CAMERA DEI DEPUTATI N. **2822**-B-*bis*

PROPOSTA DI LEGGE

APPROVATA DALLA CAMERA DEI DEPUTATI

il 16 luglio 2026 (v. stampato Senato n. 1971)

MODIFICATA DAL SENATO DELLA REPUBBLICA

il 15 settembre 2026

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

BIGNAMI, MOLINARI, BARELLI, LUPI, URZÌ, IEZZI, BENIGNI, ALESSANDRO COLUCCI, BATTILOCCHIO, PAOLO EMILIO RUSSO

Disposizioni in materia di elezioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica

Trasmessa dal Presidente del Senato della Repubblica il 15 settembre 2026

(Relatore di minoranza: **MAGI**)

ONOREVOLI COLLEGHI ! — La proposta di legge n. 2822-B interviene sul punto più delicato della democrazia rappresentativa, vale a dire sul meccanismo attraverso il quale il voto dei cittadini e delle cittadine si trasforma in rappresentanza politica e viene eletto il Parlamento. Già nel corso della prima lettura l'operazione in atto è stata definita un colpo di mano, fino ad utilizzare l'espressione, volutamente grave, di « colpo di Stato elettorale », nel senso politico di un tentativo della maggioranza contingente di stravolgere, nella parte finale della legislatura e attraverso la forza dei propri numeri parlamentari, le stesse condizioni attraverso le quali potrà o meno essere confermata dal potere.

Le modificazioni apportate dal Senato non hanno fatto venir meno questa valutazione. Alcune hanno corretto solo in parte singoli aspetti del testo, a partire dall'introduzione del voto di preferenza per i candidati diversi dal capolista; altre hanno invece aggravato il quadro e prodotto nuove questioni sul piano costituzionale, particolarmente gravi sul terreno dell'accesso alla competizione elettorale, fino a costruire un sistema differenziato di sottoscrizioni, esenzioni e veri e propri privilegi che rende ancora più evidente il carattere chiuso e autoreferenziale dell'intero impianto. Per questa ragione, pur restando ferme le critiche di carattere generale già formulate in prima lettura, nella presente relazione appare necessario soffermarsi in modo particolare sulle novità introdotte dal Senato e, tra queste, sulla disciplina delle firme, delle esenzioni e delle condizioni materiali di accesso alla competizione elettorale.

Per comprenderne la portata occorre anzitutto sottrarsi a un equivoco che da anni domina il dibattito italiano sulla legislazione elettorale. Le elezioni politiche hanno la funzione costituzionale di eleggere il Parlamento. Gli elettori eleggono la Camera dei deputati e il Senato della Repubblica; il Presidente della Repubblica nomina il Presidente del Consiglio dei ministri; il Governo deve ottenere e conservare la fiducia delle Camere. È questa l'architettura delineata dagli articoli 92 e 94 della Costituzione, dentro la quale la formazione della maggioranza e la nascita dell'Esecutivo costituiscono un momento distinto e successivo rispetto all'elezione della rappresentanza parlamentare.

Nel dibattito pubblico, e nella stessa filosofia che ispira la proposta in esame, questa distinzione tende invece a scomparire. Le elezioni vengono progressivamente rappresentate come una competizione destinata a produrre necessariamente un vincitore, il Parlamento come il luogo chiamato a registrare una decisione già compiuta sulla scheda, la formazione della maggioranza parlamentare come un incidente da prevenire attraverso automatismi elettorali. Con la conseguenza di generare nell'elettore un'aspettativa ingannevole, che certamente non potrà essere soddisfatta nell'ambito di un sistema parlamentare; mentre, al contempo, lo si priva anche della rappresentanza. Il cosiddetto « pareggio » viene trasformato in uno spettro, mentre la complessità del Paese, il pluralismo delle sue culture politiche e la possibilità che nessuna forza disponga autonomamente della maggioranza costituiscono precisamente la materia ordinaria della politica parlamentare. Il compianto avvocato Felice Besostri, con l'ironia che lo caratterizzava, era solito osservare che, a furia di ripetere che bisognerebbe poter conoscere il vincitore l'indomani delle elezioni, prima o poi sarebbe stata approvata una legge capace di farlo conoscere già il giorno prima del voto.

Si afferma così una concezione intimamente antiparlamentare della democrazia, nella quale la stabilità del Governo viene confusa con la predeterminazione elettorale della maggioranza e il pluralismo viene trattato come un inconveniente da correggere. Nel tentativo illusorio di eliminare il

conflitto dalla fase successiva al voto, si finisce per comprimere la rappresentanza nella fase che lo precede. Già Piero Gobetti osservava che dove una maggioranza prevale senza incertezze può celarsi una « oligarchia larvata » e che la vita politica vive invece di antitesi, contrasti, varietà e dissenso.

