

*Sulla recente proposta di riforma della legge elettorale: contenuti e critiche**

di Enzo Cheli

1. Il 26 febbraio scorso alcuni parlamentari di maggioranza sostenuti dal Governo hanno presentato alla Camera una proposta di riforma della legge elettorale per il Parlamento che modifica radicalmente la legge attualmente in vigore (la n. 165 del 2017, cd “legge Rosato”) che ha regolato le ultime due elezioni politiche nel 2018 e nel 2022.

Il sistema elettorale che viene proposto con questa riforma viene a poggiare sui perni seguenti: a) adozione sia per la Camera che per il Senato di un sistema proporzionale a liste concorrenti espresse dai partiti o dalle loro coalizioni in collegi compresi nelle circoscrizioni esistenti; b) abolizione dei collegi uninominali attualmente previsti per i 3/8 dei seggi, salvo quanto concerne la Valle d'Aosta ed il Trentino Alto Adige, dove restano i collegi uninominali; c) introduzione di un premio di governabilità (diverso per i suoi effetti dal premio di maggioranza) da riconoscere in misura fissa, con 70 deputati alla Camera e 35 senatori al Senato, attribuito alla lista o alla coalizione che abbia raggiunto la maggior cifra elettorale o quantomeno il 40% dei voti validi, fino ad una soglia massima di 230 seggi alla Camera e di 114 seggi al Senato; d) previsione di un successivo turno di ballottaggio tra le prime due liste che, pur non avendo raggiunto il 40%, abbiano almeno conseguito il 35% dei voti validi;

*Testo dell'audizione informale alla I Commissione (Aff. Cost.) della Camera nell'ambito dell'esame delle proposte di legge C. 157 Magi, C. 2236 Pavanelli (limitatamente all'art. 5) e C. 2822 Bignami – 13 maggio 2026

e) assegnazione dei seggi solo con metodo proporzionale ove nessuna lista sia riuscita a conseguire la soglia prevista per aspirare al premio; d) in sede di presentazione delle liste indicazione obbligatoria del nome che verrà proposto dalla lista vincente al Presidente della Repubblica (che, peraltro, non è vincolato ad accettarlo) per l'incarico del Presidente del Consiglio.

Nella relazione di accompagnamento si dichiara che la proposta viene avanzata al fine di garantire, attraverso il premio di governabilità, la stabilità del Governo così da evitare, come risultato molto probabile con il sistema attuale, un pareggio tra le forze in campo con la conseguente impossibilità di costruire maggioranze sicure in grado di sorreggere il Governo. Questo fine dichiarato sottintende, peraltro, chiaramente anche un fine non dichiarato, ma forse più determinante che è quello di evitare un rovesciamento dell'attuale maggioranza che, attraverso la permanenza degli attuali collegi uninominali, potrebbe avverarsi.

2. Questa proposta, avanzata senza alcuna trattativa preventiva con le opposizioni e che se approvata rappresenterebbe il quinto sistema per le elezioni parlamentari della nostra storia repubblicana, sta suscitando oggi forti contrasti tra maggioranza e opposizioni. Come valutarla?

Per compiere una valutazione obiettiva e non di parte penso che occorra riflettere almeno su due aspetti: sul quadro della disciplina costituzionale vigente che segna un limite per la materia elettorale e sugli sviluppi che la legislazione

per le elezioni politiche ha avuto nel nostro paese nei quasi ottanta anni della sua esperienza repubblicana.

3. Per quanto concerne il quadro costituzionale va ricordato che nella nostra costituzione non esiste un richiamo esplicito al sistema elettorale (dal momento che la Costituente si limitò a votare un semplice ordine del giorno favorevole all'adozione di un sistema proporzionale), ma esistono vari richiami alla materia elettorale specificati in particolare nell'art. 48, relativo alle caratteristiche del voto (personale, uguale, libero e segreto) e negli artt. 56 e 57, relativi all'elezione della Camera e all'elezione del Senato su base regionale.

Queste norme vanno però oggi integrate con i dettati espressi in materia elettorale dalla Corte costituzionale, con la sentenza n. 1 del 2014 (che ha dichiarato l'incostituzionalità di alcune norme della legge Calderoli del 2005) e con la sentenza n. 35 del 2017 (che ha dichiarato l'incostituzionalità di alcune norme della legge Renzi del 2014 ed ha condotto all'abbandono di tale legge prima che avesse una qualche applicazione). Con tali sentenze la Corte ha in sostanza affermato due principi che oggi vengono a integrare la disciplina costituzionale vigente: il principio che, pur riconoscendosi la piena discrezionalità del legislatore nella scelta tra sistemi elettorali proporzionali e maggioritari, non sono ammissibili premi di maggioranza o ballottaggi sganciati (come quelli previsti dalla legge Calderoli e dalla legge Renzi) da una soglia minima di accesso ed il principio che i partiti non possono sottrarre agli elettori

(in particolar modo con le liste bloccate) un potere di scelta diretta e consapevole degli eletti.

4. Per quanto riguarda il richiamo alla storia della nostra legislazione elettorale dell'età repubblicana è noto che, in linea di principio, i sistemi elettorali in democrazia sono destinati a svolgere una duplice funzione: rappresentare correttamente la distribuzione delle forze politiche in competizione (ed a questo provvedono in prevalenza i sistemi proporzionali); favorire la nascita di maggioranze in grado di sostenere governi stabili ed efficienti (ed a questo contribuiscono in prevalenza i sistemi maggioritari).

