

TESTO BREVE AUDIZIONE

su

proposte C. 157 Magi; C. 2236 Pavanelli; e C. 2822 Bignami, recanti "*Disposizioni in materia di elezioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica*".

di

Fulco Lanchester

12 maggio 2026

Sommario:1-Premessa; 2-I cassetti della legislazione elettorale; 3-Evoluzione della normativa elettorale nel primo periodo della storia della Costituzione repubblicana; 4-La crisi di regime e la seconda fase; 5-Le tre proposte di legge;6-Conclusioni.

1-Premessa-Ringrazio per quest'audizione su tre progetti di legge che attengono alla *legislazione elettorale nazionale* e non esclusivamente al tema del *sistema elettorale in senso stretto*. Il fatto che ci si debba soffermare soprattutto su quello relativo al meccanismo di trasformazione dei voti in seggi(BIGNAMI ed altri) costituisce, invero, il sintomo della grave crisi sistemica derivante dall'agire oramai da circa 35 anni nell'ambito un *bipolarismo imperfetto* gestito da una *partitocrazia senza partiti*, che ha generato un *ipercinetismo elettorale compulsivo* non rilevabile in altri ordinamenti di democrazia pluralista.

Ho letto e ascoltato molti degli interventi che mi hanno preceduto e quindi potrò essere sintetico nel giudizio. Dopo aver distinto i piani della legislazione elettorale, prospettando l'evoluzione della stessa nelle democrazie pluraliste occidentali, analizzerò in modo necessariamente sommario i progetti, per poi fornire un giudizio sulla loro adeguatezza nella attuale *situazione storico spirituale delle democrazie contemporanee*.

2-I cassetti della legislazione elettorale-Inizio affermando che la **legislazione elettorale**, parte di quella relativa alle **votazioni pubblicitiche**, costituisce un elemento fondamentale per l'architettura e il funzionamento della democrazia rappresentativa.

A- Ricordo che i **cassetti** di valore differenziato che compongono il mobile della legislazione elettorale per la formazione delle Camere rappresentative sono:

a- La **capacità elettorale attiva e passiva** (materia collegata alla forma di Stato);

b- **Il sistema elettorale in senso stretto ovvero il meccanismo di trasformazione dei voti in seggi** (tipo di scheda e tipo di scelta; tipo e dimensione del collegio; tipo di formula), collegati con la forma di governo;

c- **la legislazione elettorale di contorno**: ovvero tutta la normativa che non attiene alla capacità elettorale attiva o passiva e al meccanismo di trasformazione dei voti in seggi (forma di Stato);

E' da mettere in rilievo che il sistema elettorale in senso stretto, qualunque sia la sua copertura costituzionale formale, costituisce **uno strumento tecnico ad alta valenza politica, ovvero una norma di regime**, quando con questo si individuino un congegno che attiene ai rapporti che si stabiliscono tra i soggetti politicamente rilevanti all'interno del sistema politico-costituzionale.

Il mutamento intenso della logica del meccanismo di trasformazione dei voti in seggi segna normalmente una soluzione di continuità tra diverse fasi della storia della costituzione o addirittura nella storia costituzionale di un ordinamento(per utilizzare schemi di Leopoldo Elia).

3-Evoluzione della normativa elettorale nel primo periodo della Storia della Costituzione repubblicana--Nel 1946 la legge elettorale per la Assemblea costituente fu il prodotto dei rapporti dei partiti dell'*esarchia* e si basò sugli interessi dei partiti di massa e dei loro apparati nell'ambito di un sostanziale

recupero della normativa prefascista del periodo liberale – democratico (1919-1922).

La *polemica luciferina* (da Roberto Lucifero di Aprigliano) prima e poi quella maraniniana (da Giuseppe Maranini) contro la cosiddetta *partitocrazia* non era originale, ma descriveva una realtà in cui il *circuito democratico* era caratterizzato da formazioni di massa che strutturavano, articolavano e riducevano la domanda politica e la formazione della rappresentanza parlamentare sulla base di alta partecipazione infrapartitica e elettorale.

Il recupero della legislazione del 1919-1921, quindi, non fu soltanto un segnale di continuità con il periodo prefascista, ma provvedeva a descrivere la cautela dei protagonisti nel maneggiare strumenti elettorali *selettivi*. Il dibattito del 1945-46 tra Governo, Commissione *ad hoc* e Consulta nazionale è *indicativo* di tutto questo e il compromesso Dossetti-Togliatti sulla legge per il Senato (gennaio 1948) una certificazione del accordo in materia tra partiti di massa.

