

Gaetano Azzariti

(Professore ordinario di Diritto costituzionale - Università degli studi di Roma "La Sapienza")

Appunto per l'audizione innanzi alla I Commissione – Affari Costituzionali della Camera dei Deputati del 19 maggio 2026 in materia di elezioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica ^(*)

* * * *

Visto il tempo limitato delle nostre audizioni non potrò esaminare con il dovuto rigore analitico né considerare tutti gli specifici dubbi di costituzionalità che riguardano la proposta di legge in materia di elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica primo firmatario l'on. Bignami (AC. 2822), mi conforta però il fatto che molti aspetti sono già stati segnalati da numerosi colleghi ascoltati in precedenti sedute di questa Commissione.

Mi limiterò dunque ad individuare rapidamente quei profili che a me paiono di maggiore criticità costituzionale – rinviando eventualmente ad un più approfondito testo scritto per le ulteriori e necessarie argomentazioni a supporto, ma potendo rimandare sin d'ora alle reiterate censure che sono già state espresse in questa sede sul testo in esame – per poi provare ad indicare, nei termini più sintetici, alcune preoccupazioni relative ai rischi che si corrono sul piano costituzionale ove non si volesse dare ascolto alle perplessità formulate, provando infine a segnalare alcune diverse prospettive per giungere a definire una possibile legge elettorale "costituzionalmente orientata".

Sempre il tempo "tiranno" non mi permette di discutere delle proposte di legge relative alla raccolta delle firme con il sistema digitale, primo firmatario l'on. Maggi (AC. 157), né la proposta relativa alla semplificazione del procedimento elettorale e l'esercizio di voto di chi si trovi provvisoriamente domiciliato in luogo diverso da quello di residenza, primo firmatario l'on. Pavanelli (AC 2236). Mi limito a segnalare che questi due progetti riflettono una scelta costituzionalmente apprezzabile, finalizzata, da un lato, ad eliminare le possibili discriminazioni tra chi è già presente in Parlamento e i nuovi soggetti politici, dall'altro, a favorire il diritto di voto, finalità tanto più rilevante visto il forte astensionismo che contrassegna in termini negativi i tempi più recenti.

Con riferimento alla proposta di riforma del sistema elettorale, invece, è esteso l'elenco delle criticità costituzionali, che riguardano l'intero impianto della legge.

^(*) con particolare riferimento ad A. C. 2822, Bignami.

Anzitutto è da rilevare che non può dirsi ci si trovi di fronte ad un sistema elettorale d'impianto **proporzionale**, corretto da un meccanismo premiale. Esso è invece un modello incentrato esclusivamente sul **premio**, cui tutto il sistema è servente. Nell'eventualità, infatti, di non assegnazione del premio (nel caso *residuale* di non superamento della soglia del 35% in nessuno dei due rami del Parlamento da parte delle coalizioni), la riforma perderebbe di senso, sarebbe una dichiarazione di fallimento della legge, non ha caso definito "stabilicum". Per non parlare dell'ipotesi limite del superamento della soglia minima solo in uno dei due rami del Parlamento, che genererebbe il caos assoluto.

Ma è poi il particolare meccanismo di assegnazione del premio a lasciare perplessi e a suscitare le maggiori difficoltà: un meccanismo non solo unico nel suo genere, ma anche avvolto in contraddizioni che – per come sono formulate – non possono essere risolte. Un premio dagli esiti imprevedibili che può produrre effetti antonimici, senza possibilità di sintesi.

Irragionevole è la scelta di attribuire tutto il premio ad un'unica **lista bloccata** - un listone nazionale – per ciascun ramo del Parlamento, che viene solo fintamente ripartita in circoscrizioni territoriali, predeterminato nella sua entità numerica (70 deputati in un ramo del Parlamento, 35 senatori nell'altro), senza avere alcun riguardo rispetto agli esiti elettorali concretamente ottenuti dalle singole liste e coalizioni, né in prima battuta, né nell'eventuale secondo turno. È questo un meccanismo infernale.

Anzitutto perché può non conseguire lo scopo. Come è stato rilevato da molti, infatti, ove l'esito reale di liste e coalizione fosse ridotto (si attestasse poco sopra la soglia del 35%) il premio non sarebbe sufficiente per raggiungere neppure la maggioranza parlamentare. Si determinerebbe pertanto un'alterazione assai consistente in termini percentuali e numerici rispetto ai seggi effettivamente conquistati da partiti e coalizione, modificando i rapporti tra le forze politiche presenti in Parlamento, ma, ciononostante, non sufficiente per ottenere lo scopo per cui il premio è stato previsto. La Consulta, com'è noto, in entrambe le decisioni che hanno dichiarato l'incostituzionalità delle precedenti leggi elettorali ha ammesso la legittimità di un margine di alterazione della rappresentanza, ma al preciso fine di garantire stabilità. Ora ci troveremmo di fronte ad un'ipotesi ove l'alterazione avviene – diciamo così – "a titolo gratuito". Dubito fortemente che possa passare il vaglio di costituzionalità.

