

Memoria di Franco Russo

sulle proposte di legge Magi (A. C. 157), Pavanelli (A. C. 2236) e Bignami (A. C. 2822), sulle procedure e il sistema elettorali

I Commissione Affari Costituzionali della Camera dei deputati, 20 maggio 2026

Per una rinnovata autorevolezza della rappresentanza politica

Ringrazio il Presidente on. Nazario Pagano e i membri della Commissione per l'invito a partecipare al ciclo di audizioni sul sistema elettorale, [e la ministra Casellati per la sua presenza].

Al pari di altri, come il prof. Volpi, valuto positivamente le disposizioni delle proposte di legge Magi (A. C. 157) e Pavanelli (A. C. 2236, relativamente all'articolo 5), in materia di raccolta digitale delle sottoscrizioni per la presentazione delle liste e delle candidature e di esercizio del diritto di voto da parte dei cittadini fuori sede.

La questione centrale, tuttavia, su cui la Commissione è chiamata a deliberare sono i meccanismi elettorali, in particolare le procedure di traduzione dei voti validi in seggi, come designati dall'on. Bignami e altri nella proposta di legge (A. C. 2822), che mira a istituire un sistema elettorale maggioritario attraverso il premio di governabilità. La storia dei sistemi elettorali, ormai plurisecolare, potrebbe essere scritta seguendo le vicende delle loro due antitetiche concezioni: quella che vede nel sistema elettorale il mezzo per eleggere il governo e quella che lo considera mezzo per formare la rappresentanza dei cittadini. Infatti, fin dalla seconda metà dell'Ottocento, a chi lottava per abbattere i limiti censitari dell'elettorato attivo, per superare la visione del voto quale *funzione pubblica* e per affermare il suffragio quale diritto di cittadinanza, si contrappose chi voleva ridurre le elezioni alla nomina dei governanti per limitare e distorcere il suffragio elettorale ormai sulla strada di divenire universale. Il sistema elettorale è stato sempre visto come strumento per attuare la democrazia, ma ha avvertito Paolo Pombeni che il sistema elettorale è stato anche individuato quale 'primo e fondamentale strumento di controllo della democrazia', cogliendo già nella competizione tra Disraeli e Gladstone una prima e significativa esperienza della riduzione delle elezioni a un referendum a favore o contro un governo (e il suo leader). Questo, sostiene Pombeni, è sempre stato il modo per innescare 'una dinamica d'investitura rappresentativa incentrata sul governo' e per porre a fine del processo elettorale non la formazione della rappresentanza politica ma la conferma o il ricambio di governo (*Une Histoire de la Démocratie en Europe*, sous la direction de Antoine de Baecque, Paris 1991, pp. 33-36). L'avvertimento di Paolo Pombeni è che il sistema elettorale può essere sì strumento di esercizio di democrazia, ma può trasformarsi anche in strumento di distorsione e perfino di annullamento della democrazia. Se le elezioni sono il mezzo solo per scegliere chi governa, allora per vincerle diviene condizione necessaria l'emersione di capi carismatici, vale a dire la 'personalizzazione della politica' e il 'leaderismo'. Questa tendenza politico-ideologica ha trovato un raffinato interprete in Joseph Schumpeter, secondo cui il 'metodo democratico è lo strumento istituzionale per giungere a decisioni politiche, in base al quale singoli individui ottengono il potere di decidere attraverso una competizione che ha per oggetto il voto popolare»; ciò che più riguarda il tema elezioni-governo, oggetto della proposta di legge Bignami, sono queste ulteriori affermazioni: 'se la vera funzione del voto è l'accettazione di una leadership, gli argomenti a favore della

rappresentanza proporzionale cadono ... il principio della democrazia significa soltanto che le redini del governo devono essere affidate al concorrente che ottiene appoggi superiori a qualunque altro, individuo o gruppo che sia' (*Capitalismo, Socialismo Democrazia*, Milano 1964, pp. 257 e 260, ed. or.1942). Schumpeter, affermando che il 'popolo sovrano' in realtà ha solo il potere di scegliere chi lo governerà, ritiene di condurre una pura e disincantata analisi delle democrazie, in verità fa un'opzione ideologica proponendo di *controllare e distorcere* la democrazia attraverso la riduzione delle elezioni alla scelta del governo e l'eliminazione della rappresentanza dei cittadini. La democrazia deve essere distorta a pura competizione tra élite, avendo l'elettore solo la funzione di scegliere chi lo governerà. Il sistema elettorale disegnato dalla proposta di legge, di cui è primo firmatario l'on. Bignami, segue l'opzione delineata da Schumpeter, essendo un sistema volto a eleggere il governo, cancellando completamente il diritto dei cittadini ad avere una rappresentanza politica. Il *sistema Bignami*, se attuato, avrebbe l'effetto di comprimere il pluralismo, negando espressione politica ai conflitti sociali e alle diversità di valori e culture che attraversano la società; la governabilità diverrebbe la finalità esclusiva del sistema elettorale. Il presidente Nazario Pagano non a caso parla della 'necessità di una nuova legge a base proporzionale con un premio di maggioranza che assicuri la governabilità, così come accade per i Comuni e le Regioni' (*Il Sole 24 Ore*, 1° maggio 2026, p. 11). Non considera, tuttavia, il presidente Pagano, che i Consigli comunali e regionali, a causa della previsione del *simul stabunt simul cadent*, hanno perso capacità rappresentativa e potere decisionale, essendo questi concentrati nei sindaci e nei Presidenti di Regione, non a caso questi ultimi denominati nel linguaggio corrente 'governatori'. D'altra parte Schumpeter, raffinato e coerente teorico, era ben consapevole che il 'proporzionale' e l'elezione diretta del governo non possono sussistere insieme, essendo tra loro sistemi inconciliabili.