Tale impostazione plebiscitaria assume un significato ancora più grave nel contesto istituzionale italiano, nel quale il ruolo del Parlamento è già stato progressivamente mortificato. La distinzione concreta tra potere legislativo e potere esecutivo si è progressivamente indebolita: la decretazione d'urgenza è divenuta uno strumento ordinario di legislazione, uno spropositato ricorso alla questione di fiducia comprime l'esame parlamentare, le seconde letture vengono frequentemente ridotte a ratifica, mentre partiti e Parlamento registrano livelli sempre più bassi di fiducia e la partecipazione elettorale continua a diminuire. Si tratta di una degenerazione istituzionale che va letta insieme alla legislazione elettorale: il Parlamento perde potere proprio mentre si pretende di trasformare le elezioni parlamentari nell'investitura indiretta del capo dell'Esecutivo.

La crisi della rappresentanza viene così affrontata accentuando ulteriormente la centralità del Governo e costruendo una competizione che tende a ridurre il Parlamento a derivazione di una maggioranza già confezionata sulla scheda, anziché rafforzare le istituzioni rappresentative, restituire spazio alla scelta degli elettori e aprire i canali della partecipazione. È una concezione della democrazia profondamente riduttiva e, per molti aspetti, antidemocratica: la sovranità popolare viene identificata con la scelta di chi dovrà governare, mentre viene progressivamente svalutato il luogo costituzionale nel quale quella sovranità deve tradursi in pluralismo, rappresentanza, controllo e conflitto politico.

Quanto alla portata materialmente costituzionale della riforma, è opportuno richiamare il dibattito parlamentare del 1952 e del 1953 sulla cosiddetta « legge truffa », che conserva una straordinaria attualità. In quella discussione vennero formulate alcune delle questioni costituzionali che ancora oggi accompagnano ogni tentativo di utilizzare la legge elettorale per modificare gli equilibri della forma di governo, pur dentro contesti storici profondamente differenti.

Giorgio Almirante, nella sua relazione di minoranza, ammoniva che una riforma elettorale di quella portata incide sul procedimento elettorale e sul sistema politico nel suo complesso; denunciava il fatto che la maggioranza configurasse una « legge elettorale di comodo, onde mantenere e se possibile consolidare le proprie posizioni », richiamava l'articolo 48 della Costituzione e contestava un meccanismo nel quale, pur essendo formalmente eguali, i voti producevano effetti differenti nella distribuzione della rappresentanza.

Palmiro Togliatti parlò di un atto attraverso il quale si tendeva a « sovvertire il nostro ordinamento costituzionale » e richiamò la critica formulata da Giovanni Amendola alla legge Acerbo, condensata nell'affermazione secondo cui una riforma elettorale di quel genere « è, essa stessa, la riforma costituzionale ». Piero Calamandrei, nello stesso periodo, denunciava l'« incoscienza costituzionale » di una maggioranza che, nello scorcio finale della legislatura, impiegava il tempo residuo per costruire la legge destinata a regolare le elezioni successive e quindi, in ultima analisi, le condizioni della propria permanenza al potere.

Il confronto con la legge del 1953 è particolarmente significativo anche per un'altra ragione. Quel premio, pur duramente contestato e passato alla storia con il nome di « legge truffa », era subordinato al raggiungimento della maggioranza assoluta dei voti. Aldo Moro, intervenendo in sua difesa, insisteva precisamente su questo elemento: il presupposto del sistema era che la maggioranza assoluta fosse stata già conquistata nel Paese e che il premio intervenisse successivamente, senza trasformare una maggioranza relativa in una maggioranza assoluta.

La proposta oggi in esame sceglie una strada differente e ulteriormente grave. Il premio può scattare con il 42 per cento dei

voti validi e può quindi attribuire una significativa sovrarappresentazione parlamentare a una parte politica che resta minoritaria nel voto popolare. La stessa difesa che Moro opponeva alle accuse rivolte alla legge del 1953 risulta quindi inutilizzabile per il sistema attuale. Sotto questo profilo, la tanto vituperata « legge truffa » presentava una condizione democratica che la riforma in esame abbandona: pretendeva che la maggioranza premiata in Parlamento fosse già una maggioranza degli elettori.

Per questa ragione il riferimento alla legge Acerbo ha un fondamento che va oltre la provocazione lessicale. La legge fascista del 1923 appartiene evidentemente a un contesto storico e politico incomparabile con quello della Repubblica democratica; l'analogia riguarda la *ratio* e la struttura del meccanismo elettorale, vale a dire l'attribuzione legislativa di una rappresentanza fortemente maggioritaria a una forza che non abbia conseguito la maggioranza assoluta dei voti. Il confronto attiene quindi alla tecnica attraverso cui una minoranza elettorale può essere convertita in maggioranza parlamentare.

