

La proposta di riforma della legge elettorale tra rappresentanza, uguaglianza del voto e forma di governo

di Lorenzo Spadacini ¹

SOMMARIO: 1. Le principali caratteristiche della proposta di riforma elettorale. – 1.1 Struttura del sistema elettorale proposto. – 1.2. Il premio di governabilità e i suoi effetti. – 2. La distribuzione territoriale del premio di governabilità e le sue implicazioni sull’uguaglianza del voto. – 3. L’incompatibilità tra premio nazionale e “base regionale” del Senato. – 4. Il problema delle liste bloccate dopo l’eliminazione dei collegi uninominali. – 5. Il premio di governabilità alla prova dei criteri di ragionevolezza elaborati dalla Corte costituzionale. – 6. L’indicazione del candidato alla Presidenza del Consiglio tra divieto di vincolo di mandato e forma di governo parlamentare. – 7. Conclusioni.

Abstract

Questo articolo esamina la proposta di riforma della legge elettorale recentemente presentata dalla maggioranza parlamentare, ricostruendone il funzionamento e valutandone alcune implicazioni sul piano costituzionale. Dopo aver descritto i principali elementi del sistema proposto – in particolare l’abolizione dei collegi uninominali per la gran parte dei seggi, il ricorso esclusivo ai collegi plurinominali e l’introduzione di un premio di governabilità nazionale – il lavoro si concentra su quattro profili problematici.

Il primo riguarda il principio di uguaglianza del voto. Il meccanismo attraverso il quale viene costituita la dotazione del premio di governabilità comporta infatti la sottrazione di una quota di seggi alla distribuzione ordinaria tra le circoscrizioni, con la conseguenza che seggi originariamente attribuiti a determinati territori possono essere assegnati sulla base di un risultato nazionale complessivo. Ciò può determinare una dissociazione tra il territorio dal quale i seggi provengono e il voto espresso dagli elettori di quel territorio.

Il secondo profilo concerne il Senato della Repubblica. L’attribuzione di un premio determinato su base nazionale appare suscettibile di entrare in tensione con il principio della elezione “su base regionale” stabilito dall’art. 57 Cost., nella misura in cui la rappresentanza senatoriale delle singole regioni può risultare influenzata da voti espressi in altre parti del territorio nazionale.

In terzo luogo, il lavoro considera gli effetti della generalizzazione delle liste bloccate, conseguente all’eliminazione dei collegi uninominali, alla luce della giurisprudenza costituzionale in materia di rappresentanza democratica.

¹ Professore associato presso Universitas Mercatorum Roma. E-mail: lorenzo.spadacini@unimercurum.it.

Un ulteriore profilo riguarda l'obbligo di indicare, al momento della presentazione delle liste, la persona proposta per l'incarico di Presidente del Consiglio dei ministri. Pur qualificata come elemento meramente informativo e privo di effetti vincolanti, tale previsione appare suscettibile di produrre una torsione del funzionamento della forma di governo parlamentare, poiché tende ad attribuire al voto degli elettori un significato di investitura del capo dell'esecutivo senza una corrispondente revisione costituzionale.

Nel complesso, l'analisi evidenzia come alcune scelte tecniche contenute nella proposta di riforma possano incidere non solo sul grado di proporzionalità del sistema elettorale, ma anche sulla coerenza territoriale della rappresentanza parlamentare, sollevando questioni rilevanti con riferimento ai principi costituzionali di uguaglianza del voto e di rappresentanza territoriale.

This article examines the proposal for electoral reform recently introduced by the parliamentary majority, reconstructing its main features and assessing several of its constitutional implications. After outlining the core elements of the proposed system, particularly the abolition of single-member districts for most seats, the exclusive use of multi-member constituencies, and the introduction of a national majority bonus, the paper focuses on four main problematic aspects.

The first concerns the principle of equality of the vote. The mechanism through which the majority bonus is constituted entails the removal of a portion of seats from the ordinary distribution among constituencies. As a result, seats originally attributed to specific territories may ultimately be assigned on the basis of the overall national result. This may create a dissociation between the territory from which the seats originate and the votes expressed by the electors of that territory.

The second issue concerns the Senate of the Republic. The allocation of a bonus determined on a national basis may come into tension with the constitutional requirement that the Senate be elected "on a regional basis" (Article 57 of the Constitution), insofar as the representation of individual regions may be influenced by votes cast in other parts of the national territory. Thirdly, the paper considers the implications of the generalized use of closed party lists, resulting from the elimination of single-member districts, in light of the constitutional case law on democratic representation.

A further issue concerns the requirement that electoral lists indicate the person proposed for the office of Prime Minister. Although presented as a merely informational element without binding effects, this provision may indirectly alter the functioning of the parliamentary form of government, as it tends to attribute to voters' choices the meaning of an electoral investiture of the head of the executive without a corresponding constitutional reform.

Overall, the analysis highlights how some of the technical choices contained in the proposed reform may affect not only the proportionality of the electoral system but also the territorial coherence of parliamentary representation, raising significant constitutional questions concerning the principles of equality of the vote and territorial representation.

1. Le principali caratteristiche della proposta di riforma elettorale

Dopo un lungo periodo di anticipazioni sulla stampa, la maggioranza parlamentare ha infine depositato il testo della proposta di riforma della legge elettorale per le due Camere. È quindi possibile formulare alcune prime valutazioni sul contenuto dell'intervento. L'analisi che segue non intende soffermarsi su un singolo profilo della proposta di riforma, ma mostrare come essa dia luogo a una pluralità di tensioni costituzionali tra loro connesse. L'obiettivo del presente lavoro è quindi ricostruire il funzionamento del sistema elettorale proposto e valutare, alla luce dei principi costituzionali e della giurisprudenza della Corte costituzionale, se le soluzioni tecniche adottate risultino compatibili con l'assetto costituzionale della rappresentanza parlamentare. In particolare, il sistema delineato sembra incidere simultaneamente su tre snodi fondamentali della disciplina costituzionale della rappresentanza parlamentare: l'uguaglianza del voto, la base regionale dell'elezione del Senato e la libertà di scelta degli elettori nella selezione dei candidati, oltre a sollevare ulteriori dubbi di ragionevolezza con riguardo al meccanismo del premio di governabilità e, più in generale, ai possibili effetti del sistema proposto sul funzionamento della forma di governo parlamentare.

La proposta di riforma rappresenta, nel suo complesso, un ritorno a un modello elettorale simile a quello introdotto con la legge n. 270 del 2005 (il cosiddetto Porcellum, denominazione che verrà utilizzata per comodità nel prosieguo del testo). Essa abbandona infatti il sistema misto tra collegi uninominali maggioritari e liste proporzionali introdotto dal Rosatellum – che pure aveva suscitato numerosi dubbi di costituzionalità² – e che presentava maggiori analogie con la legislazione elettorale introdotta dalle leggi n. 276 e n. 277 del 1993 (il cosiddetto Mattarellum). Con la riforma si torna invece a un sistema proporzionale con premio (chiamato ora premio di governabilità anziché premio di maggioranza, probabilmente perché esso può scattare anche senza garantire una maggioranza) e a un meccanismo di selezione dei candidati basato su liste completamente bloccate, non più temperato neppure dalla presenza di candidature uninominali.

Anzitutto, però, occorre individuare con precisione le caratteristiche del meccanismo proposto per l'attribuzione dei 400 seggi della Camera dei deputati e dei 200 seggi elettivi del Senato della Repubblica.

1.1. Struttura del sistema elettorale proposto

² Sul punto, v. D. CASANOVA, M. PODETTA, L. SPADACINI, *Rosatellum bis e dubbi di legittimità costituzionale: le disposizioni da impugnare e i parametri di costituzionalità*, cit.

La proposta non introduce alcuna modifica per i seggi destinati agli italiani residenti all'estero, in numero di quattro al Senato e otto alla Camera³. Analogamente, non vi sono modifiche per la Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, alla quale continua ad essere riservato un collegio uninominale sia alla Camera sia al Senato. Rimane inoltre invariata la disciplina prevista per il Trentino-Alto Adige/Südtirol: al Senato i sei seggi continuano ad essere attribuiti nei collegi uninominali storicamente previsti per quella regione⁴, mentre alla Camera resta applicabile, esclusivamente per tale territorio, il sistema introdotto dalla legge 3 novembre 2017, n. 165 (il cosiddetto Rosatellum, denominazione che verrà utilizzata per comodità nel seguito del testo), che prevede quattro collegi uninominali⁵ e tre seggi assegnati con formula proporzionale.

Ne consegue che la riforma, qualora approvata, troverebbe applicazione soltanto sui restanti 384 seggi della Camera e sui restanti 189 del Senato, da attribuirsi nel territorio nazionale con esclusione della Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste e del Trentino-Alto Adige/Südtirol. Solo in tali territori speciali resterebbero in vigore collegi uninominali, dato che in tutto il restante territorio nazionale verrebbero aboliti.

