

La riforma elettorale e i custodi della Costituzione¹

di Massimo Villone

SOMMARIO. - I. Premessa: referendum e riforme. II. Una legge incostituzionale. II.1. Premio fisso e *reverse engineering*. II.2. Il premio e le soglie di garanzia costituzionale. II.3. Il premio e le maggioranze divergenti. II.4. Liste bloccate e voto agli sconosciuti. II.5. Un Senato che premia i perdenti. II.6. Il bilanciamento impossibile tra valori costituzionali. III. *Quis custodiet Constitutionem?* IV. Una proposta: cambiare rotta.

I. Premessa: referendum e riforme.

L'inattesa sconfitta nel referendum del 22-23 marzo ha avuto un impatto sull'agenda delle riforme della maggioranza di centrodestra. È stata probabilmente archiviata la modifica della Costituzione per il cd premierato, esposta al rischio di un secondo voto popolare negativo. Rimane invece in campo la proposta di una nuova legge elettorale (A.C. 2822). Le ragioni sono ovvie. Da un lato, riprendere l'iniziativa dopo la sconfitta. Dall'altro, recuperare almeno in parte sul premierato con la legge elettorale, e soprattutto favorire con nuove regole il ritorno a Palazzo Chigi nella prossima legislatura.

Nelle ultime ore la maggioranza ha presentato un nuovo testo, prospettato come testo base per i lavori della I Commissione Camera dei deputati. I richiami qui riferiti

¹ Questo lavoro riprende alcuni punti della memoria da me presentata in I Commissione Camera dei deputati il 12 maggio, integrandola ampiamente con un esame analitico dei profili di conformità alla Costituzione. Le simulazioni sono state effettuate con l'IA Claude (Anthropic) versione Opus 4.8, applicata ai dati ufficiali del Ministero dell'Interno - Eligendo per le elezioni politiche del 25 settembre 2022.

all’A.C. 2822 sono al testo modificato². La soglia sale dal 40% al 42%; scompare il ballottaggio; il tetto al premio di maggioranza scende per la Camera dei deputati e il Senato rispettivamente da 230 a 220 e da 114 a 113 seggi; la possibilità di maggioranze diverse nelle due camere si affronta con la previsione che il premio è assegnato alla coalizione che vince superando il 42% in entrambe. In caso contrario, il ballottaggio scompare e si passa al proporzionale puro. Rimangono invece invariati sia il premio fisso di 70 deputati e 35 senatori, sia le liste integralmente bloccate. Invariato, altresì, è per il Senato la distribuzione regionale del premio, attribuito alla coalizione vincente su scala nazionale.

Questo è l’assetto che sarà qui sottoposto all’analisi. Le modifiche, pur significative, mantengono l’impianto complessivo su linee conformi alla valutazione della maggioranza del proprio interesse. Così, non si riduce la misura del superpremio e si mantiene il blocco delle liste, elementi indispensabili perché: a) si abbia un parlamento di nominati docile e subalterno; b) si giunga a maggioranze non lontane da quelle richieste per gli organi di garanzia; c) si abbia uno spazio adeguato per la trattativa sui posti sicuri da distribuire tra gli alleati di coalizione per consentire un accordo. Si elimina invece il ballottaggio, che non è stato mai bene accetto, per la possibilità che una coalizione di perdenti nel primo turno prevalga nel secondo sulla coalizione vincente nel primo. Nulla infine cambia per il Senato nella distribuzione dei seggi di premio.

Il nuovo testo ribadisce che la scommessa fondamentale della maggioranza è confermare il risultato conseguito nelle elezioni del 2022 nel voto politico 2027 (o forse prima), cui è funzionale anche la prospettata accelerazione dei lavori parlamentari. E permangono in larga misura, come si vedrà nell’analisi, le criticità già evidenziate sulla proposta, come era del resto inevitabile mantenendo l’obiettivo dichiarato di volere ad ogni costo evitare il “pareggio” nel prossimo turno elettorale. Ne nascono anzi di nuove, come l’assoggettamento di una Camera al voto espresso per l’altra nel caso che in una soltanto la lista o coalizione vincente superi la soglia del 42%. Oggetto dello studio saranno la struttura del premio e le conseguenze che

² Il nuovo testo è stato presentato dai relatori nella seduta della I Commissione (Affari costituzionali) della Camera del 27 maggio 2026. Per l’analisi delle differenze rispetto al testo originario, v. Camera dei deputati – Senato della Repubblica, Servizi Studi, *Disposizioni in materia di elezioni della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica. A.C. 157, 2236, 2822 (Nuovo testo proposto come testo base)*, Vol. I, Dossier Senato n. 666/1 / Camera n. 591/1, 29 maggio 2026.

ne derivano, le liste bloccate, e le questioni poste dalla base regionale richiesta in Costituzione per l'elezione del Senato.

II. Una legge incostituzionale

La proposta si fonda sulla retorica del binomio governabilità e stabilità (da qui l'etichetta *Stabilicum*). Tre gli strumenti principali adottati: il primo è dato da un premio di maggioranza fisso di 70 deputati e 35 senatori, volto appunto a evitare il pareggio e configurare un governo investito con un voto sostanzialmente popolare; il secondo si trova nelle liste bloccate, che prefigurano in prospettiva assemblee di nominati dai vertici delle forze politiche, docili e subalterne rispetto all'esecutivo; il terzo è un trucco contabile nella assegnazione del premio in Senato, per garantire la stessa maggioranza nelle due Camere.

II.1. Premio fisso e *reverse engineering*.

Per l'A.C. 2822 l'Ufficio centrale nazionale, accertato il raggiungimento di una soglia di almeno il 42% dei voti validi in ciascuna delle due Camere da parte della medesima coalizione o lista, assegna a quella che ha ottenuto la maggiore cifra elettorale nazionale il premio di governabilità pari a 70 seggi alla Camera e 35 seggi per il Senato. La coalizione vincente non può comunque superare un tetto di 220 deputati e 113 senatori (55% e 56,5% sul totale dei seggi).

La novità è nella scelta della cifra fissa. Il *Porcellum* (l. 270/2005) prevedeva un premio in percentuale al vincente di 340 seggi su 630, cioè circa il 54%, a prescindere dai voti effettivamente ricevuti. L'*Italicum* (l. 52/2015) replicava la stessa logica. Per l'A.C. 2822 il premio non è più un'integrazione misurata sui voti: è una dotazione di seggi, scollegata da qualunque parametro di consenso³. La previsione di un premio la cui misura non cambia in ragione dei voti effettivamente ottenuti da chi vince segna la differenza con l'esperienza pregressa. È una scelta da cui deriva, come vedremo, un accumulo di effetti negativi verso i quali è poco efficace, proprio per la novità, una critica che richiami i precedenti.

³ È, come rileva De Minico nell'audizione in I Commissione Camera dei deputati, un premio insensibile agli eventi.

Perché 70, e non 60, o 50, o un premio variabile? La risposta è nei dati del 2022, come dimostra la tabella che segue. Simula l'applicazione dello Stabiliticum ai voti ottenuti dal centrodestra nel 2022 per la Camera dei deputati. La prima colonna a sinistra varia progressivamente il premio fra settanta e zero seggi. La seconda colonna ("Pool") indica i seggi rimasti da distribuire in modo proporzionale, da 314 con il premio di 70 seggi a 384 con il premio a zero⁴. Le altre colonne mostrano i seggi che ciascuna forza del centrodestra otterrebbe in ognuno degli scenari⁵.

⁴ *Nota metodologica per le tabelle.* Dati di partenza: voti validi nazionali dal Ministero dell'Interno, aggregati per le 26 circoscrizioni della Camera e le 18 destinatarie di seggi premio per il Senato. Per il calcolo del 42 per cento di soglia previsto dall'A.C. 2822 nuovo testo base, il denominatore è il «totale nazionale dei voti validi» definito dall'art. 83, comma 1, lettere a), b) e c) (Camera) e dall'art. 16-bis, comma 1, lettere a), b) e c) (Senato): esso esclude esplicitamente le circoscrizioni Valle d'Aosta e Trentino-Alto Adige (art. 2, ultimo periodo, del testo unico Camera, e art. 1, comma 4-bis, del testo unico Senato). Sui voti validi così computati: alla Camera CDX 12.147.226 (44,03 %), CSX+M5S+EU 11.345.860 (41,12 %), A-IV 2.155.820 (7,81 %), totale validi 27.590.103. Al Senato CDX 12.135.847 (44,02 %), CSX+M5S+EU 11.293.671 (40,96 %), A-IV 2.131.023 (7,73 %), totale validi 27.569.675. Composizione delle coalizioni. CDX = Fratelli d'Italia + Lega + Forza Italia + Noi Moderati (NM ammessa via 2-ter come unica lista sub-3 per cento della coalizione). CSX+M5S = Partito Democratico + AVS + M5S + +Europa (quest'ultima ammessa via 2-ter come unica lista sub-3 per cento della coalizione). A-IV = Azione + Italia Viva (lista singola sopra il 3 per cento). Le restanti liste (IC, Italexit, UP, ISP, Vita, ecc.) restano nel denominatore dei voti validi ma fuori dal riparto. Soglia 42 per cento e doppia condizione. L'art. 1, comma 4 del testo unico Camera, come novellato, richiede senza il maggior numero di voti validi in entrambe le Camere sia il 42 per cento di voti validi in ciascuna di esse (art. 83, comma 1, lettere e-ter ed e-quater nuovi). Il CDX 2022 supera il 42 per cento in entrambe le Camere: la soglia è quindi superata e il premio sarebbe attivato. Se in una sola Camera il vincitore restasse sotto il 42 per cento, il premio non scatterebbe in alcuna (art. 83, lett. e-sexies; art. 16-bis Senato, lett. e-sexies); è lo scenario «senza premio» in tabella, rilevante per misurare l'ampiezza della distorsione attribuibile alla sola attivazione del premio. Riparto dei seggi e cap. Sul «pool» (384 seggi Camera escl. Estero, VdA, TAA; 189 seggi Senato escl. Estero, VdA, TAA) si applica il metodo Hare. Nello scenario con premio attivato i 70 seggi della Camera (35 al Senato) sono assegnati alla coalizione vincente e i restanti 314 (Camera) o 154 (Senato) sono distribuiti proporzionalmente fra coalizioni e liste qualificate. L'A.C. 2822 nuovo testo base prevede inoltre un tetto di 220 seggi Camera (art. 83, comma 1, lett. f-bis) e di 113 Senato (art. 16-bis, lett. f-bis); applicati ai voti 2022, il CDX raggiunge 219 alla Camera e 108 al Senato, restando entro il tetto e quindi senza l'innescarsi del meccanismo di riequilibrio del comma 1-ter. I seggi delle circoscrizioni Estero, VdA e TAA (16 alla Camera, 11 al Senato), non oggetto della novella, sono mantenuti nella composizione effettivamente determinatasi nel 2022 e sono identici nei tre scenari: 5 CDX + 5 CSX + 6 Altre alla Camera; 3 CDX + 1 CSX + 7 Altre al Senato. La fonte è il Ministero dell'Interno per il pool e la ricostruzione consolidata nelle Tavole A e B del presente saggio per le quote extra-pool. La cifra del pool si ottiene detraendo dal totale dei seggi (400) il premio (da 70 a 0) e ancora i 16 seggi in cui il modello proporzionale + premio non si applica (Trentino-Alto Adige, Valle d'Aosta, Estero): si parte così da 314 (400 - 70 - 16) e si arriva a 384 (400 - 16 - 0 premio).