La proposta assume inoltre una portata materialmente costituzionale poiché opera mentre il procedimento di revisione della forma di governo avviato con il cosiddetto premierato non è giunto a conclusione. Il premio, il coordinamento tra i risultati delle due Camere, le liste destinate alla sua attribuzione e soprattutto l'obbligo di indicare preventivamente la persona da proporre per l'incarico di Presidente del Consiglio costruiscono, attraverso una legge ordinaria, alcuni degli effetti politici propri di una trasformazione della forma di governo. La revisione costituzionale, che dovrebbe passare attraverso la « grande porta » dell'articolo 138 e sottoporsi alle garanzie e agli eventuali controlli popolari da esso previsti, viene così parzialmente anticipata attraverso la disciplina elettorale. Si ripropone, in termini moderni, quella « porticina di servizio » contro la quale già nella discussione del 1953 si metteva in guardia il Parlamento.

La questione investe quindi direttamente il rapporto tra elettori, Parlamento, maggioranza, Governo e Presidente della Repubblica e attribuisce alla riforma elettorale apparentemente ordinaria il carattere di una riforma costituzionale camuffata.

Quanto alla principale giustificazione addotta per un simile sacrificio della rappresentanza, quella della stabilità, è necessario evidenziare una delle più manifeste contraddizioni dell'intero impianto. La coesione politica di una maggioranza dipende da fattori assai più complessi della mera consistenza numerica. Una coalizione diventa stabile se le forze che la compongono condividono un indirizzo politico sufficientemente omogeneo, sono in grado di comporre le proprie divergenze e conservano nel tempo un rapporto fiduciario comune con il Governo. Nessun premio elettorale può produrre per legge questa omogeneità.

Un premio particolarmente rilevante rischia anzi di determinare l'effetto opposto. Quanto maggiore è il vantaggio associato al raggiungimento della soglia, tanto maggiore è l'incentivo a costruire prima del voto coalizioni vaste, nelle quali possano convivere partiti con programmi, interessi e identità anche profondamente differenti. L'unità necessaria per concorrere al premio viene garantita aritmeticamente; la sua tenuta politica, una volta concluse le elezioni, resta invece affidata ai medesimi fattori che determinano la stabilità di qualsiasi maggioranza.

La stessa questione era già stata posta nell'ordinanza n. 12060 del 2013, con la quale venne sollevata la questione di legittimità costituzionale della legge n. 270 del 2005. La Corte di cassazione aveva evidenziato come un meccanismo premiale, incentivando accordi elettorali finalizzati alla conquista del premio, potesse risultare incapace di assicurare la governabilità e persino contraddire quella finalità, poiché nessun vincolo impedisce alle forze collegate di separarsi successivamente.

Le esperienze politiche prodotte dalla stessa legge n. 270 del 2005 risultano, sotto questo profilo, istruttive. Il secondo Governo Prodi, nato dalle elezioni del 2006 in presenza del premio previsto dal cosiddetto « *Porcellum* », cessò nel 2008 a seguito del

venir meno della maggioranza parlamentare. Il quarto Governo Berlusconi, formatosi dopo le elezioni del 2008 disponendo di una maggioranza numericamente molto ampia, entrò successivamente in crisi in conseguenza delle fratture maturate all'interno della coalizione. Queste vicende dimostrano che la disponibilità artificiale di una maggioranza numerica conseguita in virtù di un meccanismo premiale non è sufficiente a impedire crisi determinate dalla perdita di coesione politica, senza per questo attribuire al premio la causa di quelle crisi.

Vi è inoltre un secondo paradosso. Un premio costruito per rafforzare la prima maggioranza della legislatura può diventare un ostacolo alla formazione di una maggioranza successiva qualora quella originaria si dissolva. I seggi attribuiti in sovrannumero continuano infatti a comporre il Parlamento anche quando la coalizione alla quale erano stati destinati non esiste più politicamente. Il meccanismo pensato per assicurare la stabilità del primo Governo può così rendere più complessa la fisiologica ricerca di una soluzione parlamentare a una crisi successiva, che nella forma di governo vigente resta pienamente legittima.

La stabilità viene quindi utilizzata come giustificazione per comprimere eccessivamente rappresentanza ed eguaglianza del voto attraverso uno strumento incapace di assicurarla e che, in determinate circostanze, rischia addirittura di operare in senso opposto. La questione riguarda perciò la ragionevolezza e la razionalità stessa della legge, prima ancora del giudizio politico sulla sua opportunità.

Particolare attenzione deve essere dedicata alle modifiche introdotte dal Senato sulle condizioni di accesso alla competizione elettorale, che rappresentano il mutamento più grave rispetto al testo esaminato in prima lettura dalla Camera e conferiscono alla riforma un carattere ancora più chiuso e discriminatorio.

