

Sul disegno di legge C. 2822 in materia di riforma elettorale*

di Enrico Grosso

Desidero in primo luogo ringraziare questa Commissione per avermi chiamato ad interloquire sul disegno di legge di riforma della legge elettorale. Non posso che manifestare il mio apprezzamento per l'attenzione e per l'interesse mostrati, convinto che dal più ampio allargamento del dibattito possano emergere utili elementi di approfondimento in ordine ai punti più delicati e controversi emergenti dalla proposta.

La "questione elettorale" è da più di trent'anni al centro del dibattito politico e costituzionale italiano. Il nostro è uno dei pochissimi paesi al mondo – forse l'unico – in cui in un arco temporale di poco superiore a trent'anni (dal 1993 al 2026) si sono susseguite quattro riforme incisive della formula elettorale e una quinta si appresta ad essere discussa nelle aule parlamentari. E di sicuro è l'unico paese al mondo in cui due delle quattro riforme entrate in vigore sono state dichiarate costituzionalmente illegittime. L'analisi delle due sentenze della Corte costituzionale (la n. 1/2014 e la n. 37/2017) che hanno stabilito, sia pure con contenuti e sfumature diverse, i criteri che deve possedere una legislazione elettorale per non violare i fondamentali principi dell'uguaglianza e della libertà del voto, ci permettono oggi di saggiare la tenuta costituzionale della proposta in campo. A questo esame saranno dedicate le note che seguono, cui mi sia consentita tuttavia una breve premessa di ordine metodologico.

1. La legge elettorale non è una legge come le altre. La materia elettorale è materia costituzionale per eccellenza, avendo strettamente a che fare con il funzionamento in concreto del principio democratico e del principio rappresentativo, con l'equilibrio della forma di governo, con l'effettività del diritto di voto sotto il profilo dei principi della libertà e dell'uguaglianza nell'espressione del suffragio, in definitiva con tutti i principali meccanismi su cui si regge l'esercizio della democrazia costituzionale. Il fatto che, nel giro di tre anni, ben due leggi elettorali siano state dichiarate incostituzionali rappresenta pertanto già di per sé un'evidente anomalia. Significa che per due volte il Parlamento aveva adottato una legge non in grado di assolvere a tale compito costituzionalmente delicatissimo. L'anomalia, guardando complessivamente al progetto oggi in discussione, diventa ancor più macroscopica, se si tiene conto che entrambe le leggi precedentemente dichiarate incostituzionali prevedevano un meccanismo "*majority assuring*" mediante l'introduzione di un premio di maggioranza. E sono state colpite (sia pure per ragioni diverse) proprio con riferimento alla disciplina dell'assegnazione di quel premio. Orbene, la circostanza che ha dell'incredibile è che, nel proporre l'ennesima riforma della legge elettorale, non si sia trovato di meglio che ... riproporre un sistema "*majority assuring*" mediante la previsione di un premio di maggioranza. Non sarà che è proprio il premio di maggioranza in sé e per sé considerato a costituire il un istituto gravemente pregiudizievole per il rispetto di quei principi costituzionali sopra evocati? Sarà solo per caso che nessun ordinamento costituzionale assimilabile al nostro (salvo quello greco, comunque per più versi diversissimo e in ogni caso privo di un effetto distorsivo paragonabile a quello che sarebbe prodotto dal premio concepito dal progetto di legge qui in esame) prevede, tra i molti possibili meccanismi elettorali diretti a favorire la

*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

formazione di stabili maggioranze di governo, l'introduzione di premi di maggioranza? Perché soltanto l'Italia, negli ultimi cento anni, ha voluto testardamente sperimentare tale sistema (dalla legge Acerbo del 1926, alla c.d. "legge truffa" del 1953, alla legge Calderoli del 2005, al c.d. "Italicum" del 2016) che crea pesanti squilibri e che suscita in tutti gli studiosi serissime perplessità?

