

La nuova versione della proposta di riforma elettorale presentata dalla maggioranza: un'analisi critica ¹

di Lorenzo Spadacini

1. Dalla proposta originaria al nuovo testo

La proposta di riforma elettorale della maggioranza (A.C. 1822, Bignami e altri, *Disposizioni in materia di elezioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica*) è già stata significativamente modificata nel corso dell'avvio dell'esame parlamentare in Commissione Affari costituzionali alla Camera. Nella sua formulazione originaria, essa prevedeva un sistema proporzionale con premio di governabilità, attribuito al primo turno qualora una lista o coalizione avesse raggiunto il 40 per cento dei voti validi, ovvero a seguito di un eventuale ballottaggio tra le forze politiche che avessero superato la soglia del 35 per cento. L'articolato successivamente presentato quale testo base il 27 maggio 2026 ha eliminato il ballottaggio, innalzato al 42 per cento la soglia per l'attribuzione del premio, ridotto il tetto massimo dei seggi attribuibili alla Camera e subordinato l'operatività del meccanismo premiale alla condizione che il premio possa essere assegnato al medesimo soggetto politico in entrambe le Camere.

Alcune di queste modifiche correggono profili particolarmente problematici della proposta iniziale, soprattutto sul piano tecnico e della ragionevolezza del meccanismo. L'abolizione del ballottaggio tra liste elimina un istituto anomalo, difficilmente compatibile con la logica dell'elezione di assemblee rappresentative; l'innalzamento della soglia riduce il rischio che il premio possa essere attribuito a una forza politica dotata di un consenso troppo limitato; la diminuzione del tetto massimo alla Camera attenua, almeno in parte, l'intensità della sovrarappresentazione.

Il nuovo testo, tuttavia, non supera le criticità di fondo e ne introduce alcune ulteriori. Il sistema continua, infatti, a incidere simultaneamente su snodi essenziali

¹Questo testo, elaborato nell'ambito dei lavori del Gruppo di Astrid sulle riforme istituzionali (gruppo coordinato da Enzo Cheli, Stefano Passigli e Cesare Pinelli) costituirà, nella presente formulazione aggiornata al 31 maggio 2026, un capitolo del libro di Astrid, *La riforma elettorale: la proposta della maggioranza e una possibili alternativa*, in corso di stampa, ed. Passigli, Firenze, 2026. Come tutti gli altri capitoli del libro è stata sottoposta a ripetute discussioni nell'ambito del gruppo e si è avvalsa del contributo di diversi suoi componenti.

della rappresentanza parlamentare: l'eguaglianza del voto, la base regionale dell'elezione del Senato, la libertà di scelta degli elettori nella selezione dei candidati e il corretto funzionamento della forma di governo parlamentare. A questi profili si aggiunge ora un problema nuovo: il coordinamento dei premi tra Camera e Senato determina una interferenza tra due procedimenti elettorali che la Costituzione mantiene distinti e autonomi, subordinando la composizione di ciascuna Camera anche all'esito dell'elezione dell'altra.

Nel suo impianto complessivo, la proposta continua dunque a segnare un ritorno a un modello elettorale simile a quello introdotto dalla legge n. 270 del 2005, il cosiddetto Porcellum. Essa abbandona il sistema misto del Rosatellum e ripropone un sistema proporzionale con premio, accompagnato da liste completamente bloccate e non più temperato dalla presenza di candidature uninominali.

2. Struttura del sistema proposto

Occorre anzitutto individuare con precisione le caratteristiche del meccanismo previsto per l'attribuzione dei 400 seggi della Camera dei deputati e dei 200 seggi elettivi del Senato della Repubblica.

La proposta, tanto nella formulazione originaria quanto nel testo successivamente assunto come testo base, non modifica la disciplina dei seggi destinati agli italiani residenti all'estero né quella prevista per la Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, alla quale continua a essere riservato un collegio uninominale per ciascuna Camera. Rimane inoltre invariato il regime applicabile al Trentino-Alto Adige/Südtirol: al Senato i sei seggi sono attribuiti nei collegi uninominali storicamente previsti, mentre alla Camera continua ad applicarsi, limitatamente a tale territorio, il sistema introdotto dalla legge n. 165 del 2017, che prevede quattro collegi uninominali e tre seggi assegnati con formula proporzionale.

Il nuovo sistema si applica quindi ai 384 seggi della Camera e ai 189 seggi del Senato attribuiti nel territorio nazionale, con esclusione della Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste e del Trentino-Alto Adige/Südtirol. Quando il premio non opera, tali seggi sono distribuiti tra le circoscrizioni elettorali esistenti e, all'interno di ciascuna di esse, tra i collegi plurinominali attualmente in vigore. Quando invece il premio viene attribuito, alle circoscrizioni e ai collegi plurinominali in esse compresi sono sottratti, in proporzione alla popolazione, i seggi necessari a costituirne la dotazione.