Il numero ordinario delle sottoscrizioni richieste per la presentazione delle liste passa da 1.500-2.000 a 6.000-7.000 per collegio plurinominale. Accanto a tale regime viene mantenuto un obbligo ridotto di 1.500-2.000 sottoscrizioni per le formazioni costituite in gruppo parlamentare o componente politica di gruppo parlamentare in almeno una delle due Camere; resta inoltre l'esenzione totale prevista per altre formazioni, mentre la prima applicazione della disciplina è regolata attraverso differenti date di cristallizzazione della condizione parlamentare.

Ne deriva un sistema articolato sostanzialmente su tre livelli: chi raccoglie zero firme, chi ne raccoglie tra 1.500 e 2.000 per collegio e chi ne deve raccogliere tra 6.000 e 7.000. La differenza è costruita in misura decisiva sulla forma organizzativa acquisita dentro le Camere e sul momento nel quale tale condizione si è verificata, relegando in secondo piano il consenso elettorale effettivamente dimostrato nel Paese.

La distinzione appare particolarmente irragionevole in quanto la stessa legge riconosce che la presenza di una componente parlamentare costituisce un indice sufficiente di rappresentatività per ridurre di tre quarti l'onere ordinario, ma non per eliminarlo. Un partito costituito in componente viene dunque giudicato abbastanza rappresentativo da non raccogliere 6.000 firme, ma non abbastanza rappresentativo da non raccoglierne 1.500. Un partito con propri parlamentari, ma privo della specifica forma organizzativa richiesta, può trovarsi in una posizione ancora differente. Due formazioni che al momento delle elezioni dispongano della medesima rappresentanza parlamentare possono inoltre essere trattate diversamente perché una di esse aveva già raggiunto quella condizione alla data individuata dalla norma transitoria e l'altra l'ha raggiunta successivamente, nel corso della medesima legislatura.

Il problema è quindi aggravato dalla presenza di due differenti fotografie temporali. L'articolo 5 conserva, per la prima applicazione dell'esenzione piena, il riferimento al 31 dicembre 2025; il nuovo regime ridotto introdotto dal Senato utilizza invece la situazione esistente alla data di entrata in vigore della legge. Si determina così una stratificazione di privilegi il cui fondamento è sempre meno riconducibile

alla finalità originaria costituzionalmente apprezzabile della raccolta delle sottoscrizioni e sempre più alla posizione contingente occupata all'interno delle istituzioni parlamentari.

Quella finalità, come riconosciuto dalla Corte costituzionale, consiste nell'accertare la « seria consistenza » della candidatura e l'esistenza di un « minimo di consenso ». È perfettamente comprensibile che l'ordinamento voglia impedire candidature puramente fittizie. Proprio per questo, tuttavia, il criterio dovrebbe conservare un rapporto razionale con la consistenza politica effettivamente dimostrata. Quando centinaia di migliaia di voti ottenuti in precedenti consultazioni assumono minore rilevanza di una determinata forma organizzativa interna al Parlamento, la verifica della consistenza si trasforma in un meccanismo di protezione di chi è già dentro rispetto a chi tenta democraticamente di entrarvi.

La questione assume una dimensione ancora più evidente considerando l'entità dell'onere. Alla Camera è inoltre richiesta la presentazione delle candidature in almeno metà delle ventotto circoscrizioni nazionali, vale a dire quattordici. La raccolta delle firme diventa quindi, per una forza politica non agevolata, un'operazione organizzativa di dimensione nazionale che richiede centinaia di migliaia di sottoscrizioni da raccogliere esclusivamente in forma cartacea secondo una procedura borbonica.

La storia della Repubblica offre un confronto particolarmente significativo. Alle elezioni per l'Assemblea Costituente del 1946 il Partito d'Azione ottenne 334.748 voti, circa l'1,4 per cento, ed elesse sette costituenti, tra i quali Piero Calamandrei. Si trattò di una forza politicamente minoritaria, che tuttavia poté entrare nell'Assemblea e contribuire in maniera decisiva alla cultura costituzionale repubblicana. Il nuovo sistema chiede a una formazione priva delle qualificazioni parlamentari previste dalla legge, prima ancora di poter domandare un solo voto agli elettori, migliaia di sottoscrizioni in ciascun collegio, che corrispondono, sul piano nazionale, a un numero complessivo minimo di 450.000.

Il raffronto va naturalmente condotto senza trasporre meccanicamente le regole attuali alle elezioni del 1946; resta però impressionante la sproporzione politica tra i 334.748 voti che consentirono al Partito d'Azione di eleggere sette costituenti e l'onere che oggi può essere richiesto, nella sola fase preliminare necessaria ad accedere alla scheda, a una forza politica priva delle qualificazioni parlamentari previste dalla legge.

È una concezione estremamente grave e timorosa della democrazia: chi è già dentro dispone di corsie agevolate; chi viene dall'esterno deve dimostrare preventivamente, attraverso un pesantissimo adempimento amministrativo e burocratico, di meritare persino la possibilità di concorrere.