In ogni caso, ci troviamo nuovamente a discutere di riforma della legge elettorale a poco più di un anno dalla fine della legislatura. Ciò, è bene ricordarlo in premessa, non è costituzionalmente indifferente. La Commissione di Venezia in un non recente ma sempre attuale "Codice di buona condotta in materia elettorale" (cfr. il parere n. 190/2002, adottato dalla Commissione il 19 ottobre 2002, e recepito dall'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa nella sessione del 2003), ha chiaramente affermato che è indice di scarsa qualità democratica la propensione di un ordinamento a troppo frequenti modifiche della legge elettorale, specie qualora esse siano adottate a ridosso delle scadenze elettorali e siano dirette a introdurre correttivi a specifico beneficio dei partiti al governo, in particolare quando essi le promuovano e le approvino contro il volere o comunque senza il concorso o il consenso delle opposizioni. In particolare, il codice richiama l'importanza della stabilità del diritto elettorale e ritiene non conforme a un'aspettativa di democrazia una modifica elettorale che intervenga entro un anno precedente alle elezioni, giacché in tal caso si ingenererebbe il sospetto di una volontà di manipolazione legata a convenienze congiunturali. Da questo punto di vista, il Codice auspica che non siano oggetto di modifica tre tipi di regole: le modalità dell'elezione, la composizione delle commissioni elettorali e la ripartizione delle circoscrizioni.

Si tratta di una grave, evidente e *reiterata* forzatura costituzionale: la legge elettorale, nella democrazia costituzionale, non può costituire una clava che le maggioranze politiche azionano a loro piacimento al solo scopo di penalizzare le opposizioni all'approssimarsi delle elezioni politiche. Può anche darsi che non esistano, allo stato, rimedi giurisdizionali attivabili al fine di impedire il consolidarsi di tale prassi. Ciò non toglie che si tratta di una prassi tossica e deleteria, destinata alla lunga a logorare definitivamente ciò che resta di ogni sana relazione politica e di ogni reciproca legittimazione tra gli schieramenti, e a minacciare la tenuta stessa delle basi storiche e culturali di lungo periodo su cui la vicenda costituzionale ha poggiato nel corso del tempo, e delle concezioni profonde che hanno contribuito a produrre e a sviluppare nel medesimo tempo uno specifico modello di società e di democrazia.

Già soltanto per questa ragione, sarebbe opportuno a mio giudizio che il Parlamento promuovesse una revisione costituzionale diretta a vietare esplicitamente l'approvazione di leggi elettorali nell'ultima fase della legislatura. Una sorta di "semestre bianco" (o forse, meglio, di "biennio bianco") delle leggi elettorali.

2. Venendo ai molteplici profili di incostituzionalità della proposta in discussione, mi si consenta una prima osservazione di carattere generale.

Il presidente della Corte costituzionale Giovanni Amoroso, nella rituale conferenza stampa di inizio anno, ha dichiarato che *«nelle sentenze che la Corte Costituzionale ha pronunciato in materia di legge elettorale nel 2014 e nel 2017 sono affermati dei principi che riguardano sia il premio di maggioranza, sia l'eventuale ballottaggio sia le candidature a liste bloccate: ci sono dei principi che la Corte ha affermato che, quindi, non potranno non costituire riferimento per la valutazione di una nuova legge elettorale»*.

Tale rispettoso ma assai puntuale monito andrebbe preso sul serio e fatto proprio da chi si accinge a promuovere una nuova revisione delle norme sull'elezione delle Camere. Essi dovrebbero meditare bene su quelle norme, evitando accuratamente di riproporre soluzioni lesive di elementari principi costituzionali posti a difesa del diritto di voto e del principio rappresentativo che già sono stati posti alla base dei due precedenti interventi della Corte.

Di tali profili di illegittimità costituzionale già molti colleghi hanno parlato davanti a Voi. Mi limiterò qui a puntualizzare alcuni aspetti che mi paiono particolarmente rilevanti.

Il primo aspetto, che pare forse sottovalutato, concerne la soglia al raggiungimento della quale è previsto che scatti il premio di maggioranza, fissata come noto nel 40% dei voti validamente espressi a favore di una lista o di una coalizione di liste.

