

**Schema dell'intervento in Commissione Affari Costituzionali della Camera dei  
deputati sulla riforma elettorale**

**12 maggio 2026**

*Luciano Violante*

1. Dopo il crollo del sistema politico, a seguito dei processi per corruzione dei primi anni Novanta, si sono succedute quattro leggi elettorali e due sentenze della Corte Costituzionale  
Richiamo questo succedersi di leggi elettorali e di decisioni della Corte Costituzionale perché si tratta di un unicum in Europa e perché forse dovrebbe indurci tutti a riflettere se la cura per le fragilità del sistema politico non debba cercarsi altrove.  
La **legge Mattarella**, in vigore dal 1993 al 2005, applicata per le elezioni politiche del 1994 (vinse il centro dx), 1996 (vinse il centro sx) e 2001 (vinse il centro dx). Si trattava di un sistema misto a prevalenza maggioritaria: il 75% dei seggi veniva assegnato in collegi uninominali (maggioritario), mentre il restante 25% con metodo proporzionale. Aveva alcuni correttivi, richiesti allora dal partito della Rifondazione Comunista, che ne correggevano gli effetti maggioritari.  
**Legge Calderoli (2005-2015):** Proporzionale con premio di maggioranza e liste bloccate, dichiarata parzialmente incostituzionale.  
**Legge Renzi (2015-2017):** Proporzionale con ballottaggio, previsto solo per la Camera, mai utilizzata.  
**Legge Rosato (dal 2017):** Sistema misto (maggioritario-proporzionale) attualmente in vigore, modificata nel 2020 per la riduzione del numero dei parlamentari.
2. La sentenza 1/2014 bocciò sia il premio di maggioranza del 55% perché privo di una soglia minima sia le liste bloccate perché privavano gli elettori del diritto di scelta. Con la sentenza 35/2017 fu salvato il premio di maggioranza (40%) ma vennero bocciati il ballottaggio al secondo turno perché privo di soglia minima e la previsione di pluricandidature che permetteva al pluricandidato di scegliere il candidato da escludere.
3. Mentre la legge Mattarella valorizzava il diritto degli elettori di scegliere il proprio parlamentare (voto di collegio) e il proprio partito (voto del listino) consentendo il voto disgiunto, le leggi successive hanno avuto tutte un denominatore comune: limitare progressivamente i diritti elettorali dei cittadini, per consegnarli ai dirigenti dei partiti politici. Il mutamento del principio elettorale fu conseguenza del mutamento della struttura dei partiti politici. Dal partito comunità, proprio dei primi 50 anni circa della vita repubblicana, si passa nei primi anni Novanta, sull'esempio di Silvio Berlusconi, da tutti poi seguito, al partito del leader.
4. Il partito-comunità è un partito orizzontale che sta nella società e che trae forza dal consenso della società. Il partito del leader è un partito verticale che trae forza dalla forza del leader. Pur essendo oggi ciascun partito diverso dall'altro, hanno tutti in comune il modello del partito verticale, raccolto attorno ad un capo. Questo partito non

lascia scegliere gli eletti dai cittadini perchè gli eletti potrebbero non corrispondere alle aspettative del capo e potrebbero indebolire la sua leadership, indebolendo così la credibilità stessa del partito. Perciò è invalso il principio per cui non è l'elettore che sceglie tra diversi candidati, ma è il capo del partito che sceglie i propri parlamentari attraverso liste bloccate; il voto dell'elettore è un semplice strumento per determinare il numero dei candidati che per ciascuna lista entrerà in Parlamento.