A questa scelta si accompagna il mancato riconoscimento generalizzato della raccolta digitale delle sottoscrizioni. La contraddizione è particolarmente evidente perché l'ordinamento italiano conosce ormai strumenti di identificazione digitale estremamente affidabili e ben sperimentati, consente la raccolta digitale per i *referendum* e le proposte di legge di iniziativa popolare e, con la sentenza n. 3 del 2025, la Corte costituzionale ha riconosciuto che la firma elettronica qualificata può soddisfare esigenze di autenticità e genuinità della sottoscrizione.

Il legislatore sceglie dunque di quadruplicare il numero minimo di firme per alcuni soggetti e, nello stesso tempo, di non generalizzare uno strumento che potrebbe ridurre i costi organizzativi e materiali della raccolta senza eliminarne la funzione di verifica. Il risultato è un sistema che rende più gravoso l'esercizio del diritto proprio per chi dispone di minori strutture organizzative, mentre offre differenti livelli di protezione alle forze che hanno già trovato accesso al Parlamento.

Il raffronto europeo rende ancora più visibile l'anomalia. La Commissione di Venezia indica quale *standard* di buona pratica un numero di sottoscrizioni non superiore all'1 per cento degli elettori della circoscrizione interessata; assumendo come riferimento il corpo elettorale delle politiche del 2022, le 6.000 firme corrispondono

a circa il 2,46 per cento degli elettori del Molise e all'1,34 per cento di quelli della Basilicata. La Corte europea dei diritti dell'uomo, nella decisione *Soberanía de la Razón e altri c. Spagna*, ha valutato proporzionato il requisito spagnolo dello 0,1 per cento, attribuendo espressamente rilievo alla sua distanza dal limite dell'1 per cento indicato dalla Commissione di Venezia.

Appare significativo, anche sotto il profilo del metodo con il quale la maggioranza ha condotto l'esame della riforma, quanto accaduto in seconda lettura con l'emendamento 1.46 Magi. La Presidenza della Commissione ne ha dichiarato irricevibile la parte consequenziale riferita all'articolo 5, ritenendo tale disposizione ormai coperta dalla doppia deliberazione conforme. La vicenda mostra plasticamente uno dei problemi prodotti dalla stessa costruzione normativa scelta dalla maggioranza e assume quindi rilievo ben oltre il singolo episodio procedurale.

L'articolo 5 è infatti rimasto invariato nella sua formulazione letterale, ma le modificazioni del Senato hanno evidentemente mutato il sistema normativo nel quale esso opera, l'entità dell'obbligo rispetto al quale dispone l'esenzione e la funzione concretamente svolta dalla disposizione. Prima dell'intervento del Senato, l'articolo 5 individuava, in sede di prima applicazione, i soggetti esentati rispetto a un regime ordinario di 1.500-2.000 sottoscrizioni. Dopo il passaggio al Senato, la medesima disposizione individua i soggetti ammessi al livello massimo di agevolazione all'interno di un sistema articolato tra esenzione totale, regime ridotto di 1.500-2.000 sottoscrizioni e regime ordinario di 6.000-7.000. Il suo effetto giuridico è dunque sostanzialmente diverso, nonostante l'identità formale delle parole utilizzate all'interno della disposizione. È precisamente il punto posto nel ricorso avverso la declaratoria di irricevibilità.

L'emendamento tendeva a coordinare il riferimento temporale dell'articolo 5 con quello della nuova norma transitoria introdotta dal Senato, evitando che, nella prima applicazione della stessa legge e con riferimento al medesimo obbligo di raccolta delle firme, venissero utilizzate due diverse fotografie temporali della rappresentanza parlamentare. La sua irricevibilità ha prodotto l'effetto per cui la Camera può discutere e modificare una delle due date, mentre l'altra resta sottratta all'intervento parlamentare, pur essendo il rapporto tra le due discipline divenuto sostanzialmente nuovo proprio in conseguenza delle modificazioni del Senato.

Il caso è significativo, e degno di essere lasciato agli atti, poiché dimostra quanto sia pericoloso affrontare una materia costituzionalmente sensibile attraverso un sistema chiuso in sé stesso, nel quale la modifica di una disposizione produce effetti profondi su un'altra ma la seconda viene considerata intangibile perché non ne è mutata materialmente la lettera. Ferma restando la portata del principio regolamentare della doppia conforme, la vicenda aggrava il giudizio sul metodo seguito: una maggioranza interviene in profondità sulle condizioni di accesso alla competizione, introduce nuovi livelli di privilegio e nuove date di cristallizzazione, mentre la Camera che riceve nuovamente il testo si trova privata della possibilità di ricomporre pienamente la coerenza della disciplina. In una materia che incide direttamente sui diritti politici, sulla partecipazione democratica e sul pluralismo, una simile chiusura procedurale rende ancora più grave la scelta di procedere con una riforma tanto invasiva e tanto prossima alla conclusione della legislatura.