Il sistema di presentazione delle candidature resta sostanzialmente analogo a quello già previsto nella formulazione originaria, salva l'introduzione delle dichiarazioni di collegamento tra le candidature presentate alla Camera e quelle presentate al Senato.

Tali dichiarazioni servono a individuare il medesimo soggetto politico al quale il premio può essere attribuito in entrambe le Camere.

Le coalizioni o le liste che concorrono al premio devono inoltre depositare il programma e indicare la persona proposta per l'incarico di Presidente del Consiglio dei ministri.

Le liste presentate nei collegi plurinominali non possono contenere più di sei candidati, benché tali collegi — originariamente concepiti per assegnare un numero più limitato di seggi — possano ora arrivare ad attribuirne fino a quattordici sia alla Camera sia al Senato. Restano inoltre previste liste destinate al premio di governabilità, presentate a livello circoscrizionale e comuni alle coalizioni. Il numero dei candidati è proporzionale alla popolazione della circoscrizione o della regione, fino a raggiungere complessivamente settanta candidature alla Camera e trentacinque al Senato. In caso di attribuzione del premio, una quota dei seggi normalmente destinati ai collegi plurinominali viene dunque sottratta alla distribuzione ordinaria e riservata alle liste premiali.

Quanto alle soglie di accesso alla rappresentanza, il sistema mantiene lo sbarramento del 10 per cento per le coalizioni e quello del 3 per cento per le singole liste. Ai fini del risultato della coalizione e del riparto continuano tuttavia a essere computati anche i voti ottenuti dalle liste coalizzate che abbiano superato l'1 per cento ma non il 3 per cento, sebbene tali liste non partecipino direttamente all'assegnazione dei seggi; è inoltre ammessa alla ripartizione, per ciascuna coalizione, anche la lista più votata tra quelle rimaste al di sotto del 3 per cento.

La proposta originaria prevedeva un premio fisso di settanta seggi alla Camera e trentacinque al Senato, attribuito entro il limite massimo di 230 deputati e 114 senatori. Il nuovo testo mantiene l'impianto premiale, ma ne modifica alcuni elementi rilevanti: elimina il ballottaggio; innalza dal 40 al 42 per cento la soglia minima per l'attribuzione del premio; subordina l'operatività del meccanismo alla condizione che esso possa essere applicato, a favore della medesima lista o coalizione, in entrambe le Camere; riduce infine il tetto massimo da 230 a 220 seggi alla Camera e da 114 a 113 seggi al Senato.

Il premio può dunque operare soltanto se la medesima lista o coalizione raggiunge il 42 per cento dei voti in entrambe le Camere. In mancanza di tale condizione, si procede al riparto proporzionale dei 384 seggi della Camera e dei 189 seggi del Senato interessati dalla riforma.

Il premio resta fisso nella sua entità: settanta seggi alla Camera e trentacinque al Senato. Esso si aggiunge ai seggi ottenuti dalla lista o coalizione vincente nel riparto

proporzionale dei restanti 314 seggi alla Camera e 154 al Senato, entro i tetti massimi di 220 deputati e 113 senatori. Rapportati ai soli seggi interessati dal nuovo sistema, tali limiti corrispondono rispettivamente al 57,3 per cento dei seggi della Camera e al 59,8 per cento dei seggi del Senato.

3. Il premio di governabilità: distorsione della rappresentanza e dubbi di ragionevolezza

Il premio di governabilità deve essere valutato anzitutto alla luce della giurisprudenza costituzionale relativa al Porcellum e all'Italicum. In tali decisioni, il premio di maggioranza non è stato ritenuto di per sé incompatibile con la Costituzione, ma è stato sottoposto a un test di ragionevolezza particolarmente rigoroso. La distorsione del rapporto tra voti e seggi deve infatti essere giustificata da una soglia minima significativa, rimanere proporzionata e non eccedere quanto necessario per perseguire l'obiettivo della governabilità.

Le modifiche introdotte nel testo base attenuano alcuni dei profili più problematici della proposta originaria, ma non eliminano i dubbi. L'abolizione del ballottaggio tra liste, così come configurato nella proposta originaria, evita almeno che il premio possa essere attribuito a una lista o coalizione dotata di un consenso inferiore al 42 per cento²; la riduzione dei tetti massimi limita inoltre, almeno in parte, l'intensità della sovrarappresentazione. Il premio resta tuttavia fisso in settanta seggi alla Camera e trentacinque al Senato e può condurre la lista o coalizione vincente fino a 220 deputati e 113 senatori, pari rispettivamente al 57,3 e al 59,8 per cento dei seggi interessati dal nuovo sistema³.

