



Home > NEWS > La nuova legge elettorale e la riforma del premierato

NEWS

La nuova legge elettorale e la riforma del premierato

24 Aprile 2026

298 0



di Valentino De Nardo, già Presidente di Sezione della Corte di Cassazione

Il modello di Stato democratico, per realizzare una democrazia compiuta, si fonda sulla rappresentanza popolare, attraverso elezioni a suffragio universale, sulla separazione dei poteri, e sul principio maggioritario dei suoi organi istituzionali di natura collegiale o collettiva, necessario per la nascita ed il funzionamento di ogni nuovo soggetto giuridico democratico, nonché sul riconoscimento e la tutela dei diritti innati e dei diritti acquisiti di ogni soggetto anche nei confronti dello Stato, in quanto la sovranità appartiene al popolo, non solo generalmente considerato nella totalità dei suoi componenti,

ma anche praticamente nei singoli soggetti privati, che ne fanno parte, i quali sono sovrani nelle rispettive sfere giuridiche nel quadro delle norme costituzionali, che li tutelano, non solo nei rapporti privatistici fra di loro, ma anche e soprattutto nei confronti dei pubblici poteri, per evitare la c.d. "tirannia o dittatura della maggioranza", considerati i poteri di supremazia, di cui essi dispongono, ma sempre nei limiti previsti dalla Costituzione.

In tal modo vengono tutelati tutti i singoli cittadini dai mutamenti dei Governi e, quindi, anche quelli espressi dalle minoranze parlamentari. In caso contrario, ogni cittadino sarebbe equiparato ad un suddito, soggetto agli interessi politici ed agli umori del momento delle maggioranze di governo, in spregio del principio della certezza del diritto e, quindi, ad un regime autoritario e di fatto dittatoriale, scevro dai limiti della democrazia, fondata sulla Costituzione liberale repubblicana, che assicura il principio fondamentale democratico, per cui i pubblici poteri ed i singoli cittadini sono posti, nelle rispettive sfere giuridiche, su un piano di parità assoluta, in quanto sono entrambi soggetti alla legge e, principalmente, a quella suprema, dettata dalla Costituzione.

Il suddetto nuovo modello democratico consente, pertanto, di dare finalmente piena attuazione anche alla Parte I della Costituzione, che stabilisce che l'Italia è una Repubblica democratica, fondata sulla sovranità popolare, che riconosce e garantisce i diritti (diritti soggettivi e aspettative giuridiche) di tutti gli uomini, espressamente dichiarati inviolabili da parte dei pubblici poteri, nel quadro del contemporaneo Stato democratico e costituzionale.

Mi permetto di segnalare, nell'interesse generale del Paese, il pericolo di sovvertimento dell'ordine democratico, per vie legali, quale potrebbe attuarsi con le prospettate riforme istituzionali, con la conseguente trasformazione di regimi democratici in regimi autocratici.

Il potere esecutivo, dopo aver assoggettato di fatto, attraverso granitiche maggioranze parlamentari, il potere legislativo, e tentato di sottomettere il potere giurisdizionale e di fatto esautorato il potere di controllo e giurisdizionale della Corte dei Conti, intende completare il suo piano autoritario con la legge sul premierato ed una riforma elettorale compiacente con tale piano di accentramento di tutti i poteri dello Stato nel Governo del Paese.

Non bisogna dimenticare, come si può facilmente notare dall'esame degli

ordinamenti di diversi Stati, anche europei, che il passaggio dalle democrazie, pur in presenza di diritto di voto popolare, agli Stati autoritari, c.d. autocrazie, il passo è breve, come ho dimostrato più ampiamente nel mio libro "Democrazia Universale", edito dalla Cedam – Wolters Kluwer – nel 2022.