A proposito del premio di maggioranza, la Corte costituzionale nel 2014 argomentò che, pur non essendo in astratto vietata – nell’ambito di sistemi elettorali a base proporzionale – l’introduzione di un premio di maggioranza a correzione del riparto proporzionale dei seggi, esso non può essere produttivo «*di una eccessiva sovra-rappresentazione della lista di maggioranza relativa*» tale da generare «*in concreto una distorsione fra voti espressi ed attribuzione di seggi che, pur essendo presente in qualsiasi sistema elettorale, nella specie assume[ss]e una misura tale da comprometterne la compatibilità con il principio di eguaglianza del voto*» (cfr. Considerato 3.1 della sentenza n. 1/2014).

Ciò significa che non sarebbe solo costituzionalmente vietato introdurre un premio di maggioranza totalmente sganciato dal raggiungimento di una soglia percentuale minima di voti, ma anche prevedere una soglia di per sé “troppo distorsiva”, ossia idonea ad alterare eccessivamente la distribuzione dei seggi rispetto a quella teoricamente risultante da un riparto meramente proporzionale. Non sarebbe invece incostituzionale – ha successivamente precisato la sentenza n. 35/2017 – un premio di maggioranza assegnato a una lista o a una coalizione già di per sé in grado di raggiungere una robusta soglia di voti che le assicuri una maggioranza, cui il premio si limiti ad aggiungere una quota ulteriore, purché non eccessiva, di parlamentari rispetto a quelli che le toccherebbero in base a un riparto puramente proporzionale.

La Corte ha sottolineato, a tale proposito, che se da un lato, in linea di principio, sfugge «*al sindacato di legittimità costituzionale una valutazione sull’entità della soglia minima in concreto prescelta dal legislatore*», dall’altro lato «*resta salvo il controllo di proporzionalità riferito alle ipotesi in cui la previsione di una soglia irragionevolmente bassa di voti per l’attribuzione di un premio di maggioranza determini una tale distorsione della rappresentatività da comportarne un sacrificio sproporzionato, rispetto al legittimo obiettivo di garantire la stabilità del governo del Paese e di favorire il processo decisionale*».

Orbene. Nel 2017 la Corte ha ritenuto che, con riferimento alla specifica legge elettorale oggetto di scrutinio in quell’occasione, la soglia del 40% dei voti validamente espressi a favore di una lista o coalizione di liste *avrebbe potuto* essere ritenuta “ragionevole” e “proporzionata”. In quel frangente, occorre precisare, la Corte non si espresse in generale su una sorta di “soglia costituzionalmente accettabile” in astratto. Non esiste, in altre parole, una soglia costituzionalmente compatibile in assoluto e per definizione. Occorre valutare se non vi sia il rischio – in concreto – che si realizzi ugualmente un eccesso di distorsione tale da comportare l’incostituzionalità del premio, anche qualora sia stata prevista una soglia minima affinché il premio scatti.

Ciò dipende, in particolare, dal differenziale tra il numero di voti raccolti dalla coalizione arrivata prima (che dunque ha diritto al premio) e il numero di voti raccolti dalla coalizione arrivata seconda. È bene in proposito ricordare l’esito delle elezioni del 2006. La coalizione dell’Unione ottenne una percentuale alla Camera del 49,81%. La “Casa delle libertà” ottenne una percentuale del 49,74%. Quei (soli) 25.000 voti di differenza (pari a un misero 0,7%) comportarono un differenziale di quasi 70 seggi (pari a circa il 15%). Non dimentichiamo che il premio assegna alla coalizione che si classifica per prima un numero aggiuntivo di seggi (che nell’attuale proposta è pari a 70 alla Camera e a 35 al Senato, ovvero al minor numero che consenta alla coalizione di raggiungere comunque, sommando i seggi conquistati mediante il riparto proporzionale, la soglia di 230 deputati e di 114 senatori) che vanno ovviamente sottratti al riparto proporzionale che interessa le altre coalizioni. Se la coalizione