Quanto alla libertà del voto e alla selezione degli eletti, le preferenze introdotte dal Senato modificano significativamente il testo approvato dalla Camera ma correggono soltanto parzialmente la precedente assenza di strumenti di scelta personale per i candidati delle liste di collegio. Permane infatti la compresenza di differenti canali di accesso al Parlamento.

Il capolista resta sottratto alla competizione preferenziale ed è collocato in posizione prioritaria nell'attribuzione dei seggi; gli altri candidati competono sulla base delle preferenze; le liste circoscrizionali e regionali destinate al premio costituiscono un ulteriore circuito di selezione. Le plu-

ricandidature collegano questi diversi canali e, in caso di elezione contemporanea nella lista del premio e in una lista di collegio, prevale l'elezione nella prima.

Può quindi verificarsi che un candidato che abbia ottenuto un numero elevato di preferenze non venga proclamato eletto mentre un altro candidato, attraverso la collocazione nella lista destinata al premio, acceda al Parlamento mediante un diverso percorso elettorale. La preferenza produce effetti soltanto entro una struttura che attribuisce comunque priorità al capolista e mantiene un autonomo canale di elezione attraverso le liste del premio.

A questo si aggiunge la soppressione, introdotta dal Senato, del limite del 60 per cento per ciascun genere nelle posizioni di capolista. Proprio i candidati sottratti al voto di preferenza e collocati in posizione prioritaria per l'elezione possono quindi essere selezionati senza alcun vincolo complessivo di equilibrio di genere, determinando un ulteriore profilo problematico rispetto al principio di promozione delle pari opportunità nell'accesso alle cariche elettive previsto dall'articolo 51 della Costituzione.

Un problema ancora diverso riguarda la disciplina del voto espresso esclusivamente per la lista circoscrizionale o regionale comune ai fini del premio. Qualora una lista del premio sia collegata a più liste di coalizione, il voto apposto esclusivamente sul rettangolo comune viene ripartito tra le singole liste in proporzione ai voti ottenuti da ciascuna nel collegio. Ciò significa che l'elettore che intenda deliberatamente sostenere soltanto i candidati comuni della coalizione, evitando di attribuire la propria preferenza politica a uno specifico partito, vede comunque una quota del proprio voto imputata alle singole liste sulla base delle scelte effettuate dagli altri elettori.

La questione tocca direttamente il contenuto dell'articolo 48 della Costituzione, perché riguarda la possibilità di ricondurre l'effetto giuridico del voto alla volontà effettivamente manifestata dall'elettore. La disposizione pone una questione precisa: l'elettore esprime una scelta e la legge vi collega un ulteriore effetto in favore di formazioni che egli non ha direttamente selezionato. Una eventuale contestazione giudiziaria avrebbe quindi ad oggetto un diritto individuale perfettamente individuabile.

Sulla base regionale del Senato, inoltre, si evidenzia un ulteriore e autonomo problema rispetto all'articolo 57 della Costituzione. Il premio viene attivato sulla base di condizioni determinate a livello nazionale e coordinate con l'esito della Camera, pur essendo successivamente distribuito nelle regioni. Le modifiche introdotte dal Senato hanno inoltre previsto che, quando il numero complessivo dei seggi della coalizione o lista beneficiaria debba essere ridotto per rispettare il tetto massimo di 113, una volta esaurita la graduatoria nazionale dei resti gli ulteriori seggi vengano sottratti, uno per regione, partendo da quelle nelle quali la coalizione abbia conseguito la minore cifra elettorale regionale percentuale.

La composizione della rappresentanza di una regione può quindi essere incisa da un meccanismo attivato sulla base dell'esito nazionale e dal confronto con i risultati conseguiti dalla medesima forza politica nelle altre regioni. Anche in questo caso la censura costituzionale assume un contenuto concreto: un elettore del Senato esercita il proprio diritto di voto all'interno di una determinata regione e può contestare che l'effetto rappresentativo del proprio suffragio venga modificato sulla base di risultati maturati al di fuori di essa; analogamente, un candidato può vedere la propria possibilità di elezione incisa da una sottrazione di seggi determinata attraverso una graduatoria nazionale e un successivo confronto interregionale.

Il significato della formula costituzionale « eletto a base regionale » incide quindi direttamente sulla posizione giuridica di elettori e candidati e, ove la legge entrasse in vigore in questi termini, potrebbe ragionevolmente essere sottoposto al vaglio giurisdizionale.

Estremo rilievo assume, infine, la disposizione che impone ai partiti e ai gruppi politici di indicare la persona da proporre per l'incarico di Presidente del Consiglio dei ministri, perché rappresenta il punto

nel quale la confusione tra elezione del Parlamento ed elezione del Governo emerge con maggiore evidenza e nel quale l'impostazione plebiscitaria della riforma produce una concreta limitazione dell'accesso alla competizione, oltre che una compressione delle prerogative del Presidente della Repubblica.