Inoltre, a proposito di irragionevolezza interna della normativa (che, come noto, può costituire già di per sé ragione di incostituzionalità) è da rilevare come l'imprevedibilità degli esiti può produrre anche un'alterazione così incisiva da superare quella del 55% dei seggi, ritenuta indicativamente un massimo costituzionalmente sopportabile (questa percentuale è stata indicata dalla sentenza n. 35 del 2017, sebbene solo come generico parametro di riferimento). Infatti, come anche è già stato messo in rilievo da molti interventi, nonostante il limite massimo posto di 230 seggi alla Camera e 114 al Senato conseguibili con il premio (pari al 57,5% e dunque già di per sé superiore al 55%), è possibile – e non solo come ipotesi di scuola – che

una maggioranza possa oltrepassare il tetto del 60% dei seggi, sommando a questi gli ulteriori seggi conquistati nelle regioni o nei collegi che non partecipano alla ripartizione del premio (Valle d'Aosta, Trentino-Alto Adige e collegi esteri). Superando così quella che è stata definita la "soglia di garanzia" ovvero il quorum necessario per eleggere i componenti della Corte costituzionale e del CSM. In questo caso è ben evidente il rischio di incorrere in quella compressione eccessiva della funzione rappresentativa dell'Assemblea, nonché dell'eguale diritto di voto, che la Corte ha ritenuto incomprimibile in ogni caso, fosse anche per garantire l'obiettivo della stabilità del Governo, poiché "produrrebbe un'alterazione profonda della composizione della rappresentanza democratica, sulla quale si fonda l'intera architettura dell'ordinamento costituzionale vigente": sono queste le parole impegnative della Consulta (sentenza n. 1 del 2014), che segnalano un'altra possibile incostituzionalità della normativa attualmente in discussione. Un'incostituzionalità preannunciata.

Il listone unico e il premio assegnato in blocco, inoltre, mi pare che non sia conciliabile con l'elezione "a base regionale" previsto dall'art. 57 della Costituzione per il Senato. Per quanto si voglia affermare che l'indicazione costituzionale sia elastica (e certamente univoca non è, potendo trovare diverse forme di attuazione), mi sembra di poter dire che il meccanismo adottato dalla normativa in esame sia oltre ogni ragionevole sua interpretazione. Ne rappresenta in realtà la diretta negazione. La distribuzione, infatti, avviene solo in base al criterio del risultato nazionale conseguito. Del tutto irrilevante appare la sua base regionale, tant'è che vengono assegnati i seggi anche a coalizioni o forze politiche che possono non rappresentare nulla – magari a partiti neppure presenti - in quella regione, ma ottenere seggi solo perché alcuni suoi candidati sono stati inseriti nel listone ed assegnati d'impero a una determinata circoscrizione.

La scelta del premio assegnato ad un listone unico nazionale dalla composizione bloccata e a numero fisso corrompe l'intero sistema di selezione delle candidature, incidendo sulla stessa scelta degli eletti nelle diverse circoscrizioni e rendendo dubbia la compatibilità costituzionale anche delle liste circoscrizionali. È ben noto, infatti, che la Corte ha sancito la necessità che la scelta degli eletti non sia rimessa completamente ai partiti. Indicando varie possibilità affinché non si giunga a coartare la libertà di scelta dell'elettore nell'elezione dei propri rappresentanti in Parlamento, libertà che – scrive con enfasi la Consulta - "costituisce una delle principali espressioni della sovranità popolare, e pertanto contraddice il principio democratico, incidendo sulla stessa libertà di voto di cui all'art. 48 Costituzione". Vero è che, oltre ai sistemi più lineari che sono in grado di garantire in termini diretti e non contestabili la garanzia costituzionale in gioco (dunque i migliori in sé), quelli che prevedono il voto di preferenza ovvero – e forse ancor meglio – quello dei collegi uninominali, la Consulta ha ammesso anche la possibilità di adottare "sistemi caratterizzati da liste bloccate [ma, significativamente aggiunge,] *solo per una parte dei seggi*"; con l'ulteriore specificazione che, in tali controversi casi la condizione necessaria sia quella che "il numero dei candidati da eleggere sia talmente

esiguo da garantire l'effettiva conoscibilità degli stessi" (così la sentenza n. 1 de 2014, al punto 5.1 del considerato in diritto).

