

CAMERA DEI DEPUTATI

I COMMISSIONE AFFARI COSTITUZIONALI

Audizione informale nell'ambito dell'esame delle proposte di legge C. 2822 Bignami et al, C. 157 Magi, C. 2236 Pavanelli (limitatamente all'art. 5), recanti disposizioni in materia di elezioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica

14 maggio 2026

Memoria della Prof. Maria Agostina Cabiddu
Ordinaria di Istituzioni di Diritto pubblico – Politecnico di Milano

Sommario: Premesse – 1) Tempo di elezioni. - 2) Le questioni di sistema. 3) La (non) corrispondenza tra quel che si vuole e quel che si può volere - 4) Le questioni di legittimità costituzionale

Premesse - La Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati è chiamata a esaminare le proposte di legge C. 2822 Bignami et al, C. 157 Magi, C. 2236 Pavanelli (limitatamente all'art. 5), tutte recanti disposizioni in materia di elezioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, ma è opportuno rivolgere l'attenzione, più che alle due ultime, riguardanti essenzialmente misure di semplificazione e digitalizzazione del procedimento elettorale, soprattutto al d.d.l. 2822, denso di dubbi e implicazioni sotto diversi profili.

Il poco tempo a disposizione degli auditi non consente, d'altra parte, un'analisi puntuale e obbliga a concentrarsi soltanto sulle questioni essenziali, premettendo ulteriormente che:

1) diritto costituzionale e politica sono distinti ma non distanti, sicché, come avverte la Corte, in materia elettorale – la più politica e insieme la più costituzionale delle materie - spetta al legislatore *“un'ampia discrezionalità nella scelta del sistema elettorale che ritenga più idoneo in relazione al contesto storico-politico in cui tale sistema è destinato ad operare, riservandosi (nдр: la Corte) una possibilità di intervento limitata ai casi nei quali la disciplina introdotta risulti manifestamente irragionevole”* (sent. 35/2017). Tale rigoroso *self-restraint* vale anche per gli auditi ma non vieta e anzi impone che si facciano emergere le criticità che possono pregiudicare la tenuta complessiva del

sistema e persino il conseguimento degli obiettivi che la proposta si prefigge e con essi la stessa ragionevolezza dell'intervento;

2) in effetti, tale proposta di legge sollecita considerazioni critiche – molte delle quali sono già emerse anche in sede di audizione oltre che nel dibattito scientifico¹ - per ragioni di tempo, di sistema, di non corrispondenza tra il chiesto (il voluto) e il pronunciato (quel che, ai sensi della Costituzione, si può volere) e, infine, per ragioni di legittimità costituzionale.

1) **Tempo di elezioni** – Il biennio 1992/1993 ha segnato un vero e proprio spartiacque tra periodi della nostra storia repubblicana e non vi è dubbio che a segnare lo strappo definitivo siano stati i referendum del '93 e, in particolare, quello riguardante la legge elettorale per il Senato. L'abrogazione parziale del sistema elettorale aprì, infatti, la strada all'approvazione delle leggi 4 agosto n. 276 e 277 del 1993, il cd. **Mattarellum** (che introduceva, per la prima volta in periodo repubblicano, un sistema misto, con il 75% dei seggi assegnato in collegi uninominali), presto seguita dalla legge elettorale per le regioni (il c.d. **Tatarellum**), quindi dalla legge 21 dicembre 2005, n. 270 (il "Porcellum", sistema elettorale proporzionale con premio di maggioranza e liste bloccate in vigore in Italia dal 2005 al 2013, utilizzato per le elezioni politiche del 2006, 2008 e 2013 e dichiarato parzialmente illegittimo dalla Corte²) e ancora dalla legge 6 maggio 2015, n. 52 (l'**Italicum**, proporzionale con premio di maggioranza e ballottaggio tra le due liste più votate qualora nessuna avesse ottenuto il 40%), parzialmente annullata dalla Corte³ e

¹ V., tra gli altri, i contributi versati nell'ebook "*Una nuova legge elettorale? Riflessioni di natura costituzionale*". A partire dal Webinar promosso dal gruppo Costituzione e democrazia, 21 aprile 2026 e, soprattutto, l'appello sottoscritto da circa 150 costituzionalisti, aperto alla sottoscrizione in <https://www.articolo21.org/2026/05/torniamo-alla-costituzione-appello-di-120-costituzionalisti-sulla-legge-elettorale/>. Entrambi, per comodità di chi legge, sono allegati a questo testo.