⁵ Ovviamente le simulazioni che seguono non sono in alcun modo una previsione del voto politico 2027, in cui potranno vedersi tra l'altro situazioni nuove, come la presenza di Vannacci, o la divisione del centro che nel 2022 correva unito. L'obiettivo è evidenziare il diverso rendimento del modello Stabiliticum rispetto al Rosatellum, in uno scenario in cui competono elettoralmente due coalizioni di forza complessiva più o meno equivalente, composte ciascuna da forze di diverso peso.

Premio (B)	Pool prop.	Fdl	Lega	FI	NM	CDX TOTALE
Rosatellum 2022	—	119	66	45	7	237
70 (Stabilicum)	314	136 +17/+14,3%	46 -20/-30,3%	42 -3/-6,7%	0 -7/-100,0%	224 -13/-5,5%
60	324	133 +14/+11,8%	45 -21/-31,8%	41 -4/-8,9%	0 -7/-100,0%	219 -18/-7,6%
50	334	129 +10/+8,4%	43 -23/-34,8%	41 -4/-8,9%	0 -7/-100,0%	213 -24/-10,1%
40	344	126 +7/+5,9%	42 -24/-36,4%	40 -5/-11,1%	0 -7/-100,0%	208 -29/-12,2%
30	354	123 +4/+3,4%	41 -25/-37,9%	39 -6/-13,3%	0 -7/-100,0%	203 -34/-14,3%
20 Δ	364	119 0/0,0%	40 -26/-39,4%	38 -7/-15,6%	0 -7/-100,0%	197 -40/-16,9%
10 Δ	374	116 -3/-2,5%	39 -27/-40,9%	37 -8/-17,8%	0 -7/-100,0%	192 -45/-19,0%
0 Δ	384	113 -6/-5,0%	38 -28/-42,4%	36 -9/-20,0%	0 -7/-100,0%	187 -50/-21,1%

Tabella 1 — Camera: simulazione del CDX a premio decrescente ($B = 70 \div 0$). I seggi sono riferiti all'assemblea (400 = pool 384 + 16 extra-pool, di cui 5 al CDX, invariati nei tre scenari); i Δ confrontano lo Stabilicum con il Rosatellum 2022 (baseline CDX 237: 235 in Italia e 2 eletti all'estero). Le righe Δ segnalano dove il CDX non raggiunge la maggioranza assoluta (201). Noi Moderati, sotto la soglia del 3%, è comunque ammessa al riparto come prima lista coalizzata rimasta sotto soglia (ripescaggio ex art. 83, comma 1, lettera e), n. 2-ter): i seggi che le competono nel riparto interno sono qui ricompresi nelle quote dei tre maggiori, cui è attribuito anche il premio; è priva di seggi extra-pool alla Camera. Il totale di coalizione non muta. Le righe a premio intermedio illustrano l'andamento; singole celle possono variare di un seggio per l'arrotondamento dei resti Hare. Fonte: Min. Interno - Eligendo.

La coalizione di centrodestra ha ottenuto nel 2022 alla Camera il 43,79% dei voti e 237 seggi con il Rosatellum. Applicando lo Stabilicum agli stessi voti, al centrodestra vanno 224 seggi nel totale dell'assemblea (219 nel pool proporzionale + premio, sotto il tetto di 220, più 5 seggi nelle circoscrizioni fuori del modello proporzionale + premio: Estero, Trentino-Alto Adige, Valle d'Aosta)⁶. Il tetto formalmente non scatta, ma il totale del vincente raggiunge il 56% dell'assemblea. Siamo molto prossimi al risultato elettorale del centrodestra nel 2022 con il Rosatellum. Si desume che la misura del premio guarda al dato 2022 ed è fissata a 70 seggi perché nessuna altra misura avvicinerrebbe quel risultato. Un lavoro di *reverse engineering*.

⁶ Secondo le stime della tabella che Roberto D'Alimonte ha presentato in audizione il 12 maggio — riferite al testo originario, con tetto a 230 — il totale poteva giungere a circa 238 seggi (59,5% su 400).

Analogo ragionamento è possibile per il Senato. Come dimostra la tabella che segue.

Premio (B)	Pool prop.	FdI	Lega	FI	Noi Moderati	CDX TOTALE
Rosatellum 2022	—	66	29	18	2	115
35 (Stabilicum)	154	65 -1/-1,5%	24 -5/-17,2%	21 +3/+16,7%	1 -1/-50,0%	111 -4/-3,5%
30	159	64 -2/-3,0%	24 -5/-17,2%	20 +2/+11,1%	1 -1/-50,0%	109 -6/-5,2%
25	164	62 -4/-6,1%	23 -6/-20,7%	20 +2/+11,1%	1 -1/-50,0%	106 -9/-7,8%
20	169	60 -6/-9,1%	23 -6/-20,7%	19 +1/+5,6%	1 -1/-50,0%	103 -12/-10,4%
15	174	59 -7/-10,6%	22 -7/-24,1%	19 +1/+5,6%	1 -1/-50,0%	101 -14/-12,2%
10 Δ	179	57 -9/-13,6%	22 -7/-24,1%	18 0/0,0%	1 -1/-50,0%	98 -17/-14,8%
5 Δ	184	55 -11/-16,7%	21 -8/-27,6%	18 0/0,0%	1 -1/-50,0%	95 -20/-17,4%
0 Δ	189	54 -12/-18,2%	21 -8/-27,6%	17 -1/-5,6%	1 -1/-50,0%	93 -22/-19,1%

Tabella 2 — Senato: simulazione del CDX a premio decrescente ($B = 35 \div 0$), con la stessa logica della Tabella 1. I seggi sono riferiti all'assemblea (200 = pool 189 + 11 extra-pool, di cui 3 al CDX: i senatori Spelgatti in Valle d'Aosta e Testor in Trentino-Alto Adige per la Lega, Biancofiore in Trentino-Alto Adige per Noi Moderati); baseline Rosatellum CDX 115. Le righe Δ segnalano dove il CDX non raggiunge la maggioranza assoluta (101). Noi Moderati, sotto la soglia del 3%, è comunque ammessa al riparto come prima lista coalizzata rimasta sotto soglia (ripescaggio ex art. 16-bis, comma 1, lettera e), n. 2-ter): i seggi che le competono nel riparto interno sono qui ricompresi nelle quote dei tre maggiori, cui è attribuito anche il premio; conserva inoltre il seggio extra-pool del Trentino-Alto Adige. Il totale di coalizione non muta. Le righe a premio intermedio illustrano l'andamento; singole celle possono variare di un seggio per l'arrotondamento dei resti Hare. Fonte: Min. Interno - Eligendo.

Non meraviglia che la proposta abbia suscitato contrasti nella maggioranza. Il fatto che lo Stabilicum produca uno spostamento marcato negli equilibri interni della coalizione vincente, con un vantaggio per FdI, spiega le turbolenze, già emerse nel confronto pubblico. Il modello premio fisso + proporzionale non è un dispositivo neutro. C'è chi vince e chi perde, e non in modo casuale.

La tabella che segue illustra da altro punto di vista la distorsione della rappresentatività che allontana l'assemblea dalla scelta degli elettori⁷.

⁷ Indici. La «sovrarappresentazione del vincitore» è la differenza, in punti percentuali, fra la quota di seggi sul totale dell'assemblea (400 / 200) e la quota di voti validi nazionali del vincitore (CDX): è la grandezza che la Corte costituzionale, nelle sentenze n. 1 del 2014 (cons. dir., § 4) e n. 35 del 2017, ha indicato come parametro

CAMERA DEI DEPUTATI — totale assemblea 400 seggi

Sistema elettorale	CDX	CSX+M5S	A-IV	Altre	Sovrarapp vincente	Scarto seggi	Moltip. scarto
Voti validi 2022 (%)	44,03	41,12	7,81	—	scarto voti	+2,90 pp	—
Rosatellum 2022 seggi	237 (59,25%)	135 (33,75%)	21 (5,25%)	7 (1,75%)	+15,22 pp	+25,50 pp	8,78×
AC 2822 premio attivato	224 (56,00%)	144 (36,00%)	26 (6,50%)	6 (1,50%)	+11,97 pp	+20,00 pp	6,89×
AC 2822 senza premio	187 (46,75%)	175 (43,75%)	32 (8,00%)	6 (1,50%)	+2,72 pp	+3,00 pp	1,03×

Tabella 3 — Camera 2022: distribuzione dei seggi nei tre sistemi (Rosatellum effettivo; A.C. 2822 con e senza premio), su 400 seggi. Le quote di voto sono calcolate al netto di Valle d'Aosta e Trentino-Alto Adige, coerentemente con il denominatore della soglia del 42% (sull'insieme dei voti validi la quota del CDX è il 43,79%). La «sovrarappresentazione» è lo scarto in pp fra quota di seggi e quota di voti del CDX; lo «scarto seggi» è la differenza fra le quote di seggi di CDX e CSX+M5S; il «moltiplicatore» è il loro rapporto (1 = proporzionalità piena; oltre = amplificazione). Fonte: Min. Interno - Eligendo.

SENATO DELLA REPUBBLICA — totale assemblea 200 seggi

Sistema elettorale	CDX	CSX+M5S	A-IV	Altre	Sovrarapp vincente	Scarto seggi	Moltip. scarto
Voti validi 2022 (%)	44,02	40,96	7,73	—	scarto voti	+3,06 pp	—
Rosatellum 2022 seggi	115 (57,50%)	68 (34,00%)	9 (4,50%)	8 (4,00%)	+13,48 pp	+23,50 pp	7,69×
AC 2822 premio attivato	111 (55,50%)	69 (34,50%)	13 (6,50%)	7 (3,50%)	+11,48 pp	+21,00 pp	6,87×
AC 2822 senza premio	93 (46,50%)	84 (42,00%)	16 (8,00%)	7 (3,50%)	+2,48 pp	+4,50 pp	1,47×

Tabella 4 — Senato 2022: stessa lettura su 200 seggi. Per la definizione degli indici e di «pp» si rinvia alla Tabella 3. Quote di voto al netto di Valle d'Aosta e Trentino-Alto Adige (CDX 44,02%). Fonte: Min. Interno - Eligendo.

dell'«eccessiva divaricazione fra la composizione dell'organo della rappresentanza politica e la volontà dei cittadini espressa attraverso il voto». Il «moltiplicatore dello scarto» misura di quante volte il sistema elettorale ingrandisce uno scarto in voti in scarto in seggi (scarto seggi CDX-CSX in pp ÷ scarto voti CDX-CSX in pp): per un sistema perfettamente proporzionale tende a 1; valori superiori segnalano amplificazione strutturale dello scarto.

