

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

di Luca Longhi

Il breve tempo a disposizione impone un esame solo sommario della complessa normativa in esame (con particolare riferimento alla proposta C. 2822, che prevede una riforma organica del sistema), nell'auspicio di poter apportare un, sia pur minimo, contributo al vivace dibattito in essere, testimoniato dalla numerosità degli articoli già pubblicati nelle ultime settimane sulla stampa e sulle riviste specializzate.

Il fine dichiarato della proposta di legge è, come noto, la *stabilità*, nel rispetto, evidentemente, delle indicazioni formulate dalla Corte in occasione delle sue recenti pronunce, sulle quali si avrà modo di tornare in maniera puntuale.

La ricerca della stabilità costituisce, per sua stessa natura, uno dei principali valori connaturati ad un'efficace legge elettorale, destinata possibilmente a durare nel tempo, ponendo fine alla situazione di precarietà normativa (e, di conseguenza, di eterna *attesa* di novità) venutasi a creare negli ultimi anni nel Paese per effetto delle precedenti riforme.

*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 - 29 aprile 2026

Il concetto di stabilità, del resto, aveva, a suo modo, caratterizzato tutta la c.d. prima Repubblica, nel contesto di un sistema elettorale proporzionale, che, possiamo dire, aveva ampiamente assolto alla propria funzione per una certa fase della nostra storia.

Non è casuale, d'altronde, che la c.d. seconda Repubblica (se è consentito qui intendersi su certe semplificazioni atecniche invalse oramai nel lessico corrente) convenzionalmente abbia inizio proprio con l'instaurazione, nel 1993, a seguito di consultazione referendaria, di un diverso sistema elettorale, in prevalenza maggioritario.

In seguito, una volta infranto quel tabù che aveva portato lungamente a non toccare la legge elettorale, si sono succedute, tra il 2005 e il 2017, tre ulteriori leggi: la legge n. 270/2005, con un sistema proporzionale con premio di maggioranza; la legge n. 52/2015, che prevedeva anche un turno di ballottaggio e, infine, la legge n. 165/2017, con un sistema misto prevalentemente proporzionale.

La necessità oggi di addivenire ad una nuova disciplina scaturisce dalla circostanza che la legge tuttora in vigore (la n. 165/2017) rappresentava sin dall'inizio una soluzione di compromesso e, quindi, inevitabilmente temporanea, a maggior ragione alla luce delle indicazioni ricavabili dalla giurisprudenza costituzionale, oltre che della sopravvenuta riduzione del numero dei parlamentari, con l. cost. n. 1/2020, sulla quale, già all'epoca, ebbi ad esprimermi in senso negativo.

Non si può, a mio sommo avviso, accettare la prospettiva metodologica di rendere definitiva una soluzione nata per rispondere ad esigenze del tutto contingenti - e, dunque, per definizione, non ottimale - soltanto per il timore di cambiare e per quella tendenza a decidere-di-non-decidere, tipica di una *forma mentis* culturale dalla quale personalmente sento di prendere le distanze.

La soluzione che si ricerca in questa sede ritengo debba perseguire, invece, il più ambizioso obiettivo di fissare le regole del gioco in un orizzonte temporale di lungo periodo, senza guardare al "qui ed ora", proprio come si conviene ad una *buona* legge elettorale.

In quest'ottica, l'opzione in favore del metodo proporzionale, attraverso l'eliminazione pressoché totale dei collegi uninominali, appare assolutamente coerente con i precedenti sopra richiamati, che avevano dato prova di maggiore durata ed affidabilità, tenuto conto delle specificità dello scenario politico italiano.

Al metodo proporzionale si è ritenuto di apportare quei correttivi necessari, appunto, a garantire maggiore stabilità ai governi, mediante la previsione di un premio di maggioranza (sebbene l'espressione non vada intesa qui in senso stretto) e di un eventuale turno di ballottaggio.

Tuttavia, a differenza della legge n. 52/2015, che pure conteneva misure in parte analoghe, il testo in esame ha cura di attenersi alle motivazioni della Consulta, rispettivamente espresse nelle sentenze n. 1/2014 e n. 35/2017, che fungono, in questo caso, per adoperare una formula di moda e spesso impiegata in maniera impropria dai commentatori, da *formante* giurisprudenziale nel vero senso della parola.