classificatasi per seconda ha ottenuto un numero di voti inferiore ma molto vicino al numero di voti ottenuti dalla coalizione vincente (come successe – appunto – nel 2006), la distorsione della rappresentanza diventa di per sé abnorme, indipendentemente dal fatto che la coalizione vincente (anzi magari entrambe) abbia superato la soglia del 40%. Ciò risulterà ancor più enfatizzato nel caso in cui ulteriori liste o coalizioni raccolgano un numero di voti insufficiente a superare le soglie minime di accesso al riparto. A fronte di risultati quasi uguali, le due coalizioni classificatesi prima e seconda vedrebbero differenziata la propria rappresentanza in termini di seggi anche del 20% o più. In altre parole, non è vero che la previsione di una soglia del 40% dei voti validi affinché scatti il premio metta di per sé al riparo il premio stesso dall'illegittimità costituzionale per "eccessiva distorsione". Il tutto dipende dalla distribuzione in concreto dei voti tra le varie liste o coalizioni concorrenti, e ciò finisce per rendere di per sé incostituzionale il meccanismo del premio, proprio in quanto la ragionevolezza (ovvero la "non eccessiva sproporzione") della distribuzione finale è esclusivamente dipendente dalla casualità del risultato che di volta in volta concretamente si verificherà.

E tutto ciò – si badi bene – prescinde totalmente da qualsiasi considerazione in ordine all'entità del premio previsto, che pure, nella proposta attualmente in discussione, sembrerebbe consentire, a talune condizioni, che la coalizione di liste vincente possa aspirare addirittura ad ottenere fino al 60% dei seggi in palio. Una soglia che risulta abnorme anche nella prospettiva del premio "di governabilità" che la Corte costituzionale parrebbe astrattamente non ritenere incompatibile con gli evocati principi costituzionali.

Tale ultima considerazione ci porta al secondo profilo di evidente incostituzionalità del meccanismo del premio di maggioranza, il quale concerne le ragioni che possono eventualmente giustificare tale evidente sacrificio del principio rappresentativo. Anche sotto questo profilo la Corte costituzionale ha chiaramente stabilito che la rinuncia alla piena applicazione del principio di uguaglianza "in uscita" del voto (realizzabile in assoluto soltanto mediante formule elettorali compiutamente proporzionali) deve quantomeno essere giustificata – in termini di proporzionalità e ragionevolezza – dall'effettivo raggiungimento dell'obiettivo di garantire stabili maggioranze di governo. Il che, tuttavia, al di là dell'entità e dell'eventuale modulazione del premio (che – lo si ripete – nella formulazione contenuta nel disegno di legge in discussione può risultare di dimensione francamente abnorme e ingiustificata rispetto allo scopo), non può darsi di per sé nell'ambito di un sistema parlamentare bicamerale paritario, dove cioè non vi sia alcuna garanzia che il premio scatti in entrambi i rami del Parlamento a favore della stessa lista o della stessa coalizione.

Sono consapevole che questo rischio potrebbe apparire remoto, o quantomeno più remoto rispetto a una volta, dopo che una revisione costituzionale approvata nella scorsa legislatura ha parificato i requisiti di elettorato attivo per i due rami del Parlamento. Tuttavia, il rischio permane, ed è tanto più alto quanto più vicine sono, in termini di voti espressi, le due liste o le due coalizioni che si contendono il premio. In caso di basso differenziale di voti (come avvenne, ad esempio, all'esito delle elezioni del 2006), l'eventualità che al Senato scatti il premio a favore di una coalizione e alla Camera dell'altra aumenta esponenzialmente, e ciò di per sé rende il premio difficilmente giustificabile sotto il profilo della ragionevolezza, o per così dire della "razionalità rispetto allo scopo".

La conclusione, da questo punto di vista, mi pare netta: un premio di maggioranza può al limite avere una giustificazione costituzionale quando sia realmente capace di realizzare il proprio scopo. Se non lo è, esso diventa intrinsecamente incostituzionale. E dunque il meccanismo del premio appare in sé e per sé incompatibile con un sistema parlamentare a bicameralismo paritario in cui la Costituzione assegna a entrambe le Camere il potere di conferire e revocare la fiducia al governo.