Se si esclude il tentativo della cosiddetta *legge truffa nel 1953*, la *convenzione proporzionalistica* ha caratterizzato tutto l'arco della prima fase della storia della Costituzione repubblicana.

Dopo il 1955 le regole per le elezioni amministrative vennero adeguate per favorire il distacco del Psi dal Pci, mentre quelle regionali ed europee degli anni Settanta vennero profilate sulla massima specularità.

Il dibattito successivo alla legge con premio di maggioranza, che aveva radici nelle proposte sturziane degli anni '20 e nella legge Acerbo, ma che si inseriva nell'utilizzazione dello strumento a livello francese nel 1951, fu per molti anni monopolio di intellettuali. Mi riferisco sinteticamente a Maranini (per il *plurality britannico*), Fisichella e Sartori (per il *double ballot* francese), Farneti (per il sistema tedesco della *proporzionale personalizzata*).

4-La crisi di regime e la seconda fase-Fu negli anni Ottanta, con la crisi economica e il mutamento della situazione

internazionale, che- sulla base del *pièdè di porco referendario* – si innestò la crisi di regime del 1993, cui si rispose con il cosiddetto *mattarellum*, una vera e propria scommessa volta a normalizzare il sistema. La realtà è stata differente e l'ipercinetismo elettorale compulsivo del *bipolarismo imperfetto* si è accompagnato con la formazione di *partiti leggeri e personalistici* ed un *elettorato volatile e astensionistico*. La reazione del ceto politico è stata quella dell'*inchiavardamento* progressivo del processo di scelta elettorale per mezzo di meccanismi volti all'investitura plebiscitaria, attivati con il superamento della rappresentanza dal basso e l'attivazione di meccanismi di nomina dall'alto. In un simile quadro è significativo che, nel corso delle audizioni, l'art. 49 Cost. sia stato citato solo da Domenico Gallo come se essi non fossero più nel circuito formale che dall'elettorato porta alle istituzioni.

5-Le tre proposte di legge – Oggi si discute sulle proposte C. 157 Magi; C. 2236 Pavanelli; e C. 2822 Bignami, recanti "*Disposizioni in materia di elezioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica*".

5.1-La proposta MAGI ¹*si inserisce nel cassetto della legislazione elettorale di contorno* ed introduce -come esplicitato nel titolo- la possibilità di raccolta digitale delle firme, in analogia con quanto già fatto dal presentatore con l'emendamento al DL 77/2021 poi convertito nella LEGGE 29 luglio 2021, n. 108.² Il successo di Magi in quella circostanza fu favorito dall'urgenza di decidere del Governo Draghi. La normalità della situazione è invece certificata dall'inerzia quasi decennale nell'adozione del

¹ "*Modifica all'articolo 18-bis del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, in materia di raccolta digitale delle sottoscrizioni per la presentazione delle liste e delle candidature*".

² .Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, recante *governance del Piano nazionale di rilancio e resilienza e prime misure dirafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure*.

decreto ministeriale, da adottare entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge 3 novembre 2017, n. 165. L'intervento ipotizzato è utile, ma rischia di essere dimenticato per ovvi motivi dalle forze politiche rappresentate in Parlamento, che perderebbero un privilegio strategico.

5.2-La proposta PAVANELLI³ si occupa di temi relativi all'esercizio del voto o ad argomenti attinenti la legislazione elettorale di contorno quali la comunicazione politica (che una volta si definiva propaganda elettorale) o la digitalizzazione delle liste elettorali.

I tabelloni elettronici paiono l'attualizzazione della L. 212 del 1956 in una situazione dove la comunicazione istituzionale e politica sta oramai sui nostri telefonini. Il problema dell'esercizio del voto dei cittadini che, per motivi di studio, di lavoro o di cura, hanno temporaneo domicilio in un comune diverso da quello di residenza si pone, invece, più per le votazioni deliberative che per quelle elettive.

5.3-Il pezzo forte di questa seduta è però l'Atto Camera: 2822-BIGNAMI ed altri: "Modifiche al testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, in materia di elezione della Camera dei deputati, e al testo unico di cui al decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533, in materia di elezione del Senato della Repubblica" (2822), presentato il 26 febbraio 2026, ma già pubblicizzato negli ultimi mesi dell'anno scorso.