² Il ballottaggio nazionale tra liste o coalizioni solleva, in ogni caso, rilevanti dubbi. Si tratta di un istituto estraneo alla logica ordinaria dei sistemi rappresentativi: il secondo turno è normalmente previsto per l'elezione di cariche monocratiche o, più raramente, nell'ambito di collegi uninominali per la selezione dei singoli parlamentari. Un ballottaggio nazionale tra liste o coalizioni potrebbe inoltre consentire alla forza giunta seconda al primo turno di ottenere il premio anche sulla base di un numero relativamente ridotto di voti, soprattutto in presenza di una diminuzione della partecipazione elettorale al secondo turno. Con specifico riferimento al Senato, resterebbero poi i dubbi derivanti dall'art. 57, primo comma, Cost. e il rischio di esiti divergenti nelle due Camere. Nella configurazione prevista dalla proposta originaria, infine, il premio non avrebbe necessariamente garantito al vincitore la maggioranza assoluta dei seggi, con conseguenti ulteriori dubbi di ragionevolezza.

³ Ai fini della valutazione dell'effettiva distorsione prodotta dal premio, il rapporto percentuale deve essere calcolato non sull'intera composizione elettiva della Camera e del Senato — rispettivamente 400 e 200 membri — ma sui soli seggi ai quali si applica il nuovo meccanismo: 384 alla Camera e 189 al Senato. I seggi residui sono infatti attribuiti secondo discipline elettorali separate e restano estranei sia al riparto proporzionale sia all'eventuale attribuzione del premio. Rapportare il tetto massimo all'intera composizione delle Camere sottostimerebbe quindi l'intensità della

Una simulazione semplificata consente di cogliere concretamente l'intensità della distorsione. Si ipotizzi che una lista o coalizione ottenga il 42,1 per cento dei voti e la principale concorrente il 41,9 per cento, con una dispersione del 5-6 per cento dei voti tra liste non ammesse alla ripartizione. Alla Camera, il premio porterebbe la prima forza a circa 209-211 seggi, mentre la seconda si fermerebbe intorno a 138-140. A fronte di uno scarto di appena 0,2 punti percentuali nei voti, la distanza tra le due forze crescerebbe dunque fino a circa settanta seggi, pari a oltre diciotto punti percentuali dei seggi coinvolti dalla riforma.

Il tetto massimo di 220 seggi alla Camera verrebbe raggiunto, in termini indicativi, da una forza politica collocata attorno al 45 per cento dei voti; al Senato, il tetto massimo sarebbe raggiunto con una percentuale attorno al 47 per cento. Il premio incrementa quindi, quando scatta, la quota di seggi attribuita alla lista o coalizione vincente di circa dodici o tredici punti percentuali rispetto alla percentuale dei voti ottenuti. A tali esiti si aggiungono gli effetti del voto nelle circoscrizioni estero, in Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste e in Trentino-Alto Adige/Südtirol, regolate da discipline distinte ma rilevanti ai fini della consistenza complessiva della maggioranza nelle due Camere.

Considerando congiuntamente le due Camere, i tetti non impediscono inoltre di raggiungere la soglia dei tre quinti dei parlamentari elettivi. Ai 220 deputati e ai 113 senatori inclusi nei rispettivi tetti possono infatti aggiungersi i seggi attribuiti secondo discipline separate, pari a 16 alla Camera e a 11 al Senato. In ipotesi estrema, la lista o coalizione vincente potrebbe così ottenere 236 deputati e 124 senatori, per un totale di 360 parlamentari su 600, esattamente pari ai tre quinti. Si tratta di una soglia rilevante anche per l'elezione di organi di garanzia. Nel solo Senato, la lista o coalizione beneficiaria del premio potrebbe inoltre arrivare, in ipotesi estrema, a 124 senatori elettivi su 200, pari al 62 per cento. Considerando anche gli attuali cinque senatori a vita, la sua incidenza sull'assemblea potrebbe oscillare tra il 60,5 e il 62,9 per cento, a seconda del loro voto. Pur senza raggiungere la soglia dei due terzi, si collocherebbe dunque non lontano da essa. Anche prescindendo da tale ipotesi estrema, la distorsione resta particolarmente intensa al Senato; alla Camera, la riduzione del tetto ne limita soltanto parzialmente l'intensità.

sovrarappresentazione. Va inoltre considerato che i limiti di 220 deputati e 113 senatori non rappresentano necessariamente il numero massimo di seggi complessivamente ottenibili dalla lista o coalizione beneficiaria del premio: a essi possono aggiungersi i seggi eventualmente conquistati nei collegi regolati da discipline distinte.

Il meccanismo presenta inoltre un difetto strutturale: opera secondo due logiche radicalmente diverse. Se la medesima lista o coalizione raggiunge il 42 per cento in entrambe le Camere, il premio produce una forte sovrarappresentazione del vincitore. Se invece tale condizione non ricorre, il sistema funziona come un proporzionale scarsamente selettivo. Gli sbarramenti, attenuati dalle deroghe già richiamate e combinati con il riparto nazionale dei seggi, non sono idonei a produrre un effettivo effetto semplificante sull'offerta politica. La razionalizzazione del sistema viene quindi affidata quasi interamente a un meccanismo premiale intermittente.