Il premio di maggioranza è stato già portato all'attenzione della Corte costituzionale. La sentenza 1/2014 ha bocciato il premio del 55% del Porcellum, non per la percentuale in sé, ma per l'assenza di una soglia minima di voti. Si rendeva possibile una «illimitata compressione della rappresentatività dell'assemblea parlamentare» e una «eccessiva divaricazione tra la composizione dell'organo della rappresentanza politica [...] e la volontà dei cittadini espressa attraverso il voto» (punto 3.1 cons. dir.). La sentenza n. 35 del 2017 ha salvato la soglia del 40% prevista dall'Italicum, ritenendola “non in sé manifestamente irragionevole, poiché volta a bilanciare i principi costituzionali della necessaria rappresentatività della Camera dei deputati e dell'eguaglianza del voto, da un lato, con gli obiettivi, pure di rilievo costituzionale, della stabilità del governo del Paese e della rapidità del processo decisionale, dall'altro” (punto 6 cons. dir.). Ma non si può ammettere «una tale distorsione della rappresentatività da comportarne un sacrificio sproporzionato, rispetto al legittimo obiettivo di garantire la stabilità del governo del Paese e di favorire il processo decisionale». Inoltre, «ogni sistema elettorale, se pure deve favorire la formazione di un governo stabile, non può che essere *primariamente* destinato ad assicurare il valore costituzionale della rappresentatività» (punto 9.2 cons. dir., corsivo aggiunto)

La menzione della rappresentatività come valore primario cui deve essere destinato un sistema elettorale è significativa. Ma la formulazione di principio non basta di per sé a porre argini definiti. In specie, la sent. 35/2017 non fissa il 55% come limite costituzionale insuperabile del premio⁸. La Corte dice piuttosto che in quel caso specifico, con quella soglia di voti e con quella struttura del premio, il bilanciamento è ancora sostenibile. Spostare anche un solo elemento — soglia, struttura, tetto — abbandonerebbe il punto di equilibrio salvato, aprendo un interrogativo sulla possibilità di un nuovo e diverso equilibrio. Interrogativo inevitabile con lo Stabiliticum, che li sposta tutti.

Il premio non distorce soltanto il rapporto fra le coalizioni: redistribuisce la rappresentanza anche all'interno di ciascuna, e fra esse e le forze terze. La tabella che segue isola questo effetto. Confronta i seggi che ogni forza otterrebbe con lo

⁸ È la dottrina a leggere il 55% dell'Italicum come il punto che la Corte ha tollerato e oltre il quale il legislatore farebbe bene a non spingersi. È la lettura di Spadacini nell'audizione in I Commissione Camera dei deputati del 28 aprile.

Stabilicum e con il riparto integralmente proporzionale, indica in quante regioni li conquista, e misura il guadagno o la perdita che il premio le procura.

Forza	Seggi Stabilicum	Regioni	Seggi prop. (premio 0)	Regioni	Effetto del premio
Fdi (CDX)	65	18	54	18	+11 seggi (+20,4%)
Lega (CDX)	24	14	21	14	+3 seggi (+14,3%)
FI (CDX)	21	12	17	12	+4 seggi (+23,5%)
NM (CDX)	1	0	1	0	0
PD (CSX+M5S)	35	16	42	17	-7 seggi (-16,7%)
M5S (CSX+M5S)	28	16	34	17	-6 seggi (-17,6%)
AVS (CSX+M5S)	6	6	8	9	-2 seggi (-25,0%)
+Europa (CSX+M5S)	0	0	0	0	—
A-IV	13	8	16	9	-3 seggi (-18,8%)

Tabella 5 — Senato 2022: seggi per forza politica con lo Stabilicum (premio attivo) e con riparto proporzionale (premio a zero), all'assemblea (200), coerenti con le Tabelle 2 e 4. L'«effetto del premio» è (seggi Stabilicum - seggi proporzionali) / seggi proporzionali. Il riparto interno alle coalizioni considera le liste sopra il 3% e, in più, la prima lista coalizzata rimasta sotto soglia, ammessa via ripescaggio (2-ter): Noi Moderati per il CDX, +Europa per il CSX+M5S. I seggi che competono loro nel riparto interno sono qui ricompresi nelle quote delle liste maggiori della rispettiva coalizione, cui è attribuito anche il premio; per NM resta distinto il seggio extra-pool del Trentino-Alto Adige. I totali di coalizione non mutano. Le colonne «regioni» indicano in quante delle 18 regioni del pool ciascuna forza ottiene seggi: per le liste diffuse come A-IV il numero si riduce dal proporzionale (9) allo scenario con premio (8), per la concentrazione descritta al §II.5. Fonte: Min. Interno - Eligendo.

La tabella ci dice che il premio non comprime il pluralismo in modo neutro: lo redistribuisce. Le forze minori della coalizione vincente (Lega e Forza Italia) non sono penalizzate, ma hanno un guadagno relativo in seggi. Accade il contrario tra le forze del fronte sconfitto: PD, M5S, e soprattutto AVS, la più piccola lista qualificata, che cede un quarto della sua rappresentanza proporzionale, e la terza forza, A-IV. Lo stesso si legge sul territorio, dove la presenza delle forze che perdono si riduce: AVS da nove a sei regioni, A-IV da nove a otto, mentre Fdi resta in

diciotto. Il modello premio + proporzionale non è neutro nemmeno sul pluralismo: c'è chi vince e chi perde, e non in modo casuale.

C'è, però, quel che la tabella non mostra. Noi Moderati e +Europa restano a zero seggi in entrambi gli scenari, ma sono escluse dalla soglia di sbarramento del 3%, non dal premio Un riparto proporzionale che mantenga quella soglia non le recupera. Il proporzionale «cura» la disproporzionalità prodotta dal premio, non quella data dalla soglia. Recuperare il pluralismo delle forze più piccole richiederebbe un intervento diverso e ulteriore.

II.2. Il premio e le soglie di garanzia costituzionale.

Un premio variabile opera fissando un tetto in seggi al vincente (ad esempio, i 340 seggi previsti dall'Italicum). La misura del premio varia in ragione dei voti conseguiti: diminuisce se i voti aumentano, e viceversa. È la logica che la sent. 35/2017 ha ritenuto compatibile con la Costituzione. Il premio fisso funziona all'opposto. È una misura predeterminata che si cumula ai seggi conseguiti con i voti nella quota proporzionale.

La simulazione qui presentata dimostra che lo Stabiliticum applicato al voto 2022 attribuisce al vincente 219 seggi nel pool proporzionale + premio, restando appena sotto il tetto di 220, e 224 nell'assemblea una volta sommati i 5 seggi conquistati fuori del modello proporzionale + premio (Trentino-Alto Adige, Valle d'Aosta, Estero). Lo stesso meccanismo opera al Senato, dove la coalizione vincente otterrebbe 108 seggi nel pool, sotto il tetto di 113, e 111 nell'assemblea.

Sono cifre che assumono un peso particolare, segnando il punto in cui l'esito del voto avvicina o incrocia le maggioranze qualificate che la Costituzione prevede per gli organi di garanzia. In una seduta congiunta delle Camere siamo a una distanza comunque breve dai tre quinti dei componenti. Ne segue la possibilità di non essere lontani dai voti necessari per eleggere il Presidente della Repubblica, cinque giudici della Corte costituzionale, e i membri laici del CSM. Una manciata di voti non sarebbe difficile da trovare attraverso defezioni minime nelle opposizioni o piccoli accordi qualificabili come voto di scambio.

Un solo argine rimane. La revisione costituzionale, ai sensi dell'art. 138 Cost., richiede la maggioranza assoluta dei componenti in seconda deliberazione; e la maggioranza dei due terzi per sottrarsi al referendum confermativo. Due terzi dei

componenti sono 267 deputati e 134 senatori. Lo Stabilicum non li raggiunge in nessuna delle due Camere. La conclusione è che lo Stabilicum apre al vincente la strada per la modifica della Costituzione, ma non gli assicura di riuscire ad evitare il referendum. L'ultima difesa della Costituzione, come dimostra la storia anche recentissima, resta nelle mani del popolo sovrano.

Non manca, peraltro, chi difende l'impianto dell'A.C. 2822. L'argomento corre essenzialmente così: la soglia del 42% è addirittura superiore al 40% già assolto dalla Consulta per l'Italicum, mentre il premio effettivo, misurato dalla differenza fra i seggi del vincente con e senza il premio, non supererebbe il 12% del totale⁹. Rimarrebbe in tal modo al di sotto del 15% che la Corte aveva ritenuto compatibile con la Costituzione. Il tetto massimo di 220 e 113 seggi sarebbe anzi una garanzia ulteriore introdotta dal legislatore.

Ma la sent. 35/2017 non convalida un premio del 15% in astratto. Convalida un premio del 15% legato a una soglia del 40% di voti validi e con tetto al 55% dei seggi, in un sistema (interamente) proporzionale corretto.

Spostare anche uno solo di questi tre elementi cambia il punto di equilibrio. L'A.C. 2822 sposta il tetto al 55% e 56,5%, cui vanno ancora aggiunti i seggi esclusi dal modello proporzionale più premio. La disproporzionalità che la Corte censura si misura sullo scarto fra voti e seggi nel risultato finale. Quel che la 1/2014 chiama «divaricazione tra la composizione dell'organo della rappresentanza politica e la volontà dei cittadini espressa attraverso il voto» non riguarda la quota nominale del premio, ma l'esito complessivo.

Nel testo originario tale divaricazione poteva raggiungere livelli estremi: secondo la simulazione presentata da D'Alimonte, una coalizione con il 38% dei voti poteva

⁹ L'argomento è svolto da Guzzetta nella sua audizione in I Commissione Camera dei deputati del 5 maggio. Il calcolo del 12% viene dai Servizi Studi di Camera e Senato, nelle Schede di lettura del Dossier n. 666, Vol. I, del 13 aprile 2026 (pag. 13). I Servizi Studi, dopo aver ricordato che la 35/2017 ha giudicato ammissibile un effetto distorsivo di quindici punti (dal 40% di voti al 55% di seggi), calcolano il «valore effettivo» del premio Stabilicum: ottenuto sottraendo dai 70 seggi del premio i seggi che il vincente avrebbe comunque ottenuto in regime proporzionale puro. Il calcolo dà un valore massimo di 46 seggi al 35% di voti, decrescente fino a zero al 60% — e equivalente «al 12 per cento di 384 e all'11,5 per cento della composizione integrale dell'Assemblea». Guzzetta riprende questo calcolo, e lo trasforma in un argomento di costituzionalità: 12% sta sotto 15%, dunque la legge passa il test della 35/2017. Va però detto che il Dossier non conclude che il 12% sia sotto il limite del 15% e che la legge sia quindi costituzionale. Si limita al calcolo. La conclusione politica — la sussunzione del 12% sotto la regola del 15% della 35/2017 — è di Guzzetta, non dei Servizi Studi, che non offrono alcun appoggio testuale alla costituzionalità della proposta.

uscire dalla competizione con 203 deputati su 400, cioè con il 50,8% dei seggi, grazie a un turno di ballottaggio accessibile con una soglia bassissima¹⁰. I

Il nuovo testo base ha soppresso il ballottaggio e innalzato la soglia al 42% in ciascuna Camera: al di sotto di quel livello il premio non scatta e il riparto resta proporzionale. È una correzione che tocca uno dei profili deboli dell'impianto originario, ma non sana il vizio di struttura del premio, che — quando scatta — resta una dotazione fissa di seggi, indifferente al margine sul secondo e all'effettivo consenso del vincente.

Il tentativo di contenere la disproporzionalità è passato anche attraverso la proposta di abbassare il tetto, che il nuovo testo dell'A.C. 2822 ha recepito portandolo da 230 a 220¹¹. Ma non si risolve il vizio di fondo, che è dato non dalla misura ma dalla struttura del premio in seggi fissi al vincente. Anche con un tetto a 215, la coalizione vincente al 49% dei voti arriverebbe al 57,8% dei seggi: sempre fuori dal punto di equilibrio della sent. 35/2017.