³ In verità le ripartizioni vigenti della circoscrizione estero richiederebbero di essere aggiornate. Basti considerare che, ai sensi del Decreto del Ministero dell'Interno del 27 gennaio 2025, recante "Pubblicazione del numero dei cittadini italiani residenti nelle ripartizioni della circoscrizione Estero alla data del 31 dicembre 2024", in GU n. 25 del 31 gennaio 2025, le ripartizioni "Europa, inclusa Federazione Russa e Turchia" e "Africa, Asia, Oceania e Antartide" contano rispettivamente 3.452.108 e 328.563 abitanti, assegnando però un solo senatore ciascuna.

⁴ Anche i collegi uninominali vigenti in Trentino-Alto Adige/Südtirol richiederebbero di essere aggiornati. Sulla base dei dati del censimento del 2021, infatti, il collegio di Trento ha una popolazione di 235.010 elettori mentre quello di Pergine Valsugana ne conta solo 123.239. Entrambi eccedono in eccesso o in difetto la media della popolazione dei collegi della regione di oltre il 30%, essendo uno pari quasi al doppio dell'altro, in contraddizione con il principio di uguaglianza del voto.

⁵ La circoscrizione Trentino-Alto Adige/Südtirol resta ripartita nei collegi uninominali di cui al decreto legislativo 23 dicembre 2020, n. 177, benché essi siano stati costituiti sulla base della popolazione risultante dal censimento del 2011, mentre l'art. 56 Cost. richiede che la distribuzione dei seggi sia effettuata in base all'ultimo censimento generale della popolazione. Quando si tratta di collegi uninominali, per i quali non si effettua una distribuzione dei seggi tra i collegi, il principio di uguaglianza del voto non è protetto dalla distribuzione dei seggi in proporzionale alla popolazione ma dall'aggiornamento dei confini dei collegi in relazione alle variazioni demografiche. Naturalmente ciò non è sempre necessario, perché la nuova popolazione potrebbe non richiedere variazioni (come probabilmente è il caso attuale) ma certo la legge elettorale dovrebbe prevedere un meccanismo di aggiornamento dei collegi uninominali nel caso in cui i dati demografici lo richiedano. Nel testo della legge, tuttavia, un tale meccanismo manca.

I seggi interessati dalla riforma continuerebbero ad essere distribuiti tra le circoscrizioni elettorali esistenti⁶ e, all'interno di ciascuna di esse, tra i collegi plurinominali attualmente in vigore, che furono originariamente disegnati sulla base dei dati demografici del censimento del 2011, della necessità di farli corrispondere ad aggregati di collegi uninominali e in modo da avere una consistenza demografica tale da non ricevere più di 8 seggi. Essi furono cioè geograficamente disegnati sulla base di criteri o non più attuali o non più rilevanti nella nuova architettura legislativa prevista. In ogni caso, essi riceveranno il numero di seggi che spetta loro “sulla base dei risultati dell'ultimo censimento generale della popolazione, riportati dalla più recente pubblicazione ufficiale dell'Istituto nazionale di statistica”⁷.

Tale criterio di distribuzione dei seggi tra i collegi plurinominali potrebbe tuttavia non operare integralmente nel caso in cui venga attribuito il premio di governabilità. In tale

⁶ Anche le circoscrizioni elettorali attuali per la Camera in verità richiederebbero una revisione. Basti pensare all'andamento demografico del Piemonte, diviso in due circoscrizioni, che, sulla base dei dati Istat pubblicati, conta 4.251.868 residenti al 1° gennaio 2025, e dell'Emilia-Romagna, che ne conta alla stessa data 4.461.998. Nonostante ciò, il Piemonte è suddiviso in due circoscrizioni mentre l'Emilia-Romagna in una sola.

⁷ Occorre chiedersi, però, se la riproposizione di tale disposizione, già presente nel testo del Dpr, superi quella, introdotta con la legge n. 38/2025, art. 2, comma 1, let. c), per cui, ai fini “dell'applicazione delle disposizioni in materia di procedimenti elettorali e referendari, con decreto del Presidente della Repubblica, emanato con cadenza quinquennale su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con il Ministro dell'interno, e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale, sono riportati i risultati del censimento permanente della popolazione a livello comunale riferiti all'anno precedente”. Sulla base di tale ultima disposizione, per le prossime elezioni si utilizzerebbe il censimento permanente per il 2021. La proposta in commento, invece, ripristina nel testo della legge elettorale il riferimento all’“ultimo censimento generale della popolazione”. Trattandosi di una disposizione successiva alla legge n. 38/2025, essa potrebbe ritenersi prevalente, salvo che non venga qualificata come norma speciale, ipotesi che, tuttavia, non sembra convincente. Essa, dunque, potrebbe rinviare al censimento permanente pubblicato dall'Istat al momento dello scioglimento delle Camere e dunque presumibilmente quello del 2025 (e comunque quello del 2024, già pubblicato). Si tratta di una questione che dovrà essere risolta in sede di esame parlamentare, onde evitare problematiche costituzionali in occasione dell'emanazione del DPR di convocazione dei comizi elettorali. In ogni caso, si segnala altresì che “i risultati del censimento permanente della popolazione a livello comunale”, oggetto di pubblicazione ai sensi della menzionata legge 38 non sono sufficienti per il corretto espletamento delle procedure di assegnazione dei seggi nemmeno in relazione alla legislazione elettorale attuale. Essa, infatti, richiede non solo la disponibilità dei dati comunali, ma anche di quelli subcomunali (per i sei comuni di dimensioni demografiche maggiori, che sono divisi al loro interno in collegi uninominali); per il funzionamento del testo proposto dalla riforma, invece, sono richiesti i dati subcomunali del Comune di Roma, perché quest'ultimo è suddiviso in più collegi plurinominali. Anche questo aspetto dovrebbe dunque essere oggetto di esame parlamentare, sempre per evitare problemi interpretativi e di compatibilità costituzionalità del Dpr di convocazione dei comizi elettorali, che deve ripartire i seggi sulla base dell’“ultimo censimento generale della popolazione” ai sensi dell'art. 56 Cost.

ipotesi, infatti, ai collegi plurinominali del territorio nazionale – con esclusione della Valle d’Aosta/Vallée d’Aoste e del Trentino-Alto Adige/Südtirol – verrebbero assegnati soltanto 314 seggi alla Camera e 154 seggi al Senato, mentre i restanti seggi (70 alla Camera e 35 al Senato) costituirebbero la dotazione del premio.

Per quanto riguarda il sistema di presentazione delle liste, sia in forma singola sia in coalizione, il meccanismo resta sostanzialmente analogo a quello già previsto dalla legislazione vigente, con i relativi sbarramenti all’accesso alla rappresentanza. Tuttavia, è stata introdotta una modifica nella direzione di un ulteriore attenuamento delle soglie di sbarramento, dal momento che viene ammessa alla ripartizione dei seggi, per ciascuna coalizione, anche la lista più votata tra quelle che non abbiano superato la soglia del 3 per cento (suscitando dubbi con riferimento al principio di uguaglianza del voto e di ragionevolezza, specie con riguardo al trattamento delle liste non coalizzate, per le quali tale eccezione non può operare).

Le liste dei candidati sono presentate a livello dei singoli collegi plurinominali da ciascuna forza politica, mentre le liste destinate all’assegnazione del premio di governabilità sono presentate a livello circoscrizionale e sono comuni nel caso in cui più liste si siano collegate in coalizione. Le liste di collegio plurinominali non possono contenere più di sei candidati, benché i collegi plurinominali, che, ai sensi della legge elettorale attualmente in vigore, possono assegnare al massimo otto seggi (con un limite di quattro candidature), potranno arrivare ad attribuire fino a tredici o quattordici seggi sia alla Camera sia al Senato (e questo perché il numero di seggi da assegnare nei collegi potrebbe coincidere con la totalità, nel caso di mancata attribuzione del premio, anziché riguardare i 3/8 del totale come ora e a causa delle variazioni demografiche intercorse tra il censimento del 2011, sulla base del quale sono stati disegnati, e quello più recente sulla base del quale riceverebbero i seggi ai sensi della nuova proposta)⁸. Le liste presentate per il premio di governabilità devono invece contenere esattamente settanta candidati alla Camera e trentacinque al Senato, ripartiti rispettivamente tra le ventisei circoscrizioni della Camera e le diciotto regioni al Senato rilevanti per la distribuzione del premio, con esclusione – come detto – della Valle d’Aosta/Vallée d’Aoste e del Trentino-Alto Adige/Südtirol.

In ciascuna circoscrizione o regione vengono dunque presentate liste di candidati destinate all’assegnazione del premio, con un numero di candidati proporzionale alla

⁸ Tale ipotesi si verificherebbe per alcuni collegi plurinominali collocati al centronord, a causa dell’andamento demografico. Gli attuali collegi plurinominali da 8 seggi, infatti, riceveranno un numero di seggi da assegnare maggiore di quello ricevuto in applicazione del Rosatellum.

popolazione della circoscrizione o della regione, in modo che la loro somma complessiva corrisponda a settanta candidati alla Camera e trentacinque al Senato. Ne deriva che, in caso di attribuzione del premio, ai collegi plurinominali di ciascuna circoscrizione o regione viene sottratto un certo numero di seggi – proporzionale alla popolazione – che costituisce la quota circoscrizionale o regionale destinata al premio di governabilità. Alla Camera le liste circoscrizionali più lunghe corrispondono a cinque candidature e non è attribuito alcun seggio di premio al Molise, che dunque non destina alcun seggio alla quota di governabilità; al Senato la lista più lunga sarà di sei candidati in Lombardia, mentre non saranno attribuiti seggi da destinare al premio né al Molise né alla Basilicata.