Con la proposta di legge Bignami, la maggioranza del governo Meloni si propone di istituire un regime di *democrazia maggioritaria*, il cui tratto saliente è stato ben individuato da Carlo Ferrajoli nella legittimazione elettorale degli accordi di coalizione e del programma di governo, con la conseguenza che elettori ed elettrici sarebbero chiamati/e solo a sancirli con il voto. In questo modo si verrebbe a creare un rapporto diretto tra il corpo elettorale e il/la leader, che si assumerebbe 'la responsabilità dell'indirizzo politico' non più di fronte al Parlamento ma direttamente di fronte al corpo elettorale, chiamato non più a scegliere i propri rappresentanti bensì il governo (*Rappresentanza politica e responsabilità*, Napoli 2018, p. 255). Che questo accadrebbe con il *sistema Bignami* è confermato dall'articolo 1, comma 7 della proposta di legge 2822, secondo cui '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. Nel caso di liste collegate tra loro, queste dichiarano obbligatoriamente il medesimo nome... la dichiarazione è sottoscritta dai presidenti o dai segretari dei partiti o dei gruppi politici collegati in coalizione. Restano ferme le prerogative spettanti al Presidente della Repubblica ai sensi dell'articolo 92, secondo comma, della Costituzione*'. I tratti caratteristici della democrazia maggioritaria sono presenti, anzi rafforzati dal vincolo della sottoscrizione dei presidenti o segretari dei partiti, che fanno del Presidente del consiglio un vero e proprio *premier*, depositario e garante dell'attuazione del programma. Mosso da afflato schumpeteriano il presidente Pagano, sempre nell'intervista ricordata, sottolinea l'importanza di 'dare l'indicazione di un candidato premier almeno nel programma in modo tale che gli italiani sappiano a chi consegnare la guida del governo che verrà'. La democrazia rappresentativa si trasformerebbe in una *democrazia immediata*, per essere più chiari, in una *democrazia plebiscitaria*.

Ho avuto modo di sottolineare in un articolo per *Left*, che per raggiungere questo scopo si è congegnato un sistema elettorale proporzionale con premio di maggioranza – pudicamente definito di *governabilità* – per aggiudicare alla lista o a una coalizione di liste che raggiunga il 40 % dei voti validi 70 seggi in più alla Camera e 35 seggi in più al Senato. L'attribuzione dei seggi avviene per la quota proporzionale nei collegi, mentre i seggi del premio di maggioranza vengono assegnati a livello circoscrizionale. Tuttavia, se con il premio la lista o la coalizione di liste vincente raggiunge un totale di seggi superiore a 230 seggi alla Camera, o 114 al Senato, i seggi eccedenti vengono attribuiti alle liste o alla coalizione di liste perdenti. Come mette in rilievo il *Dossier* dell'Ufficio studi di Camera e Senato, da questi tetti massimi sono esclusi i seggi conseguiti nelle circoscrizioni Valle d'Aosta, Trentino-Alto Adige ed Estero, che ammontano complessivamente a 16 per la Camera e a 11 per il Senato. Inoltre, i voti espressi in queste tre circoscrizioni non concorrono alla formazione dei totali nazionali e quindi non sono computati neppure per l'aggiudicazione del premio, per l'accesso all'eventuale turno di ballottaggio e per il superamento delle soglie di sbarramento; tuttavia, gli elettori delle circoscrizioni Trentino-Alto Adige e Valle d'Aosta – non quelli della circoscrizione Estero – prendono parte al ballottaggio. Queste stravaganti disposizioni discendono dal fatto che queste circoscrizioni hanno procedure elettorali completamente separate da tutte le altre con effetti distortivi sui risultati elettorali finali. Il fatto che esse concorrano agli esiti del ballottaggio, che i loro seggi vengano esclusi dai tetti massimi di seggi raggiungibili, che non siano loro sottratti seggi per comporre le quote dei due premi, ha esiti irragionevoli. Poiché il premio di maggioranza scatta solo al raggiungimento della soglia del 40% e il turno di ballottaggio si prevede solo se due liste o coalizioni raggiungono almeno il 35%, possono accadere due eventi tra loro assolutamente contraddittori. Infatti, per quanto riguarda la Camera per esempio, se le liste o le coalizioni raggiungono tra il 35 e il 41 % dei voti validi, il *premio governabilità* non fa loro raggiungere la maggioranza dei seggi e la governabilità non viene garantita; se invece si supera quella percentuale e in più chi si aggiudica il premio vince anche i seggi delle tre circoscrizioni 'separate', allora si può conquistare il 60% dei seggi, con una disproporzionalità eccessiva e al limite dell'ammissibilità, alla luce della sentenza 35/2017 della Corte costituzionale.