Una legge elettorale non può essere “ragionevole” sul piano costituzionale se la sua geometria interna concede al vincente un premio la cui misura prescinde dai voti effettivamente conseguiti.

La giurisprudenza della Corte costituzionale non va letta come assoluzione di una cifra determinata per il premio. È più corretto dedurne che il modello adottato è nel complesso “ragionevole” quando lo scarto tra voti e seggi determinato dal premio si riduce progressivamente con il crescere dei consensi ottenuti dal vincente. Lo Stabilicum fa il contrario. E contribuisce al cumulo di effetti che determina una tensione tra la proposta e i principi desumibili dalla Costituzione.

¹⁰ Il dato è sostanzialmente coincidente con la tabella presentata da D'Alimonte nell'audizione in I Commissione Camera dei deputati il 12 maggio. Nel testo originario, in mancanza del 40% al primo turno, la lett. e-quinquies dell'art. 83 apriva un turno di ballottaggio fra le prime due coalizioni o liste, al quale si accedeva con una soglia di appena il 35% dei voti validi: la più bassa mai prevista, e uno dei punti più deboli dell'impianto originario. Il vincente del ballottaggio conquistava il premio, e con esso la maggioranza assoluta dei seggi (50,8% sui 400 partendo dal 38% dei voti; sfiorando i tre quinti, 59,5%, partendo dal 49%). Il nuovo testo ha soppresso il ballottaggio: ove nessuna coalizione raggiunga il 42% in ciascuna delle due Camere, il premio non è attribuito e il riparto resta integralmente proporzionale.

¹¹ Era la proposta di D'Alimonte: abbassare il tetto da 230 a 220, o a 215. L'A.C. 2822 ha recepito il primo abbassamento, portando il tetto a 220 (Camera) e 113 (Senato). La slide 3 mostrava che, con tetto a 220, il vincente al 47,8% di voti raggiunge esattamente il tetto, e i seggi extra-pool portano comunque a una percentuale fra il 55% e il 59%. La slide 4 ripeteva l'esercizio con tetto a 215: vincente al 46,2% di voti, e percentuale finale fra il 54% e il 58%.

II.3. Il premio e le maggioranze divergenti.

L'A.C. 2822 introduce una novità di rilievo per il premio di maggioranza. Se la coalizione vincente non supera la soglia del 42% in entrambe le Camere il premio non scatta, e si applica integralmente il proporzionale. Il punto è che si passa al proporzionale anche nella Camera in cui la soglia è stata superata. La soluzione vorrebbe evitare che la divergenza fra le due Camere produca ingovernabilità. Un obiettivo anche comprensibile, che però la soluzione adottata da un lato non realizza con certezza, mentre dall'altro genera dubbi di costituzionalità.

Il premio di maggioranza è ben noto nel nostro ordinamento, trovando applicazione per i consigli comunali e regionali. Si tratta, però, di assemblee monocamerali, affiancate da un vertice eletto direttamente. Non si può porre alcun problema di maggioranze divergenti, perché l'assemblea è una sola.

Ma in un bicameralismo paritario ed elettivo, per di più scritto in Costituzione, in cui ciascuna Camera si fonda sulla scelta degli elettori, la possibilità di esiti divergenti nelle due Camere è ineliminabile. Potrebbe ben darsi il caso di una coalizione che in base ai soli voti — pur superando il 42% in una Camera — non raggiunga la soglia nell'altra; o addirittura, sempre in base al solo riparto proporzionale, conquisti la maggioranza assoluta dei seggi in una Camera restando sotto la soglia nell'altra. Scenari forse improbabili, ma di sicuro possibili. In tal caso si applicherebbe il proporzionale in entrambe, la divergenza dei voti rimarrebbe, e la divergenza delle maggioranze pure.

Nessuna legge elettorale, in un contesto definibile come democratico, potrà mai dare l'assoluta certezza che dal voto esca una maggioranza di seggi, e ancor meno che in un sistema bicamerale si produca la stessa maggioranza nelle due assemblee. Se una tale legge si adottasse in un bicameralismo paritario ed elettivo protetto in Costituzione, com'è il nostro, si andrebbe incontro a una sicura incostituzionalità. L'A.C. 2822 non arriva a tanto. Ma la conformità a Costituzione è di certo dubbia, almeno per tre profili.

Il primo. Autonomia di ciascuna Camera (artt. 55, 70 e 94 Cost.). Il bicameralismo paritario non è una variante organizzativa, ma una scelta della Costituzione che attribuisce a ciascuna assemblea la qualità di organo costituzionale autonomo, sovrano nei propri atti, legittimato dal voto per essa espresso. Da questa autonomia

discende che la composizione dell'assemblea deve riflettere i voti espressi nella relativa elezione. Subordinare l'attribuzione del premio in una Camera all'esito dell'altra significa sottrarre alla prima ciò che il voto a essa rivolto avrebbe prodotto. È una forma di interferenza fra elezioni che incide sul nucleo dell'autonomia.

È vero che il legislatore può imporre condizioni di attivazione del premio (soglie minime, quorum). Ma una condizione è legittima fino a che rimane interna alla singola consultazione. Quando è la composizione di un'assemblea costituzionalmente autonoma a essere modificata da un evento esterno — l'esito del voto per l'altra Camera, sostenuto da un diverso corpo elettorale — la condizione non è più una clausola di disegno del sistema, ma una cessione di sovranità dall'una all'altra elezione.

Il secondo. Eguaglianza in uscita del voto (art. 48.2 Cost.). L'elettore che ha votato la stessa lista per le due assemblee può trovarsi in tre situazioni diverse, in funzione di un evento che non dipende da lui. Se la soglia è raggiunta in entrambe le Camere, il suo voto contribuisce all'assegnazione del premio in entrambe e ha un peso uguale a quello degli altri elettori che hanno votato come lui. Se la soglia non è raggiunta in nessuna delle due, il peso rimane eguale per tutti nel riparto interamente proporzionale.

Nello scenario asimmetrico — soglia raggiunta in una Camera e non nell'altra — il voto espresso nella Camera in cui la soglia è stata raggiunta vede sminuita la propria potenziale efficacia premiale per ragioni che non attengono né a quella Camera né al comportamento del suo corpo elettorale. Si crea così una categoria di elettori il cui voto è neutralizzato nei suoi effetti premiali da un fatto interamente estraneo.

L'obiezione possibile è che ogni soglia produce, per definizione, voti che pesano e voti che non pesano: l'elettore di una lista al 2,9% vede il proprio voto disperdersi per il mancato superamento del 3%. È un'obiezione che a prima vista renderebbe indistinguibile la doppia condizione bicamerale dalla soglia di sbarramento. La simmetria però è solo apparente. La soglia di sbarramento è una condizione endogena alla singola elezione: opera sui voti espressi in quella consultazione, si applica a tutti gli elettori della medesima assemblea, ed è interamente interna al circuito rappresentativo che si sta costituendo. La doppia condizione bicamerale è un dispositivo di natura diversa, che si può definire trans-elettorale: l'efficacia del voto espresso per una Camera è neutralizzata da un esito che riguarda un'altra

elezione, sostenuta da un diverso corpo elettorale, ripartito sul diverso disegno circoscrizionale dell'altra Camera. Emerge l'interferenza con un'elezione esterna. Le due situazioni non sono comparabili.

Il terzo. La base regionale del Senato (art. 57.1 Cost.). Sul tema della base regionale si tornerà più ampiamente nel successivo §II.5, sotto altri profili. Si può qui segnalare che 35 dei 200 senatori sono attribuiti sulla base della cifra elettorale *nazionale*, non regionale: il senatore eletto in regione vede la propria assegnazione condizionata da un calcolo che eccede il territorio in cui è stato espresso il voto. Già di per sé un punto critico, sul quale sul quale si colgono indicazioni nella sent. 1/2014. La novità introdotta dall'A.C. 2822 è che lo scatto stesso del calcolo nazionale al Senato è subordinato a una verifica condotta sulla Camera dei deputati. Il voto in regione del cittadino — già aggregato in cifra nazionale, già condizionato nella formazione della maggioranza dal pesare al di là del territorio — viene altresì subordinato, nella sua efficacia premiale, all'esito di un'altra elezione, sostenuta da un diverso corpo elettorale, ripartito su un diverso disegno circoscrizionale. La compressione della base regionale, già grave, diventa doppia.

Sulla materia del premio di maggioranza la Corte si è pronunciata sempre su premi endogeni alla singola elezione, in cui la sproporzione fra voti e seggi era prodotta da regole interne alla stessa consultazione. La doppia condizione bicamerale dell'A.C. 2822, che fa dipendere l'attribuzione del premio in una Camera dall'esito dell'altra, configura una interferenza fra elezioni che non trova specifico riscontro nella giurisprudenza costituzionale. Quindi non c'è ostacolo alla conclusione che la soluzione adottata sia costituzionalmente debole. E lo è tanto più perché il dispositivo non è neppure idoneo a raggiungere lo scopo dichiarato. Anche operando in modalità integralmente proporzionale la legge non può assicurare che le maggioranze non siano divergenti. Il dispositivo, allora, è ad un tempo costituzionalmente dubbio e inidoneo allo scopo. E qui un riferimento nella giurisprudenza costituzionale si trova. È la logica del test di proporzionalità che la Consulta impiega quando censura una distorsione che evidenzia «oltre al difetto di proporzionalità in senso stretto della disciplina censurata, anche l'inidoneità della stessa al raggiungimento dell'obiettivo perseguito» (sent. 1/2014, punto 4 cons. dir.). Il richiamo guarda alla *ratio* del test, non alla fattispecie: nel 2014 la distorsione era prodotta dal premio, mentre qui il dispositivo opera in senso inverso, perché non può impedire in termini assoluti la divergenza. Ma il criterio di giudizio non muta, perché

un mezzo che sacrifica un valore costituzionale senza neppure conseguire con certezza lo scopo che dovrebbe giustificarlo non supera il vaglio di proporzionalità, quale che sia il verso in cui agisce.

II.4. Liste bloccate e voto agli sconosciuti.

È “bloccata” la lista in cui l’elettore vota un simbolo, e i singoli eletti sono predeterminati dal partito secondo l’ordine in cui i nomi sono stati inseriti. L’elettore vota un simbolo, e i parlamentari sono di fatto nominati dal partito. È “aperta” la lista in cui l’elettore può indicare una preferenza per uno o più nomi. Una modalità intermedia è il «collegio uninominale»: si elegge una sola persona, scelta dagli elettori col proprio voto.

L’A.C. 2822 cancella i collegi uninominali previsti dal Rosatellum (tre ottavi del totale). Tutti i seggi sono assegnati in collegi plurinominali, con liste bloccate. L’elettore vota un simbolo, e non una persona. Agli eletti nei collegi plurinominali si aggiungono 70 deputati e 35 senatori scelti in un’ulteriore lista, presentata su base circoscrizionale (ventisei circoscrizioni alla Camera, diciotto regioni al Senato) e destinata ai seggi del premio di governabilità. Anche questa lista è bloccata.¹² In sostanza, all’elettore che vota la lista vincente saranno attribuiti due gruppi di candidati: quelli del collegio plurinominale, e quelli circoscrizionali del premio. Entrambi scelti dal partito, nell’ordine indicato. Nessun nome è votabile singolarmente.

