

Osservazioni sulla proposta di legge C. 2822*

di Francesca Biondi

1. Pur ritenendo opportuno, in occasione delle audizioni, evidenziare eventuali aspetti critici, ma anche proporre soluzioni emendative o alternative a quelle oggetto di esame, anticipo che la lettura della proposta di legge C. 2822 rende difficile tale compito, in quanto è la struttura stessa del sistema elettorale elaborato a suscitare perplessità.

Per la terza volta, infatti, al fine di ottenere una maggioranza parlamentare, si prova a costruire un sistema elettorale basato su una logica “premiale”, nonostante sia stato già dimostrato che tale modello (che non è adottato in alcun ordinamento a noi vicino) difficilmente è in grado di bilanciare in modo ragionevole – come invece la Costituzione richiede – il preminente principio di rappresentatività del Parlamento con gli obiettivi, “di sicuro interesse costituzionale”, costituiti dalla stabilità del Governo e dall’efficienza della sua azione.

Del resto, non è un caso che il sindacato di legittimità della Corte costituzionale in materia elettorale si sia perlopiù concentrato proprio sulle modalità di innesto di premi di maggioranza su sistemi elettorali a base proporzionale (si vedano le sentenze n. 1 del 2014 e n. 35 del 2017, oltre alle pronunce nn. 15 e 16 del 2008 e n. 13 del 2012 in sede di ammissibilità referendaria).

2. La prima, e preliminare, questione da affrontare è se un sistema elettorale con premio sia compatibile con un ordinamento costituzionale che prevede un **bicameralismo perfetto**.

Non possiamo infatti dimenticarci che la l. n. 52 del 2015 (che introdusse il cd. Italicum) sarebbe stata applicata solo alla Camera dei deputati (sulla base della scommessa, poi persa con il referendum costituzionale del 2016, che il Senato non sarebbe stato più eletto dai cittadini) e che anche la l. n. 270 del 2005 si inseriva in un disegno più ampio che voleva il superamento del bicameralismo perfetto con il progetto di riforma costituzionale elaborato nella XIV legislatura. Oggi, invece, non vi è, neppure all’orizzonte, alcuna proposta volta a riformare il Senato ed escluderlo dal rapporto fiduciario.

Come già molti hanno evidenziato, un sistema elettorale che assegna i premi di maggioranza nei due rami del Parlamento con due distinti voti potrebbe dare luogo a molteplici esiti irrazionali:

- già al primo turno potrebbero essere assegnati premi diversi a due liste o coalizioni che ottengano almeno il 40% dei voti;

*Testo dell’audizione informale alla I Commissione (Aff. Cost.) della Camera nell’ambito dell’esame delle proposte di legge C. 157 Magi, C. 2236 Pavanelli (limitatamente all’art. 5) e C. 2822 Bignami – 28 aprile 2026

- potrebbe svolgersi il ballottaggio per l'assegnazione dei seggi in entrambi i rami del Parlamento e potrebbero vincere liste o coalizioni diverse;
- si potrebbe indire il ballottaggio in un solo ramo del Parlamento, perché nell'altro il premio è stato assegnato al primo turno (con il rischio di premi differenti) oppure perché nell'altro ramo non ci sono due liste tra il 35 e il 40% e, dunque, nell'uno sarebbe dato il premio e, nell'altro, il riparto dei seggi resterebbe proporzionale.

In questo contesto vi è il concreto rischio che – se adita – la Corte costituzionale possa ritenere irragionevole l'alterazione “artificiale” della rappresentatività delle Camere, senza che vi sia la certezza di ottenere in entrambi i rami del Parlamento la medesima maggioranza, che è invece il presupposto della stabilità del Governo. Occorre qui richiamare sia la sentenza n. 1 del 2014, nella parte in cui stigmatizza una distorsione artificiale della rappresentatività dell'organo politico senza garanzia di ottenere il risultato voluto, sia la parte conclusiva della sentenza n. 35 del 2017 dove si legge che la Costituzione non impone al legislatore di introdurre, per i due rami del Parlamento, sistemi elettorali identici, ma 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.