3. Il terzo profilo di macroscopica ed evidente incostituzionalità riguarda la (doppia) modalità di assegnazione dei seggi ai singoli candidati. Anche su tale aspetto la Corte costituzionale, nel 2014, è stata molto chiara: è incostituzionale ogni meccanismo che privi «*l'elettore di ogni margine di scelta dei propri rappresentanti*», attribuendolo totalmente ai vertici dei partiti che compilano le liste elettorali (cfr. il Considerato 5). Le attività dirette alla selezione dei candidati devono «*essere preordinate ad agevolare la partecipazione alla vita politica dei cittadini ed alla realizzazione di linee programmatiche che le formazioni politiche sottopongono al corpo elettorale, al fine di consentire una scelta più chiara e consapevole anche in riferimento ai candidati*».

In altre parole, sono vietate le liste bloccate di dimensioni abnormi, come quelle a suo tempo previste dalla legge Calderoli, che impediscono di fatto all'elettore non soltanto un'effettiva scelta degli eletti, ma financo una compiuta conoscenza di quali siano davvero i candidati che egli, con il suo voto, concorrerà ad eleggere. Si badi bene, non è di per sé vietato un sistema che preveda anche solo parzialmente l'elezione "automatica" (ossia senza ricorso al voto di preferenza) di taluni candidati (ad esempio quelli presentati come "capilista" nelle singole circoscrizioni). Però, anche in questi casi, il sistema deve essere "ragionevole", in modo da non privare del tutto l'elettore del potere di incidere, anche con riferimento al singolo candidato (oltre che alla singola lista), sulla selezione degli eletti. Il voto di ciascun elettore, insomma, deve potersi ricollegare in qualche modo, almeno indirettamente, anche alla persona fisica del candidato o dei candidati, che devono essere da costui riconoscibili e individuabili.

Faccio notare che, volendo prendere sul serio tali statuizioni, risulta pacificamente incostituzionale anche il meccanismo di assegnazione dei seggi ai candidati previsto dalla legge elettorale attualmente in vigore, con riferimento alla c.d. "parte proporzionale". Tale illegittimità costituzionale non mi pare possa ritenersi adeguatamente "mitigata" dalla compresenza di candidati eletti nell'ambito di collegi uninominali. Il meccanismo di assegnazione dei seggi relativi alla parte proporzionale (che riguarda peraltro i due terzi dei parlamentari, ossia la stragrande maggioranza) è come noto concepito per funzionare "dall'alto", anziché "dal basso", e finisce per sacrificare completamente ogni effettivo collegamento dell'eletto al territorio ove egli è formalmente candidato. A colpi di seggi "eccedentari" e "deficitari", il sistema consente oggi ad un elettore di Messina di contribuire con il suo voto all'elezione di un candidato della circoscrizione di Trieste. È in effetti possibile, ed è avvenuto in più di un'occasione, che i voti espressi dagli elettori in favore di una lista in una circoscrizione siano serviti in realtà per eleggere deputati di quella lista candidatisi in un'altra circoscrizione, ovvero addirittura che una lista con meno voti abbia conquistato un seggio in una circoscrizione in cui un'altra lista, che aveva raccolto molti più voti, non lo ha conquistato. Con buona pace dei principi di personalità e di uguaglianza del voto.

Tale effetto non solo non è abolito, ma viene ulteriormente confermato, se non enfatizzato, nella proposta di riforma, sia con riferimento ai parlamentari eletti nei c.d. "collegi plurinominali" ove si assegnano i seggi con criterio proporzionale, sia con riferimento a coloro che saranno inseriti nei "listini" destinati a comporre il premio di maggioranza. Per ciò che riguarda i primi, anche nel nuovo meccanismo l'assegnazione procede "dall'alto verso il basso", e comporta il sopracitato "effetto flipper" che consente a candidati in un collegio di giovare dei voti che la lista entro cui sono candidati ha conquistato in altri collegi (e che sono stati dati – dagli elettori – ad altri candidati). Un effetto di "sradicamento territoriale" ulteriormente enfatizzato dalla totale abolizione dei collegi uninominali che oggi, almeno, garantiscono l'elezione di un certo numero di candidati effettivamente legati al territorio (ancorché forzatamente costretti a condividere il loro destino con le liste plurinominali,

stante il divieto di voto disgiunto).