La facoltà dei partiti di comunicare agli elettori quale personalità intendano sostenere dopo le elezioni appartiene già alla libera scelta politica. Il testo compie un passo ulteriore: rende quella dichiarazione obbligatoria, la collega alla presentazione della lista e prevede, in caso di omissione, la sua ricusazione.

La clausola con la quale il testo dichiara salve le prerogative attribuite al Presidente della Repubblica dall'articolo 92 e il libero mandato parlamentare previsto dall'articolo 67 lascia del tutto irrisolta la contraddizione. Qualora l'indicazione sia priva di effetti sul procedimento costituzionale di formazione del Governo, risulta irragionevole collegare al rifiuto di formularla l'esclusione dalle elezioni. Qualora, al contrario, le si attribuisca l'effetto politico che evidentemente si intende produrre, la disposizione introduce nella legge elettorale una forma di pre-investitura personale estranea alla logica degli articoli 92 e 94 e idonea a comprimere materialmente il circuito parlamentare di formazione del Governo.

La lesione diventa particolarmente evidente ove si consideri la posizione di una formazione politica fermamente convinta dei princìpi sui quali si fonda la democrazia parlamentare — come potrebbe essere il partito rappresentato dal sottoscritto relatore di minoranza — che decida di concorrere alle elezioni per il Parlamento, rifiutandosi di indicare preventivamente un candidato alla Presidenza del Consiglio. Una simile forza politica potrebbe voler chiedere agli elettori un mandato parlamentare, riservandosi di valutare dopo il voto, alla luce della composizione delle Camere e del procedimento costituzionale di formazione del Governo, se e quale Esecutivo sostenere.

La presente legge le impedirebbe di farlo: la scelta sarebbe tra formulare un'indicazione politica contraria alla propria concezione della forma di governo oppure essere esclusa dalla competizione. Il carattere estremamente lesivo della disposizione diviene qui evidente, perché la concezione parlamentare della Repubblica cesserebbe di essere soltanto un'opinione politica da sostenere nel dibattito pubblico e diventerebbe essa stessa causa indiretta di esclusione dalla scheda qualora un partito intendesse trarne coerentemente le conseguenze.

Il conflitto con i diritti politici assumerebbe quindi carattere immediatamente concreto, riguardando il diritto della formazione politica a concorrere alla determinazione della politica nazionale, il diritto dei suoi candidati all'elettorato passivo e il diritto degli elettori a poter scegliere quella proposta politica. La questione sarebbe inevitabilmente suscettibile di essere sottoposta a un giudice.

Più in generale, la storia delle leggi elettorali italiane degli ultimi vent'anni dovrebbe suggerire una particolare prudenza. Il « *Porcellum* » venne sottoposto al giudizio della Corte costituzionale attraverso iniziative giurisdizionali promosse da cittadini elettori; altre azioni seguirono con riferimento all'« *Italicum* » e alla disciplina successiva.

La proposta in esame offre già numerose situazioni concrete nelle quali una futura controversia potrebbe sorgere. Vi è la formazione extraparlamentare che intenda presentarsi e venga assoggettata al regime delle 6.000-7.000 sottoscrizioni per collegio, mentre altri concorrenti sono sottoposti a un onere quattro volte inferiore o integralmente esentati; vi è il partito costituito in componente parlamentare, magari sostenuto in precedenti consultazioni da un numero di elettori superiore a quello di una forza dotata di gruppo, che resta comunque escluso dall'esenzione piena; vi è il partito che acquisisce il requisito del gruppo in una data successiva al 31 dicembre 2025 e scopre che la medesima rappresentanza assume un valore differente per ragioni esclusivamente temporali; vi è la compo-

nente formatasi successivamente all'entrata in vigore della legge, che nella prima applicazione non può beneficiare neppure del regime ridotto.

Vi è il partito che intenda concorrere alle elezioni senza indicare una persona da proporre per Palazzo Chigi; l'elettore che voglia votare esclusivamente la lista comune della coalizione senza vedere il proprio voto attribuito alle singole liste; l'elettore che contesti l'effetto del premio sulla pari efficacia del voto; l'elettore del Senato che rivendichi la base regionale della propria rappresentanza; il candidato la cui possibilità di elezione venga modificata dall'interazione tra preferenze, capilista, pluricandidature e liste del premio.

A ciascuna di queste fattispecie corrisponde un diritto costituzionale individuabile e un possibile titolare concreto. I problemi richiamati nella presente relazione hanno dunque già titolari concreti e possono tradursi, qualora la legge entri in vigore, in altrettante azioni giurisdizionali, nelle forme e davanti agli organi che l'ordinamento prevede, affinché venga verificata la compatibilità della disciplina con il principio democratico, l'eguaglianza, la libertà e l'eguaglianza del voto, il pluralismo politico, l'accesso alle cariche elettive, la base regionale del Senato, il libero mandato parlamentare e le prerogative costituzionali relative alla formazione del Governo.