Allo stesso tempo, non pare vi siano “soluzioni” atte a scongiurare questi rischi senza – ancora una volta – alterare l'esito del voto o l'autonomia dei due rami del Parlamento. Anche l'introduzione, ad esempio, di una disposizione che preveda che il premio sia dato solo se vinto dalla stessa coalizione sia alla Camera, sia al Senato sarebbe di dubbia legittimità. In disparte il fatto che essa finirebbe per limiterebbe l'autonomia delle politiche nella costruzione delle coalizioni e forse anche il Capo dello Stato in occasione della formazione del Governo, non pare infatti consentito vincolare il risultato del voto di un ramo del Parlamento a quello dell'altro: ciò sarebbe in contrasto sia con il principio di autonomia di Camera e Senato, sia con il diritto di voto dei cittadini che potrebbero essere chiamati alle urne “inutilmente”.

Insomma, questo sistema elettorale appare logicamente inapplicabile ad un sistema bicamerale come il nostro.

3. La seconda questione che si pone è quella dell'**entità del premio** che il pdl C. 2822 vuole attribuire alla lista o alla coalizione vincente.

Come ha spiegato la Corte costituzionale (soprattutto nelle sempre citate sentenze n. 1 del 2014 e n. 35 del 2017), il sistema delineato dal pdl C. 2822 (e, con lui, prima, il cd. Porcellum e il cd. Italicum) non è un sistema “maggioritario” in senso proprio – ancorché l'obiettivo del premio sia quello di definire o rafforzare una maggioranza parlamentare analogamente a ciò che si propongono i sistemi maggioritari – bensì un sistema elettorale misto, la cui definizione passa dalla formula su cui si innesta il premio, eventuale e condizionato: poiché il premio qui si innesta su formula proporzionale, l'esito del riparto proporzionale dei seggi non può essere eccessivamente alterato, in modo artificiale, dal premio stesso.

Nel progetto di legge al nostro esame, a differenza dei sistemi elettorali che abbiamo già sperimentato, il premio sarebbe “fisso” (pari ai 70 seggi alla Camera e ai 35 al Senato ora assegnati nei collegi uninominali); si prevede però che nessuna lista o coalizione possa ottenere più di 230

seggi alla Camera e 114 al Senato, a cui si aggiungono quelli conquistati nella circoscrizione Estero e nelle Regioni Trentino Alto-Adige e Valle d'Aosta.

A prima vista, ciò appare un modo per “contenere” il tasso di distorsione prodotto dal premio. In realtà, il premio fisso può (a) rivelarsi comunque sproporzionato oppure (b) determinare una eccessiva alterazione della rappresentatività perdipiù “inutile” rispetto all’obiettivo della stabilità del Governo.

Come sappiamo, il sistema disciplina vari esiti elettorali:

- 1) il premio non è attribuito affatto, se non ci sono almeno due liste o coalizioni che ottengono fra il 35 e il 40% dei voti; in questo caso, i seggi sono ripartiti con la formula proporzionale ‘pura’ (soluzione questa, sia detto per inciso, che potrebbe spingere a formare una terza forza politica “di disturbo”, in contrasto con l’obiettivo di semplificazione del sistema politico);
- 2) il premio è attribuito – al primo turno di voto – alla lista o alla coalizione che supera il 40% dei voti e ottiene più voti (se più di una lista o coalizione supera il 40%, a chi ha ottenuto più consensi);
- 3) il premio è dato all’esito di un ballottaggio, se almeno due liste o coalizioni ottengono tra il 35 e il 40% di voti.

Quanto al rischio *sub a* (*tasso di distorsione sproporzionato*), va considerato che, sebbene nella sentenza n. 35 del 2017 la Corte costituzionale abbia dichiarato che non è irragionevole attribuire il premio a chi raggiunge la soglia del 40%, in quel caso “il vincitore” poteva giungere ad ottenere 340 seggi su 600 (pari al 54%) a cui si aggiungevano quelli della circoscrizione Estero, così da giungere, al massimo, al 58% dei seggi. Con il progetto ora in esame - al netto del tasso di dispersione dei voti, cioè dei dati alle forze sotto-soglia, che, se elevato, sovrarappresenta ancora di più - chi vince il premio può ottenere il 57,5% dei seggi (percentuale data dal rapporto tra 230 su 400 e 114 su 200), e, in virtù dei seggi conquistati in Trentino-Alto Adige, in Valle d'Aosta e nella circoscrizione estero, finanche il 61,76%.