Ciò che risulta tuttavia ulteriormente foriero di un macroscopico effetto incostituzionale è il sistema di attribuzione dei seggi ai singoli candidati destinatari del premio di 70 seggi alla Camera e di 35 seggi al Senato. Essi sono *tutti* inseriti in una lista a parte. Apparentemente anche questa seconda lista è “circoscrizionale” (e quindi gli elettori la “leggono” sulla scheda elettorale e ne percepiscono la consistenza: si tratta di 26 liste di circoscrizione alla Camera e 18 al Senato). Ma in realtà tali apparenti liste circoscrizionali non sono altro che una frazione di una lista nazionale complessiva. Dal momento che la coalizione che conquista il premio si vede assegnati tutti i seggi che esso garantisce, indipendentemente dal risultato che ciascuna lista ha ottenuto nella singola circoscrizione, quello che risulterà eletto in blocco sarà un unico grande listone nazionale, composto dalla somma di tutti i 70 (o 35) candidati apparentemente “spezzettati” nelle singole circoscrizioni. È quindi un inganno sostenere che il singolo elettore sia messo nelle condizioni di “conoscere” i candidati che saranno eletti con il premio nella sua circoscrizione. Egli, in realtà, “conosce” un ridottissimo segmento di un numero assai alto (70+35) di eletti su base nazionale.

Si noti bene: ai fini dell’elezione con il premio dei candidati delle apparenti “liste circoscrizionali”, il risultato circoscrizionale ottenuto da ciascuna coalizione non conta assolutamente nulla. I singoli seggi previsti nella singola circoscrizione scatteranno tutti in favore della coalizione vincente a livello nazionale anche se in quella specifica circoscrizione la coalizione che si aggiudica il premio dovesse perdere 90% a 10%. E in ogni caso, l’elettore contribuirà con il suo voto ad assegnare l’intero premio, e dunque non sarà mai in grado di sapere quali deputati o senatori ha effettivamente contribuito ad eleggere. Ciò, ha affermato la Corte, viola il principio del necessario collegamento rappresentativo tra elettore ed eletto. Deve essere chiaro che una lista circoscrizionale di candidati la cui sorte è totalmente slegata dal risultato circoscrizionale non è una lista circoscrizionale, bensì una mera frazione di un unico grande listone nazionale, del quale il singolo elettore non ha alcuna idonea conoscenza e sul quale non è in grado di esercitare alcun effettivo controllo. E ciò, secondo la Corte costituzionale, non è compatibile con il principio della libertà di voto.

4. Un breve accenno va dedicato a quanto stabilito all’art. 1, comma 7, il quale sostituisce l’articolo 14 bis, comma 3 del DPR n. 361/1957, nella versione attualmente vigente, con la previsione che «contestualmente al deposito del contrassegno di cui all’articolo 14, i partiti o i gruppi politici organizzati depositano il programma elettorale, nel quale dichiarano il nome e cognome della *persona da indicare come proposta per l’incarico di Presidente del Consiglio dei ministri*». Viene conservata la successiva disposizione a norma della quale «restano ferme le prerogative spettanti al Presidente della Repubblica ai sensi dell’articolo 92, secondo comma, della Costituzione», ma la nuova disposizione non fa venir meno i forti dubbi di costituzionalità con riferimento ai principi che reggono non soltanto la nomina del Governo, e le connesse prerogative del Presidente della Repubblica, ma la successiva fase del conferimento della fiducia e della successiva vicenda del rapporto fiduciario, che la Costituzione affida alla dinamica degli equilibri parlamentari risultanti dalla composizione delle Camere.

Perché qui i casi sono due. O la «*persona da indicare come proposta per l’incarico di Presidente del Consiglio*» equivale allo “*Spitzenkandidat*” attualmente previsto nella normativa europea concernente le elezioni del Parlamento europeo, ma allora non si comprende la ragione per cui si sia voluto sostituire l’attuale formulazione, che prevede già la dichiarazione della persona «*indicata come capo della forza politica*», presumibilmente destinata ad essere segnalata, in prima battuta, al Capo dello Stato come colui che viene proposto per l’incarico. Oppure l’intenzione è quella di rendere quell’indicazione il più possibile vincolante ai fini della futura formazione del governo. Il che tuttavia contrasta

platealmente con l'attuale testo degli artt. 92 e 94 della Costituzione.

