitica».

solo per porre “sotto stress” la generale impostazione costituzionale che non prevede l’elezione diretta del Presidente del Consiglio ma ha finito, persino, per compromettere il naturale ordine della relazione fiduciaria tra Parlamento e Governo.

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 il solo fatto di accedere alla lista elettorale* - della fiducia del rispettivo *leader* politico (al contempo candidato alla carica governativa).

Un’ulteriore manifestazione, dunque, di ciò che può essere identificato come un generale fenomeno di “verticalizzazione” del sistema politico-istituzionale<sup>18</sup>.

E’ quantomai chiaro come la dinamica delle relazioni tra Governo e Parlamento ne sia uscita addirittura capovolta rispetto alla filosofia costituzionale e, ancora, come il Parlamento – che almeno nelle intenzioni dei costituenti avrebbe dovuto essere motore propulsivo di ogni dinamica istituzionale – abbia finito per essere 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 parere di chi scrive, non è quello che ispira la struttura costituzionale e la sua vocazione eminentemente parlamentarista.

Il sistema proporzionale sembra infatti 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 mascherata 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 filtrato attraverso il pieno e più libero 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

---

<sup>18</sup> Sul punto, sia consentito un rinvio a D. PORENA, *La proposta di legge costituzionale in materia di riduzione del numero dei parlamentari (A.C. 1585): un delicato “snodo” critico per il sistema rappresentativo della democrazia parlamentare*, in *Federalismi.it*, n. 14/2019, pp. 10 e ss.

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, appare 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.

Senz'altro persuasiva è poi anche l'ipotesi di temperare il rigore proporzionalista mediante l'introduzione di una robusta soglia di sbarramento<sup>19</sup>: ciò, a presidio di essenziali condizioni di stabilità istituzionale. Come contraltare, appare altresì condivisibile l'idea di garantire il c.d. diritto di tribuna: elemento questo, non rinunciabile nell'ottica di acquisire al dibattito parlamentare espressioni di possibile dissenso che, viceversa, finirebbero per rifluire nei soli (e talvolta pericolosi) canali dell'extraparlamentarismo<sup>20</sup>.

Il solo limite che, sul punto, sembra trapelare dalla proposta di legge è che, nella configurazione ipotizzata, il predetto diritto di tribuna finirebbe per valorizzare solo esperienze politico-partitiche a spiccata caratterizzazione regionale o, comunque, territoriale<sup>21</sup>.

### **3. Il problema delle preferenze.**

---

19 Si può discutere intorno alla entità della detta soglia. Fissata nella misura del 5% dei voti validi essa finirebbe per lasciare privi della rappresentanza partiti politici che, a fronte di un corpo elettorale di circa quarantasei milioni di elettori, abbiano raggiunto (senza considerare le sacche di astensionismo) fino a due milioni e trecentomila voti.

20 E comunque, in generale, si ricordi l'insegnamento di T. MARTINES, *Art. 56-58*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione, Le Camere, Art. 55-63*, t. I, Bologna-Roma, p. 96, secondo cui «se si vuole trarre dalla Costituzione un principio generale da applicare ai sistemi elettorali, questo è da individuare nel principio della tutela delle minoranze, nella specie delle minoranze politiche».

21 Come osservato da G. TARLI BARBIERI, *Audizione in I Commissione Affari Costituzionali della Camera dei deputati, seduta del 17 giugno 2020, resoconto stenografico*, p. 5, per quanto concerne il Senato della Repubblica soltanto la Lombardia potrebbe assicurare il c.d. diritto di tribuna. «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».

Un attento approfondimento supplementare merita invece 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<sup>22</sup>.

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, sembra 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. Sembra 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 favorire il rispetto di inderogabili limiti di spesa elettorale, sembrerebbero, già da sole, poter concorrere efficacemente a tenere sotto controllo possibili fenomeni distorsivi<sup>23</sup>.

---

22 In chiave problematica affronta il tema anche G. TARLI BARBIERI, *Audizione in I Commissione Affari Costituzionali della Camera dei deputati, seduta del 17 giugno 2020, resoconto stenografico*, p. 6, secondo il quale «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».

23 Ciò, a tacere della necessità di provvedere ad una legislazione organica in materia di finanziamento pubblico ai partiti, oggi sostanzialmente assente. Su alcuni degli sviluppi della legislazione in materia di finanziamento pubblico ai partiti politici sia consentito un rinvio a D. PORENA, *Nuove norme in materia di riduzione dei contributi pubblici in favore dei partiti e dei movimenti politici: come cambia in Italia il sistema di finanziamento pubblico alla politica alla luce delle disposizioni introdotte dalla legge 6 luglio 2012, n. 96*, in *Federalismi.it*,

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 si è fatto cenno - mentre invece 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 parlamentari sopravvivono nella beata indifferenza rispetto al livello di consenso individuale da ciascuno di loro riscosso presso l'elettorato - i partiti tendono ad assumere le sembianze di entità sempre più liquide, telematiche e meno percepibili: tendenzialmente, poco più che comitati elettorali di volta in volta rielaborati in base alle contingenze elettorali del caso.

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<sup>24</sup>.