Ancora, si consideri che l'attribuzione dei 35 seggi del premio di maggioranza al Senato avviene a livello nazionale, tuttavia la loro distribuzione avviene a livello regionale, il che comporta una casualità degli eletti; e ancora, dato che il premio è assegnato separatamente tra la Camera e il Senato con la possibile formazione di maggioranze diverse, anche per quest'altro motivo il *sistema Bignami* non garantisce la governabilità, suo obiettivo centrale, e gli eletti, considerata la molteplicità delle possibili procedure di distribuzione dei seggi, sono frutto del caso, con l'effetto di recidere ogni loro legame con gli elettori del proprio territorio. *Dulcis in fundo*: sono consentite pluricandidature e liste bloccate, strumenti di controllo degli eletti da parte dei leader dei partiti.

Perché si producono questi irragionevoli quanto antidemocratici effetti? Perché all'obiettivo centrale di torcere in senso plebiscitario il sistema elettorale, si sommano interessi politici contingenti, per esempio la soglia di sbarramento al 3% è per salvaguardare *Azione* del sen. Calenda così da tenerlo fuori dal 'campo largo', tuttavia si prevede una deroga per la lista coalizzata più votata sotto il 3% per salvare *Noi Moderati* dell'on. Lupi. Infine il sistema maggioritario, con la creazione di due schieramenti alternantisi nella gestione del governo ma simili nei programmi, rende molto più difficile la formazione di governi tecnici o di larghe intese, e per questo la presidente Meloni vorrebbe coinvolgere il PD di Elly Schlein.

Gli argomenti di fondo di chi sostiene la necessità di distorcere in senso maggioritario i risultati elettorali sono la stabilità e la durata del governo insieme all'attribuzione dello 'scettro al popolo',

perché chiamato a eleggere l'élite di governo. Non ripeto l'analisi delle esperienze dei diversi sistemi elettorali vigenti nei paesi europei, svolta in questa sede dal presidente della Fondazione Einaudi Giuseppe Benedetto. Io vorrei solo porre una domanda, idealmente, al prof. D'Alimonte, e realmente alla Commissione Affari costituzionali: perché i sostenitori dei sistemi maggioritari non spiegano mai le ragioni dell'instabilità e del cambio in corso di legislatura dei leaders dei governi in Francia e nel Regno Unito, patrie del *doppio turno* e del *turno unico*? Come mai anche in questi paesi avvengono manovre di corridoio, lotte intestine nei partiti, spregiudicate tattiche e alchimie parlamentari? Come mai anche in Francia e nel Regno Unito si sono prodotti i fenomeni di frammentazione dei partiti politici? La risposta è semplice: perché la stabilità dei governi e delle loro maggioranze non dipende dai sistemi elettorali, ma dal sistema politico; dipende, cioè, dalle forze politiche, siano esse partiti o movimenti, dal loro radicamento nella società, dalla loro capacità di rappresentare gli interessi, i bisogni, i valori dei cittadini, insomma dipende dal fatto che esse siano un canale di partecipazione alla vita politica. Se le forze politiche funzionano solo da macchine per vincere il 'premio elettorale' del governo, allora ciò alimenta i fenomeni di apatia politica e di astensionismo elettorale, che a loro volta inducono ulteriore autoreferenzialità delle forze politiche. Infine, riadattando una formula di Otto Kirchheimer, i sistemi elettorali maggioritari producono *maggioranze pigliatutto*, tenute insieme non dai programmi politici o da valori condivisi, bensì dalla volontà di conquistare il potere di governo.

Per questo la scelta politica di un sistema elettorale maggioritario è profondamente negativa, perché con essa si sacrifica la rappresentanza democratica per una illusoria governabilità. Occorre di nuovo dare *autorevolezza* al Parlamento, attraverso la fiducia dei cittadini nell'affidabilità e credibilità dei suoi rappresentanti e attraverso la centralità delle Camere nel processo legislativo, oggi dominato dall'Esecutivo. Non è sufficiente la rappresentanza, è necessaria la rappresentatività del Parlamento, e quest'ultima è possibile solo se le forze politiche sono per i cittadini i mezzi 'per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale' (Cost., art. 49). Ciò consente l'esplicarsi del pluralismo e dei conflitti sociali e culturali, della libertà negli orientamenti di vita e di valore, che necessitano, relativamente al meccanismo elettorale, di una rappresentanza democratica in virtù del sistema proporzionale puro, senza soglie di sbarramento affinché anche le minoranze abbiano voce in Parlamento.