² Corte cost. n. 1/2014 (Presidente: Silvestri – Redattore Tesauro), che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale:

1) dell'art. 83, comma 1, n. 5, e comma 2, del d.P.R. 30 marzo 1957 n. 361 (Approvazione del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati);

2) dell'art. 17, commi 2 e 4, del decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533 (Testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione del Senato della Repubblica);

3) degli artt. 4, comma 2, e 59 del d.P.R. n. 361 del 1957, nonché dell'art. 14, comma 1, del d.lgs. n. 533 del 1993, nella parte in cui non consentono all'elettore di esprimere una preferenza per i candidati.

³ V. Corte cost. n. 35 del 2017 (Presidente: Grossi – Redattore: Zanon), che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale:

1) dell'art. 1, comma 1, lettera f), della legge 6 maggio 2015, n. 52 (Disposizioni in materia di elezione della Camera dei deputati), limitatamente alle parole «o, in mancanza, a quella che prevale in un

ulteriormente incisa dall'attuale legge n. 165/2017 (Rosatellum) e basterebbe questo elenco a segnalare la gravità del tema, tanto più se si considera che ben due di tali leggi sono state nel frattempo dichiarate costituzionalmente illegittime dalla Corte, di talché il minimo che si possa dire è che maneggiare una materia così delicata e incandescente esigerebbe prudenza, ponderazione e tempo: tempo per far sedimentare le leggi vigenti e verificarne le obiettive criticità, ma anche tempo per discutere e condividere le modifiche e invece, ancora una volta, la tentazione di ribaltare le regole del gioco - secondo quello che sembra essere il proprio vantaggio⁴ e, come nel caso di specie, mentre il gioco è già cominciato - prende il sopravvento, nonostante i richiami della “Commissione europea per la democrazia attraverso il diritto”, nota come “Commissione di Venezia” del Consiglio d'Europa, che, anche di recente, è tornata ad occuparsi del nostro Paese, con un parere presentato il 9 dicembre scorso (CDL-AD(2024)037, *opinion* n. 1205/2024, [Legge elettorale](#)) e richiesto dalla Corte europea dei diritti dell'uomo nel procedimento *Staderini (ex segretario del partito radicale) e altri contro Italia* (ricorso n. 6235/23, comunicato all'Italia il 19 febbraio 2024 [STADERINI ET AUTRES c. ITALIE](#)), dove, alla luce del “Codice di buone pratiche in materia elettorale” adottato nel 2002, si afferma che, per garantire l'effettiva attuazione della democrazia e dello Stato di diritto, gli Stati democratici non devono intervenire a modificare le regole sull'eleggibilità, inclusa la questione della presentazione dei candidati, nell'anno precedente alle elezioni per non compromettere la stabilità della legislazione elettorale e il diritto a un voto informato e consapevole.

Peraltro, è appena il caso di osservare che la “Commissione di Venezia” è critica verso l'Italia anche nella parte in cui non prevede rimedi effettivi a favore dei cittadini

turno di ballottaggio tra le due con il maggior numero di voti, esclusa ogni forma di collegamento tra liste o di appuntamento tra i due turni di votazione»; dell'art. 1, comma 2, del d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361 (Approvazione del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati), come sostituito dall'art. 2, comma 1, della legge n. 52 del 2015, limitatamente alle parole «, ovvero a seguito di un turno di ballottaggio ai sensi dell'art. 83»; e dell'art. 83, comma 5, del d.P.R. n. 361 del 1957, come sostituito dall'art. 2, comma 25, della legge n. 52 del 2015;

2) dell'art. 85 del d.P.R. n. 361 del 1957, come modificato dall'art. 2, comma 27, della legge n. 52 del 2015, nella parte in cui consente al deputato eletto in più collegi plurinominali di dichiarare alla Presidenza della Camera dei deputati, entro otto giorni dalla data dell'ultima proclamazione, quale collegio plurinominalmente prescelga.