---

n.2/2013.

24 Il riferimento è alla sentenza n. 1/2014 della Corte costituzionale, dove si legge che «in definitiva, è la circostanza che alla totalità dei parlamentari eletti, senza alcuna eccezione, manca il sostegno della indicazione personale dei cittadini, che ferisce la logica della rappresentanza consegnata nella Costituzione. Simili condizioni di voto, che impongono al cittadino, scegliendo una lista, di scegliere in blocco anche tutti i numerosi candidati in essa elencati, che non ha avuto modo di conoscere e valutare e che sono automaticamente destinati, in ragione della posizione in lista, a diventare deputati o senatori, rendono la disciplina in esame non comparabile né con altri sistemi caratterizzati da liste bloccate solo per una parte dei seggi, né con altri caratterizzati da circoscrizioni elettorali di dimensioni territorialmente ridotte, nelle quali il numero dei candidati da eleggere sia talmente esiguo da garantire l'effettiva conoscibilità degli stessi e con essa l'effettività della scelta e la libertà del voto (al pari di quanto accade nel caso dei collegi uninominali). Le condizioni stabilite dalle norme censurate sono, viceversa, tali da alterare per l'intero complesso dei parlamentari il rapporto di rappresentanza fra elettori ed eletti.

E' pur 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 al quale, in ipotesi, siano assegnati otto seggi (come consentito nella proposta di legge in esame) risponda o meno a ciò che la Consulta ha voluto intendere nel ribadire il principio richiamato<sup>25</sup>.

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<sup>26</sup>.

---

Anzi, impedendo che esso si costituisca correttamente e direttamente, coartano la libertà di scelta degli elettori nell'elezione dei propri rappresentanti in Parlamento, che costituisce una delle principali espressioni della sovranità popolare, e pertanto contraddicono il principio democratico, incidendo sulla stessa libertà del voto di cui all'art. 48 Cost. (sentenza n. 16 del 1978)». Cfr., tra gli altri, R. DICKMANN, *La Corte dichiara incostituzionale il premio di maggioranza e il voto di lista e introduce un sistema elettorale proporzionale puro fondato su una preferenza (Prime osservazioni a Corte costituzionale 13 gennaio 2014, n. 1, in Federalismi.it, n. 2/2014.*

25 Sul punto, si veda quanto osservato da Gaetano Azzariti, secondo il quale si avrebbe a che fare con «liste bloccate non troppo brevi, con l'eliminazione dell'attuale tetto massimo di quattro candidati, sostituito dal numero massimo dei seggi attribuito al collegio plurinominali, che è pari al non irrilevante numero di otto candidati. A questo proposito credo che possano essere svolte due considerazioni: la prima relativa alla pregressa giurisprudenza costituzionale, la seconda relativa alla congruità al fine politico perseguito indicato nella relazione. Per quanto riguarda la Consulta, ricordo le due sentenze importanti, la n. 1 del 2014 e la n. 35 del 2017. In particolare la prima, la quale lascia alcuni margini di dubbio, ma è chiara nell'affermare - cito testualmente - che le liste bloccate "non consentono all'elettore alcun margine di scelta dei propri rappresentanti, prevedendo un voto per una lista composta interamente dai candidati bloccati"; tale affermazione è rafforzata aggiungendo: in tal modo "alla totalità dei parlamentari, senza alcuna eccezione, manca il sostegno dell'indicazione personale degli elettori, in lesione della logica della rappresentanza prevista dalla Costituzione"», G. AZZARITI, *Audizione in I Commissione Affari Costituzionali della Camera dei deputati, seduta del 3 giugno 2020, resoconto stenografico*, p. 6.

26 E ancora «le liste possono essere bloccate se "corte" e se assicurino "conoscibilità" dei candidati, ma a che punto scatti invece la lesione alla Costituzione da rimediare nell'unico modo asseritamente possibile, cioè con la preferenza, la Corte non lo chiarisce», così N. ZANON, *Fare la legge elettorale "sous l'oeil des russes"*, in *Rivista Aic*, n. 2/2014, p. 6.

La prudenza, tuttavia, è quanto mai opportuna: a titolo esemplificativo, basti solo pensare che - in base alle previsioni della legge elettorale censurata dalla Corte con la sentenza n. 1 del 2014 sopra richiamata - nella circoscrizione elettorale dell'Umbria il numero di deputati da eleggere corrispondeva a *nove*<sup>27</sup>. E allora è 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)<sup>28</sup> richiamava, tra i 'considerato', il concetto secondo cui 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 allora 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<sup>29</sup>.

---

27 Anche secondo Massimo Villone «se l'esito è quello di avere la totalità dei parlamentari scelti a lista bloccata, bisogna dire che l'incostituzionalità è certa, perché la Corte si è già pronunciata in tal senso con la sentenza n. 1 del 2014», *M. Villone, Audizione in I Commissione Affari Costituzionali della Camera dei deputati, seduta del 27 maggio 2020, resoconto stenografico*, p. 4.