Il giudizio complessivo sulla riforma deve tuttavia essere ricondotto a una questione politica ancora più generale. La democrazia italiana attraversa da anni una crisi evidente della partecipazione e della rappresentanza. L'astensione cresce, la fiducia nei partiti e nel Parlamento diminuisce, ampi settori della società organizzano la propria iniziativa politica fuori dalle forme tradizionali della rappresentanza. La risposta a questa crisi dovrebbe consistere nell'allargamento degli spazi del dissenso, nell'apertura dei canali di partecipazione, nella ricostruzione del rapporto tra elettori ed eletti e nel rafforzamento del Parlamento come luogo nel quale il conflitto sociale e politico possa trasformarsi in decisione pubblica.

La proposta di legge in esame segue una direzione esattamente opposta. Rende più difficile l'accesso per alcune forze esterne al Parlamento; conserva privilegi differenziati per quelle già organizzate al suo interno; costruisce un premio destinato ad alterare il rapporto tra consenso e rappresentanza; sovrappone alla competizione parlamentare una logica di investitura del capo del Governo; attribuisce a taluni voti effetti ulteriori rispetto alla volontà espressa dall'elettore e continua a considerare il pluralismo come un ostacolo alla stabilità anziché come l'essenza della democrazia.

L'articolo 49 della Costituzione attribuisce ai cittadini il diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere, con metodo democratico, alla determinazione della politica nazionale. Da questa disposizione non deriva alcun potere dei partiti già rappresentati di scegliere le condizioni alle quali potranno presentarsi i propri futuri concorrenti. Il verbo utilizzato dai Costituenti — concorrere — presuppone per sua natura che il sistema rimanga aperto alla possibilità dell'ingresso, dell'alternativa e del cambiamento.

Una democrazia che abbia fiducia in sé stessa deve accettare la possibilità che nuove forze si organizzino, che altre perdano consenso, che una maggioranza diventi minoranza, che dal voto non emerga una soluzione precostituita e che alla politica spetti successivamente il compito di costruirla. La volontà di ridurre preventivamente questi margini di incertezza tradisce invece una concezione impaurita della democrazia, incapace di accettare il conflitto, l'alterità e la possibilità stessa dell'alternanza.

È in questo senso che conserva significato l'espressione utilizzata durante l'esame parlamentare in prima lettura di « colpo di Stato elettorale ». Con le modifiche apportate dal Senato il problema riguarda ormai tanto il modo nel quale i voti vengono trasformati in seggi quanto le condizioni materiali attraverso le quali un soggetto politico potrà o meno arrivare sulla scheda e competere con chi già occupa il Parlamento. La riforma assume così un carattere ancora più grave: alla costruzione artificiale della maggioranza si accompa-

gna la costruzione di differenti barriere all'ingresso della competizione.

A questa concezione occorre contrapporre quella intransigenza democratica che attraversa la migliore tradizione liberale, radicale e costituzionale italiana: l'intransigenza nei confronti di ogni tentativo di trasformare una maggioranza contingente nella proprietaria delle regole, di ridurre la rappresentanza in nome dell'efficienza, di confondere l'autorità del Governo con la libertà del Parlamento, di sostituire il pluralismo con un meccanismo artificiale di concentrazione del potere.

Per queste ragioni, nel caso di approvazione di questa legge, il confronto su di essa non potrà esaurirsi nel voto parlamentare. Resteranno gli strumenti che l'ordinamento democratico mette a disposizione dei cittadini e delle forze politiche: il controllo giurisdizionale, le iniziative politiche e referendarie, la mobilitazione pubblica e nonviolenta e, più in generale, l'esercizio di tutti quegli strumenti attraverso i quali una democrazia conserva aperto lo spazio del dissenso e impedisce al potere di trasformare la propria forza contingente in una posizione permanente.

La Costituzione garantisce che la sovranità appartenga al popolo; che il voto sia personale, eguale, libero e segreto; che i cittadini possano associarsi e concorrere alla politica nazionale; che il Parlamento rappresenti la Nazione; che il Governo dipenda dalla fiducia delle Camere; che il Presidente della Repubblica eserciti le prerogative attribuitegli dalla Costituzione; che nessuna maggioranza politica possa considerare proprie le regole attraverso le quali i cittadini potranno domani trasformarla in minoranza. L'automatica individuazione, alla sera delle elezioni, del Governo destinato a durare per l'intera legislatura appartiene a una diversa concezione della forma di governo e non costituisce una promessa della Costituzione repubblicana.

Su questi principi, e sulla loro difesa intransigente, si fonda il giudizio radicalmente contrario espresso nella presente relazione di minoranza sulla proposta di legge n. 2822-B.

Riccardo MAGI,
Relatore di minoranza.



19PDL0215870