Questa logica differisce profondamente da quella propria dei collegi uninominali, anche quando essi siano inseriti in sistemi misti. Nei sistemi premiali, una quota consistente di seggi viene attribuita in blocco al verificarsi di una determinata condizione: se la soglia è superata, il premio scatta; se non lo è, non produce alcun effetto. L'obiettivo di favorire l'aggregazione tra le forze politiche, così da rendere il sistema politico articolato ma sufficientemente ordinato — o quantomeno più facilmente ordinabile — viene sostituito da un meccanismo normativo ad attivazione eventuale.

Diversa è la funzione dei collegi uninominali. Il loro effetto aggregatore opera sempre, collegio per collegio, indipendentemente dal fatto che all'esito complessivo delle elezioni si formi o meno una maggioranza parlamentare. Il collegio induce le forze politiche a selezionare candidature competitive, a costruire alleanze e a cercare un consenso più ampio; non attribuisce artificialmente una maggioranza a chi non l'abbia ottenuta. La possibile formazione di una maggioranza parlamentare è dunque un effetto eventuale e mediato del processo politico di aggregazione innescato dal sistema, non l'esito automatico di un premio.

Per questa ragione, la scelta di sostituire la quota di collegi uninominali prevista dal Rosatellum con un premio destinato a produrre artificialmente effetti aggregativi tra le forze politiche appare particolarmente discutibile. Il nuovo meccanismo non incentiva stabilmente la costruzione di alleanze coerenti e durature: si limita a sovrarappresentare il soggetto che supera la soglia, senza incidere realmente sulle cause della frammentazione. Gli effetti aggregativi perseguiti risultano quindi altamente incerti e potrebbero non prodursi affatto; mentre la distorsione della rappresentanza, qualora il premio scatti, è certa.

Resta ferma, naturalmente, la critica più radicale all'istituto stesso del premio di maggioranza, sviluppata nel Capitolo 7. In un sistema parlamentare rappresentativo, la formazione di una maggioranza politica non dovrebbe essere ottenuta mediante un artificio premiale che attribuisce automaticamente seggi aggiuntivi alla forza più

votata. Chi intenda privilegiare la governabilità dispone di strumenti più lineari: sistemi proporzionali selettivi oppure sistemi maggioritari fondati sui collegi uninominali, a turno unico o a doppio turno.

4. Regimi territoriali differenziati e asimmetrie nell'eguaglianza del voto

Un primo profilo critico riguarda l'esclusione del Trentino-Alto Adige/Südtirol dal sistema ordinario di assegnazione dei seggi per la Camera dei deputati.

Il principio di eguaglianza del voto implica, in linea generale, l'applicazione della medesima legislazione elettorale sull'intero territorio nazionale. Fino al 1993 la disciplina è stata sostanzialmente uniforme per entrambe le Camere, con la sola eccezione della Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, cui è sempre stato assegnato un unico seggio mediante collegio uninominale per ragioni demografiche.

Al Senato, una prima eccezione è stata introdotta con il Mattarellum per il Trentino-Alto Adige/Südtirol, mediante il mantenimento dei collegi uninominali, giustificato da esigenze di tutela della rappresentanza linguistica. Con il Porcellum, la distinzione si è estesa anche alla Camera, ma in forma più limitata, attraverso deroghe agli sbarramenti per le liste rappresentative delle minoranze linguistiche.

La proposta contenuta nel testo base mantiene invece per il Trentino-Alto Adige/Südtirol una disciplina distinta, fondata sulla sopravvivenza del Rosatellum, senza che emergano specifiche ragioni giustificative, secondo quanto previsto nella proposta originaria. Non è evidente, in particolare, perché il nuovo sistema proporzionale con premio non possa essere applicato anche a tale territorio, prevedendo le sole deroghe effettivamente necessarie alla tutela delle minoranze linguistiche.

Questa scelta produce conseguenze rilevanti. I seggi spettanti al Trentino-Alto Adige/Südtirol sono interamente assegnati sulla base del voto espresso in quella circoscrizione, senza che alcuna quota sia destinata alla formazione del premio di governabilità; nelle altre circoscrizioni, invece, una parte dei seggi è sottratta alla distribuzione ordinaria per alimentare il meccanismo premiale.

Ne deriva una evidente asimmetria: alcuni territori contribuiscono alla dotazione del premio mediante la sottrazione di seggi alla propria rappresentanza, mentre altri non vi partecipano affatto. Una situazione analoga riguarda la Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste e il Molise, nonché, al Senato, la Basilicata, i cui seggi sono integralmente assegnati senza contribuire alla formazione del premio.