Si tratta di un progetto strettamente collegato alle sorti del cosiddetto *premierato, che, approvato al Senato, giace qui a Montecitorio (A.C. 1921)*. Di fronte al progetto di revisione costituzionale, che assume i caratteri del *caviale di storione*, quello elettorale appare come un

³ *Disposizioni per la semplificazione del procedimento elettorale, per la digitalizzazione delle liste elettorali nonché in materia di propaganda elettorale e di esercizio del diritto di voto da parte dei cittadini che, per motivi di studio, di lavoro o di cura, hanno temporaneo domicilio in un comune diverso da quello di residenza.*

mero succedaneo composto da *uova di lompo*. Tuttavia l'apparenza inganna: la proposta di *forma di governo neoparlamentare*, assunta solo nel 2023 al posto dell'elezione diretta del Capo dello Stato perché capace di attrarre maggiori consensi, riappare con chiarezza nella logica del sistema elettorale proposto.

Detto questo bisogna vedere se caviale e uova di lompo siano cibo adeguato e funzionale per la struttura liberal - democratica definita dalla Costituzione repubblicana in forti difficoltà.

Faccio notare però che il progetto in discussione appare non ancora totalmente stabilizzato ed ha tutta l'aria di essere un testo aperto alla ricerca di convergenze sia all'interno della coalizione di governo, sia di settori specifici dell'opposizione.

Il tema della rappresentanza e della governabilità è intensamente evidenziato e ripetuto nella premessa del progetto, ma fuoriesce a mio avviso dai canoni della democrazia pluralista di tipo parlamentare per finire nella mitologia della democrazia di mera investitura.

Non si tratta, infatti, di un adeguamento equilibrato, ma di un drastico intervento attraverso la legislazione ordinaria sugli stessi equilibri costituzionali, *inchiavardando* l'elezione delle due Camere attraverso un premio di maggioranza inusitato (superiore agli stessi parametri fissati dalla Corte costituzionale), che produrrebbe in maniera oramai esclusiva rappresentanti *nominati* dalla *partitocrazia senza partiti* oggi imperante.

La proposta Bignami ed altri giustifica, d'altro canto, esplicitamente la "fisiologica attività di revisione normativa" che dal 1993 investe il sistema elettorale italiano e che fa dell'Italia un *unicum* nel panorama europeo e mondiale.

L'ipercinetismo elettorale compulsivo, che ha portato a modifiche incisive per nove volte dal 1991 ad oggi, viene dunque considerato normale, per cui oggi si propone una nuova dose di cambiamento con palesi pericoli per il paziente.

Il mio giudizio sul progetto in esame è, dunque, negativo, perché esso:

1-svilisce in modo definitivo la rappresentanza parlamentare, trasformando la elezione (dal basso) in una mera nomina(dall'alto) da

parte del Capo o dei capi politici (fenomeno accentuato dall'eliminazione dei collegi uninominali e dall'inserzione di liste bloccate);

2-attribuisce un premio eccessivo alla formazione o alla coalizione vincitrice (al primo o al secondo turno) anche sulla base della giurisprudenza della Corte costituzionale;

3- opera l'attribuzione del premio per il Senato della Repubblica a livello nazionale in contraddizione con l'art. 57 della Cost.;

4-non assicura la coerenza dei risultati per le due Camere;

5-richiama esplicitamente il caviale del premierato con la sostituzione all'articolo 14, primo comma, primo periodo, del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957,b) al comma 3, delle parole: « da loro indicata come capo della forza politica »con quelle seguenti: « da indicare come proposta per l'incarico di Presidente del Consiglio dei ministri. Nel caso di liste collegate tra loro, queste dichiarano obbligatoriamente il medesimo nome. Nel caso di cui al secondo periodo, la dichiarazione è sottoscritta dai presidenti o dai segretari dei partiti o dei gruppi politici collegati in coalizione”:

6- ignora i cassetti relativi alla capacità elettorale attiva e al suo esercizio;

7- viene presentata oramai a ridosso della fine della legislatura, rischiando di violare le prescrizioni del Consiglio d'Europa in materia.

6-Conclusioni- Un simile drastico giudizio non significa che non si possa e si debba opportunamente intervenire. Ma non certo su una linea che ricorda, nell'ambito della crisi del cosiddetto *parlamentarismo* di un secolo fa, le proposte che portarono dalla cosiddetta Legge Acerbo (1923) alla legge sul Primo ministro e segretario di Stato(1925). Il rafforzamento delle istituzioni centrali nazionali degli ordinamenti di democrazia pluralista contemporanei dovrebbe, invece, essere operato in una prospettiva europea e solo in

questo ambito euro-nazionale dovrebbero essere pensati adeguamenti costituzionali opportuni, capaci di rafforzare la decisione, ma anche la partecipazione, le garanzie e l'equilibrio. *Vasto programma* avrebbe detto un personaggio storico più alto di chi scrive.