Sono, pertanto, da evitare riforme istituzionali che mirino a monopolizzare di fatto nel potere esecutivo i tre poteri dello Stato, in contrasto con il principio della separazione dei poteri dello Stato di diritto e democratico, come anche la prospettata riforma costituzionale del "premierato", con l'elezione diretta del Capo del Governo da parte del popolo, accompagnata da una nuova legge elettorale, che assicuri alla coalizione di maggioranza un premio superiore al 55% dei voti, la previsione, in caso di sfiducia del Parlamento, dell'affidamento del nuovo incarico a persona scelta fra gli eletti, appartenenti alla stessa maggioranza, che mantenga il medesimo indirizzo politico, riforme che parimenti scardinano il medesimo principio, indebolendo le funzioni degli Organi di Garanzia (Presidente della Repubblica, Corte Costituzionale e Autorità indipendenti), poste a tutela e garanzia dell'ordinamento democratico, riducendo, soprattutto, il ruolo del Presidente della Repubblica a quello di semplice notaio, non avendo il potere di sciogliere il Parlamento e di nominare il Presidente del Consiglio, dovendo necessariamente accettare quello scelto dal partito, che ha ottenuto la maggioranza del voto degli elettori.

Il timore che una legge di stampo maggioritario, in un primo momento ipotizzata nell'ambito del disegno di legge sul premierato, potesse andare incontro a rilievi di incostituzionalità come più volte prospettato dalla Corte Costituzionale (**sentenze n. 1/2014 e n. 35/2017**), ha fatto sì che il DDL presentato alle Camere lo scorso 26 febbraio fosse caratterizzato da un sistema proporzionale, sia pure con un rilevante premio di maggioranza.

Dopo le ultime elezioni regionali il Governo, ha predisposto un disegno di legge per le prossime consultazioni politiche del 2027 che possa essere in linea con la riforma del premierato e garantire, comunque, maggiore stabilità all'esecutivo. Tale riforma, anche per cercare di rispettare il costante orientamento della Corte Costituzionale (*ex multis*, **sentenze n. 1/2014 e n. 35/2017**), si basa su un sistema di stampo proporzionale e non maggioritario come ipotizzato in precedenza dalla legge sul premierato, prevedendo, tuttavia, un premio di maggioranza significativo numericamente predeterminato, pari a 70 seggi per la Camera dei deputati e 35 per il Senato della Repubblica, attribuito alla lista o coalizione che abbia conseguito la maggiore cifra elettorale e almeno il 40% dei voti validi nell'Assemblea di

riferimento. Al riguardo, si deve prendere atto che il fenomeno dell'astensionismo che non si riesce a debellare e neanche a limitare, al di là dei tatticismi elettorali delle forze di governo, che pure sussistono anche nel caso di specie, induce le democrazie occidentali europee, con una tradizione elettorale in prevalenza proporzionale, ad adottare sistemi maggioritari o proporzionali con premi di maggioranza abnormi, come il c.d. *Stabilicum* presentato dal governo in Parlamento lo scorso 26 febbraio.

[Hans Kelsen](#) vedeva in un sistema elettorale strettamente proporzionale (con pochi correttivi o aggiustamenti) la corretta rappresentatività politica in [democrazia](#). Se anche appare scorretto sostenere che la Costituzione del 1948 recepisce un favore per il proporzionale, è però vero che già allora il sistema del premio di maggioranza era considerato da buona parte della dottrina politologica un meccanismo assai rudimentale, per conseguire le esigenze di governabilità delle democrazie moderne.

I sistemi elettorali sono dei sistemi istituzionali che organizzano l'esercizio della sovranità popolare, perché la qualità di quest'ultima dipende anche dalle modalità istituzionali attraverso le quali essa può manifestarsi.

Esiste una convenzione politica e costituzionale, nota come la regola dell'"anno prima", che sconsiglia riforme elettorali a ridosso del voto per garantire stabilità e condivisione, purtroppo non osservata anche in occasione di questa tornata elettorale.