28 L'ordine del giorno Rubilli, come risulta dall'Archivio Storico della Camera dei Deputati (unità archivistica ITCD.00200.00040.00006.00006.00025), aveva il seguente tenore: «L'Assemblea Costituente, considerato che sarebbe grave errore tener lontani dalla vita pubblica uomini veramente elevati per grado, per dottrina e per superiori qualità di mente, i quali, pur mantenendosi, come non di rado si verifica, completamente estranei al movimento dei partiti e ad ogni competizione elettorale, potrebbero apportare beneficio e valido contributo di studi e di esperienza alla soluzione dei più gravi problemi che interessano la Nazione; considerato inoltre che per la costituzione del Senato quesito fondamentale da proporsi e scopo precipuo da raggiungere è quello di creare un'Assemblea che non rappresenti una riproduzione fedele della Camera dei Deputati, ma sia diversamente organizzata; delibera che il Senato venga costituito per un quarto dei suoi membri con nomina del Presidente della Repubblica, e per tre quarti con elezioni a suffragio uninominale e diretto dagli elettori che hanno superato il venticinquesimo anno di età, col sistema del collegio uninominale, modificandosi in tali sensi l'articolo 55 della Costituzione».

29 Si ricordino, inoltre, i rilievi operati dal Mauro Volpi, secondo il quale la libertà dell'elettore «verrebbe ad essere sacrificata e si perpetuerebbe una situazione nella quale sono i vertici, o direttamente il *leader*, del partito a

#### 4. Logica e benefici della sfiducia costruttiva.

Sebbene il tema non coinvolga la sola legislazione ordinaria con cui è disciplinata la normativa elettorale, ulteriore riflessione merita di essere rivolta all'ipotesi di una revisione dell'istituto della fiducia parlamentare.

In particolare, allevierebbe ogni preoccupazione legata alla stabilità del sistema istituzionale l'idea di associare ad un sistema proporzionale come quello ipotizzato – il cui pregio della rappresentatività sconta il difetto della instabilità di governo – il meccanismo della c.d. *sfiducia costruttiva* che convincenti prove di funzionamento ha mostrato rispetto ad altri sistemi elettorali di impronta schiettamente proporzionalista<sup>30</sup>.

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.

---

sceglersi i candidati (collocando in una posizione più sicura quelli fedeli alla propria linea), oppure i candidati sono il frutto di una scelta da parte di gruppi di militanti, non troppo numerosi, che talvolta è casuale. Ciò costituisce uno dei fattori che in passato hanno accentuato il distacco tra elettori ed eletti ed hanno anche favorito il fenomeno del «transfughismo» dei parlamentari, che non si sentono tenuti ad alcun rapporto di fedeltà nei confronti del partito né nei confronti degli elettori e quindi sono liberi di compiere le proprie scelte e magari di affidarsi a chi promette loro un posto sicuro in una futura lista bloccata per poter essere rieletti», M. VOLPI, *Audizione in I Commissione Affari Costituzionali della Camera dei deputati, seduta del 10 giugno 2020, resoconto stenografico*, p. 11.

30 In tema, si veda M. FRAU, *La sfiducia costruttiva*, Bari, 2017; S. FILIPPONE THAULERO, *Cancellierato. L'esecutivo in Germania tra sfiducia costruttiva, sistema elettorale e partiti*, Milano, 2009; M. OLIVETTI, *Note farisaiche (!) su sfiducia costruttiva e norme “antiribaltone”*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it); A. BARBERA, *Chi sono i talebani?...ovvero della sfiducia costruttiva*, in [www.formucostituzionale.it](http://www.formucostituzionale.it).

Un dato esemplificativo sarà utile a cogliere la persuasività del ragionamento: in Germania, la mozione di sfiducia è stata posta al voto solo due volte nel corso dell'intera storia 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<sup>31</sup>.

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 complesso, che peraltro richiederebbe delicatissimi interventi relativi alle prerogative del Presidente della Repubblica<sup>32</sup>, 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 cauda venenum”*, un breve rilievo critico conclusivo alla proposta di legge in esame.

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

In un ordinamento che - 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 ancora, pare poco comprensibile la previsione secondo cui possa essere esonerato dall'obbligo di depositare un programma elettorale chi si candida a rappresentare l'intera Nazione.

---

31 Come osservato in P. CARROZZA - A. DI GIOVINE - G. F. FERRARI, *Diritto costituzionale comparato*, Bari, 2014, «l'accentuata razionalizzazione della forma di governo parlamentare tedesca ha lo scopo di favorire l'insediamento di un cancelliere sorretto dalla maggioranza assoluta della Dieta federale, la cui revoca è possibile solo alle condizioni di cui all'art. 67, le quali peraltro, e non a caso, si sono verificate solo una volta, nel 1982 (quando Helmut Schmidt, a seguito del venir meno dell'appoggio della FDP, fu sostituito da Helmut Kohl, rimasto poi in carica fino al 1998)».

32 E' infatti evidente che si assisterebbe ad un capovolgimento di prospettiva: la fiducia parlamentare, collocata a valle del procedimento di nomina del Governo, finirebbe - nel caso della sfiducia costruttiva - per essere manifestata prima del perfezionamento del predetto procedimento finendo inevitabilmente per comprimere le prerogative presidenziali di nomina del Governo.