Nella sent. 1/2014 (punto 5.1 cons. dir)¹³ La Corte costituzionale censura le liste bloccate laddove tutti i parlamentari, senza eccezione, sono scelti dal partito. È invece compatibile con la Costituzione la lista bloccata se riguarda solo una parte

¹² Ogni elettore «dispone di un voto da esprimere su un’unica scheda recante il contrassegno di ciascuna lista, corredato dei nomi dei candidati nel collegio plurinominale e dei candidati delle liste circoscrizionali presentate ai fini dell’eventuale attribuzione del premio di governabilità».

¹³ Ecco il passaggio decisivo: «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. Simili condizioni di voto, che impongono al cittadino, scegliendo una lista, di scegliere in blocco anche tutti i numerosi candidati in essa elencati, che non ha avuto modo di conoscere e valutare e che sono automaticamente destinati, in ragione della posizione in lista, a diventare deputati o senatori, rendono la disciplina in esame non comparabile né con altri sistemi caratterizzati da liste bloccate solo per una parte dei seggi, né con altri caratterizzati da circoscrizioni elettorali di dimensioni territorialmente ridotte, nelle quali il numero dei candidati da eleggere sia talmente esiguo da garantire l’effettiva conoscibilità degli stessi» (sent. n. 1/2014).

dei seggi, in specie se la lista si affianca a collegi uninominali che producono per definizione un legame fra elettore ed eletto. È altresì compatibile con la Costituzione la lista bloccata se la ridotta dimensione delle circoscrizioni pone un numero esiguo di candidati assicurando all'elettore una conoscenza che gli permette di sapere chi vuole mandare in Parlamento¹⁴. Per la sentenza n. 35 del 2017 (punto 11.2 cons. dir.) sono accettabili liste che presentano capilista bloccati e altri candidati eleggibili con voto di preferenza. Anche in tal caso l'elettore mantiene un margine di scelta.

La griglia così disegnata dalla Corte potrebbe considerarsi superabile (pur rimanendo dubbi di costituzionalità su altri profili) per il Rosatellum. Una diversa conclusione si giustifica per lo Stabulicum. Almeno quattro i punti essenziali.

Il primo: il blocco è sostanzialmente totale, coprendo 384 seggi su 400 alla Camera e 189 seggi su 200 al Senato. I restanti seggi si sottraggono per ragioni diverse (minoranze linguistiche, estero), in numero che si può definire trascurabile. In massima parte i parlamentari sono scelti dai partiti.

Il secondo: viene meno la conoscibilità dei candidati. Le norme vigenti assegnano cinque ottavi dei seggi alla quota proporzionale, e tre ottavi ai collegi uninominali. L'A.C. 2822 elimina gli uninominali e mantiene gli stessi collegi plurinominali. Ne segue che quei collegi presenteranno un maggior numero di eletti e di candidati. Per la Camera si passa da 245 a 384, per il Senato da 122 a 189. La conoscibilità del singolo eletto, già scarsa, si riduce ulteriormente¹⁵.

Il terzo: anche il premio di governabilità è su nomi bloccati. Sono nominati dal partito, ripartiti nelle circoscrizioni secondo il peso demografico, e attribuiti tutti in blocco alla coalizione vincente. È in realtà un listone nazionale mascherato da liste circoscrizionali. L'elettore non ha nessuna scelta (e vedremo poi altri profili problematici). A confermarlo è la stessa disciplina dei manifesti elettorali: su ogni manifesto, per ciascuna lista o coalizione, è riportato l'elenco dei candidati delle liste circoscrizionali del premio presentate in tutte le circoscrizioni. Quindi, non una

¹⁴ L'equiparazione tra conoscibilità dei candidati e scelta della persona attraverso il voto si mostra costituzionalmente opinabile in principio, e sostanzialmente debole nella realtà della politica. Soprattutto, nel tempo della destrutturazione organizzativa e della mancanza di radicamento dei partiti l'unico mezzo di conoscenza dei candidati di cui l'elettore dispone è nella gran parte dei casi la campagna elettorale personale condotta dai candidati stessi, o un preesistente rapporto diretto. Alla fine la lista, per quanto breve, rischia di rimanere un elenco di sconosciuti. Non è certo un modo efficace di contrastare il crescente astensionismo e di favorire invece la partecipazione democratica. Per questo si mostrano preferibili modelli fondati sul collegio uninominale di ridotte dimensioni, che favorisce il radicamento territoriale dell'eletto.

¹⁵ Il punto è in specie rilevato da Spadacini, nell'audizione in I Commissione Camera dei deputati il 28 aprile.

frazione locale, ma il listino destinato ai 70 seggi di premio alla Camera e ai 35 al Senato¹⁶. L'argomento su cui la Corte costituzionale si fonda – conoscibilità del candidato equivalente per l'elettore alla scelta – già in sé del tutto opinabile, mostra tutta la sua fragilità. L'informazione all'elettore formalmente prescritta dalla legge si traduce nella esposizione per la durata della campagna elettorale in un lungo elenco di sconosciuti destinati a entrare in blocco. Una inconoscibilità non sanata dal fatto che nel solo momento del voto i nomi visibili sulla scheda saranno pochi.

Il quarto: slittamento dei seggi fra circoscrizioni. Quando una lista ha esaurito i candidati eleggibili in una circoscrizione, i seggi eccedenti slittano in altre circoscrizioni dove la stessa lista ha candidati ancora disponibili. Il fenomeno, già presente nel Rosatellum, si traduce nella possibilità che un voto dato in Lombardia elegga un candidato in Sicilia, che l'elettore lombardo ha visto solo nel listone pubblicato sui manifesti in campagna elettorale¹⁷. Con buona pace dell'equivalenza tra la conoscibilità e la scelta.

Il modello *Stabilicum* si mostra assai poco coerente con le prescrizioni dettate dalla Corte costituzionale ai fini della rappresentatività democratica delle assemblee elettive. Ma qui si oppone una domanda: è davvero rilevante per tale qualità la scelta del sistema elettorale? È possibile obiettare che la qualità della rappresentanza si lega decisamente al sistema dei partiti piuttosto che alle modalità di elezione? Partiti deboli, non radicati, incapaci di esprimere compiutamente la società in cui operano produrranno fatalmente una rappresentanza politica di bassa qualità, con qualunque sistema elettorale¹⁸.

È una posizione che contiene un elemento di verità, ma non vale a difendere l'A.C. 2822. La proposta non si limita a ignorare il problema dei partiti. In realtà concorre ad aggravarlo. Una lista bloccata di candidati, scelti dal vertice del partito senza

¹⁶ Per la Camera, art. 24, primo comma, n. 2), del d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361, come novellato: sui manifesti è riportato, per ciascuna lista o coalizione, l'elenco dei candidati delle liste circoscrizionali presentate in tutte le circoscrizioni ai fini dell'attribuzione del premio di governabilità. Per il Senato, in termini corrispondenti, art. 11, comma 1, lettera a), del d.lgs. 20 dicembre 1993, n. 533, come novellato.

¹⁷ Punto richiamato da Calvano nell'audizione in I Commissione della Camera di deputati il 4 maggio.

¹⁸ È l'opinione espressa da Violante nella audizione in I Commissione Camera dei deputati del 12 maggio. Richiamando Amendola alla Costituente (Atti Ass. Cost., II sottocommissione, seduta del 5 settembre 1946, pp. 124-125), Violante ha osservato che la stabilità di una democrazia non si cerca in accorgimenti legislativi ma nella disciplina dei partiti politici. Ha argomentato inoltre che con il modello del partito del leader — verticale, raccolto attorno a un capo che non lascia agli elettori la scelta dei propri rappresentanti — la qualità della rappresentanza è destinata a deteriorarsi qualunque sia la legge elettorale adottata.

alcun filtro selettivo da parte degli elettori, premia l'obbedienza e mortifica il pluralismo interno. Una rappresentanza parlamentare subalterna non ha peso reale nella dialettica interna nel partito, e non contribuisce alla sua vitalità democratica. L'A.C. 2822 non è neutrale rispetto al problema della qualità della politica e della buona salute dei partiti: può solo amplificarlo, anche se non l'ha generato.

Si aggiunga che la Corte costituzionale giudica la regola posta dalla legge elettorale, non i partiti. Una regola rimane incostituzionale anche se i partiti, in concreto, presentano candidati eccellenti; ovvero è conforme a Costituzione anche laddove i partiti fanno scelte inaccettabili. La sentenza 1/2014 censura il meccanismo che priva l'elettore della scelta dei propri rappresentanti, indipendentemente dalla loro qualità. Che un candidato sia buono o cattivo è una mera eventualità. Che una regola sia giusta o sbagliata è, o dovrebbe essere, una certezza.

II.5. Un Senato che premia i perdenti.

I dubbi di costituzionalità fin qui esaminati trovano riscontro nelle sentenze 1/2014 e 35/2017. Ma l'A.C. 2822 mette in evidenza anche un profilo ulteriore. L'art. 57.1 della Costituzione dispone: «Il Senato della Repubblica è eletto a base regionale, salvi i seggi assegnati alla circoscrizione Estero». Una lettura piana della norma ci dice che i senatori si eleggono regione per regione, ogni regione ha un certo numero di seggi, e quei seggi si assegnano contando i voti espressi in quel territorio. Nel disegno dei Costituenti, il Senato avrebbe rappresentato le comunità politiche regionali. Nel bicameralismo paritario italiano le due Camere si sovrappongono. Ma il principio della base regionale per il Senato rimane, confermato anche dalla legge costituzionale 1/2020, con la distribuzione per regione secondo i criteri fissati in Costituzione.

Il punto è che per quei criteri la popolazione conta, ma non in modo proporzionale. La Valle d'Aosta ha un seggio, il Molise due, e per tutte le altre regioni il minimo è tre. Ne viene che le regioni minori sono sovra-rappresentate. Non è un'anomalia da correggere, ma la struttura voluta dai Costituenti per una camera che doveva esprimere le comunità regionali con una soglia minima di voce. La conseguenza

tecnica è che il voto degli elettori non ha lo stesso peso in tutte le regioni. Un voto in Molise ha un peso diverso, in termini di seggi, rispetto a un voto in Lombardia.

Ma proprio questo impedisce di mescolare i voti delle diverse regioni in un unico calderone nazionale, da distribuire successivamente. Non si sommano i voti molisani e quelli lombardi, che hanno un peso diverso, in un unico e indistinto totale nazionale, da tradurre poi in seggi. È esattamente ciò che la Costituzione esclude, e che lo Stabilicum fa.

Formalmente, l'A.C. 2822 conferma la base regionale¹⁹. Ma poi prevede che i 35 seggi vengano attribuiti alla coalizione vincente purché essa abbia conseguito almeno il 42 per cento dei voti validi a livello nazionale in ciascuna delle due Camere. I seggi sono assegnati in blocco a chi vince sommando i voti di tutta Italia, indipendentemente da come quei voti si distribuiscono regione per regione. I seggi sono assegnati alle regioni, con l'esclusione di Trentino-Alto Adige e Valle d'Aosta, secondo il peso demografico²⁰: Lombardia 6, Piemonte 3, Veneto 3, Emilia-Romagna 3, Lazio 3, Campania 3, Sicilia 3, Toscana 2, Puglia 2, Liguria 1, Friuli-Venezia Giulia 1, Umbria 1, Marche 1, Abruzzo 1, Calabria 1, Sardegna 1. Non ricevono alcun seggio Molise e Basilicata²¹, anche se il testo non le esclude formalmente.