5. Siamo tutti preoccupati della scarsa partecipazione dei cittadini al voto, ritenendola giustamente un fattore di indebolimento della credibilità del sistema politico. Mi permetto di considerare che il modello di legge elettorale sotteso alle proposte in esame non rimedia a questo difetto, ma lo conferma e lo accentua; si rischia così di trasmettere all'opinione pubblica un messaggio di sfiducia nella capacità di scelta dei cittadini o, peggio, un intento di dominio incontrastato dei partiti sulle istituzioni.
6. Mi sembra inoltre difficile stabilire un necessario rapporto causale tra premio di maggioranza e governabilità. Nella nostra esperienza politica successiva al 1994 abbiamo conosciuto governi instabili e governi stabili, indipendentemente dalle leggi elettorali. Penso alla stabilità del governo Meloni o del governo Berlusconi 2; o al contrario al governo Berlusconi 1, al governo Conte 1, al Prodi 2, tutti caduti non per responsabilità della legge elettorale, ma per disgregazione della maggioranza. Ciò che tiene insieme un governo disse Amendola in Assemblea Costituente non sono gli artifizii giuridici, ma la disciplina dei partiti politici e, aggiungo io, una forte leadership a Palazzo Chigi.  
*“«Si è parlato -spiegò Amendola- del tentativo di dare alla nostra democrazia condizioni di stabilità con norme legislative.- E” evidente che una democrazia deve riuscire ad avere una sua stabilità se vuole governare e realizzare il suo programma; ma non è possibile ricercare questa stabilità in accorgimenti legislativi...e c'è il fatto nuovo e positivo della formazione dei grandi partiti democratici, che sono condizione di una disciplina democratica... Oggi la disciplina, la stabilità è data dalla coscienza politica, affidata all'azione dei partiti politici»<sup>1</sup>*
7. Le proposte che la Commissione sta esaminando seguono la stessa strada delle ultime tre leggi elettorali. Le Camere sarebbero costituite interamente attraverso liste bloccate. Per le critiche specifiche alle pdl in discussione permettetemi di rinviare a quelle, che condivido, già espresse dagli Studiosi che mi hanno preceduto, in particolare dai professori Biondi, Trucco, Spadaccini, Longhi e che non ripeto per esigenze di tempo.
8. Si potrebbe tentare una strada diversa che dia un peso effettivo al voto dei cittadini, senza scivolare verso la frammentazione dei partiti che nel passato è stata una delle principali cause della instabilità.

---

<sup>1</sup> G. Amendola, Atti Ass. Cost. Seconda sottocommissione, seduta del 5 settembre 1946, p. 124, 125

Si potrebbe riprendere il modello della legge Mattarella, con gli adattamenti del caso, o ricorrere ad una proporzionale, anche di coalizione, con voto di preferenza, clausola di sbarramento ed equilibrato premio di maggioranza. Conosciamo tutti le critiche al voto di preferenza, che peraltro si usa tanto nelle elezioni comunali quanto in quelle regionali ed europee. Ma non esistono leggi elettorali perfette; bisogna scegliere quella che comporta meno inconvenienti.

9. Un errore che a volte si fa, e che nella storia repubblicana hanno fatto tutti i partiti, è proporre una legge elettorale per vincere. L'esperienza italiana e quella francese dimostrano che il più delle volte l'effetto non si consegue perchè l'elettore tende a non farsi usare, ma usa la legge elettorale secondo le proprie finalità.
10. Permettetemi una integrazione di carattere costituzionale. Nella più recente esperienza parlamentare la fragilità delle coalizioni di governo è stata determinata anche dalla mancata previsione della sfiducia costruttiva (se ci fosse stata non sarebbe caduto ad esempio il primo governo Conte) e dalla necessità del voto di fiducia tanto da parte della Camera quanto da parte del Senato, con la possibilità, verificatasi ad esempio, con i due governi Prodi, che un Esecutivo cada per il voto di sfiducia di una sola Camera.
11. La fiducia non è regolata in Costituzione e quindi forse si potrebbe riflettere sulla possibilità di dichiarare nei Regolamenti di Camera e Senato che la mozione di sfiducia non è ammessa se non contiene l'indicazione del nome che i vincitori proporrebbero al PdR come futuro PdCM. Quanto al doppio voto di fiducia, della Camera o del Senato, la soluzione sarebbe nel voto di fiducia da parte del Parlamento in seduta comune. Ma sarebbe evidentemente necessaria una revisione costituzionale, che necessita di un'intesa tra tutte le forze politiche, difficile ma forse non impossibile.
12. Mi permetto infine di segnalare che una legislatura di 5 anni è troppo lunga per la velocità dei cambiamenti propri dell'età contemporanea. Più opportuna sarebbe ridurla a quattro anni, come in Germania e negli Stati Uniti. Anche in questo caso sarebbe necessaria una revisione costituzionale che potrebbe non essere conflittuale.