Peraltro, mentre i voti espressi nei territori del Trentino-Alto Adige/Südtirol e della Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste non concorrono né alle cifre elettorali nazionali delle liste e delle coalizioni né ai fini del raggiungimento della soglia del 42 per cento, ciò

non accade per Molise e Basilicata, che pure, non concorrono alla dotazione del premio. Tali elettori incidono dunque sull'attribuzione del premio pur senza che da quei territori provenga alcuna quota dei seggi destinati ad alimentarlo.

Il sistema consente così che voti espressi in circoscrizioni estranee alla dotazione del premio incidano sulla sua attribuzione, mentre nelle altre circoscrizioni una parte dei seggi viene sottratta alla rappresentanza territoriale. Ne deriva una disomogeneità nell'incidenza del voto difficilmente conciliabile con il principio di eguaglianza di cui all'art. 48 Cost. e con i criteri di ragionevolezza elaborati dalla giurisprudenza costituzionale.

5. Premio nazionale e base regionale dell'elezione del Senato

In dottrina non vi è pieno accordo sul significato del principio della «base regionale» dell'elezione del Senato, previsto dall'art. 57 Cost. Tuttavia, anche 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.

Il problema va letto anche alla luce della distribuzione dei seggi tra le regioni: per il Senato, diversamente che per la Camera, essi non sono attribuiti esclusivamente in proporzione alla popolazione. Ne consegue che, per il Senato, il principio di eguaglianza del voto opera, a rigore, a livello regionale e non nazionale, come avviene anche per il voto degli italiani all'estero. Il voto degli elettori delle regioni sovrarappresentate ha pertanto un peso maggiore nella composizione dell'assemblea. Si tratta di un effetto fisiologico per una Camera che, nelle intenzioni dei Costituenti, avrebbe dovuto rappresentare le comunità politiche regionali.

L'incompiutezza della dimensione regionalista del Senato non incide sul significato dell'art. 57 Cost., che presuppone un'elezione fondata su operazioni elettorali regionali distinte e non su un corpo elettorale nazionale unitario. I voti espressi nelle diverse regioni non hanno infatti lo stesso peso nella composizione dell'assemblea e non possono quindi essere trattati come omogenei all'interno di un unico collegio nazionale. L'osservazione è ulteriormente sviluppata nel Capitolo 7, al quale si rinvia.

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 meccanismi in grado di entrare in conflitto con la base regionale dell'elezione senatoriale. Anche il Porcellum, nella sua formulazione

definitiva, non introdusse un premio nazionale per il Senato: tale soluzione fu abbandonata anche a seguito dell'intervento del Presidente Ciampi.

La sentenza n. 1 del 2014 non può essere invocata a sostegno della tesi opposta, poiché si limita a censurare il premio regionale del Porcellum, senza affrontare la compatibilità di un premio nazionale con la base regionale del Senato.

Una prima significativa deviazione da questo principio si riscontra nel Rosatellum, che ha introdotto anche per il Senato un livello nazionale di operazioni elettorali, limitato però all'ammissione delle liste, mentre la distribuzione dei seggi continua ad avvenire integralmente a livello regionale.

Ben più rilevante è la soluzione prevista dalla nuova proposta, che attribuisce all'Ufficio elettorale centrale nazionale un ruolo decisivo e introduce un premio nazionale di trentacinque seggi per il Senato.

Tali seggi sono sottratti alla distribuzione regionale ordinaria e ricavati dai seggi assegnati ad alcune regioni, nelle quali sono presentati candidati in numero variabile fino a raggiungere i trentacinque seggi complessivi. Essi sono attribuiti in blocco alla lista o coalizione vincente su base nazionale, individuata sulla base dei voti espressi nel territorio nazionale, con esclusione del voto estero.

All'esito del conteggio, i candidati inseriti nelle liste regionali sono assegnati alla lista o coalizione vincente senza che il risultato elettorale della singola regione incida sulla distribuzione del premio. In via teorica, una lista potrebbe quindi ottenere seggi premiali in una regione nella quale non abbia ricevuto alcun voto. I seggi risultano così attribuiti su base esclusivamente nazionale, senza riguardo al voto regionale.

Peraltro, qualora l'attribuzione del premio determini il superamento del tetto massimo di 113 senatori, la lista o coalizione vincente perde i seggi eccedenti nei collegi plurinominali, poiché il premio non può essere attribuito solo parzialmente. La riduzione avviene sulla base di un raffronto nazionale dei resti, con la conseguenza che anche i seggi assegnati nei collegi plurinominali di una regione possono risultare determinati da voti espressi in altre regioni.