Si potrebbe contenere il tasso di distorsione tra voti e seggi assegnati, rendendolo più tollerabile, se la lista o la coalizione beneficiaria avesse già conseguito, in sede di riparto proporzionale dei seggi, una quota di seggi prossima al 45% del totale oppure qualora fossero ammesse al ballottaggio solo le liste che hanno ottenuto almeno il 42/43% dei voti.

Quanto al rischio *sub b* (“*inutile*” *alterazione della rappresentatività*), i dubbi di conformità a Costituzione nascono dal fatto che, in alcuni casi, l’assegnazione del premio sovrarappresenta in modo sproporzionato la lista o la coalizione senza consentire di avere una maggioranza parlamentare.

Ad esempio, nell’ipotesi di assegnazione del premio tramite ballottaggio, qualora vi accedano forze politiche con consensi iniziali ridotti (il 35% o poco più), lo scarto percentuale tra voti espressi e seggi assegnati potrebbe arrivare anche al 25%, con un evidente effetto distorsivo del principio di rappresentatività. Soprattutto, in tale evenienza, la distanza tra voti espressi e seggi

assegnati potrebbe anche non garantire il raggiungimento di una maggioranza¹: si configurerebbe in questo caso un'alterazione eccessiva del peso del voto in uscita priva di una reale funzionalità sistemica, incorrendo in quella medesima irragionevolezza già stigmatizzata dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 1 del 2014 con riferimento ai premi "regionali" previsti dalla legge n. 270 del 2005².

In definitiva, se si vuole introdurre un sistema elettorale a base proporzionale con premio, sono necessari dei correttivi: o si torna ad un premio variabile (come in passato) previo raggiungimento di una soglia adeguata di voti, oppure, se si vuole che il premio sia "fisso", è opportuno alzare le soglie per assegnare il premio o per accedere al ballottaggio e fissare una soglia massima inferiore a quella di 230 seggi alla Camera e 114 al Senato.

4. La terza questione riguarda le **modalità di individuazione degli eletti** nel caso in cui una lista o una coalizione ottenga il premio.

Essi, infatti, non vengono "pescati" dalle liste composte per il riparto proporzionale dei seggi, bensì dalle liste circoscrizionali, ossia, di fatto, dalla lista bloccata confezionata dai partiti di ciascuna coalizione, "spezzettata" poi solo formalmente nelle circoscrizioni.

La formazione di tale lista (o, meglio, si potrebbe dire, "listone") sul piano politico consente ai partiti della coalizione di consolidare il patto di coalizione, assicurando, già prima del voto, alcuni seggi sicuri ai partiti che, con la formula proporzionale, potrebbero ottenerne meno di quelli auspicati. In altre parole, serve a favorire gli accordi, garantendo un certo numero di eletti in caso di vittoria del premio. Si consideri che ben il 17,5 % dei seggi verrebbe assegnato con il premio. Tre gli aspetti meritevoli di attenzione.

Anzitutto, l'effetto del voto degli elettori su questa lista è poco immediato e comprensibile. Viene infatti costruito un sistema complesso che parte "dal centro" e "ricade" sui territori in modo poco chiaro, pregiudicando il rapporto diretto tra elettori ed eletti, il quale si fonda, se non necessariamente sulla scelta diretta del candidato tramite l'espressione delle preferenze, quantomeno sulla conoscibilità dell'effetto del proprio voto sui candidati proposti (in contrasto con la sentenza n. 1 del 2014). In un contesto di forte astensionismo e disaffezione, sarebbero preferibili sistemi elettorali che consentano all'elettore di comprendere chiaramente le conseguenze del proprio voto.