Anche all'esito dell'introduzione di una nuova versione, riveduta e corretta, di quella norma, in ogni caso, la nomina del Presidente del Consiglio, a Costituzione invariata, non potrebbe ovviamente che passare dalle ordinarie vie attualmente disciplinate dai suddetti artt. 92 e 94, ed essere dunque rimessa alla iniziale decisione del Capo dello Stato e al successivo vaglio di un voto di fiducia completamente libero da vincoli normativi. L'impressione è dunque che tale ambigua formulazione alluda al proposito di revisione costituzionale dei suddetti articoli, che tuttavia giace tuttora in attesa della prima lettura alla Camera, dopo una prima approvazione in Senato. Deve peraltro essere chiaro che la legge elettorale non può costituire lo strumento per la realizzazione di una sorta di "premierato di fatto" in assenza di modifiche costituzionali che ne legittimino eventualmente la disciplina, e non può pretendere di produrre i medesimi effetti di una revisione cui si sia deciso di rinunciare. A Costituzione invariata, non potranno mai essere i cittadini ad eleggere alla carica di Presidente del Consiglio lo *Spitzenkandidat* della coalizione vincitrice, ma eventualmente il Presidente della Repubblica a misurare, dopo le elezioni, le condizioni politiche affinché tale *Spitzenkandidat* possa effettivamente aspirare ad ottenere la fiducia dei due rami del Parlamento.

5. Concludo con una considerazione di carattere più generale. I molteplici problemi che investono il merito della formula elettorale proposta toccano in realtà alla radice le difficoltà in cui oggi si dibatte la democrazia costituzionale, nel problematico rapporto che si manifesta in maniera sempre più evidente tra cittadini e istituzioni. In questo eterno ritorno a modelli già provati e scartati si nota una sorta di incomprensibile coazione a ripetere. A ripetere errori di valutazione già più volte commessi, proprio nel momento in cui gli effetti perversi di quegli errori sono sotto gli occhi di tutti. La disaffezione al voto che caratterizza ormai endemicamente ogni appuntamento elettorale finisce per mettere in discussione lo stesso principio democratico in quanto tale. Cittadini sempre più insoddisfatti, e non più adeguatamente "integrati" (per l'incapacità del sistema dei partiti di intercettarne adeguatamente i bisogni e le esigenze), disertano le urne perché non credono più in un meccanismo di sezione sempre più artificiale ed eterodiretto, salvo mostrarsi talvolta, ma sempre più raramente, disponibili a rifugiarsi, quando se ne presenti l'occasione, nel voto di mera protesta e contestazione "al sistema".

Le ragioni di questa crescente disaffezione sono molteplici, ma la crisi è stata certamente accelerata, o comunque non adeguatamente contrastata, dalle modifiche sempre più insistenti e parossistiche delle leggi elettorali che si sono susseguite, ad ogni livello, a partire dal 1993. Riforme tutte accomunate da un'unica cifra stilistica (o forse meglio sarebbe dire da un unico obiettivo strategico): l'esaltazione del "principio maggioritario", la semplificazione, la "binarizzazione", la polarizzazione del quadro politico, infine la verticalizzazione del potere e la sua sempre più spiccata personalizzazione.

Una delle ragioni di questo vero e proprio disfacimento del corpo politico è da ascriversi proprio alla retorica della semplificazione agitata dai fautori delle riforme elettorali maggioritarie. All'idea della democrazia come "integrazione" del pluralismo attraverso il confronto e il compromesso si è sostituita l'idea della democrazia come contrapposizione continua, anzi come guerra tra opposti eserciti, di cui ogni elezione andrebbe vissuta come la battaglia risolutiva. Alla concezione delle elezioni come momento di confronto democratico tra forze politiche che sanno di dover poi trovare, in Parlamento, gli opportuni compromessi politici quotidiani che lo Stato costituzionale esige, si è sostituita quella delle elezioni come ordalia, una sorta di rito tribale tra due – e possibilmente non più di due – schieramenti che si scontrano all'ultimo sangue per ottenere dal "popolo sovrano" il mandato a "decidere" in suo nome.