Due, dunque, chiarissime le condizioni: *blocco solo per una parte dei seggi e conoscibilità dei candidati* da eleggere da parte dell'elettore. Entrambe queste condizioni non sono presenti nel disegno di legge in discussione.

Infatti, nelle diverse circoscrizioni i partiti possono giungere a indicare sino a sei candidati da inserire nelle liste bloccate, e già qui si potrebbe discutere se tale numero – secondo le parole della Corte – “sia talmente esiguo da garantire l'effettiva conoscibilità degli stessi” all'elettore. Ma ciò che rende manifestamente insostenibile (ovvero effettivamente inconoscibili i candidati e totalmente bloccato il sistema di elezione) è il fatto che a questi deve aggiungersi la variabile del premio. Altri eletti eventuali (solo per la coalizione vincente) bloccati in elenchi nazionali non “lunghi” ma, direi meglio, “smisurati” (70 o 35) suddivisi artificialmente su base circoscrizionale, eletti tutti o nessuno. L'effetto è che alla circoscrizione, ma solo per le forze coalizzate e “premiare”, gli elettori manderanno in Parlamento altri - sino a 12 - eletti, molti dei quali del tutto ignoti, senza alcuna possibilità di esercitare una selezione, non dico tra quelli artificialmente assegnati alla loro circoscrizione, ma neppure tra i complessivi 70 (o 35) da promuovere o bocciare in blocco.

In sostanza un sistema che opera contro entrambe le indicazioni della Corte, risultando integralmente bloccato e non permettendo la riconoscibilità dei candidati. Con l'ulteriore irragionevole opzione dei candidati eletti “in massa” e nominati “a premio”.

Ad ulteriore dimostrazione dell'irrazionalità di un tale sistema, v'è un altro profilo, che rischia di rappresentare una diversa ed autonoma ragione di dubbia costituzionalità. Si tratta della previsione secondo la quale tutte le regioni partecipano egualmente a pari titolo al voto nel ballottaggio eventuale, d'altronde sarebbe difficile pensare altrimenti. Ma – e qui c'è il cortocircuito - tra queste ve ne sono alcune che sono escluse dalla ripartizione dei seggi premiali: ben quattro, oltre alla Valle D'Aosta e al Trentino, anche il Molise e - per il solo Senato - la Basilicata. Una partecipazione al voto che può certamente risultare decisiva per l'esito elettorale. Risultato complessivo, dunque, definito con il concorso degli elettori di quelle regioni che, non essendo incluse nella suddivisione della quota premiale, risultano del tutto estranee alla distribuzione dei seggi in palio. In questi casi non si può dubitare che gli elettori delle regioni indicate non siano in grado di riconoscere le persone per cui votano, ma finiscono egualmente per alterare la scelta degli eletti che dovrebbe riguardare solo le altre regioni. Come se decidessero – almeno *pro quota* – per loro, senza averne titolo.

Una parola ancora sul **ballottaggio come sistema decisivo per assegnare la vittoria ad una o ad altra coalizione**. Un sistema, dunque, non confrontabile con altri a doppio turno di collegio, ovvero che operano per la definizione di maggioranze in organi monocamerale (come nel caso degli enti territoriali). Sistemi di ballottaggio che non sono comparabili e che solleverebbero un ordine pur complesso, ma comunque diverso di considerazioni.

Nel caso del ballottaggio di coalizione si deve rilevare come, in un sistema bicamerale paritario, è questo un meccanismo *che incontra un limite strutturale*. Sostanzialmente non superabile. Si rendono in tal modo, infatti, sempre possibili maggioranze diverse nei due rami del Parlamento, con il rischio di paralizzare l'organo legislativo, impedendo altresì la formazione di una maggioranza parlamentare omogenea. E questo lo pone in conflitto, oltre che con la logica maggioritaria e l'esigenza di assicurare la governabilità, anche con le indicazioni della Consulta, la quale ha rilevato, nella sentenza n. 35 del 2017 (vedi il punto 15. 2 del considerato in diritto), come la Costituzione esige l'adozione di sistemi elettorali che non rischino di compromettere il corretto funzionamento della forma di governo parlamentare, e che siano invece indirizzati a favorire, all'esito delle elezioni, la formazione di maggioranze parlamentari omogenee.