1.2. Il premio di governabilità e i suoi effetti

Le coalizioni o le liste singole che intendano concorrere al premio di governabilità devono anzitutto depositare, insieme al programma, anche l'indicazione della persona proposta per l'incarico di Presidente del Consiglio.

La proposta introduce infatti un vero e proprio premio di governabilità. Esso scatta al primo turno qualora almeno una lista o coalizione abbia raggiunto il 40 per cento del totale nazionale dei voti validi (nozione che sembrerebbe includere anche i voti espressi nella circoscrizione Trentino-Alto Adige/Südtirol ma escludere quelli espressi nel collegio uninominale della Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste⁹ e, naturalmente, quelli espressi nelle circoscrizioni estero). Il premio scatta al secondo turno qualora nessuna lista o coalizione abbia raggiunto il 40 per cento dei voti validi a livello nazionale, ma vi siano due coalizioni o liste che abbiano entrambe raggiunto il 35 per cento dei voti validi nazionali. Non scatta invece affatto qualora non vi sia alcuna lista o coalizione

⁹ Infatti, il testo rilevante a tal fine (l'art. 83, c. 1, lett. a) e b) del Dpr Camera) non è stato modificato: esso escludeva dal conteggio il collegio uninominale della Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, non dotato di liste circoscrizionali, essendo costituito in quel territorio un unico collegio uninominale, ma non il Trentino-Alto Adige/Südtirol, che, essendo caratterizzato anche ai sensi della riforma proposta da liste circoscrizionali, non sembra necessariamente escluso dal conteggio. Del resto, a una diversa conclusione non si può pervenire sulla base della modifica per cui al calcolo del totale nazionale l'Ufficio centrale nazionale non provvede più ricevuti i verbali "da tutti" gli uffici circoscrizionali, ma semplicemente dopo aver ricevuto i verbali "dagli" Uffici circoscrizionali, con abrogazione del lemma "tutti". Infatti, il totale nazionale continua ad assommare le cifre di "tutte" le liste circoscrizionali, senza che risulti una esclusione di quelle in Trentino-Alto Adige/Südtirol. Tuttavia, l'inclusione delle liste circoscrizionali del Trentino-Alto Adige/Südtirol nel conteggio nazionale sembra contrastare con la costruzione, per quella circoscrizione, di un sistema separato. Sul punto, dunque, potranno avere un ruolo chiarificatore i lavori parlamentari.

sopra il 40 per cento e nemmeno due sopra il 35 per cento, procedendosi in tal caso a un riparto proporzionale di tutti i 384 seggi della Camera e dei 189 del Senato.

Considerato tale numero dei seggi coinvolti dal meccanismo, il premio di governabilità potrà determinare per il vincitore un massimo di circa il 60 per cento dei seggi in palio qualora esso raggiunga una percentuale di voti attorno al 47-48 per cento¹⁰. Nell'ipotesi in cui il vincitore abbia ottenuto poco più del 40 per cento dei voti validi, il numero dei seggi attribuiti dovrebbe collocarsi attorno al 53 per cento. Nei casi di ballottaggio, invece, è probabile che il vincitore non raggiunga la maggioranza dei seggi ma vi si avvicini soltanto: con il 35 per cento dei voti otterrebbe probabilmente circa il 47 per cento dei seggi, mentre per conseguire la maggioranza dei seggi in palio occorrerebbe una percentuale attorno al 37-38 per cento.

A tali esiti – che riguardano, come detto, i 384 seggi della Camera e i 189 del Senato per i quali si applica la nuova legislazione – dovranno poi aggiungersi gli effetti del voto nelle circoscrizioni estero, in Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste e in Trentino-Alto Adige/Südtirol. Ciò assume rilievo soprattutto ai fini della formazione di una maggioranza in ciascuna delle due Camere e della sua entità complessiva.

In sostanza, il premio può essere stimato realisticamente attorno al 12-13 per cento dei seggi complessivi, indipendentemente dalla percentuale di voti ottenuta.

Per quanto riguarda la selezione dei candidati all'interno delle liste, nessun potere è riconosciuto all'elettore, poiché tutte le liste sono integralmente bloccate. Restano

¹⁰ Non si può stimare con esattezza maggiore l'entità dell'espansione della percentuale di seggi prodotta a favore del vincitore del premio rispetto alla percentuale dei voti ottenuti, perché tale entità dipende dalla dimensione dei voti improduttivi di seggi, in quanto espressi a favore di liste sotto soglia e nemmeno "contati" nella cifra elettorale delle coalizioni ammesse, benché esclusi dal riparto (si tratta delle liste tra l'1 e il 3% i cui voti producono seggi non a loro favore ma a favore di altre liste: sui dubbi di costituzionalità di tale disposizione v. D. CASANOVA, M. PODETTA, L. SPADACINI, *Rosatellum bis e dubbi di legittimità costituzionale: le disposizioni da impugnare e i parametri di costituzionalità*, in *Questione giustizia*, 27 marzo 2024, par. 3, p. 7 ss.). Si arriva alle cifre proposte nel testo, considerando che i voti dispersi, ossia quelli improduttivi di seggi in quanto ottenuti da liste escluse per il mancato superamento della soglia, sia circa pari al 6-7% complessivo (dato corrispondente sia alla dispersione del 2022 che del 2018 se si fossero adottate le soglie proposte). In caso di aumento dei voti dispersi, l'entità del premio rispetto alla percentuale ottenuta dal vincitore sarebbe ovviamente di qualche decimo maggiore e di qualche decimo minore la percentuale effettiva per garantirsi le dette quote di seggi. Nell'ipotesi opposta, ossia di dispersione minore, accadrà naturalmente il viceversa. Sul punto vedi S. VASSALLO (a cura di), *Il progetto Malan Perché ha poco senso stimare la distribuzione dei seggi tra coalizioni e liste. Quale effetto maggioritario può produrre*, Istituto Cattaneo, analisi 28 febbraio 2026.

inoltre le pluricandidature: è infatti possibile candidarsi in un numero di collegi plurinominali fino a cinque, oltre che nella lista destinata al premio di governabilità.

Resta infine invariato il sistema della rappresentanza di genere alla Camera, mentre al Senato il tetto massimo di candidature per genere (60-40 per cento) non sarà più valutato a livello regionale ma a livello nazionale.

2. La distribuzione territoriale del premio di governabilità e le sue implicazioni sull'uguaglianza del voto

In primo luogo, si tratta di considerare criticamente l'esclusione del Trentino-Alto Adige/Südtirol dal sistema ordinario di assegnazione dei seggi per la Camera dei deputati, che è una novità della presente legge.

Il principio di uguaglianza del voto implica, in linea generale, l'applicazione della medesima legislazione elettorale su tutto il territorio nazionale. Non a caso, fino al 1993 la disciplina elettorale è stata sostanzialmente uniforme sia per la Camera sia per il Senato. L'unica eccezione era rappresentata dalla Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, cui – per ragioni demografiche – è sempre stato assegnato un unico seggio mediante collegio uninominale.

Al Senato, si è introdotta una prima eccezione per il Trentino-Alto Adige/Südtirol con il Mattarellum, quando non sono state estese a quella regione le disposizioni generali che, su sette seggi assegnati a quella regione, ne avrebbero destinati due al proporzionale e cinque ai collegi uninominali. Si sono invece previsti ad hoc per quella regione i sei collegi uninominali già precedentemente disegnati sulla base della misura 111 del cosiddetto Pacchetto contenente disposizioni a favore delle popolazioni altoatesine, concordato con l'Austria, e specificamente rivolto al solo Senato della Repubblica¹¹. Si trattava, dunque, di un'eccezione fondamentalmente giustificata dalla necessità di evitare di dover costruire un collegio uninominale a cavallo delle due province autonome, soluzione inevitabile se i collegi avessero dovuto essere cinque. Solo in questo modo si evitava, dunque, un sacrificio delle esigenze di rappresentanza

¹¹ Questo il testo della c.d. misura 11: “Modifica delle circoscrizioni elettorali per le elezioni del Senato, allo scopo di favorire la partecipazione al Parlamento dei rappresentanti dei gruppi linguistici italiano e tedesco della provincia di Bolzano, in proporzione alla consistenza dei gruppi stessi (modifica della legge 27 febbraio 1958, n. 64)” (<https://www.consiglio.provincia.tn.it/istituzione/l-autonomia/Documents/pacchetto.pdf>).

della minoranza tedesca (o – secondo i detrattori – della Svp). Si trattava di una eccezione che non andava esente da critiche ma senz'altro specifica e circoscritta.

Con il Porcellum, si è introdotta una prima distinzione anche alla Camera dei deputati, ma limitatamente alla previsione di una deroga per le liste rappresentative delle minoranze linguistiche al sistema generale degli sbarramenti. Tale deroga era invero giustificata dalla necessità di non estendere alle liste rappresentative delle minoranze linguistiche gli sbarramenti nazionali, che avrebbero precluso loro l'accesso alla rappresentanza parlamentare.