Il punto cruciale è che i seggi distribuiti tra le sedici regioni in base alla popolazione sono assegnati in base al voto espresso su scala nazionale. Ne segue che la coalizione vincente può ricevere seggi di premio anche in regioni dove ha preso meno voti della coalizione avversaria. Lo dimostra la simulazione che segue, che applica lo Stabilicum al voto 2022 per il Senato, ipotizzando una coalizione di centrosinistra comprendente M5S²².

¹⁹ Il testo base conferma formalmente che il Senato è eletto su base regionale (art. 1 del d.lgs. 533/1993, come modificato), avendo soppresso, rispetto al testo originario, il turno di ballottaggio.

²⁰ Il calcolo si fa con il metodo Hare. I seggi si dividono fra le regioni in proporzione alla popolazione, con assegnazione dei resti maggiori.

²¹ Sono le due regioni con quota Hare inferiore a un seggio (0,37 e 0,56). Rimangono così escluse anche dall'attribuzione con i resti.

²² I dati di partenza sono quelli del Ministero dell'Interno, sezione Eligendo, voti senatoriali del 25 settembre 2022. Sul totale dei voti validi delle 18 regioni destinatarie di seggi premio (escluse Valle d'Aosta e Trentino-Alto Adige, i cui voti non concorrono al computo nazionale ai sensi del nuovo art. 1, comma 4-bis, del d.lgs. 533/1993), il centrodestra ha conseguito il 44,02% (12.135.847 voti su 27.569.675); alla Camera il 43,79%. In entrambe le Camere è dunque superata la nuova soglia del 42%, e il premio scatta.

Regione	Voti CDX	Voti CSX+M5S	Vince in regione	Seggi premio CDX	Anomalia
Piemonte	969.180	817.019	CDX	3	—
Lombardia	2.550.203	1.743.371	CDX	6	—
Veneto	1.410.485	727.609	CDX	3	—
Friuli-V.G.	298.277	197.723	CDX	1	—
Liguria △	311.057	317.593	CSX+M5S	1	sì
Emilia-Rom. △	896.607	1.056.806	CSX+M5S	3	sì
Toscana △	723.407	847.502	CSX+M5S	2	sì
Umbria	199.663	175.415	CDX	1	—
Marche	341.016	305.435	CDX	1	—
Lazio	1.215.542	1.109.436	CDX	3	—
Abruzzo	301.793	250.406	CDX	1	—
Molise	55.617	62.275	CSX+M5S	0	Hare 0,37
Campania △	764.775	1.310.017	CSX+M5S	3	sì
Puglia △	719.461	860.712	CSX+M5S	2	sì
Basilicata	88.280	112.919	CSX+M5S	0	Hare 0,56
Calabria △	299.239	340.755	CSX+M5S	1	sì
Sicilia △	714.513	884.411	CSX+M5S	3	sì
Sardegna △	276.732	336.040	CSX+M5S	1	sì

Tabella 6 — Senato 2022: voti CDX e CSX+M5S, vincitore regionale e seggi premio (B = 35). Delle 18 regioni del pool, 16 ricevono seggi premio; Molise e Basilicata, con quota Hare inferiore a un seggio, ne restano fuori. Le righe △ segnalano le otto regioni in cui la coalizione premiata aveva preso meno voti dell'avversaria. I voti CSX+M5S comprendono tutte le liste del centrosinistra collegate nel 2022, inclusa Impegno Civico (esclusa invece, come sotto-soglia, dal riparto dei seggi). Fonte: Min. Interno - Eligendo.

La tabella racconta che su 16 regioni destinatarie di seggi premio (escluse le speciali Trentino-Alto Adige e Valle d'Aosta, e le ordinarie Molise e Basilicata escluse dal riparto per la dimensione ridotta) solo otto vedono il centrodestra prevalere: Piemonte, Lombardia, Veneto, Friuli-Venezia Giulia, Umbria, Marche, Lazio, Abruzzo. In altre otto, invece, il premio va al centrodestra nonostante vinca nel voto il centrosinistra (unito nella simulazione a M5S): Liguria, Emilia-Romagna, Toscana, Campania, Puglia, Calabria, Sicilia, Sardegna. Regioni sulle quali cade un premio ottenuto dal centrodestra vincendo altrove.

La tabella che segue evidenzia quello che si può definire un caso di *disenfranchisement* sostanziale. È il numero di elettrici ed elettori il cui voto perde il peso che invece dovrebbe avere sull'esito in termini di rappresentanza. Eclatante il caso della Campania, in cui si supera il mezzo milione di voti.

Regione	Distacco voti CDX - CSX+M5S	Seggi premio CDX	% disenfranchisement CSX	Nota
Liguria	- 6.536	1	- 2,1%	
Calabria	- 41.516	1	- 12,2%	
Toscana	- 124.095	2	- 14,6%	
Emilia-Rom.	- 160.199	3	- 15,2%	
Puglia	- 141.251	2	- 16,4%	
Sardegna	- 59.308	1	- 17,6%	
Sicilia	- 169.898	3	- 19,2%	
Campania	- 545.242	3	- 41,6%	

Tabella 7 — Le otto regioni di anomalia: distacco di voti CDX - CSX+M5S, seggi premio al CDX e «disenfranchisement» del CSX, definito come $(V_{CSX+M5S} - V_{CDX}) / V_{CSX+M5S}$, ossia il deficit del CDX rispetto al vincitore locale. Il distacco complessivo è -1.248.045 voti; i 16 seggi premio di queste regioni sono il 45,7% dei 35 totali del Senato. Fonte: Min. Interno - Eligendo, Senato 2022.

In totale, oltre 1,2 milioni di cittadini vedono il peso del proprio voto svanire, mentre 16 dei 35 seggi del premio Senato vengono attribuiti alla coalizione perdente nel territorio, ma vincente altrove. Ovviamente non sfugge che analogo effetto si produce anche per la Camera dei deputati. Ma la differenza è che per essa la base regionale non è prevista. L’A.C. 2822 di fatto azzerò la menzione costituzionale della base regionale per l’elezione, *tamquam non esset*.

La sentenza n. 1 del 2014 aveva già considerato un meccanismo di premio al Senato. Per il Porcellum la coalizione che otteneva la maggior cifra elettorale regionale riceveva un premio fino al 55% dei seggi regionali. La Corte censura il premio così configurato perché la regionalizzazione poteva rovesciare il risultato nazionale²³. Lo Stabilicum sceglie l’opposto: assegna il premio in base al voto nazionale e poi lo distribuisce regionalmente per peso demografico. Risolve, formalmente, il problema delle maggioranze divergenti, ma a un prezzo: il premio entra in regioni che, votando, avevano espresso una maggioranza opposta. È la

²³ «Nella specie il test di proporzionalità evidenzia, oltre al difetto di proporzionalità in senso stretto della disciplina censurata, anche l’inidoneità della stessa al raggiungimento dell’obiettivo perseguito, in modo più netto rispetto alla disciplina prevista per l’elezione della Camera dei deputati. Essa, infatti, stabilendo che l’attribuzione del premio di maggioranza è su scala regionale, produce l’effetto che la maggioranza in seno all’assemblea del Senato sia il risultato casuale di una somma di premi regionali, che può finire per rovesciare il risultato ottenuto dalle liste o coalizioni di liste su base nazionale, favorendo la formazione di maggioranze parlamentari non coincidenti nei due rami del Parlamento, pur in presenza di una distribuzione del voto nell’insieme sostanzialmente omogenea» (sent. n. 1/2014, punto 4 cons. dir.).

nazionalizzazione di un esito che per Costituzione dovrebbe esprimere la realtà regionale. Un'operazione contabile che non riflette il voto della regione²⁴.

La sentenza n. 35 del 2017 (punto 15.2 cons. dir.) afferma: «la Costituzione, se non impone al legislatore di introdurre, per i due rami del Parlamento, sistemi elettorali identici, tuttavia esige che, al fine di non compromettere il corretto funzionamento della forma di governo parlamentare, i sistemi adottati, pur se differenti, non ostacolino, all'esito delle elezioni, la formazione di maggioranze parlamentari omogenee». La Corte ammette differenze ragionevoli, finalizzate a non produrre maggioranze diverse: differenze, non la cancellazione del fondamento costituzionale di uno dei due rami. La base regionale è una clausola della Costituzione, non la scelta di dettaglio di una legge ordinaria.

Non basta a sostenere l'impianto dell'A.C. 2822 l'argomento che l'art. 57 non implica una regionalizzazione integrale del procedimento elettorale, come dimostrano le soglie di sbarramento nel Rosatellum calcolate nazionalmente e applicate a livello regionale. Sistemi differenti tra le due Camere sono quindi possibili, purché producano maggioranze omogenee. Quel che appunto lo *Stabilicum* mira a fare²⁵.

È un argomento che non convince. Tre i punti essenziali.

Il primo. La soglia di sbarramento nazionale, prevista dal Rosatellum, decide solo chi è ammesso al riparto dei seggi: non sceglie quali seggi vadano a quale forza politica. La scelta degli eletti rimane affidata al voto in ciascuna regione. L'A.C.2822 fa un salto di qualità, attribuendo direttamente 35 seggi del Senato sulla base del voto nazionale aggregato. Il secondo. La sent. 35/2017 ammette differenze, non prescrive uniformità. Se Camera e Senato adottassero sistemi differenti ma omogenei — due sistemi a base regionale ancorché diversi - l'inciso della Corte sarebbe rispettato. Invece, il Senato viene piegato a una logica nazionale che è la stessa della Camera. La differenza scritta in Costituzione tra Camera nazionale e Senato a base regionale, e mantenuta anche con la legge costituzionale 1/2020, si dissolve. Il terzo. La simulazione dimostra che nel 2022 lo *Stabilicum* avrebbe ribaltato l'esito del voto in otto regioni su sedici, e per quasi la metà dei seggi del premio. Nulla esclude il prodursi in un futuro turno elettorale di anomalie anche più

²⁴ Volpi, in audizione il 14 maggio, ha posto la domanda nella forma più diretta. La Corte, con quell'inciso del 2017, ha abolito l'art. 57 della Costituzione?

²⁵ È la tesi sostenuta da Guzzetta nell'audizione in I Commissione Camera dei deputati del 5 maggio.

estreme o in più regioni. È una distorsione che ricade pesantemente sulla rappresentatività dell'assemblea. Quasi una revisione costituzionale occulta operata con legge ordinaria.

II.6. Un bilanciamento impossibile tra valori costituzionali.

Abbiamo esaminato i profili caratterizzanti dell'A.C. 2822: il premio fisso e la disproporzionalità, la doppia condizione bicamerale, le liste bloccate, la base regionale del Senato. Sono profili che convergono verso un obiettivo di stabilità e governabilità, che si vuole raggiungere assicurando che dal voto esca una maggioranza certa. In specie, come dicono i sostenitori della riforma, evitando il pareggio²⁶. Si insegue il mito della governabilità puntando con il sistema elettorale a costruire artificialmente maggioranze, e per di più maggioranze necessariamente omogenee nelle due Camere.

Ma l'esame dell'A.C. 2822 ha progressivamente messo in luce l'accumularsi di tensioni con i principi che la Corte ha messo in evidenza: proporzionalità del mezzo rispetto al fine, ragionevolezza, eguaglianza del voto, conoscibilità dei suoi effetti. Non è dubbio che stabilità e governabilità siano riconosciuti dalla giurisprudenza della Consulta come valori di rilievo costituzionale. Ma non vengono assunti come valori assoluti e dominanti. Sono invece valori concorrenti e da bilanciare con la libera scelta degli elettori e la rappresentatività democratica delle assemblee.