⁴ Le cronache istituzionali insegnano che - parafrasando il detto comune - quello che può essere giusto in teoria (per i sondaggi), non sempre vale per la pratica (per le urne); l'hybris è punita dagli dei e gli elettori tendono a rovesciare i pronostici, specie quando avvertono un eccesso di “machiavellismo”, sia che si tratti di revisioni costituzionali, sia che si tocchino le leggi elettorali ed è successo - inutile dire - anche in occasione del recente referendum.

che intendano difendere i propri diritti elettorali, stante l'assenza di ricorsi diretti alla Corte costituzionale, sicché il tempo rileva, in questo ambito, anche sotto questo profilo. Quello della giustiziabilità della legge elettorale è, in effetti, nodo problematico che – come è stato già osservato da altri auditi - esporrebbe una legge eventualmente approvata in questo intorno temporale al rischio di un intervento da parte della Corte costituzionale, che se fosse preventivo (come peraltro già si è verificato nel caso della pronuncia sull'Italicum, che infatti non trovò mai applicazione) farebbe della Corte un sorta di co-legislatore con diritto di “veto”, laddove - eventualità forse ancora più preoccupante - se l'intervento censorio della Corte fosse successivo (come nel caso della sentenza n. 1/2014) finirebbe per applicare alle nuove Camere la lettera scarlatta della delegittimazione, tanto più grave se ad essa si associasse, nel frattempo, l'eventuale pronuncia negativa della CEDU nel ricorso Staderini.

2) **Le questioni di sistema** – Premesso che, afferma correttamente la *Relazione* di accompagnamento alla pdl n. 2822, “*il sistema elettorale non può essere considerato una disciplina neutra o meramente tecnica, ma uno degli strumenti attraverso cui si realizza concretamente il principio della sovranità popolare sancito dall'articolo 1 della Costituzione*”, l'**obiettivo** sarebbe quello di “*un sistema chiaro, coerente e capace di assicurare una traduzione fedele del consenso elettorale in seggi parlamentari, senza rinunciare all'esigenza – altrettanto essenziale – di garantire la formazione di maggioranze in grado di sostenere efficacemente l'azione di governo*”. Ci sono, in quest'ultima affermazione, un errore teorico e una promessa illusoria che la stessa proposta si incarica di smentire.

a) L'errore teorico sta nell'idea che basti intervenire sui meccanismi di voto per garantire una traduzione “fedele” del consenso elettorale in seggi e, che con qualche aggiustamento, ciò possa addirittura assicurare anche la tanto agognata governabilità. Ora, i meccanismi di voto altro non sono che risposte all'esigenza dei gruppi di dover decidere e, non da oggi, la teoria politica ha messo in luce come la sola regola in grado di garantire che tutte le decisioni collettive producano benefici per tutti è quella secondo cui la decisione dev'essere presa all'unanimità, con gli inevitabili e insuperabili costi che ciò comporterebbe.

Per questo, gli ordinamenti si sono per lo più acconciati alla “volontà generale”, ben sapendo, come spiegava Edoardo Ruffini⁵, che “mentre da un punto di vista formale il principio maggioritario ha come suo opposto il principio dell’unanimità, da un punto di vista sostanziale, e su di un piano più profondo, il principio con esso incompatibile, è quello dell’autorità”. Troppi sono, d’altra parte, i profili critici cui è esposta l’*elezione a maggioranza* sotto il profilo della razionalità (come dimostrato dal paradosso di Condorcet e dai teoremi di Arrow e di Black, per stare solo ai critici più noti); dell’effettività e della vincolatività. Il discorso sarebbe evidentemente troppo lungo e rinvierei i curiosi a una mia monografia ormai risalente (Maggioranza minoranza eguaglianza), nella quale ho tentato di spiegare come il principio maggioritario può acquistare una diversa valenza, a seconda che l’ambito politico-culturale sia ispirato a una concezione della sovranità indivisa e indivisibile piuttosto che al principio fondamentale del governo limitato a fini di garanzia o, detto in altri termini, può essere espressione di pura forza o, viceversa, garanzia di vitalità dell’ordinamento, attraverso il rigoroso rispetto dei principi che caratterizzano il nostro sistema costituzionale e, in particolare, il principio rappresentativo, il principio pluralistico, e il principio di eguaglianza.

In questa seconda prospettiva, se obiettive ragioni pratiche rendono inevitabile l’accettazione della regola del “si fa come se la volontà dei più sia volontà di tutti”, per evitare la tirannia della maggioranza, occorre che la minoranza sia tutelata e le garanzie devono essere diacroniche (a cominciare dal principio dell’alternanza) e sincroniche (tenendo conto, mentre la maggioranza governa, del pluralismo delle obbligazioni politiche e cioè dell’articolarsi della società in “culture” politiche diverse) e comunque tali da rispettare i diritti di tutti, limitare il potere politico e assicurare la supremazia della Costituzione.