Con la legge n. 51/2019 recante “Disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari” è stata introdotta una nuova eccezione con riguardo alla proporzione dei seggi da destinare a collegi uninominali alla Camera, ma sempre allo scopo di garantire che non vi siano collegi a cavallo delle due province autonome.

Con la proposta attuale della maggioranza, invece, per il Trentino-Alto Adige/Südtirol viene garantita una disciplina del tutto speciale (la sopravvivenza del Rosatellum), senza che emergano nella relazione di accompagnamento o dal testo della proposta specifiche ragioni giustificative. Infatti, così come la legge elettorale proporzionale in vigore fino al 1993 o il Porcellum si estendevano anche al Trentino-Alto Adige/Südtirol non si vede quale ragione vi sia per non estendere il nuovo meccanismo elettorale anche a quella regione. Tale mancata estensione non può non riverberarsi in problematiche di costituzionalità in relazione al principio di uguaglianza del voto. Né può essere invocata genericamente la tutela delle minoranze linguistiche, che può giustificare eccezioni determinate, non l'adozione di un sistema completamente diverso in mancanza di specifiche necessità.

Del resto, tale esclusione del Trentino-Alto Adige/Südtirol produce ulteriori conseguenze meritevoli di valutazione. In primo luogo, a seguito di tale estromissione dal sistema generale deriva che la dotazione di seggi del Trentino-Alto Adige/Südtirol ai sensi dell'art. 56 Cost., è assegnata integralmente nella circoscrizione, senza che alcun seggio sia sottratto alla decisione autonoma degli elettori ivi residenti per confluire nella quota destinata al premio. Nelle altre circoscrizioni, invece, una quota di seggi di loro spettanza viene conferita al premio di governabilità, che è assegnato sul piano nazionale.

L'esclusione del Trentino-Alto Adige/Südtirol dal meccanismo generale produce inoltre ulteriori conseguenze rilevanti. Poiché in tale territorio non vengono sottratti seggi alla distribuzione ordinaria per alimentare la dotazione del premio di

governabilità, la rappresentanza parlamentare spettante al Trentino-Alto Adige/Südtirol ai sensi dell'art. 56 Cost. resta integralmente determinata dal voto espresso dagli elettori di quella circoscrizione, ciò che non avviene per gli elettori delle altre circoscrizioni.

In primo luogo, nel caso di ballottaggio, gli elettori del Trentino-Alto Adige/Südtirol parteciperebbero alla determinazione dell'assegnazione del premio di governabilità – pari a 70 seggi – pur non contribuendo alla sua dotazione. In altri termini, essi voterebbero non solo per determinare integralmente la propria rappresentanza parlamentare, ma anche per incidere sull'assegnazione di seggi provenienti da altre circoscrizioni. Una situazione analoga si verifica, per ragioni diverse, anche per la Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste e per la circoscrizione Molise (nonché, al Senato, per la Basilicata), i cui seggi sono interamente assegnati in sede circoscrizionale, senza che una parte di essi sia destinato alla costituzione della quota di premio.

Questo elemento appare particolarmente significativo se si considera che gli elettori della circoscrizione estero sono invece esclusi dal voto nel ballottaggio. Tale esclusione è coerente con il fatto che la loro rappresentanza parlamentare è determinata integralmente dal voto espresso al primo turno e non contribuisce alla dotazione del premio. Se questo è il criterio adottato dal legislatore, tuttavia, non si comprende per quale ragione una analoga esclusione non debba riguardare anche le circoscrizioni che, come la Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste o il Trentino-Alto Adige/Südtirol, non contribuiscono alla formazione della quota di seggi destinata al premio¹².

Nel caso dell'attribuzione del premio al primo turno, il quadro appare peraltro ancora più incerto. Non è infatti chiaro se le liste presentate nel Trentino-Alto Adige/Südtirol siano o meno collegate alle coalizioni nazionali. Qualora lo fossero, i voti espressi in quella circoscrizione concorrerebbero al superamento delle soglie necessarie per l'attribuzione del premio, pur senza che da quel territorio provenga alcun seggio

¹² In sostanza, la disuguaglianza tra gli elettori delle circoscrizioni che destinano pro quota seggi al premio di governabilità (elettore A) e quelli delle circoscrizioni che non vi conferiscono seggi (elettore B) può essere rappresentata come segue. Gli elettori A esprimono un voto che determina il risultato della loro circoscrizione, cui sono assegnati tanti seggi quanti la popolazione della circoscrizione fratto 314. Gli altri 70 seggi, ossia il premio di governabilità, sono assegnati di fatto in collegio unico nazionale con metodo maggioritario. Gli elettori B, invece, ricevono tanti seggi quanta è la loro popolazione fratto 392. E poi voteranno anche per l'assegnazione dei 70 seggi destinati al premio di governabilità ma ricavati dalla rappresentanza di altre circoscrizioni. Ciò sembra violare il principio di uguaglianza del voto creando una categoria di elettori con un voto più "efficace" di quello degli altri.

destinato alla sua dotazione. Qualora invece tali collegamenti non fossero previsti, si determinerebbe una disciplina incoerente rispetto a quella prevista per il secondo turno.

In ogni caso, partecipano al conteggio nazionale dei voti ai fini dell'attribuzione del premio anche quelli espressi in Molise (e, al Senato, in Basilicata), pur non essendo sottratto alcun seggio alla rappresentanza di quei territori per alimentare la quota premiale. Ciò potrebbe essere valutato con sospetto sul piano dell'uguaglianza del voto, anche perché analogo trattamento non è previsto per i voti espressi nella Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste (che infatti non concorrono a determinare le cifre elettorali nazionali rilevanti ai fini dell'attribuzione del premio al primo turno).

Nel complesso, il meccanismo delineato dalla proposta determina una situazione peculiare: alcune circoscrizioni contribuiscono con una quota dei propri seggi alla formazione del premio di governabilità, mentre altre non vi contribuiscono affatto; nondimeno, tutti gli elettori delle circoscrizioni nazionali partecipano – almeno potenzialmente – alla determinazione del premio stesso, quantomeno al secondo turno. Ne deriva che gli elettori delle circoscrizioni che non contribuiscono alla dotazione del premio votano sia per la propria rappresentanza sia per quella altrui, mentre i voti degli elettori delle altre circoscrizioni non possono produrre alcun effetto sulla rappresentanza delle circoscrizioni che non han concorso a creare la dotazione per il premio di governabilità.

Sotto il profilo costituzionale, tale situazione appare difficilmente conciliabile con il principio di uguaglianza del voto di cui all'art. 48 Cost. e con i criteri di ragionevolezza elaborati dalla giurisprudenza costituzionale in merito alle alterazioni legislative del riparto proporzionale dei seggi, che qui non può infatti essere utilmente invocata a soccorso della soluzione proposta.

3. L'incompatibilità tra premio nazionale e “base regionale” del Senato.

La proposta di riforma elettorale sembra trascurare il principio della base regionale dell'elezione del Senato previsto dall'art. 57 Cost. È noto che in dottrina non vi è pieno accordo circa il significato preciso da attribuire a tale espressione¹³. Tuttavia, anche

¹³ Si vedano in tema: A. GRATTERI, *Genesi di un precedente: l'interpretazione dell'elezione a base regionale del Senato da parte del Presidente Ciampi*, in *Nomos*, n. 3/2017; C. PINELLI, *Sull'elezione del Senato «a base regionale»*, in *Rivista AIC*, n. 1/2017; P. MEZZANOTTE, *Base regionale e rappresentanza territoriale*, in *Rivista Aic*, n. 1/2019; G. TARLI BARBIERI, *La base regionale dell'elezione del Senato: uno “scoglio” costituzionale per la legislazione elettorale in attesa di una*

tenendo conto delle diverse interpretazioni possibili, il sistema del premio nazionale previsto dalla proposta appare difficilmente conciliabile con l'impianto costituzionale relativo all'elezione del Senato.

Per comprendere il problema occorre considerare non soltanto il riferimento letterale alla "base regionale", ma anche il complesso delle disposizioni costituzionali che disciplinano la distribuzione dei seggi tra le regioni¹⁴. In particolare, per il Senato, diversamente che per la Camera, i seggi non sono distribuiti tra le regioni in proporzione alla popolazione. La Costituzione prevede infatti alcune deroghe esplicite: la Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste e il Molise dispongono di un numero fisso di seggi e per le altre regioni o province autonome è garantito un numero minimo di tre seggi.

L'esito di questa distribuzione dei seggi è che, con riferimento al Senato, il principio di uguaglianza del voto non opera a livello nazionale ma solo a livello regionale, così come, del resto, deve dirsi con riguardo al voto degli Italiani all'estero (e infatti il numero dei seggi per gli italiani all'estero è stabilito direttamente dalla Costituzione e non dipende dalla consistenza demografica della popolazione; del resto, se si applicasse il criterio della proporzionalità alla popolazione anche agli italiani all'estero, la relativa circoscrizione otterrebbe oggi quasi il quintuplo dei seggi che le sono riconosciuti dalla Costituzione).