È decisivo che le leggi elettorali non possono produrre «una eccessiva divaricazione tra la composizione dell'organo della rappresentanza politica [...] e la volontà dei cittadini espressa attraverso il voto, che costituisce il principale strumento di manifestazione della sovranità popolare» (sent. 1/2014, punto 3.1 cons.

²⁶ Questo lavoro si sofferma sui profili essenziali e immediatamente evidenti, ma la lista delle distorsioni potrebbe continuare. Si pensi, ad esempio, all'effetto negativo sulla rappresentatività dato dal calo della affluenza alle urne, che richiederebbe, come segnala De Minico nella sua Audizione in I Commissione Camera dei deputati del 6 maggio, un ripensamento dell'equilibrio ritenuto accettabile dalla Consulta in momenti in cui il dato della partecipazione al voto era significativamente più alto. Oppure si consideri l'indicazione del candidato premier, dissimulata come accordo tra soggetti politici sulla proposta da presentare al Presidente della Repubblica e occultata nella documentazione elettorale. È chiaro l'intento di condizionare dal punto di vista sostanziale l'esercizio dei poteri del Presidente nella formazione del governo, non cancellato dalla clausola di salvaguardia delle sue prerogative. È una scelta che si difende con l'argomento formale che l'accordo tra soggetti politici non affiora nel rapporto con il Capo dello Stato, che incontra piuttosto un vincolo nella indicazione proveniente da una maggioranza parlamentare in grado di votare la fiducia. Ma sul piano politico sostanziale prevalgono considerazioni di segno opposto.

dir.). Parimenti, è decisivo che «ogni sistema elettorale, se pure deve favorire la formazione di un governo stabile, non può che essere *primariamente* destinato ad assicurare il valore costituzionale della rappresentatività» (sent. 35/2017, punto 9.2 cons. dir., corsivo aggiunto).

Una legge elettorale può legittimamente, in nome della governabilità e della stabilità, introdurre una “ragionevole” o “non irragionevole” divaricazione fra voti e seggi. Ma la legittimazione democratica e la composizione delle assemblee elettive poggiano sul piano dei seggi (quanti seggi a ciascuna forza politica), sul piano dei nomi (quali persone occupano quei seggi), sul piano dei territori (dove nel paese quei seggi sono stati conquistati).

La domanda è: una divaricazione che stravolge tutti i piani è “ragionevole” o “non irragionevole”? La valutazione va fatta guardando ai singoli elementi del mosaico, o piuttosto all’impatto nel complesso prodotto sui valori fondativi della rappresentatività democratica delle assemblee elettive? Soprattutto quando si evidenzia la possibilità che maggioranze costruite dal sistema elettorale in assemblee poco o per nulla rappresentative abbiano i numeri per modificare la Costituzione e incidere sugli organi di garanzia?

La risposta è che se non si riesce a cogliere l’impatto nel suo complesso delle scelte fatte con una legge elettorale non si salva il Parlamento della Repubblica democratica scritta nella Costituzione.

III. *Quis custodiet Constitutionem?*

I dubbi di costituzionalità sull’A.C. 2822 sono dunque molteplici, ma non basta argomentarli sul piano del diritto. È necessario anche valutare la possibilità di farli valere in concreto. Tre sono gli scenari essenziali: 1) le opposizioni in parlamento; 2) il Presidente della Repubblica; 3) la Corte costituzionale.

III.1. Le opposizioni hanno già manifestato la propria contrarietà all’A.C. 2822, mentre dal centrodestra sono venuti segnali di apparente disponibilità al confronto. Peraltro, dopo la presentazione del testo da ultimo emendato, eventuali ulteriori modifiche della proposta rifletteranno anzitutto le mediazioni tra gli interessi confliggenti dei partner della coalizione di centrodestra. È in tale conflitto la migliore occasione per le opposizioni di avere un peso nei lavori parlamentari. Ma è

del tutto improbabile, per ovvi motivi, che la maggioranza approvi con l'accordo delle opposizioni regole elettorali inaccettabili per uno dei partner della coalizione di governo. Al tempo stesso, le opposizioni non hanno strumenti per incidere significativamente sulle decisioni di una maggioranza che rimanga compatta. In tale ipotesi, regolamenti e prassi mettono nella disponibilità della maggioranza tempi e contenuti delle scelte, e il ruolo delle opposizioni è inevitabilmente marginale.

III.2. Il Presidente della Repubblica è garante in prima istanza della Costituzione. Ma sulla riforma elettorale la funzione si mostra essenzialmente nominale. Un rinvio alle Camere ex art. 74 Cost. può essere superato da un nuovo voto. Non è un caso che il rinvio ex art. 74 Cost. sia un evento assolutamente raro nella storia repubblicana, soprattutto recente. Inoltre, per prassi consolidata il Presidente guarda alla “manifesta incostituzionalità”, e non al mero dubbio che la Costituzione non sia osservata. Ma nel caso specifico della legge elettorale la formula va letta in parallelo alla giurisprudenza della Corte costituzionale, che per la legge elettorale lascia al decisore politico uno spazio particolarmente ampio. La funzione della Corte è in sinergia negativa con quella del Capo dello Stato. È davvero possibile riscontrare una “manifesta incostituzionalità” quando la Corte pone al legislatore un limite di “manifesta irragionevolezza”? I due standard si combinano in una soglia di tolleranza molto alta per il legislatore elettorale. Si tratta di una doppia clausola di self-restraint che produce una carenza di controllo proprio su una materia (la legge elettorale) in cui il conflitto giudice-legislatore è massimo. Alla fine, il ruolo del Capo dello Stato si riduce a testimonial attraverso esternazioni informali, più che custode o garante in senso stretto della Costituzione.

III.3. In termini generali, la Consulta è nel sistema italiano l'architrave della difesa della Costituzione. Ma il caso della legge elettorale impone una riflessione mirata.

Rileva anzitutto che dall'eventuale pronuncia di illegittimità della Corte debba venire una normativa di risulta immediatamente applicabile, tale da non richiedere interventi legislativi per lo svolgimento di elezioni. Una considerazione volta a garantire alla istituzione parlamento una continuità che diversamente potrebbe essere a rischio.

Una premessa forse inevitabile, che però pone sulla Corte l'onere di modulare coerentemente la propria decisione. Una normativa di risulta immediatamente applicabile anzitutto dipende dalla formulazione testuale delle norme. Può non essere possibile ottenere l'esito voluto con una mera pronuncia di accoglimento, risultando invece inevitabile una sentenza – anche ampiamente - manipolativa. Ad esempio, se la Corte ritenesse il premio di 70 deputati fonte di un eccesso di disproportionalità, bene potrebbe iscrivere nel testo un premio ridotto, ma in base a quale criterio sostituire a 70 una cifra più bassa, 60, 50, 40, 30? Probabilmente, non avendo per la diminuzione un fondamento di razionalità oggettiva, la opzione preferibile sarebbe cancellare il premio del tutto, affrontando una riscrittura del testo in chiave integralmente proporzionale.

Nelle sentenze 1/2014 e 35/2017 vediamo con chiarezza la tensione tra il giudice delle leggi e il decisore politico rappresentativo. C'è un corto circuito che la Corte risolve lasciando al legislatore uno spazio molto ampio, con il limite della “manifesta irragionevolezza”. Una formula troppo indeterminata per porre argini insuperabili a un potere politico deciso ad assicurarsi attraverso la legge elettorale un parlamento docile e subalterno con maggioranze molto ampie, prossime alle soglie qualificate previste dalla Costituzione²⁷.

IV. Una proposta: cambiare rotta.

È possibile che, nel contesto di una crisi delle democrazie cd liberali, i custodi della Costituzione siano oggi in grado di custodirla più debolmente di quanto si è fin qui pensato o si vorrebbe, anche su materie cruciali come quella elettorale. Basta ad esempio guardare a quel che accade negli Stati Uniti con la Corte Suprema. Da ultimo²⁸ ha posto fine alla stagione – iniziata negli anni '60 del secolo scorso – della tutela del diritto di voto delle minoranze, e ha tolto ogni ostacolo al *partisan gerrymandering*, aprendo una corsa alla ridefinizione delle circoscrizioni elettorali che inciderà sul *midterm* e sulle elezioni presidenziali del 2028. E la maggioranza di destra oggi dominante nella Corte potrebbe rimanere per una generazione.

²⁷ Ovviamente, non si tiene alcun conto della Commissione di Venezia del Consiglio d'Europa.

²⁸ US Supreme Court, *Louisiana v. Callais*, No. 24-109 (insieme a No. 24-110, *Robinson et al. v. Callais et al.*), decisa il 29 aprile 2026; *Rucho v. Common Cause*, 588 U.S. 684 (2019).

In Italia, da ora alla fine (in assenza di turbolenze non revedibili) della prossima legislatura termina il mandato del Presidente della Repubblica (gennaio 2029), e quello di nove giudici della Corte costituzionale (di cui tre nominati dal Capo dello Stato e uno eletto dal parlamento). Rispetto a quanto abbiamo visto accadere negli Stati Uniti, Polonia o Ungheria, il modello italiano si mostra più resiliente. Ma escludiamo con certezza il rischio di un progressivo e silenzioso scivolamento²⁹ verso forme di autocrazia? Uno scivolamento di cui, secondo il *Democracy Report 2026*³⁰ il nostro paese mostra primi segnali.

Assume rilievo il dato che la crisi delle democrazie liberali si manifesti anche in paesi un tempo considerati esempio di stabilità e governabilità, in specie per l'investitura popolare diretta del capo in forme diverse. Basta pensare a Starmer in Gran Bretagna, o a Macron in Francia. Una lettura comparata delle esperienze straniere trova oggi un elemento cruciale nella frammentazione e radicalizzazione delle società, che rende l'investitura popolare diretta del capo elemento di divisione e contrapposizione piuttosto che di unità. Questo potrebbe suggerire che è giunto anche per il nostro paese il momento di abbandonare il mantra assoluto della stabilità e della governabilità, della scelta popolare nelle urne di chi governa, del "pareggio" da evitare a ogni costo. Per guardare invece al recupero di assemblee elettive effettivamente rappresentative, attraverso il ritorno a sistemi elettorali proporzionali non stravolti da correttivi ipermaggioritari. Non basterebbe di per sé, richiedendosi anche leggi sui partiti e sul finanziamento pubblico della politica, ma sarebbe certo un elemento decisivo.

Da tempo ritengo che si dovrebbe tornare a un proporzionale, ma di collegio, come il Senato pre-1993³¹. Si tratta di tenere insieme due esigenze entrambe sacrificate dallo Stabiliticum: la rappresentatività democratica dell'assemblea e la scelta – non solo la conoscibilità - dell'eletto. Le alternative non le tengono insieme. La lista bloccata — sia essa il listone nazionale, sia la lista circoscrizionale «alla portoghese», che pure è proporzionale — restituisce la proporzionalità ma ripropone

²⁹ Sull'erosione autocratica in forme diverse delle democrazie v., tra molti, S. Levitsky, D. Ziblatt, *How Democracies Die*, Crown, 2018 (trad. it. *Come muoiono le democrazie*, Laterza, 2020); S. Issacharoff, *Fragile Democracies: Contested Power in the Era of Constitutional Courts*, Cambridge University Press, 2015; Id., *Democracy Unmoored: Populism and the Corruption of Popular Sovereignty*, Oxford University Press, 2023.