In secondo luogo, tale sistema potrebbe essere censurato con riferimento all'assegnazione dei seggi al Senato. Anche a voler dare alla locuzione «base regionale» una interpretazione estensiva e, dunque, ritenere che il premio possa essere concesso sulla base della somma dei voti conquistati a livello nazionale da ciascuna lista o coalizione, la scelta per una lista unitaria solo formalmente "spezzettata" nelle Regioni potrebbe essere ritenuta confliggente con la *ratio* dell'art. 57 Cost. Infatti, i candidati inseriti in queste liste circoscrizionali "bloccate" sono dichiarati eletti a prescindere dalla percentuale dei voti ottenuta da ciascuna lista o coalizione nei territori regionali.

¹ Per questo opportunamente non si parla di premio "di maggioranza". Né, d'altro canto, quello configurato è un premio di "governabilità", in quanto può definirsi tale solo quello concesso a chi già ha raggiunto il 50% dei voti e si vuole rafforzare una maggioranza che già c'è, come accadde nel caso della c.d. legge truffa del 1953.

² Non sarebbe invece irragionevole prevedere, sempre in un sistema proporzionale, l'attribuzione di un premio non elevato al partito più votato al fine di consentirgli di assumere un ruolo preminente e aggregante nel procedimento di formazione della coalizione dopo il voto.

In terzo luogo, e soprattutto, pone problemi la regola secondo cui, se una lista o una coalizione ottiene più di 230 seggi alla Camera e 114 al Senato, i seggi eccedenti non pregiudicano coloro che sono inseriti nel “listone”, ma sono detratti ai seggi assegnati con la formula proporzionale. Si tratta di una soluzione che pare porsi in contrasto con gli artt. 3 e 48 Cost, poiché sacrifica i candidati scelti dagli elettori con il voto proporzionale a favore di chi è inserito nelle liste “di coalizione” per l’attribuzione del premio. Il voto espresso dall’elettore per un determinato partito può essere di fatto “annullato” a favore dell’elezione di un candidato che potrebbe appartenere ad un diverso partito della coalizione.

Sul piano giuridico-costituzionale, sarebbe preferibile – sia pure in un modello che in generale non convince – che, in caso di vittoria del premio, vengano proclamati eletti coloro che, candidati nelle liste per il riparto proporzionale presentate nei collegi plurinominali, non risultano già eletti applicando quella formula. Sarebbe sufficiente “allungare” un po’ le liste per il riparto con formula proporzionale (se risultassero eccessivamente lunghe e non si volessero rideterminare il collegi andrebbe però previsto il voto di preferenza).

5. Quanto alle pluricandidature, l’articolo 1, comma 10, lettera c, del progetto di legge, prevede che un candidato in liste circoscrizionali per l’attribuzione del premio possa essere inserito anche in massimo cinque liste di collegio.

Se un candidato risulta eletto in più collegi, è proclamato sulla base di criteri oggettivi (in conformità a quanto stabilito dalla sentenza n. 35 del 2017).

Se viene eletto sia nella lista circoscrizionale, sia nel (o nei) collegi plurinominali, prevale l’elezione nella lista circoscrizionale (in quanto i 35 o 70 seggi – come si è detto – devono essere tutti assegnati).

Non è invece espressamente previsto il divieto di pluricandidature nelle liste circoscrizionali; tuttavia, possiamo dedurre in via sistematica che tali pluricandidature siano escluse, visto che, se il premio viene vinto, tutti quelli inseriti nelle liste circoscrizionali risultano eletti e le pluricandidature non avrebbero alcuna funzione.

6. Il sistema proposto pone anche varie questioni in ordine alle regole introdotte per le **Regioni Valle d’Aosta e Trentino-Alto Adige**.

Come già sottolineato, essi non concorrono al massimale dei 230 seggi alla Camera e dei 114 al Senato, ma vi si aggiungono. Ciò perché sono estranee dal sistema delineato. È come se si trattasse di elezioni separate.

Infatti, come l’ufficio studi della Camera ha evidenziato nel dossier istruttorio, i voti espressi al primo turno nelle circoscrizioni Valle d’Aosta e Trentino-Alto Adige non concorrono a determinare la cifra elettorale nazionale delle liste delle coalizioni, in quanto non è previsto che i voti espressi in tali Regioni siano comunicati all’ufficio centrale nazionale.

Inoltre, queste Regioni sono espressamente escluse dall’insieme di quelle tra le quali sono ripartiti i seggi da attribuire come premio, tanto che non è previsto che in tali territori sia presentata la lista circoscrizionale.