L'ossessione semplificatrice che ne è seguita, con gli eccessi di retorica che l'hanno accompagnata, ha fornito una rappresentazione distorta della funzione delle elezioni. Esse hanno sicuramente – anche – il compito di provare a “costruire” maggioranze politiche, e dunque – in una forma di governo parlamentare – di consentire auspicabilmente la formazione di governi stabili. Ma ciò non può avvenire al prezzo di sacrificare fino al punto di annichilire l'altro fondamentale compito assegnato alla legge elettorale: quello di consentire una *effettiva* rappresentanza del pluralismo politico e sociale, e di rendere immediatamente percepibile nei cittadini – elezione dopo elezione – tale corrispondenza tra le articolazioni del pluralismo presenti nella società, le loro proiezioni parlamentari e gli indirizzi politici che da tale *concorso* dovrebbero scaturire.

Il primo passo per ricostruire quel tessuto lacerato e per provare a ridare ai cittadini fiducia nelle istituzioni è dunque individuare un rimedio che spezzi la retorica di una pretesa “democrazia decidente” rozza e semplificata, fatta di “vincitori” e “vinti”, i primi destinati a “governare” e i secondi – nella migliore delle ipotesi – ad attendere in silenzio il proprio turno. Cominciando con il chiarire che i sistemi elettorali non servono a scegliere i governi, ma servono a comporre i parlamenti. E che quindi l'obiettivo delle elezioni non può ridursi alla conquista di un premio di maggioranza, concepito al solo scopo di far ottenere del tutto artificialmente (e arbitrariamente) a uno schieramento politico il numero di seggi parlamentari sufficiente a garantire senza problemi al suo “capo” il conseguimento della fiducia al momento della formazione del governo, e ad assicurare a un gruppo di fedeli scelti da quel capo l'occupazione materiale dei seggi conquistati.

Per questa ragione, e sebbene oggi, nella retorica dominante della *soi disante* “democrazia decidente”, ciò possa apparire paradossale, sono convinto che il difetto solitamente ascritto ai sistemi elettorali proporzionali, ossia il fatto di non essere, tendenzialmente, “*majority-assuring*”, costituisca in realtà il suo maggior pregio. I sistemi funzionali a “costruire” artificialmente maggioranze politiche attraverso ancor più artificiali “premi”, e poi ad alimentare retoricamente la “vittoria” elettorale conquistata, per trasformarla in legittimazione a “governare” in splendida autonomia, consegnano in realtà il potere nelle mani di una *minoranza* che ormai non si sente neppure obbligata a “parlare” con la maggioranza degli “sconfitti”, e sempre meno si avvede – tanto meno riesce a venire a capo – della complessità dei problemi che investono una società sempre più divisa, impaurita e fragile.

Solo il ritorno a un sistema elettorale a base proporzionale, in un contesto politico ormai così compromesso e pregiudicato, può forse contribuire ad invertire la rotta. Un sistema proporzionale senza particolari correttivi o aggettivi, se non quelli, già ampiamente sperimentati in paesi caratterizzati da solide tradizioni parlamentari, idonei a limitare l'eccesso di frammentazione politica, quali potrebbero essere la previsione di soglie di sbarramento implicite (attraverso il sapiente governo della dimensione territoriale delle circoscrizioni) ovvero esplicite (peraltro di più difficile individuazione, nell'attuale contesto di una legge elettorale che non può aspirare ad essere scritta, come pure sarebbe desiderabile, “sotto il velo di ignoranza”). Nella consapevolezza che, in ogni caso, nessuna riforma elettorale – se ancora riteniamo di poter trarre qualche lezione dalla storia – sarà mai in grado, da sola, di guarire per miracolo le crisi di legittimazione del sistema politico, men che mai di rigenerarlo, quando esso abbia, per via autonoma, perduto consenso e credibilità.

È bene sempre ricordare che, al di là delle intenzioni, il sistema elettorale sarà sempre, soltanto, una delle molteplici variabili su cui si gioca la strutturazione del sistema dei partiti e delle loro leadership, e il reale funzionamento delle istituzioni rappresentative che da quel sistema, inevitabilmente, dipendono.