Ciò comporta inevitabilmente che il voto degli elettori delle regioni che ricevono più seggi di quanto spetterebbe loro in base alla popolazione abbia un peso maggiore nella composizione dell'assemblea. Si tratta di un effetto fisiologico per una Camera che, almeno nelle intenzioni dei Costituenti, avrebbe dovuto rappresentare il sistema delle comunità politiche regionali.

La circostanza che la dimensione regionalista del Senato sia rimasta in larga misura incompiuta sul piano politico-istituzionale non incide tuttavia sul significato della disposizione costituzionale. L'art. 57 Cost. sembra infatti presupporre che l'elezione del Senato avvenga attraverso una pluralità di operazioni elettorali regionali distinte e non mediante la costruzione di un corpo elettorale nazionale unitario. La ragione è evidente: i voti espressi nelle diverse regioni non hanno tutti lo stesso peso nella

futura (ma incerta) revisione dell'assetto bicamerale del Parlamento, in *Le Regioni*, n. 3/2016, p. 500 s.

¹⁴ Sono proposti sette argomenti a sostegno dell'incompatibilità costituzionale di un premio nazionale al Senato, in L. SPADACINI, *Su alcune problematiche in materia elettorale all'esame della Commissione Affari Costituzionali del Senato*, in *Osservatorio Aic*, dicembre 2023, p. 3 ss., par. 1.2, dedicato a "La (in)compatibilità costituzionale di un premio nazionale con specifico riguardo al Senato della Repubblica".

composizione dell'assemblea e non possono quindi essere trattati come se fossero omogenei all'interno di un unico collegio nazionale.

Ne consegue che qualunque interpretazione si voglia dare alla nozione di "base regionale" deve comunque confrontarsi con un limite evidente: non è possibile confondere i voti delle diverse regioni all'interno di un'unica operazione elettorale nazionale. L'intero sistema delineato dall'art. 57 Cost. presuppone infatti che la rappresentanza senatoriale sia costruita attraverso la somma di risultati elettorali regionali autonomi.

Questa lettura trova conferma anche nell'evoluzione storica della legislazione elettorale del Senato.

Il sistema proporzionale vigente fino al 1993 e il successivo Mattarellum non prevedevano alcun meccanismo potenzialmente in grado di entrare in conflitto con la base regionale dell'elezione del Senato. Anche il Porcellum, nella sua formulazione definitiva, non introdusse un premio nazionale per il Senato. Come noto, tale soluzione fu abbandonata anche a seguito dell'intervento del Presidente Ciampi nell'esercizio della propria funzione di moral suasion.

Né può essere invocata a sostegno della tesi opposta la sentenza n. 1 del 2014 della Corte costituzionale. Essa, infatti, non può essere interpretata come un implicito avallo di un premio nazionale al Senato. In quella decisione la Corte si limitò a rilevare l'irragionevolezza del premio regionale previsto dal Porcellum, ma non affrontò affatto la questione della compatibilità di un premio nazionale con la base regionale dell'elezione del Senato.

La prima vera contraddizione con questo principio è da riscontrare nel Rosatellum, che ha introdotto anche al Senato un livello nazionale di operazioni elettorali. Viene infatti istituito un Ufficio elettorale centrale nazionale che ha lo scopo di individuare le coalizioni e le liste che, a livello regionale, potranno considerarsi ammesse alla distribuzione dei seggi, analogamente a quanto accade per la Camera dei deputati¹⁵. Tuttavia, tale livello nazionale incideva esclusivamente sull'ammissione delle liste alla ripartizione dei seggi, mentre la distribuzione dei seggi continuava ad avvenire integralmente a livello regionale.

¹⁵ Sul punto, v. D. CASANOVA, M. PODETTA, L. SPADACINI, *Rosatellum bis e dubbi di legittimità costituzionale: le disposizioni da impugnare e i parametri di costituzionalità*, cit., p. 8 ss., par. 4, dedicato a "L'illegittimità dello sbarramento nazionale al Senato".

Ben più significativa appare invece la soluzione prevista dalla nuova proposta di riforma. Essa attribuisce all'Ufficio elettorale centrale nazionale un ruolo decisivo nelle operazioni elettorali e introduce un premio nazionale di 35 seggi per il Senato.

Tali seggi sono sottratti alla distribuzione regionale ordinaria e sono ricavati dai seggi assegnati soltanto ad alcune regioni¹⁶. Nelle altre regioni sono presentati candidati in numero variabile da 1 a 6 seggi¹⁷, così raggiungendo nel complesso i 35 seggi. Il complesso di tutti i 35 seggi messi in palio in queste 16 regioni è assegnato in blocco alla lista o coalizione vincente sul piano nazionale. Per individuare il vincente sul piano nazionale, peraltro, esclusi in ogni caso i voti espressi all'estero, si considerano i voti espressi:

- a) al primo turno in tutte le regioni salvo Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste e Trentino-Alto Adige/Südtirol¹⁸;
- b) al secondo turno in tutte le regioni incluse Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste e Trentino-Alto Adige/Südtirol.

All'esito del conteggio, che non assegna il premio e torna a una distribuzione a base regionale dei seggi solo quando non esiste una lista sopra il 40% a base nazionale o almeno due liste sopra il 35%, tutti i candidati nelle singole liste regionali di tutte le regioni sono assegnati al vincente, senza che abbia alcun riflesso sulla distribuzione del premio delle regioni il risultato elettorale delle liste a livello regionale. In via teorica potrebbe persino verificarsi che una lista ottenga seggi premiali in una regione nella quale non abbia ricevuto alcun voto. Ciò significa che i seggi di ciascuna regione sono attribuiti su una base esclusivamente nazionale senza alcun riguardo all'espressione del voto regionale.

Peraltro, qualora l'attribuzione del premio determini uno sfioramento del tetto massimo di 114 Senatori che il vincitore può ottenere, sono sottratti seggi al vincitore da quelli allo stesso assegnati nei collegi plurinominali (perché l'attribuzione del premio non è nemmeno mai parziale) sulla base di un raffronto nazionale dei resti, realizzando di

¹⁶ Come già detto, Non contribuiscono infatti alla formazione della quota premiale né la Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste né il Trentino-Alto Adige/Südtirol, in quanto esclusi legislativamente dal meccanismo, né il Molise e la Basilicata, poiché la loro consistenza demografica non comporta la sottrazione di seggi (v. *supra*).

¹⁷ Sulla base dei dati censuari del 2021, destinano al premio: 1 seggio Friuli Venezia-Giulia, Liguria, Umbria, Marche, Abruzzo, Calabria e Sardegna; 2 seggi Toscana e Puglia; 3 seggi Piemonte, Veneto, Emilia-Romagna, Lazio, Campania e Sicilia; 6 seggi la Lombardia.

¹⁸ Al netto di qualche ambiguità nel testo di legge della riforma proposta, su cui v. *supra*.

nuovo un meccanismo in cui anche i seggi da assegnare nei collegi plurinominali di una regione finiscono per essere determinati da voti espressi in altre regioni.

Infine, anche le disposizioni volte a favorire le pari opportunità di genere nell'accesso alla rappresentanza saranno valutate, ai sensi della proposta di riforma, a livello nazionale. A questo riguardo la valutazione può essere più dubitativa in punto di legittimità costituzionale, dal momento che il principio di pari accesso alle cariche elettive potrebbe essere effettivamente ancorato a una dimensione prevalentemente nazionale. Tuttavia, una qualche criticità ugualmente permane, poiché le quote di genere finiscono per aver conseguenze sulla presentazione delle candidature, che avviene a livello regionale (ma che dovrà tener conto delle candidature nelle altre regioni).

In conclusione, il sistema proposto sembra entrare in tensione con il principio della base regionale dell'elezione del Senato previsto dall'art. 57 Cost. quantomeno nei meccanismi relativi all'attribuzione del premio a base nazionale. Infatti, la composizione complessiva del Senato è decisa con un sistema a base nazionale. Il che lo rende diametralmente opposto a un sistema a base regionale, come richiesto dalla Costituzione, per quanto i confini di questa nozione possano essere considerati incerti. In sostanza, l'art. 57 Cost. impone che il Senato sia eletto su base regionale mentre il sistema proposto attribuisce 35 seggi con un premio nazionale e tali seggi sono distribuiti indipendentemente dal voto regionale. La dislocazione dei 35 seggi di premio nelle diverse circoscrizioni regionali, dunque, è più formale che reale dal momento che i 35 seggi in blocco sono attribuiti sulla base di un risultato nazionale complessivo.

Si determina così una possibile tensione con il principio della base regionale dell'elezione del Senato. In effetti, se la rappresentanza senatoriale di una regione può essere modificata in virtù di un premio attribuito sulla base di voti espressi in altre regioni, il collegamento tra voto espresso nelle singole regioni e composizione della rappresentanza senatoriale risulta significativamente indebolito. Il meccanismo premiale finisce dunque per incidere non solo sulla proporzionalità della rappresentanza, ma anche sulla dimensione territoriale che la Costituzione ha inteso porre a fondamento dell'elezione del Senato.

4. Il problema delle liste bloccate dopo l'eliminazione dei collegi uninominali

La proposta di riforma si presta infine ad essere valutata criticamente anche con riferimento al sistema di individuazione degli eletti da parte degli elettori nell'ambito del riparto dei seggi tra le liste.