Infine, resta invariato il sistema della rappresentanza di genere alla Camera, mentre al Senato il tetto massimo di candidature per genere — pari al 60 per cento — non è più valutato a livello regionale, ma su base nazionale. A questo riguardo, la valutazione può essere più dubitativa sul piano della legittimità costituzionale, dal momento che il principio di pari accesso alle cariche elettive potrebbe essere effettivamente ancorato a una dimensione prevalentemente nazionale. Una criticità permane tuttavia anche sotto questo profilo, poiché le quote di genere finiscono per produrre conseguenze sulla

presentazione delle candidature, che avviene a livello regionale, ma deve tenere conto delle candidature presentate nelle altre regioni.

In conclusione, il sistema proposto entra in tensione con il principio della base regionale dell'elezione del Senato previsto dall'art. 57 Cost. La dislocazione formale dei trentacinque seggi premiali nelle diverse circoscrizioni regionali non muta la natura sostanzialmente nazionale del meccanismo: i seggi sono attribuiti in blocco sulla base di un risultato nazionale complessivo, indipendentemente dal voto espresso nelle singole regioni. Se la rappresentanza senatoriale di una regione può essere modificata in virtù di voti espressi altrove, il collegamento tra voto regionale e composizione dell'assemblea risulta significativamente indebolito. Il premio incide dunque non soltanto sulla proporzionalità della rappresentanza, ma anche sulla dimensione territoriale che la Costituzione ha posto a fondamento dell'elezione del Senato.

A questa criticità si aggiunge quella, distinta, derivante dalla scelta di subordinare l'attribuzione del premio al Senato anche al risultato dell'elezione della Camera.

6. Coordinamento dei premi e autonomia costituzionale delle due Camere

Il nuovo testo introduce un ulteriore profilo problematico, non presente nella formulazione originaria. Il premio di governabilità può essere attribuito soltanto se la medesima lista o coalizione raggiunge la soglia del 42 per cento in entrambe le Camere. Il meccanismo risponde all'esigenza, comprensibile sul piano politico, di evitare che il premio scatti in un solo ramo del Parlamento o che venga attribuito a soggetti politici diversi. Tuttavia, il rimedio adottato solleva un problema costituzionale ulteriore: la composizione di ciascuna Camera finisce per dipendere anche dal risultato dell'elezione dell'altra.

Finché la Costituzione non viene modificata, Camera e Senato restano due organi costituzionali distinti, eletti mediante procedimenti autonomi. Non è il Parlamento a essere eletto unitariamente: sono eletti separatamente la Camera dei deputati e il Senato della Repubblica. Gli artt. 56 e 58 Cost. qualificano entrambe le Camere come elette a suffragio universale e diretto. Ne consegue che il voto espresso per ciascuna Camera deve incidere direttamente sulla composizione di quella Camera, senza essere subordinato all'esito di una diversa competizione elettorale. Se una lista o coalizione raggiunge il 42 per cento dei voti alla Camera ma non al Senato, il premio non viene attribuito neppure alla Camera. Lo stesso accade nell'ipotesi inversa. L'effetto giuridico del voto espresso per una Camera viene così condizionato da un risultato elettorale esterno: la composizione dell'organo non dipende più soltanto dai voti espressi per eleggerlo, ma anche dall'esito di un'altra elezione.

La coincidenza dell'elettorato attivo per Camera e Senato, risultante dalla legge costituzionale n. 1 del 2021, attenua soltanto in apparenza il problema, ma non lo elimina. Restano distinti l'elettorato passivo, le candidature, le liste, le circoscrizioni, i collegi e, soprattutto, la funzione costituzionale del voto: l'elettore è chiamato a scegliere separatamente i deputati e i senatori e può legittimamente orientare in modo diverso le due scelte. Il coordinamento dei premi riduce l'autonomia costituzionale dei due voti, poiché subordina gli effetti dell'uno al risultato complessivo dell'altro.

Si pone così un problema anche rispetto all'art. 48 Cost. Il principio di eguaglianza del voto non riguarda soltanto il peso aritmetico dei voti espressi, ma anche la loro capacità di incidere sulla composizione dell'organo per il quale sono stati conferiti. Il coordinamento dei premi solleva quindi un ulteriore problema rispetto all'art. 48 Cost., poiché incide anche sull'eguaglianza del voto

Per il Senato, la criticità risulta ancora più marcata. Come si è visto, l'art. 57 Cost. stabilisce che l'elezione avvenga «a base regionale». Il premio senatoriale, già problematicamente costruito su un conteggio nazionale, finisce ora per dipendere anche da un secondo risultato nazionale: quello maturato nell'elezione della Camera. La composizione del Senato viene così condizionata non soltanto dai voti espressi in regioni diverse, ma anche dai voti espressi per un organo costituzionale differente.