L'ennesimo sistema elettorale della Seconda Repubblica sarà un proporzionale con premio di maggioranza. È un peccato che si debba fare una ulteriore riforma elettorale ma è un fatto che l'attuale sistema di voto c.d. "Rosatellum" per le elezioni di Camera e Senato non va bene. Non è né carne né pesce. È un sistema misto ed è vero che tutti i sistemi misti sono un po' carne e un po' pesce, ma in questo caso la mistura è sbagliata. I seggi uninominali sono troppo pochi per garantire la governabilità. Solo la divisione del centrosinistra nelle elezioni del 2022 ha consentito alla Meloni di avere la maggioranza assoluta dei seggi. Del *Rosatellum* resta la soglia di sbarramento del 3% come quota minima di ogni partito necessaria per entrare in Parlamento, o del 10% nel caso di lista di una coalizione di partiti.

Anche il proporzionale con premio su cui punta il Governo oggi è un sistema misto. In questo caso la miscela prevede da una parte l'assegnazione della maggioranza dei seggi su base proporzionale e dall'altra un premio da dare al

vincente che dovrebbe assicurargli la maggioranza assoluta dei seggi e quindi la possibilità di governare. Questo premio, etichettato come premio di governabilità, consiste in 70 seggi alla Camera e 35 al Senato. Per ottenerlo occorre avere più voti di tutti, a patto di averne almeno il 40%. Cosa succede se nessuna coalizione arriva a questa soglia? Qui c'è una novità rispetto alle illazioni che circolavano fino a qualche tempo fa. Se nessuno arriva al 40% ma ci sono due coalizioni che stanno tra il 35 e il 40% si va al ballottaggio e chi vince prende il premio sulla base della percentuale di voto raggiunta al primo turno, in conformità alla giurisprudenza sul punto della Corte Costituzionale (sentenza n. 35/2017). Se però nessuna coalizione arriva a questa soglia il ballottaggio viene meno e l'assegnazione di tutti i seggi viene fatta con il proporzionale. E così la governabilità, che è la giustificazione di questa riforma, va a farsi benedire. In pratica, si tratta di un ballottaggio finto. Tra l'altro un meccanismo del genere lascia in piedi l'incentivo alla formazione di terze forze che puntino a non far scattare il premio, per giocare un ruolo pivotale nella formazione dei governi.

Qui ci limitiamo ad aggiungere che la riforma prevede un tetto di seggi alla maggioranza che il vincente può ottenere con il premio. Alla Camera sono 230 su 400 e al Senato sono 115 su 200. In entrambi i casi si tratta del 57,5% del totale dei seggi.

Il nuovo sistema elettorale si presenta, quindi, come un sistema proporzionale con premio di maggioranza, reintroducendo il premio di maggioranza previsto dai precedenti sistemi elettorali *Porcellum* ed *Italicum*. La novità è rappresentata da un forte premio di maggioranza attribuito al partito o alla coalizione vincente. Infatti, mentre nella legge Calderoli (in vigore dal 2005) e nell'*Italicum* (in vigore solo per la Camera dal 2015) il premio si limitava ad aggiungere seggi per portare la maggioranza al 54%, nella proposta attuale il premio è fisso (con un tetto, ma tuttavia impostato su un livello molto alto, che porterebbe al 57,5%) e può portare a trasformare una maggioranza di voti del 48% in una maggioranza vicinissima al 60%. La soglia del 60% è molto rilevante, perché è quella che permette di eleggere autonomamente i giudici della Corte Costituzionale (dalla IV votazione). Aspetto particolarmente preoccupante, in un sistema come quello italiano a "fusione dei poteri" (come molti altri in Europa), in cui la stessa maggioranza controlla sia il legislativo che l'esecutivo, e che così ridurrebbe in modo importante l'indipendenza di chi deve giudicare la costituzionalità dell'azione del governo: uno snodo fondamentale nei "checks and balances" della democrazia.