Il passaggio centrale della sentenza n. 1 del 2014 della Corte costituzionale in materia di liste bloccate¹⁹ è contenuto nel punto 5.1 del Considerato in diritto, nel quale la Corte afferma che «è la circostanza che alla totalità dei parlamentari eletti, senza alcuna eccezione, manca il sostegno della indicazione personale dei cittadini, che ferisce la logica della rappresentanza consegnata nella Costituzione».

La Corte ha tuttavia precisato che tale criticità può essere attenuata in tre ipotesi: quando le liste bloccate riguardano soltanto una parte dei seggi; quando le circoscrizioni sono di dimensioni territorialmente ridotte e il numero dei candidati da eleggere è talmente esiguo da garantire la effettiva conoscibilità degli stessi; quando vi siano collegi uninominali.

Il sistema previsto dal Rosatellum – a tutto concedere – poteva essere considerato compatibile con tale parametro proprio perché, accanto a liste bloccate almeno apparentemente corte, prevedeva l'elezione di una parte dei parlamentari attraverso collegi uninominali.

La presenza di tali collegi escludeva infatti che alla totalità dei parlamentari eletti mancasse l'indicazione personale da parte degli elettori.

La proposta di riforma elimina invece i collegi uninominali e affida l'intera assegnazione dei seggi a liste bloccate.

Ne deriva che, sulla base del nuovo sistema, alla totalità dei parlamentari eletti mancherà il sostegno di una indicazione personale degli elettori. In una simile situazione, secondo la giurisprudenza costituzionale, il sistema dovrebbe almeno essere caratterizzato da circoscrizioni nelle quali il numero dei candidati da eleggere sia sufficientemente limitato da garantire la effettiva conoscibilità dei candidati.

¹⁹ L'arresto è confermato poi nella sentenza n. 35 del 2017, punto 11.2.

È già stato sostenuto²⁰ e numericamente dimostrato²¹ – e non è il caso, dunque, di riprendere in questa sede il tema – che il sistema dei collegi plurinominali del Rosatellum, a causa del meccanismo nazionale di ripartizione dei seggi, non garantisce affatto all'elettore che il voto da lui espresso nel suo collegio a favore della lista corta di candidati stampati nella sua scheda finisca per favorire uno di quei candidati. Il meccanismo elettorale del Rosatellum, infatti, consente che il voto dell'elettore espresso in un collegio finisca per favorire l'elezione di un candidato inserito in una lista con lo stesso contrassegno di quella votata ma presentata in un collegio diverso e non conoscibile dall'elettore. Ne consegue che lo stesso sistema del Rosatellum non può dirsi corrispondere ai parametri richiesti dalla Corte per rendere tollerabili costituzionalmente le liste bloccate.

Questo sistema, già criticato sotto il profilo costituzionale con riferimento al Rosatellum, viene ora mantenuto dalla riforma e, per alcuni aspetti, accentuato. I collegi plurinominali del Rosatellum erano stati infatti concepiti per assegnare soltanto una parte dei seggi, poiché i restanti erano attribuiti nei collegi uninominali²². Nella proposta attuale tali collegi sono invece utilizzati per l'assegnazione della totalità dei seggi (salvo quelli eventualmente destinati al premio di governabilità). Di conseguenza, collegi che nel sistema originario potevano assegnare al massimo otto seggi potrebbero ora arrivare ad assegnarne fino a tredici o quattordici, determinando un "allungamento" delle liste originariamente corte.

L'elemento decisivo, tuttavia, è rappresentato dal modo in cui viene strutturato il premio di governabilità. Alla Camera, come al Senato²³, i seggi destinati al premio sono ricavati sottraendo una quota dei seggi assegnati alle circoscrizioni in proporzione alla popolazione. In ciascuna circoscrizione – con le già dette esclusioni – sono presentate

²⁰ L. SPADACINI, *Lo slittamento dei seggi tra le ripartizioni territoriali nella sentenza costituzionale n. 35/2017: possibili sviluppi*, in G. FERRI (a cura di), *Corte costituzionale e leggi elettorali delle Camere. Problemi e prospettive dopo le sentenze n. 1/2014 e n. 35/2017*, ESI, Napoli, 2017, p. 179 ss.; M. PODETTA, *The Delimitation of Multi-Member Districts: Political and Territorial Misrepresentation in Italy*, in *Consulta Online*, fascicolo speciale n. 1/2024, a cura di L. SPADACINI, p. 243 ss. Precedentemente, il meccanismo era previsto anche nell'Italicum, per una critica del quale si veda L. SPADACINI, *L'italicum di fronte al comma 4 dell'art. 56 Cost. tra radicamento territoriale della rappresentanza e principio di uguaglianza*, in *Nomos*, n. 2/2016, p. 13 ss.

²¹ P. FELTRIN, S. MENONCELLO, G. IERACI, *Causes and possible remedies for the "slipping seats" phenomenon: An empirical analysis*, in *Consulta Online*, fascicolo speciale n. 1/2024, cit., p. 257 ss.

²² In effetti, la riforma "congela" i collegi plurinominali del Rosatellum, concepiti per assegnare solamente i 5/8 dei seggi (gli altri 3/8 erano infatti destinati alla quota uninominale).

²³ Il ragionamento viene qui svolto in relazione al premio della Camera ma vale, *mutatis mutandis*, anche per il Senato, per il quale è aggravato dal riferimento di cui all'art. 57 Cost alla base regionale (per cui v. *supra*).

liste di coalizione contenenti un numero di candidati variabile da uno a cinque²⁴, per un totale complessivo di settanta candidature. Occorre allora chiedersi se tali liste debbano essere considerate come liste circoscrizionali autonome oppure come parti di un'unica lista nazionale di settanta candidati, quantomeno ai fini della sua compatibilità con la menzionata giurisprudenza della Corte costituzionale. Diversi elementi inducono a ritenere più corretta la seconda interpretazione.

In primo luogo, i candidati destinati al premio per una lista sono eletti tutti insieme oppure non ne viene eletto alcuno: il premio non può infatti operare in modo differenziato tra le circoscrizioni.

In secondo luogo, l'attribuzione del premio dipende esclusivamente da un conteggio nazionale dei voti, senza alcun riguardo al risultato elettorale registrato nelle singole circoscrizioni.

In terzo luogo, i seggi destinati al premio sono attribuiti in ciascuna circoscrizione indipendentemente dall'andamento del voto in quella circoscrizione.

Infine, il fatto che partecipino al conteggio nazionale anche i voti espressi in circoscrizioni che non contribuiscono alla dotazione del premio dimostra che non esiste alcuna relazione legislativamente rilevante tra la lista presentata in una circoscrizione e quella specifica circoscrizione. E in effetti, se così fosse, non sarebbe certo possibile ammettere al voto elettori di circoscrizioni prive di seggi in palio, rispetto alle quali il voto non può nemmeno teoricamente produrre alcun effetto.

Nel complesso, il meccanismo appare dunque equivalente alla presenza di un'unica lista nazionale composta da settanta candidati i cui seggi sono distribuiti territorialmente soltanto in via formale. Se la lista fosse presentata esplicitamente come lista nazionale, la distribuzione finale dei seggi non subirebbe alcuna variazione.

Ne discende che il sistema proposto realizza un sistema in cui “alla totalità dei parlamentari eletti, senza alcuna eccezione, manca il sostegno della indicazione personale dei cittadini”, senza che ciò sia temperato né dalla presenza di collegi uninominali, né dalla strutturazione del sistema attraverso circoscrizioni che, assicurando liste corte, garantiscano all'elettore “l'effettiva conoscibilità” dei candidati e “con essa l'effettività della scelta e la libertà del voto”, realizzando, per l'attribuzione del premio, una lista lunghissima di settanta candidati. Il sistema appare quindi

²⁴ Assegnano 1 seggio: Friuli, Umbria, Basilicata; 2 seggi: Piemonte 2, Lombardia 2, Lombardia 4, Veneto 1; Liguria, Marche, Lazio 2, Abruzzo; 3 seggi: Piemonte 1, Lombardia 3, Campania 2; 4 seggi: Veneto 2, Toscana, Campania 1; 5 seggi: Lombardia 1, Emilia-Romagna, Lazio 1, Puglia.

difficilmente conciliabile con i criteri individuati dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 1 del 2014.

5. Il premio di governabilità alla prova dei criteri di ragionevolezza stabiliti dalla Corte costituzionale

Non si prenderanno qui in considerazione le critiche più radicali al premio di maggioranza in quanto tale²⁵. Una parte della dottrina ritiene infatti che il premio sia sempre incostituzionale, poiché altera artificialmente la rappresentanza parlamentare costruendo la composizione delle Camere sulla base della promessa di una coalizione stabile. Nei sistemi caratterizzati dal divieto di vincolo di mandato, tuttavia, tale promessa non può essere giuridicamente garantita: qualora la maggioranza formatasi grazie al premio si dissolva, la composizione delle Camere continua a riflettere un equilibrio artificiale tra le forze politiche costruito sulla base di un sistema di alleanze che può sempre essere modificato.