Non sembra agevole individuare precedenti analoghi negli ordinamenti caratterizzati da bicameralismo elettivo. Una relazione di dipendenza tra le due assemblee può riscontrarsi nei sistemi nei quali una Camera non è elettiva, come accade per la Camera dei Lord, oppure in esperienze storiche nelle quali la composizione del Senato dipendeva da nomine governative. Quando entrambe le Camere derivano direttamente dal voto popolare, invece, i due procedimenti elettorali restano autonomi, anche nei casi in cui siano regolati da formule tra loro coordinate o perseguano l'obiettivo politico di favorire maggioranze coerenti.

La finalità perseguita dal nuovo testo è dunque comprensibile: evitare maggioranze divergenti nei due rami del Parlamento. Ma questa esigenza non può essere soddisfatta con legge ordinaria comprimendo l'autonomia delle due elezioni. Se si ritiene necessario costruire un premio unitario fondato sull'esito complessivo delle due Camere, o configurare il Parlamento come un corpo elettivo unitario ai fini della formazione della maggioranza, occorre intervenire preliminarmente sulla Costituzione. In assenza di una revisione costituzionale, il coordinamento dei premi appare difficilmente compatibile con l'assetto bicamerale vigente.

7. Liste bloccate, liste premiali e compressione della libertà di scelta

La proposta di riforma solleva ulteriori criticità con riferimento al sistema di individuazione degli eletti, come sarà meglio specificato nel Capitolo 9. Nella selezione dei candidati non è riconosciuto alcun potere all'elettore, poiché tutte le liste sono completamente bloccate. Permangono inoltre le pluricandidature: un candidato può presentarsi fino a cinque collegi plurinominali, oltre che nelle liste destinate al premio di governabilità.

La Corte costituzionale, nella sentenza n. 1 del 2014, 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 individuato tre condizioni che attenuano tale criticità: liste bloccate limitate a una parte dei seggi; circoscrizioni di dimensioni ridotte, tali da garantire la conoscibilità dei candidati; presenza di collegi uninominali.

Il sistema previsto dal Rosatellum poteva considerarsi compatibile con tali condizioni, prevedendo collegi uninominali e un numero contenuto di candidati nei collegi plurinominali.

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, il che, secondo la giurisprudenza costituzionale, richiederebbe almeno circoscrizioni con un numero di candidati sufficientemente limitato da garantirne l'effettiva conoscibilità.

È già stato sostenuto e numericamente dimostrato 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 consente che il voto espresso in un collegio favorisca l'elezione di un candidato presentato in un collegio diverso e non conoscibile dall'elettore. Ne consegue che lo stesso sistema non può dirsi conforme ai parametri indicati dalla Corte.

Questo sistema, già criticato con riferimento al Rosatellum, è mantenuto dalla riforma e, per alcuni aspetti, accentuato nei suoi difetti. I collegi plurinominali del Rosatellum erano stati infatti concepiti per assegnare soltanto una parte dei seggi, poiché i restanti erano attribuiti nei collegi uninominali. 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 è tuttavia rappresentato dal modo in cui viene strutturato il premio di governabilità. Alla Camera, come al Senato, 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 liste di coalizione contenenti un numero di candidati variabile da uno a cinque, per un totale complessivo di settanta candidature alla Camera. Occorre allora stabilire se tali liste debbano essere considerate circoscrizionali autonome oppure come parti di un'unica lista nazionale di settanta candidati, ai fini della loro compatibilità con la giurisprudenza della Corte costituzionale. Diversi elementi inducono a ritenere più corretta la seconda interpretazione.

In primo luogo, i candidati destinati al premio 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. Se così fosse, non sarebbe possibile ammettere al voto elettori di circoscrizioni prive di seggi in palio, rispetto alle quali il voto non può 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.

La nuova formulazione accentua ulteriormente questa criticità. La riduzione del tetto massimo dei seggi attribuibili alla lista o coalizione vincente alla Camera — da 230 a 220 — rende infatti più probabile che, una volta aggiunti i settanta seggi premiali, il limite venga superato. Poiché il premio non può essere attribuito solo parzialmente, i seggi eccedenti devono essere sottratti a quelli ottenuti dalla medesima lista o

coalizione nei collegi plurinominali. Ne deriva un aumento del peso relativo degli eletti nelle liste premiali a discapito degli eletti nei collegi plurinominali.

Il punto non è meramente quantitativo. Le liste premiali presentano un collegamento con il territorio ancora più debole rispetto alle liste bloccate dei collegi plurinominali: i candidati sono eletti in blocco sulla base del risultato nazionale e la loro distribuzione tra le circoscrizioni assume un significato prevalentemente formale. La riduzione del tetto massimo alla Camera, pur attenuando in parte l'entità complessiva della sovrarappresentazione, finisce quindi per accentuare il difetto qualitativo del sistema di selezione degli eletti, rafforzando il peso di liste sostanzialmente nazionali sottratte a ogni effettiva possibilità di scelta da parte degli elettori.