Ma l'aspetto forse più preoccupante è che questa maggioranza può essere costruita da una percentuale di cittadini relativamente ridotta, a causa dell'ormai bassa affluenza e del fenomeno del "voto perso" (togliendo i voti delle liste sotto la soglia di sbarramento, i seggi vengono divisi soltanto tra chi supera la soglia, aumentandone di fatto la percentuale di seggi). Secondo precisi calcoli, con un'affluenza del 60% e un 7% di voto perso, sarebbe sufficiente il voto di un 29% di italiani per determinare una maggioranza parlamentare del 60%, in grado di eleggere i giudici costituzionali.

Pertanto, tale sistema di legge proporzionale con premio di maggioranza non si presenta in linea con gli orientamenti della Corte Costituzionale (1/2014 e 35/2017), in quanto il Giudice delle Leggi aveva condizionato la legittimità del premio a una soglia ragionevole di voti e proporzionata alla percentuale effettiva dei votanti, com'è noto molto ridotta nelle ultime consultazioni elettorali. Anche se la Corte non ha definito numericamente il quantum, tale elastica ragionevolezza deve intendersi correlata al rapporto aventi diritto al voto/votanti. In sintesi, se il 40% dei votanti è una soglia ragionevole sul 72,9% dei votanti delle elezioni del 2018, non lo è più sul 63,9% delle ultime elezioni politiche del 2022. Inoltre, la ragionevolezza non si riferisce solo alla soglia dei voti ottenuti, ma investe anche il premio, stabilito intorno al 59% nella proposta della maggioranza, senz'altro eccessivo specie se la distanza tra chi vince e chi perde diventasse minima, perché regalare più del 17 % al partito o alla coalizione di poco superiore al primo perdente accentua la disproporzionalità del voto di quest'ultimo, in violazione del carattere rappresentativo delle Assemblee parlamentari, che esiste per assicurare la necessità democratica di una fedele dislocazione delle forze politiche tra maggioranza ed opposizioni.

Infine, le liste interamente bloccate, senza la possibilità di esprimere preferenze da parte dell'elettore, previste dalla nuova legge elettorale, sono contrarie al principio della libertà di voto, garantita dall'art. 48, secondo comma della Costituzione, perché non consentono all'elettore alcun margine di scelta dei propri rappresentanti, come altresì sottolineato dalla Corte Costituzionale nelle sentenze suindicate.

Nella prospettiva della riforma del premierato si prevede, altresì, che il partito o la coalizione indichi il candidato premier all'atto della presentazione delle liste, ma non sulla scheda elettorale.

Insomma, vi sono molti aspetti problematici, ma che soprattutto derivano da

un' enfasi fuorviante sulla "governabilità" come problema centrale delle democrazie contemporanee. In realtà sempre più ricerche mostrano ormai come la crisi della democrazia in Occidente sia una crisi di capacità di risposta da parte delle istituzioni, in cui il voto populista esplode per una percezione diffusa che i governi prendano decisioni non in linea con le posizioni dei cittadini. Ecco, quindi, che quella della governabilità rischia di essere un'illusione. È inutile fabbricare una maggioranza forte, se questa non viene da un grande sostegno del Paese (e se non è popolata di rappresentanti con un forte legame territoriale e coi cittadini); perché così prenderà provvedimenti sempre più impopolari, che creano sempre maggiori tensioni con la cittadinanza, in un contesto generale di legittimità sempre più bassa delle istituzioni.

È di tutta evidenza che la riforma in esame costituisce un ulteriore e forse non l'ultimo completamento di un disegno autocratico del Governo contrario allo Stato di diritto, fondato sulla separazione dei poteri ed allo Stato democratico, fondato sulla sovranità del popolo e non dello Stato.

Non bisogna dimenticare, infatti, come si può facilmente notare dall'esame degli ordinamenti di diversi Stati, anche europei, che il passaggio dalle democrazie agli Stati autoritari, c.d. autocrazie, pur in presenza di diritto di voto dei cittadini e legittimo esercizio di rappresentanza popolare da parte dei pubblici poteri, il passo è breve, come ho concluso nel mio libro "Democrazia Universale", edito dalla Cedam-Wolters Kluwer – nel 2022.