In particolare,

il legislatore ha dimostrato di tenere conto della sentenza n. 1/2014, nella parte in cui prevede un premio predeterminato, pari a 70 seggi per la Camera dei Deputati e 35 per il Senato della Repubblica, combinato ad «*una ragionevole soglia di voti minima per competere all'assegnazione del premio*» (punto 3.1. cons. dir.); detto premio sarà, difatti, attribuito alla lista o alla coalizione che abbia conseguito almeno il 40% dei voti validi nella Camera di riferimento;

il legislatore ha dimostrato di tenere conto della sentenza n. 35/2017, nella parte in cui prevede delle soglie minime di accesso al ballottaggio, subordinato alla duplice condizione che la lista o la coalizione arrivata prima non abbia conseguito il 40% dei voti e, nel caso, che le prime due liste o coalizioni abbiano ottenuto almeno il 35% dei voti, avendo la Corte, nella circostanza, dichiarato incostituzionale il ballottaggio previsto dalla legge n. 52/2015, in ragione del fatto che attribuiva un premio di maggioranza in assenza di soglie minime per accedere al secondo turno di votazione (cfr. punto 6 cons. dir.).

In tal modo, si punta ad evitare che la maggioranza risultante dal meccanismo prescelto possa non essere coerente con una rappresentanza effettiva del corpo elettorale, come la Consulta aveva, in effetti, temuto in relazione alla legge n. 52/2015 (cfr. sent. n. 35/2017, punto 9.2. cons. dir.), che prevedeva che il premio potesse essere in ipotesi attribuito anche ad una lista o coalizione con consenso iniziale assai limitato.

Peraltro, in considerazione dei vincoli posti all'entità del premio, che non può superare il 15% dei seggi, rimanendo, in ogni caso, ancorato a delle soglie massime (230 seggi alla Camera e 114 seggi al Senato), si scongiura il rischio che si venga a determinare un *vulnus* al principio di rappresentanza, perseguendo, al contempo, l'obiettivo dichiarato della governabilità.

Rispetto, invece, al profilo più strettamente funzionale, occorre considerare che, se, da un lato, il fatto che il premio al Senato venga assegnato su base regionale appare coerente con la previsione di cui all'art. 57 Cost., dall'altro, rischia di dare luogo a maggioranze diverse nei due rami del Parlamento con conseguenti problemi di governabilità, aspetto, a suo tempo, già criticato dalla stessa sentenza n. 1/2014 (cfr. punto 4 cons. dir.).

Tale asimmetria potrebbe essere accentuata dal meccanismo del ballottaggio, idoneo a generare una situazione di impasse, nell'ipotesi in cui, ad esempio, dalle due Camere dovessero sortire maggioranze diverse (o, addirittura, forze diverse a contendersi i rispettivi ballottaggi): in questo senso, il ballottaggio, da fattore di stabilizzazione, finirebbe per trasformarsi addirittura in elemento di instabilità.

Sempre sotto il medesimo profilo, si osserva che il premio previsto potrebbe non rivelarsi esso stesso efficace, non tenendo conto dei seggi esteri e dei seggi assegnati nei collegi di Trentino-Alto Adige e Valle d'Aosta.

Il ricercato equilibrio tra le due (apparentemente contrapposte) esigenze della governabilità e della rappresentanza, invocato dalla Corte nelle due sentenze citate, fa sì che, anche nel

caso in cui una coalizione dovesse superare il 50% dei consensi, non potrebbe mai ottenere un numero di seggi superiore alle soglie indicate.

Da questo punto di vista, le soglie massime risultano pienamente conformi agli anticorpi democratici richiesti dal sistema, non attingendo le maggioranze “critiche” dei due terzi e dei tre quinti, previste dalla Costituzione e dai regolamenti parlamentari per deliberazioni di particolare importanza.

Si tratterebbe, dunque, di correttivi assolutamente proporzionati rispetto ai principi costituzionali (cfr., ad es., artt. 1, 48 e 67) che vengono in rilievo in materia.

D’altro canto, nello scenario elettorale estremamente frammentato degli ultimi quindici anni, in assenza dei presupposti che avevano connotato la prima Repubblica, diviene necessario pensare di introdurre per via legislativa fattori di stabilità del sistema, nel tentativo di creare le condizioni per realizzare politiche di più lungo respiro e all’altezza delle sfide del mondo globale, delle quali il Paese avrebbe, oggi più che mai, per ovvi motivi, disperato bisogno.

In conclusione, mi sembra di poter dire che il testo, al netto delle asimmetrie osservate e degli opportuni accorgimenti per potervi porre rimedio, vada in questa direzione, nella consapevolezza che la stabilità debba rappresentare un valore coesistente ad una legge elettorale che possa definirsi veramente in linea con i canoni di un buon esercizio dell’attività normativa.

Restando a disposizione per ogni eventuale chiarimento, si porgono i migliori saluti.

Roma, 28 aprile 2026