Nei primi quarantacinque anni della nostra esperienza repubblicana i sistemi elettorali per la Camera e per il Senato sono stati sistemi proporzionali allo stato pressoché puro in quanto corrispondenti ai caratteri originari di una costituzione garantista dove la tutela delle minoranze ed il pluralismo venivano a prevalere nettamente sul fine della stabilità dei governi. Con gli anni novanta del secolo scorso, in conseguenza della crisi che è venuta a colpire il sistema dei partiti, la situazione è mutata e si è imposta con sempre maggior insistenza la ricerca di tecniche elettorali maggioritarie dirette a garantire la nascita di governi stabili. Ma una scelta precisa e sicura, nei successivi trentacinque anni e fino ad oggi, non è mai avvenuta e questo ha determinato sempre l'adozione di modelli “misti” diretti a innestare tecniche maggioritarie su modelli proporzionalisti. Questo portava sia la legge Mattarella del 1993 sia la legge Rosato del 2017 a utilizzare parzialmente il ritorno ai collegi uninominali, mentre la legge

Calderoli del 2005 correggeva il sistema proporzionale con l'adozione di un premio di maggioranza. Tra la legge Calderoli e la legge Rosato è stata anche approvata la legge Renzi del 2014 che introduceva il ballottaggio, ma che non è mai divenuta operante dopo le censure ricevute dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 35 del 2017. Il dato da sottolineare è che questi diversi sistemi non sono mai riusciti a trovare un giusto punto di equilibrio tra il fine della rappresentanza e quello della governabilità e per questo hanno avuto vita breve sotto la pressione di fattori contingenti diretti non tanto a favorire l'interesse generale ma la vittoria o la sconfitta di una parte. E oggi, su questa stessa linea politica, viene a emergere il disegno di questa riforma che assembla elementi diversi delle esperienze precedenti, recependo dalla legge Calderoli il modello di un sistema proporzionale corretto da un voto di maggioranza (ma tradotto in un voto di governabilità), dalla legge Renzi il ballottaggio, dalla legge Rosato la possibilità di coalizioni e la misura della clausola di sbarramento.

Ma quale giudizio dare del prodotto che nasce da questo mix?

5. Sul piano della legittimità costituzionale i rilievi critici maggiori (e su cui più insistono le opposizioni) investono in particolare tre aspetti: la misura del premio di governabilità, il ballottaggio e le liste bloccate.

Per quanto concerne il premio si nota come esso consenta di raggiungere un livello di eletti superiore a quel 55% (già considerato accettabile dalla Corte nella sua sentenza del 2014) e di raggiungere, anche con l'aiuto dei voti esteri e dei collegi uninominali residui, quella soglia dei 3/5 che consente alla sola

maggioranza di eleggere non solo il Presidente della Repubblica (per cui dopo la terza votazione basta la maggioranza assoluta), ma anche altri organi di garanzia come i giudici costituzionali di estrazione parlamentare e come membri laici del Consiglio Superiore della Magistratura. In sostanza la maggioranza conseguibile verrebbe in questi casi a incidere irragionevolmente in quel giusto rapporto tra paese reale e paese legale espresso come limite insuperabile dalla giurisprudenza costituzionale.

Per quanto concerne il ballottaggio la critica investe il fatto che lo strumento potrebbe condurre anche ad esiti opposti nelle due Camere e rendere quindi impossibile la definizione di una maggioranza omogenea.

Infine, per le liste bloccate la critica è che con questa tecnica si viene a incidere negativamente su quanto la Corte ha già affermato con la ricordata sentenza n. 1 del 2014 sul potere di scelta consapevole e diretta degli eletti da parte degli elettori.

6. Ai profili di legittimità costituzionale i critici della riforma vengono, inoltre, ad aggiungere anche profili di funzionalità politica. Il sistema proposto, si rileva, tenderebbe solo a conservare l'esistente e non a migliorare, come si dovrebbe, l'assetto attuale del nostro sistema politico colpito da due gravi patologie come il distacco crescente tra corpo elettorale e istituzioni governanti (distacco reso sempre più evidente dalla misura raggiunta dall'astensionismo) e come la frammentazione che sta trasformando i nostri partiti in corporazioni settoriali a guida personale.

L'esigenza di correggere la prima patologia comporterebbe, quindi, l'adozione di sistemi diretti a valorizzare o con le preferenze o con i collegi uninominali la scelta personale diretta degli eletti da parte degli elettori mentre un'azione di contrasto verso la frammentazione in atto comporterebbe l'esigenza non di confermare, come la riforma fa, ma di elevare le attuali soglie di sbarramento.

7. Entra così in gioco un altro tema di fondo che investe un aspetto della funzione da assegnare ai sistemi elettorali e che supera l'aspetto della proporzionalità-governabilità per investire anche l'aspetto del miglioramento del tessuto politico complessivo e della qualità della classe parlamentare. In sostanza, per un paese come il nostro, i sistemi elettorali devono essere orientati soltanto verso la rappresentanza del popolo e la costituzione dei governi o anche verso la correzione ed il miglioramento della realtà politica esistente?

Il sistema che oggi viene proposto dalla maggioranza mette quindi in campo due ordini di problemi che impongono tanto di correggere alcuni vizi evidenti che investono la sfera della legittimità costituzionale quanto di avviare attraverso la legge elettorale la correzione delle patologie più gravi che oggi investono sul nostro sistema politico.

Le strade per affrontare questi problemi sono tante, ma non facili da percorrere senza un accordo di buona fede in grado di dare voce a tutte le forze in campo e orientato, più che verso la conservazione del presente, verso un miglioramento delle condizioni future della nostra democrazia.