Ora, invece, con il sistema che si vuole introdurre, sono previsti – e non può essere altrimenti – due autonomi e distinti premi nei due rami del Parlamento, ottenuti con due separati voti uno per la Camera, l'altro per il Senato. In tal modo l'esito di doppie maggioranze diventa non solo possibile, ma addirittura fisiologico. Un risultato elettorale ipotizzabile, per quanto irrazionale. È che bicameralismo paritario e premio differenziato non sono tra loro compatibili. Si tratterebbe solo di prenderne atto. In caso contrario sarà la Consulta ad avere l'ultima parola.

Da ultimo, ma non per ultimo, v'è l'indicazione del **capo della coalizione**, l'altro pilastro – oltre al premio di cui abbiamo sin qui detto – della riforma proposta. Anche in questo caso rifacendomi alle già tante osservazioni critiche rivolte al sistema prescelto, mi limito a rilevare un'antinomia, o forse solo un'ipocrisia linguistica, che va però chiarita. Il passaggio dall'indicazione del "capo della forza politica" (secondo il testo attualmente vigente), ma anche rispetto al testo più *hard* della legge n. 270 del 2005 (che pretendeva l'indicazione del capo della coalizione), all'attuale formalizzazione della persona da indicare per l'incarico di Presidente del Consiglio, sostenuta e sottoscritta da tutte le forze politiche della coalizione, si pone evidentemente in rotta di collisione con le prerogative presidenziali e con l'articolo 92 della Costituzione in particolare. Nella relazione illustrativa al disegno di legge in discussione si afferma che essa non limiterebbe i poteri presidenziali rappresentando semplicemente una indicazione politica, ("elemento di trasparenza dell'offerta politica"), ritenuta priva di effetti vincolanti.

Ma, delle due l'una: o si ha così scarsa considerazione del vincolo politico e degli effetti di questo nella definizione della nostra forma di governo e dunque si ritiene che in sede di consultazioni, davanti al Capo dello Stato, poi ogni forza possa svincolarsi dalla indicazione assunta in sede elettorale, oppure l'incidenza sulle prerogative del presidente saranno innegabili. D'altronde, se fosse una norma che non vincola né il presidente della Repubblica, né le forze politiche, né infine i singoli parlamentari (questi ultimi protetti dall'articolo 67 della Costituzione che assicura loro la libertà del mandato) si dovrebbe giungere alla conclusione che è questa una norma priva di forza normativa, di fatto *inutiliter data*.

Più probabile appare in realtà una diversa interpretazione da dare alla norma. Come da molti è stato rilevato è questo un tentativo che opera in via di fatto per mutare la nostra forma di

governo parlamentare e gli equilibri complessivi del sistema, la cui compatibilità con la Costituzione appare più che dubbia. Di nuovo, anche in questo caso, l'ultima parola spetterà alla Corte.

Vorrei trarre le fila di quanto sin qui detto con un'ultima considerazione di carattere generale. Tra le legge elettorali sino ad ora approvate dal Parlamento repubblicano questa è quella a più alto rischio di incostituzionalità. Difficile non pensare che sarà, per molti e decisivi aspetti, prossima preda della Consulta. Non credo sia questa un'opinione isolata di chi vi parla, ma l'esito cui si perviene ascoltando il coro diffuso – magari non unanime, ma certamente assai vasto – che hanno attraversato le analisi di numerose audizioni.

E allora l'invito, o forse solo la speranza, con cui concludo rivolgendomi al legislatore illuminato è quello di considerare molto seriamente le obiezioni proposte, perché **una terza dichiarazione di incostituzionalità** (dopo quelle del 2014 e del 2017), in un quadro di continui ripensamenti della normativa elettorale non rappresenterebbe solo la doverosa riaffermazione della superiore legalità costituzionale, cui ogni maggioranza è semplicemente soggetta, ma produrrebbe una forte delegittimazione dell'istituzione parlamentare, e finirebbe per ridurre ulteriormente la fiducia nella politica, aumentando la distanza con la società. Un esito che non sarebbe auspicabile per nessuno.

Forse si potrebbe ripartire proprio da quelle sentenze del 2014 e del 2017 che hanno richiamato il legislatore ad assicurare non solo la stabilità del Governo, ma anche – soprattutto, in verità - la rappresentanza democratica che, ci ha ricordato la Corte, si pone a fondamento dell'intero ordinamento costituzionale. Il grande assente nella discussione delle leggi elettorali che hanno sin qui perseguito l'obiettivo certamente legittimo della stabilità è stato il problema di come dare una rappresentanza reale al popolo. C'è da chiedersi se un sistema più attento alla rappresentanza politica non sarebbe anche più stabile, sostenuto non tanto da premi o alleanze obbligate, ma da un popolo che esercita la sua sovranità nelle forme e nei limiti della Costituzione.