Tuttavia – e qui risiede l’irragionevolezza – gli elettori delle circoscrizioni regionali in questione partecipano all’eventuale turno di ballottaggio per l’assegnazione del premio, concorrendo

all'elezione di candidati che neppure erano elencati (e, dunque, da loro conoscibili) nelle schede che hanno votato al primo turno. Ciò è evidentemente irragionevole se si considera che il turno di ballottaggio costituisce la prosecuzione (eventuale) del primo turno, non un voto nuovo.

Confrontando tale soluzione con quelle adottate nelle leggi precedenti (l. n. 270 del 2005 e n. 52 del 2017), può essere utile ricordare che il Trentino-Alto Adige non ha mai goduto – sotto questi profili – di un regime differenziato: i voti espressi in questa circoscrizione erano computati nella cifra elettorale nazionale, i seggi conquistati concorrevano nel limite massimo e – secondo quanto prevedeva la l. n. 52 del 2015 – gli elettori qui residenti partecipavano al ballottaggio.

Solo per la Valle d'Aosta le regole sono sempre state differenti in quanto viene assegnato un solo seggio. La l. n. 52 del 2015 prevedeva che gli elettori della Valle d'Aosta partecipassero al ballottaggio, ma anche che i voti qui espressi concorressero a determinare la cifra elettorale nazionale.

Le osservazioni sin qui svolte potrebbero essere in parte estese anche alle regole adottate per la circoscrizione Estero. Si può qui tuttavia osservare che chi vota in questa circoscrizione ricade, per dettato costituzionale, in un regime differenziato, in quanto il peso del voto di questi cittadini è inferiore. Per tale ragione (oltre che per motivi pratici) potrebbe dunque ritenersi non irragionevole non solo non computare questo voti nella cifra elettorale “nazionale” (come è sempre stato), ma anche escludere tali elettori dal ballottaggio (e, infatti, era così previsto anche dalla l. n. 52 del 2015).

6. Infine, quanto all'**indicazione del “premier”** da parte delle coalizioni e delle liste in occasione del deposito del programma elettorale, la formula che ora si propone è ben più pregnante di quella sino ad oggi conosciuta, quasi a voler ottenere con la legge elettorale un risultato analogo a quello che vorrebbe perseguire la riforma costituzionale della forma di governo (c.d. premierato).

Mentre, infatti, nelle formulazioni normative sino ad oggi previste si legge che, insieme al programma, deve essere indicato «il capo della forza politica» (così nel testo attualmente vigente) o, come nella l. n. 270 del 2005, «l'unico capo della coalizione», ora si pretende che venga dichiarato «il nome e cognome della persona da indicare come proposta per l'incarico di Presidente del Consiglio dei ministri». Se l'indicazione proviene da una coalizione è addirittura richiesta la sottoscrizione dei «presidenti» o dei «segretari dei partiti o dei gruppi politici collegati in coalizione», quasi a voler dare un valore giuridico, oltre che politico, a tale accordo.

Le prerogative del Presidente della Repubblica non sono intaccate, ma certamente si tratta di una disposizione che ha un significato profondamente diverso rispetto al passato.

7. In conclusione, pur comprendendosi l'esigenza di trovare un sistema elettorale in grado di favorire la composizione di una maggioranza politica capace di assicurare stabilità all'azione del Governo, non ci si può nascondere che il sistema elettorale così formulato presenti molteplici profili di dubbia legittimità costituzionale.

Peraltro, sul piano politico, esso tende alla formazione di maggioranze ampie, ma politicamente non omogenee. Obiettivo, quest'ultimo, che potrebbe essere invece ottenuto solo semplificando il sistema politico.

Al contrario, il “listone” suddiviso nelle circoscrizioni favorisce la logica “compromissoria” con le forze politiche meno consistenti, peraltro incentivate a coalizzarsi per beneficiare della soglia più bassa dell’1%.

Se si volesse spingere verso un sistema bipolare – sia detto per inciso – potrebbe essere (re)introdotta, senza sollevare dubbi di legittimità costituzionale, un sistema elettorale maggioritario con collegi uninominali (meglio ancora se a doppio turno).