Analogamente, non verrà qui sviluppata la critica relativa al ballottaggio nazionale tra liste o coalizioni, che pure solleva seri dubbi di compatibilità con la logica dei sistemi rappresentativi²⁶. È noto, infatti, che il ballottaggio costituisce un meccanismo tipico per l'elezione nei collegi uninominali o delle cariche monocratiche, mentre appare difficilmente giustificabile quando venga applicato a un collegio plurinominale nazionale chiamato a determinare nel suo complesso la distribuzione dei seggi di un'assemblea parlamentare.

Si può tuttavia prescindere da queste obiezioni più radicali e limitare l'analisi ai criteri elaborati dalla Corte costituzionale nelle sentenze relative al Porcellum e all'Italicum. In tali decisioni il premio di maggioranza non è stato ritenuto in sé incompatibile con la Costituzione, ma è stato sottoposto a un test di ragionevolezza che appare fondato su tre condizioni: la presenza di una soglia minima significativa, la proporzionalità dell'entità del premio e la ragionevole idoneità del meccanismo a perseguire l'obiettivo

²⁵ In proposito si rinvia, anche per la bibliografia, al paragrafo dedicato ai *Sistemi elettorali con premio di maggioranza* in L. SPADACINI, *Il divieto di mandato imperativo e la responsabilità politica del parlamentare di fronte al principio democratico*, in *Rafforzare la democrazia. Per un voto libero e un mandato responsabile*, a cura di N. D'ANZA, A. PERTICI, N. STRANGIS, Giappichelli, Torino, p. 115 ss.

²⁶ Sul punto si rinvia a D. CASANOVA, L. SPADACINI, *Il ballottaggio nazionale tra liste: la sentenza Corte cost. n. 35 del 2017 e il de profundis per i sistemi majority assuring*, in *Osservatorio Costituzionale*, n. 2/2017.

della governabilità che giustifica l'alterazione del rapporto proporzionale tra voti e seggi²⁷.

Alla luce di questi criteri occorre allora chiedersi se il premio previsto dalla proposta di riforma superi o meno tale test di ragionevolezza.

Un primo elemento problematico riguarda la previsione di due premi nazionali distinti, uno per la Camera e uno per il Senato. Un simile meccanismo può infatti condurre all'attribuzione dei premi a soggetti politici diversi nelle due Camere. In tal caso – ipotesi tutt'altro che teorica, come attestato empiricamente dalle elezioni del 2006²⁸ – il sistema dei premi potrebbe persino rendere più difficile la formazione di una maggioranza parlamentare. L'alterazione del rapporto tra voti e seggi e la compressione del principio di uguaglianza del voto non troverebbero dunque alcuna giustificazione nell'obiettivo della governabilità.

In questa prospettiva si possono individuare diverse ipotesi di irrazionalità applicativa del meccanismo premiale:

- a) premi attribuiti a soggetti politici diversi nelle due Camere;
- b) ricorso al ballottaggio in una sola Camera quando nell'altra il premio sia già scattato al primo turno²⁹;
- c) ballottaggio in una Camera e riparto proporzionale nell'altra³⁰;
- d) premio attribuito al primo turno in una Camera e impossibilità di ricorrere al ballottaggio nell'altra³¹.

In tutte queste ipotesi il sistema produce una significativa alterazione della rappresentatività parlamentare senza garantire la formazione di una maggioranza stabile nelle due Camere. Anzi, in alcuni casi l'alterazione della distribuzione dei seggi

²⁷ Infatti, il sistema dei premi regionali al Senato è stato considerato illegittimo anche per una ragione specifica, ossia per alterare ogni risultato elettorale regionale senza produrre con certezza una maggioranza nel complesso dell'assemblea.

²⁸ Nel 2006 alla Camera il centrosinistra ottenne il 49,81% dei voti contro il 49,74% del centrodestra, mentre al Senato ottenne il 48,96% contro il 50,21%. Se ci fosse stato un premio nazionale, il Senato avrebbe avuto una maggioranza assoluta di centrodestra, opposta a quella della Camera.

²⁹ Per esempio, quando il vincitore ottiene il 40,1% contro il 39% alla Camera ma il 39,9% contro il 39% al Senato.

³⁰ Per esempio, quando il vincitore ottiene il 37% contro 35,1% alla Camera e il 39% contro il 34,9% al Senato.

³¹ Per esempio, quando il vincitore ottiene il 40,1% contro 34,9% alla Camera e il 39,9% contro 34,9% al Senato.

prodotta dal premio potrebbe addirittura impedire la formazione di una maggioranza che sarebbe invece possibile con un riparto proporzionale. Ne consegue che il sacrificio del principio di uguaglianza del voto non risulta dunque giustificato dall'interesse costituzionale della governabilità individuato dalla Corte costituzionale.

In secondo luogo, occorre chiedersi se l'entità del premio sia ragionevole alla luce delle sentenze della Corte costituzionale. Per rispondere a questa domanda bisogna considerare anzitutto che il premio proposto è fisso nella sua entità (70 seggi alla Camera e 35 al Senato), ancorché, qualora determini l'attribuzione al vincitore di un numero di seggi superiore a 230 alla Camera e 114 al Senato, comporti la sottrazione alle liste di collegio plurinominali della coalizione di un numero di seggi pari all'eccesso rispetto a tale tetto. Il premio proposto, al netto del tetto, è dunque sostanzialmente misurabile in circa il 12-13%, diversamente dai premi di Porcellum e Italicum che erano inversamente proporzionali alla percentuale raccolta dal vincitore: più bassa era la percentuale di voti ottenuta dal vincitore, maggiore il numero di seggi assegnati in premio per raggiungere la quota fissa del 55% dei seggi in palio. Il nuovo sistema di premio, invece, può portare a un numero di seggi superiore o inferiore a quello assicurato da Italicum e Porcellum. Il che è in sé – in effetti – una dinamica più ragionevole di quella del premio garantito da Porcellum o Italicum.

Un primo problema, però, è se sia ragionevole che il tetto del premio sia fissato in modo da produrre per il vincitore il 60% dei seggi, anziché il 55% previsto da Porcellum e Italicum. È possibile sostenere che tale premio sia, in tali casi, irragionevolmente eccessivo. Nella logica della giurisprudenza costituzionale, infatti, la compressione del principio di rappresentatività e dell'uguaglianza del voto deve essere limitata allo stretto necessario per garantire la governabilità. Consentire che il premio conduca la maggioranza al 60% dei seggi sembra eccedere tale limite. Il tetto di 230 seggi alla Camera potrebbe quindi essere ritenuto eccessivo e sarebbe più coerente con i criteri indicati dalla Corte un limite pari al 55% dei seggi, ossia 212 seggi sui 384 in palio. Oltre tale quota, infatti, ci sarebbe un'eccessiva compressione della rappresentatività del Parlamento e dell'uguaglianza dei voti degli elettori senza che sia giustificata in termini di governabilità. Si tenga conto, in particolare, che il 60% dei seggi, ossia i 3/5, rappresenta una soglia di garanzia: per esempio per eleggere i giudici della Corte costituzionale dopo il terzo scrutinio o per eleggere i membri del Consiglio Superiore della magistratura.

Un terzo profilo riguarda la soglia per l'attribuzione del premio e il ricorso al ballottaggio. Il sistema prevede infatti la possibilità di accedere al secondo turno

quando due liste o coalizioni abbiano superato il 35% dei voti. In tale ipotesi, tuttavia, il premio non garantisce affatto la formazione di una maggioranza parlamentare stabile. Il vincitore del ballottaggio potrebbe non disporre di una maggioranza e potrebbe persino trovarsi all'opposizione qualora altre forze politiche formassero una maggioranza alternativa.

Anche in tal caso, dunque, la compressione del principio di rappresentatività delle Camere e di uguaglianza dei voti non appare giustificato in termini di governabilità, così che la previsione dell'assegnazione del premio a liste che abbiano ottenuto tra il 35 e il 40% dei voti appare irragionevole. E in effetti, appare dunque possibile concludere che una soglia del 35 per applicare il premio sia irragionevolmente bassa, *tout court*. Del resto, con una soglia così bassa, non restano che due possibilità. La prima è quella di prevedere un premio molto elevato, determinando l'assegnazione di un numero di seggi sufficienti a governare, ma in tal caso difficilmente potrà riconoscersi come ragionevole la distorsione della rappresentanza prodotta. Oppure si dà un premio più contenuto (in realtà, non molto contenuto nella proposta in commento), ma allora si incorre nel vizio di irragionevolezza già illustrato. Tutto concorre dunque a ritenere che, alla luce della giurisprudenza costituzionale, difficilmente possano considerarsi ragionevoli soglie significativamente inferiori al 40% o premi idonei a determinare una maggioranza di seggi sensibilmente superiore a quella del 55% già prevista a livello nazionale dal Porcellum e dall'Italicum.

6. L'indicazione del candidato alla Presidenza del Consiglio tra divieto di vincolo di mandato e forma di governo parlamentare

Infine, merita una considerazione la previsione secondo cui, al momento della presentazione delle liste, le coalizioni o le singole liste debbano indicare la “persona da proporre per l'incarico di Presidente del Consiglio dei ministri”. Nella relazione illustrativa tale indicazione viene qualificata come un mero “elemento di trasparenza dell'offerta politica”, privo di effetti vincolanti e tale da lasciare “salve le prerogative costituzionali del Presidente della Repubblica”.