Ne discende un sistema nel quale «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, difficilmente conciliabile con i criteri individuati dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 1 del 2014. La nuova versione non riduce dunque la compressione della libertà di scelta degli elettori: sotto questo profilo, la accentua.

8. Indicazione del candidato Presidente del Consiglio e rischio di un premierato di fatto

Le criticità sin qui evidenziate assumono un ulteriore rilievo con riferimento alla 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.

Proprio questa ambiguità costituisce il profilo problematico che occorre richiamare, rinviando per l'analisi più ampia al Capitolo 8. Se l'indicazione non produce effetti giuridici vincolanti, essa assume un significato normativo incerto e rischia di generare negli elettori un'aspettativa fuorviante circa la scelta della guida del Governo. Se invece mira a produrre un vincolo politico-istituzionale, incide su una fase

che, nella forma di governo parlamentare, resta affidata alla dinamica tra Presidente della Repubblica, gruppi parlamentari e rapporto fiduciario con le Camere.

Il punto non riguarda soltanto la prerogativa formale di nomina del Presidente del Consiglio, che resta affidata al Capo dello Stato, ma il rischio di trasformare le elezioni parlamentari in una investitura indiretta del vertice dell'esecutivo. Tale rischio è accentuato dal collegamento con il premio di governabilità e, nella nuova versione, dal coordinamento del premio tra le due Camere. Il voto degli elettori tende così a essere rappresentato come una scelta contestuale della maggioranza parlamentare e della persona chiamata a guidare il Governo, mentre la composizione delle Camere finisce per apparire come una conseguenza di tale investitura.

Si determina così una tensione con i principi della forma di governo parlamentare. Il Governo trae la propria legittimazione dal rapporto fiduciario con il Parlamento e non da una investitura elettorale della persona proposta per l'incarico di Presidente del Consiglio. Anche il divieto di vincolo di mandato di cui all'art. 67 Cost. suggerisce cautela rispetto a meccanismi che tendano a irrigidire preventivamente la dinamica parlamentare successiva al voto.

Per questa ragione, l'indicazione legislativa del candidato, soprattutto se collegata al premio, rischia di produrre senza revisione costituzionale un effetto materiale di premierato, comprimendo il ruolo del Presidente della Repubblica e condizionando la libertà del Parlamento nella formazione e nella gestione del rapporto fiduciario.

9. Conclusioni: un sistema a funzionamento bifronte

Le modifiche introdotte nel testo base correggono alcuni eccessi della proposta originaria, ma non ne superano le criticità di fondo. Eliminano il ballottaggio, innalzano la soglia di accesso al premio e riducono parzialmente i tetti massimi; tuttavia, conservano l'idea che la governabilità possa essere perseguita mediante l'attribuzione eventuale di un consistente blocco di seggi aggiuntivi, anziché attraverso regole capaci di incentivare stabilmente l'aggregazione politica.

Più che uno «Stabilicum», il modello assume così il volto di un *Ianus bifrons*: plebiscitario quando il premio scatta, perché affida alla funzione unificante del leader la produzione artificiale della maggioranza; proporzionale e scarsamente selettivo quando il premio non può operare, con il rischio di restituire Camere nelle quali la formazione di una maggioranza di governo risulta particolarmente difficile.

A questa incoerenza strutturale si aggiungono numerosi profili di possibili illegittimità costituzionali. Il premio produce una significativa alterazione del rapporto tra voti e seggi e solleva dubbi di ragionevolezza rispetto al principio di eguaglianza

del voto. Le discipline territoriali differenziate determinano asimmetrie nell'incidenza dei suffragi. Al Senato, il premio nazionale entra in tensione con la base regionale dell'elezione prevista dall'art. 57 Cost. Il coordinamento dei premi tra le due Camere subordina poi gli effetti del voto espresso per ciascuna assemblea all'esito di una diversa competizione elettorale, con conseguenze problematiche rispetto al carattere diretto del voto e all'autonomia costituzionale dei due procedimenti.

Restano inoltre le criticità derivanti dalle liste integralmente bloccate e dalle liste premiali sostanzialmente nazionali, che comprimono la libertà di scelta degli elettori e indeboliscono il rapporto rappresentativo. L'indicazione preventiva del candidato Presidente del Consiglio, infine, tende a trasformare le elezioni parlamentari in una investitura indiretta del vertice dell'esecutivo, con il rischio di produrre un effetto materiale di premierato senza revisione costituzionale, comprimendo il ruolo del Presidente della Repubblica e la libertà del Parlamento nella formazione e nella gestione del rapporto fiduciario.

Il quadro che ne deriva non è quindi riconducibile a singole imperfezioni tecniche, suscettibili di correzioni marginali. La proposta combina una distorsione premiale intensa e intermittente con un impianto proporzionale privo di adeguati incentivi alla razionalizzazione e presenta, nei suoi diversi elementi, tensioni significative con i principi costituzionali della rappresentanza parlamentare.