³⁰ M. Nord, D. Altman, T. Fernandes, A. Good God, S.I. Lindberg, *Democracy Report 2026. Unraveling the Democratic Era?*, V-Dem Institute, University of Gothenburg, marzo 2026.

³¹ V. anche *supra*, nota 13.

il nominato: l'elettore vota un simbolo, non una persona. Il modello tedesco affianca al collegio uninominale una quota proporzionale di lista in cui reintroduce i candidati scelti dai vertici, e presuppone inoltre un sistema di partiti strutturato che oggi il nostro paese non ha. Il voto di preferenza restituirebbe all'elettore la scelta della persona, ma nell'esperienza italiana è stato anche veicolo di clientela e di voto di scambio — tanto da essere ridotto a preferenza unica nel 1991 — e oggi, con partiti deboli, potrebbe degenerare in una competizione tra bande organizzate e cacicchi locali.

Il collegio fa l'opposto: la sua dimensione ridotta dà all'elettore un candidato che conosce e un legame territoriale, mentre il riparto resta proporzionale su base regionale. Conoscibilità e scelta senza la clientela della preferenza, proporzionalità senza il nominato della lista bloccata. Non è una soluzione perfetta, perché i collegi piccoli tendono a favorire i partiti maggiori e i notabili radicati, ma si fa preferire alle altre disponibili. Non c'è, però, da illudersi che sia una soluzione facilmente realizzabile nella attuale realtà politica e istituzionale.

Viviamo dunque un tempo costituzionalmente pericoloso, che vede indispensabili la battaglia politica e la efficace competizione nelle urne. Obiettivo primario deve essere favorire la partecipazione democratica e combattere il crescente astensionismo, che è il punto di grave debolezza del sistema politico. Ma è indispensabile in ogni caso mettere in campo anche tutte le armi giuridiche disponibili. Avverso una legge elettorale lesiva della Costituzione bisognerà comunque adire la Consulta, auspicando che non rimanga inerte, e dia una lettura restrittiva della “manifesta irragionevolezza” ripulendo la legge dalle molteplici incostituzionalità che in vario modo risalgono al premio di maggioranza, alle liste bloccate, alla base elettorale per il Senato. Diversamente, rimarranno avallate modifiche strumentali delle leggi elettorali da parte di qualsiasi maggioranza *pro tempore*. Va sottolineato il “qualsiasi”. Non esistono distorsioni delle regole fondamentali buone se c'è una maggioranza e cattive con una maggioranza diversa. Sono tutte da respingere, a prescindere.

I tempi nella specie prevedibili indicano peraltro che si perverrebbe alla pronuncia dopo il voto, a legislatura iniziata. Rileva dunque il punto 7 del considerato in diritto della sentenza 1/2014, per cui la pronuncia di incostituzionalità non ha alcuna incidenza sul parlamento già eletto, che rimane in carica per la durata del mandato con pienezza di poteri. Come è infatti accaduto per la legislatura 2013-2018.

La posizione della Corte segue la premessa già richiamata della necessaria continuità dell'istituzione Parlamento. Ma la incostituzionalità della legge elettorale infrange il fondamento stesso su cui il Parlamento poggia, negandone in radice la legittimazione democratica, soprattutto se la sentenza colpisce elementi non marginali, ma cardini essenziali dell'impianto normativo, come quelli qui esaminati.

In tale ipotesi alla sentenza della Corte potrebbe bene seguire uno scioglimento anticipato da parte del Presidente della Repubblica. Un atto fondato sulla illegittimità certificata dalla pronuncia, e certo fin qui ignoto alla prassi. Ma potrebbe mai esserci una incostituzionalità più manifesta di quella fondata su una previa sentenza della Consulta?

Va sottolineato che allo scioglimento anticipato seguirebbe un voto in base alla normativa costruita dalla Corte, per definizione immediatamente applicabile. La continuità dell'istituzione parlamento sarebbe dunque assicurata, senza alcuna inaccettabile cesura. Né porrebbero ostacolo pareri contrari dei presidenti di Camera e Senato, per l'art. 88 Cost. obbligatori ma non vincolanti. E alla fine la difesa della Costituzione sarebbe nelle mani del popolo sovrano, suo ultimo custode. Un esito opportuno, considerando che la stessa Corte oggi (diversamente dal lontano 1993) impedisce correzioni significative della legge elettorale per via referendaria, con la inammissibilità del referendum abrogativo non solo totale, ma anche parziale per eccesso di manipolatività.

Lo scenario di uno scioglimento rimarrebbe del tutto improbabile, peraltro, se il Presidente della Repubblica fosse espressione della stessa maggioranza eletta in base alla legge incostituzionale. Mentre resterebbero cruciali la battaglia politica e la partecipazione democratica. *Quod erat demonstrandum.*

Riferimenti bibliografici essenziali

Dottrina italiana

AA.VV., *Una nuova legge elettorale? Riflessioni di natura costituzionale*, raccolta di interventi a partire dal webinar promosso dal gruppo «Costituzione e Democrazia» il 21 aprile 2026, in *Giustizia Insieme* (ebook), con contributi di R. Zaccaria, V. Angiolini, F. Biondi, M.A. Cabiddu, M. Cosulich, G. De Minico, M.C. Grisolia, E. Grosso, D. Parrini, G. Passarelli, G. Tarli Barbieri, M. Volpi.

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.

E. Cheli, *Orientamenti in tema di riforma elettorale*, in *Astrid Rassegna*, n. 6, 2019.

A. Chiaramonte, G. Tarli Barbieri (a cura di), *Il premio di maggioranza. Origini, applicazioni e implicazioni di una peculiarità italiana*, Carocci, 2011.

F. Lanchester, *La Costituzione sotto sforzo. Tra ipercinetismo elettorale e supplenza degli organi costituzionali di garanzia*, CEDAM, 2020 (Quaderni di Nomos, n.s., 12).

M. Luciani, *Bis in idem: la nuova sentenza della Corte costituzionale sulla legge elettorale politica*, in *Rivista AIC*, 2017, n. 1.

M. Oliviero, M. Volpi (a cura di), *Sistemi elettorali e democrazie*, Giappichelli, 2007.

L. Spadacini, *Profili di criticità costituzionale della proposta di riforma elettorale presentata dalla maggioranza di centrodestra sul finire della XIX legislatura*, in *Consulta Online*, 2026, I.

L. Spadacini, *La proposta di riforma della legge elettorale tra rappresentanza, uguaglianza del voto e forma di governo*, in *Astrid Rassegna*, n. 5, 2026.

G. Tarli Barbieri, *La legislazione elettorale nell'ordinamento italiano*, Giuffrè, 2025.

Audizioni parlamentari

Camera dei deputati, I Commissione (Affari costituzionali), audizioni informali nell'ambito dell'esame delle proposte di legge A.C. 2822 e abbinate (C. 157, C. 2236) in materia di sistema elettorale, XIX legislatura, 2026 (memorie depositate). Sedute: 28 aprile (Biondi, Esposito, Longhi, Spadacini, Trucco); 30 aprile (The Good Lobby); 4 maggio (Calvano, Comitato per le iniziative popolari, Corleone, Gallo, Prodi); 5 maggio (Fasano, Guzzetta); 6 maggio (Benedetto, Bindi, Ciolli, De Minico, Passarelli, Picicchio, Tarli Barbieri); 12 maggio (D'Alimonte, Lanchester, Villone, Violante); 13 maggio (Grosso, Pallante); 14 maggio (Cabiddu, Gratteri, Volpi); 19 maggio (ACLI, Arci, Azzariti, Boato, Carteinregola, Russo).

Dottrina straniera (erosione della democrazia)

N. Bermeo, *On Democratic Backsliding*, in *Journal of Democracy*, vol. 27, n. 1, 2016, pp. 5-19.

T. Ginsburg, A.Z. Huq, *How to Save a Constitutional Democracy*, University of Chicago Press, 2018.

S. Issacharoff, *Fragile Democracies: Contested Power in the Era of Constitutional Courts*, Cambridge University Press, 2015.

S. Issacharoff, *Democracy Unmoored: Populism and the Corruption of Popular Sovereignty*, Oxford University Press, 2023.

S. Levitsky, D. Ziblatt, *How Democracies Die*, Crown, 2018 (trad. it. *Come muoiono le democrazie*, Laterza, 2019).

J.-W. Müller, *What Is Populism?*, University of Pennsylvania Press, 2016 (trad. it. *Che cos'è il populismo?*, Uni. Bocconi Ed., 2017).

W. Sadurski, *Poland's Constitutional Breakdown*, Oxford University Press, 2019.

K.L. Scheppele, *Autocratic Legalism*, in *University of Chicago Law Review*, vol. 85, n. 2, 2018, pp. 545-584.

Fonti internazionali

M. Nord, D. Altman, T. Fernandes, A. Good God, S.I. Lindberg, *Democracy Report 2026. Unraveling the Democratic Era?*, V-Dem Institute, University of Gothenburg, marzo 2026.

Commissione di Venezia (Consiglio d'Europa), *Code of Good Practice in Electoral Matters: Guidelines and Explanatory Report*, adottato nelle sessioni 51^a e 52^a, Venezia, 5-6 luglio e 18-19 ottobre 2002.

Commissione di Venezia (Consiglio d'Europa), *Amicus curiae brief for the European Court of Human Rights in the case of Staderini and Others v. Italy on the stability of electoral legislation and some features of a mixed electoral system*, CDL-AD(2024)037, Opinion No. 1205/2024, 141^a sessione plenaria, Venezia, 6-7 dicembre 2024.

Giurisprudenza costituzionale italiana

Corte costituzionale, sentenze n. 1 del 2014 (Porcellum) e n. 35 del 2017 (Italicum).

Sull'ammissibilità del referendum abrogativo in materia elettorale: sentenze nn. 15 e 16 del 2008, n. 13 del 2012 e n. 10 del 2020.

Sulla legge elettorale come legge «costituzionalmente necessaria» e sull'auto-applicatività della normativa di risulta: sentenze nn. 29 del 1987, 32 del 1993, 5 del 1995 e 13 del 1999.

Giurisprudenza straniera

Stati Uniti, Corte Suprema: *Reynolds v. Sims*, 377 U.S. 533 (1964); *Shelby County v. Holder*, 570 U.S. 529 (2013); *Rucho v. Common Cause*, 588 U.S. 684 (2019); *Brnovich v. Democratic National Committee*, 594 U.S. 647 (2021); *Allen v. Milligan*, 599 U.S. 1 (2023); *Louisiana v. Callais*, No. 24-109 (con No. 24-110, *Robinson et al. v. Callais et al.*), 29 aprile 2026.

Corte di giustizia dell'Unione europea (Grande Sezione): *Associação Sindical dos Juizes Portugueses c. Tribunal de Contas*, C-64/16, 27 febbraio 2018; *Repubblika c. Il-Prim Ministru*, C-896/19, 20 aprile 2021.

Corte europea dei diritti dell'uomo: *Mathieu-Mohin et Clerfayt c. Belgio*, 2 marzo 1987, Serie A n. 113; *Ždanoka c. Lettonia* [GC], ric. n. 58278/00, ECHR 2006-IV; *Yumak e Sadak c. Turchia* [GC], ric. n. 10226/03, 8 luglio 2008; *Ekoglasnost c. Bulgaria*, ric. n. 30386/05, 6 novembre 2012; *Bakirdzi e E.C. c. Ungheria*, ricc. nn. 49636/14 e 65678/14, 10 novembre 2022.