In realtà, la disposizione non sembra porre tanto un problema rispetto ai poteri del Capo dello Stato, quanto piuttosto rispetto ai principi costituzionali della forma di governo parlamentare e al divieto di vincolo di mandato di cui all'art. 67 Cost.³²

Il punto non riguarda infatti la nomina del Presidente del Consiglio, che resta prerogativa del Presidente della Repubblica, bensì la fase delle consultazioni attraverso le quali le forze politiche formulano le proprie indicazioni in ordine alla formazione del Governo. Si tratta di una prassi costituzionale non formalizzata, che si colloca nell'ambito della dialettica politica tra il Capo dello Stato e i gruppi parlamentari e che è funzionale alla costruzione di una maggioranza parlamentare.

Proprio per questa ragione la prassi delle consultazioni è caratterizzata da un elevato grado di flessibilità. In alcune circostanze le forze politiche possono convergere attorno a una leadership chiaramente individuata, rendendo agevole la formulazione di una proposta condivisa al Presidente della Repubblica. In altri casi, invece, la mancanza di una leadership definita o la complessità del quadro politico possono rendere necessario un ruolo più attivo del Capo dello Stato nella individuazione della figura chiamata a guidare il Governo. L'esperienza repubblicana offre diversi esempi di governi nati proprio in assenza di una previa indicazione da parte delle forze politiche.

In un sistema parlamentare, dunque, la formulazione di una proposta per l'incarico di Presidente del Consiglio appartiene alla sfera della discrezionalità politica delle forze parlamentari e non può essere rigidamente predeterminata dalla legge elettorale. La previsione legislativa in esame interviene invece a disciplinare una fase del processo di formazione del Governo che la Costituzione lascia volutamente alla dinamica politica tra Parlamento e Presidente della Repubblica.

Il problema si collega inoltre al divieto di vincolo di mandato sancito dall'art. 67 Cost. La formazione della maggioranza parlamentare dipende infatti dalle decisioni dei singoli parlamentari, i quali non sono giuridicamente vincolati da alcun mandato ricevuto dagli elettori, neppure con riferimento alla scelta del Governo da sostenere o della sua leadership. Naturalmente, sul piano politico, è del tutto plausibile e anche auspicabile che i parlamentari sostengano le leadership dei rispettivi partiti, ma questo

³² Per una diversa impostazione, per la quale, “la presentazione del candidato premier [...] non appare affatto incostituzionale in quanto il potere di nomina presidenziale ex art. 92 è connesso alla capacità di conseguire la fiducia ex art. 94”, si veda il paragrafo *La riforma elettorale a Costituzione invariata: condivisibile con alcuni caveat* di S. CECCANTI, *Il progetto di revisione della forma di governo italiana*, in *Rassegna parlamentare*, n. 3/2025, p. 592 s.

deve essere il risultato del buon funzionamento della rappresentanza politica, non l'effetto di un vincolo giuridico.

Da questo punto di vista la previsione legislativa presenta almeno due profili problematici.

Da un lato, essa sembra priva di reali effetti giuridici, come del resto riconoscono gli stessi proponenti affermando che l'indicazione non ha valore vincolante. Se non vincola né il Presidente della Repubblica né i parlamentari, è lecito chiedersi quale sia il significato normativo di una simile disposizione e se non vi sia il rischio di attribuire rilievo formale a un elemento che non può produrre effetti giuridici e che dunque è destinato a confondere gli elettori nell'espressione del voto piuttosto che a configurarsi come "elemento di trasparenza dell'offerta politica", per richiamare il testo della relazione accompagnatoria del progetto di legge.

Dall'altro lato, la disposizione appare idonea a produrre una torsione del funzionamento della forma di governo parlamentare, nella misura in cui tende a simulare, senza una corrispondente revisione costituzionale, una sorta di elezione diretta del Presidente del Consiglio. Questo rischio è accentuato dalla connessione tra l'indicazione del candidato alla Presidenza del Consiglio e il meccanismo del premio di governabilità. In tal modo il voto degli elettori potrebbe essere percepito come una scelta diretta sulla persona chiamata a guidare il Governo, trasformando di fatto le elezioni parlamentari in una sorta di elezione indiretta del capo dell'esecutivo. Ed anzi, per il tramite del premio, si rischia che sia la composizione delle Camere una derivata della valutazione degli elettori sui candidati Presidenti del Consiglio piuttosto che il viceversa. A ciò non vale obiettare che spesso, sul terreno politico, è ciò che accade anche in altri ordinamenti parlamentari di sicura tradizione democratica. Infatti, il punto è qui che vi sia una emersione giuridico-formale di una candidatura che è nell'ordine del regolare funzionamento dei sistemi democratici di tipo parlamentare fino a che resti, appunto, sul terreno politico e delle prassi o convenzioni costituzionali.

Si determinerebbe così, invece, una tensione con i principi fondamentali della forma di governo parlamentare, nella quale il Governo, sul piano giuridico-costituzionale, trae la propria legittimazione dal rapporto di fiducia con il Parlamento e non da una investitura diretta del corpo elettorale. L'introduzione legislativa dell'indicazione del candidato alla Presidenza del Consiglio, soprattutto se collegata a meccanismi premiali che incidono sulla distribuzione dei seggi, rischia pertanto di alterare in via surrettizia l'equilibrio della forma di governo, avvicinandola di fatto a una logica di investitura elettorale del capo dell'esecutivo. Si verrebbe così a configurare, senza revisione

costituzionale, una sorta di premierato senza riforma. Proprio per questa ragione, la previsione appare caratterizzata da una significativa ambiguità sistematica e solleva non trascurabili dubbi di compatibilità con i principi della democrazia parlamentare delineata dalla Costituzione.

7. Conclusioni

Le considerazioni svolte nei paragrafi precedenti consentono di mettere in luce come la proposta di riforma presenti una pluralità di profili problematici sotto il profilo costituzionale.

In primo luogo, il meccanismo di formazione del premio di governabilità determina una evidente diseguaglianza tra gli elettori delle diverse circoscrizioni, poiché alcuni territori contribuiscono alla dotazione del premio mediante la sottrazione di seggi alla propria rappresentanza, mentre altri non partecipano a tale contribuzione pur concorrendo alla determinazione del risultato nazionale.

In secondo luogo, l'introduzione di un premio nazionale al Senato appare difficilmente conciliabile con il principio della base regionale dell'elezione stabilito dall'art. 57 Cost. La distribuzione dei seggi nelle singole regioni finirebbe infatti per dipendere da un risultato elettorale nazionale complessivo, con l'effetto di indebolire il collegamento tra il voto espresso nelle singole regioni e la composizione della rappresentanza senatoriale.

In terzo luogo, l'eliminazione dei collegi uninominali determina il ritorno a un sistema integralmente fondato su liste bloccate, senza che ricorrano quelle condizioni – presenza di collegi uninominali o circoscrizioni di dimensioni particolarmente ridotte – che la giurisprudenza costituzionale ha indicato come idonee a rendere tollerabile un simile meccanismo di selezione degli eletti.

Inoltre, il sistema del premio di governabilità solleva ulteriori dubbi di ragionevolezza alla luce dei criteri elaborati dalla Corte costituzionale nelle sentenze n. 1 del 2014 e n. 35 del 2017. In particolare, la previsione di due premi nazionali distinti per le due Camere, l'entità potenzialmente molto elevata del premio e la possibilità che esso scatti anche in presenza di percentuali di voto relativamente contenute sembrano difficilmente giustificabili in relazione all'obiettivo della governabilità che dovrebbe legittimare l'alterazione del rapporto proporzionale tra voti e seggi.

Un ulteriore elemento di criticità riguarda l'obbligo di indicare, al momento della presentazione delle liste, la persona proposta per l'incarico di Presidente del Consiglio dei ministri. Pur qualificata come mera informazione agli elettori e priva di effetti giuridicamente vincolanti, tale previsione appare suscettibile di incidere indirettamente sul funzionamento della forma di governo parlamentare. In particolare, la connessione tra l'indicazione del candidato alla Presidenza del Consiglio e il meccanismo del premio di governabilità tende ad attribuire formalmente al voto degli elettori un significato di investitura del capo dell'esecutivo, introducendo una logica di personalizzazione del voto difficilmente conciliabile con l'assetto costituzionale vigente.

Considerati nel loro insieme, tali elementi sembrano indicare che la proposta non si limita a introdurre singole innovazioni problematiche, ma realizza un modello elettorale che incide simultaneamente su diversi snodi dell'architettura costituzionale della rappresentanza parlamentare. In questa prospettiva, la proposta non sembra limitarsi a modificare alcune tecniche di traduzione dei voti in seggi, ma appare idonea a incidere simultaneamente su tre dimensioni fondamentali dell'ordinamento costituzionale della rappresentanza: l'uguaglianza del voto, la dimensione territoriale della rappresentanza senatoriale e l'equilibrio della forma di governo parlamentare. Proprio la convergenza di tali profili suggerisce l'esigenza di una valutazione particolarmente attenta della compatibilità costituzionale del modello elettorale proposto.