Osservazioni sulle proposte di legge C-157 e C-2236 (limitatamente all’art. 5)

Non si ritiene di dover avanzare rilievi **in ordine al pdl AC-157**, con cui si propone di modificare l’art. 18-bis del d.P.R. n. 361 del 1957, al fine di consentire la raccolta delle firme con sistema digitale. La riforma va accolta con favore, in quanto – introducendo un sistema più agevole di raccolta delle sottoscrizioni – rimette tutte le forze politiche che intendono partecipare alle elezioni sul medesimo piano, eliminando distinzioni tra chi è già rappresentato in Parlamento e chi vuole partecipare, per la prima volta, alla competizione elettorale.

Con riferimento, invece, all’**art. 5 del pdl AC-2236**, va accolta con favore ogni proposta che ampli l’esercizio del diritto di voto di chi, per varie ragioni, non si trovi fisicamente nel luogo di residenza. Tantopiù in un contesto caratterizzato da forte astensionismo, è necessario individuare metodi che consentano di ridurre l’astensionismo “non voluto”, quello cioè di coloro che vorrebbero votare, ma sono fisicamente impediti a farlo.

È necessario, però, garantire l’esercizio di voto senza alterare la proporzionalità tra numero di potenziali votanti e numero dei seggi assegnati a ciascun territorio, proporzionalità che è imposta, a garanzia del principio rappresentativo, dagli artt. 56 e 57 Cost. Oggi tale principio è assicurato dalla regola secondo cui – salve limitatissime e tollerabili eccezioni – ciascuno deve votare nel luogo di residenza anagrafica.

Tanto premesso, non pare chiaro, all’art. 5, comma 10, se nella sezione elettorale temporanea l’elettore trovi la scheda del collegio del proprio luogo di residenza e poi la sezione temporanea sia tenuta a rimettere i plichi all’ufficio elettorale di appartenenza “originaria” dell’elettore, così che il suo voto contribuisca ad eleggere i candidati presentati nel collegio e nella circoscrizione di appartenenza, oppure se l’elettore sia chiamato a votare con la scheda del collegio in cui è collocata la sezione temporanea e quest’ultima sia tenuta a rimettere i plichi all’ufficio elettorale in cui essa si trova.

La norma prevede che «la sezione elettorale temporanea, ultimate le operazioni di voto e quelle di scrutinio, forma i plichi contenenti gli atti relativi a tali operazioni e li rimette al competente ufficio elettorale». Poi, «l’ufficio elettorale forma altresì un estratto del proprio verbale con la certificazione dei risultati complessivi dello scrutinio per ogni circoscrizione elettorale».

Andrebbe meglio chiarito dove ricadono questi voti, in quanto è necessario che l’elettore contribuisca ad eleggere i candidati presentati nella circoscrizione dove ha la residenza, in quanto una diversa soluzione potrebbe allargare a dismisura le eccezioni al principio fissato agli artt. 56 e 57 Cost. Non sarebbe infatti tollerabile che, ad esempio, concorressero all’elezione dei candidati

presentati nel territorio lombardo tutti gli elettori che, residenti in altre Regioni, fossero domiciliati in Lombardia solo temporaneamente. Ciò determinerebbe una eccessiva sotto o una sovra rappresentazione di alcuni territori.

Il problema non si pone, evidentemente, per il voto referendario (v. sperimentazione adottata con d.l. n. 27 del 2025) ed è più facilmente risolvibile per le elezioni europee, per le quali sono previste solo quattro circoscrizioni (v. soluzione adottata con d.l. n. 7 del 2024).

Per le elezioni politiche, invece, pur non nascondendosi le difficoltà pratiche, è opportuno trovare soluzioni tecniche adeguate. Se non si ritiene possibile mettere a disposizione degli elettori le schede di tutti i collegi e poi trasmettere i verbali anche in forma digitale alle diverse circoscrizioni, andrebbe ipotizzata l'introduzione – per questi soli casi – del voto elettronico in seggi presidiati. In questo modo, l'elettore potrebbe votare in un luogo vicino al domicilio temporaneo, ma il suo voto potrebbe essere facilmente trasmesso (e conteggiato) nella circoscrizione dove ha la residenza.