Senonché, questa pdl, al di là delle fisiologiche distorsioni del principio maggioritario come espressione della volontà generale, introduce ulteriori meccanismi che, in nome della “governabilità” (parola ambigua, dal significato passivo⁶) o della stabilità (del potere), la aggravano, pretermettendo l’importante affermazione della Corte cost. n. 35 del 2017, secondo cui “*ogni sistema elettorale, se pure deve favorire la*

⁵ E. RUFFINI, *Il principio maggioritario. Profilo storico* (1927), Milano, Adelphi, 1976.

⁶ G. ZAGREBELSKY con F. PALLANTE, *Loro diranno, noi diciamo. Vademecum sulle riforme istituzionali*, Laterza, Roma-Bari, 2016, 5 ss.

formazione di un governo stabile, non può che esser primariamente destinato ad assicurare il valore costituzionale della rappresentatività”.

Il punto è che (lo avevamo capito da tempo⁷ e lo ribadisce ad ogni buon fine la Commissione di Venezia quando auspica la costituzionalizzazione delle leggi elettorali), prima di mettere mano alle leggi elettorali, bisognerebbe “sminare” il campo delle garanzie costituzionali, intervenendo sui quorum (se proprio non si riesce a fare a meno di premi di maggioranza) o, quantomeno, convenendo su rigorosi patti “para-sociali” (meglio, paracostituzionali come sono e, per qualcuno devono essere⁸, le leggi elettorali), che impediscano alla maggioranza di impadronirsi della Costituzione: i governi anche quelli “stabili” sono a tempo; la Costituzione è tendenzialmente votata, come diceva Giorgio Berti, alla “perennità” e per questo non dovrebbe essere esposta al volontarismo della maggioranza di turno.

Per non dire, naturalmente, della disposizione relativa all’“l’indicazione obbligatoria del nome da proporre per l’incarico di Presidente del Consiglio dei ministri in sede di presentazione delle liste”, una forzatura, che finirebbe per incidere sulle prerogative costituzionali del Presidente della Repubblica e soprattutto, sulla forma di governo parlamentare e, dunque, ancora una volta sul sistema, introducendo un “premierato di fatto”, nell’attesa di meglio comprendere la sorte del d.d.l. costituzionale, recante «Modifiche agli articoli 59, 88, 92 e 94 della Costituzione per l’elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri, il rafforzamento della stabilità del Governo e l’abolizione della nomina dei senatori a vita da parte del Presidente della Repubblica», ormai avviato, a fronte del cocente risultato referendario, sul binario morto di fine legislatura.

b) Quanto alla promessa (illusoria) del premio di maggioranza, la dottrina ha già evidenziato come, in realtà, tale premio si riveli inutile o quantomeno ingiustificato quando la lista o la coalizione raggiunga di per sé la maggioranza e, per di più, dannoso, stante la distorsione tra voti e seggi, determinata dall’assegnazione in blocco di 70 seggi alla Camera e 35 al Senato, alla coalizione “vincitrice”, in spregio di qualunque criterio

⁷ Per tutti, A. PACE, *I limiti alla revisione costituzionale nell’ordinamento italiano ed europeo*, in https://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/wp-content/uploads/2016/05/Pace_Nomos1-2016.pdf

⁸ V. M. LUCIANI, *Appunti Per l’audizione innanzi la 1^a Commissione – Affari costituzionali della Camera dei deputati – 18 luglio 2024*, in <https://documenti.camera.it/leg19/documentiAcquisiti/COM01/Audizioni/leg19.com01.Audizioni.Memorja.PUBBLICO.ideGes.41185.22-07-2024-13-24-59.334.pdf>, in particolare, p. 3.

di ragionevolezza e proporzionalità⁹.

E poi, tutto è costruito sul presupposto che a contendersi il premio siano due liste (*rectius*: coalizioni), uno almeno delle quali in grado di raggiungere il 40% dei consensi al primo turno, con eventuale ballottaggio tra le due arrivate almeno al 35 %. E se i contendenti fossero non due ma tre? E se solo una lista o coalizione raggiungesse il 35 %? Sono ipotesi che dimostrano chiaramente il carattere illusorio della promessa, che scommette su ciò di cui nessuno può disporre a priori, ovvero la volontà degli elettori, fermo restando che l'ipotesi peggiore è che, invece, una lista che prende il premio, magari con il 35% dei voti vi sia ed è facile comprendere il rischio del superpremio in un contesto che potrebbe vedere accanto a una bassa affluenza alle urne, un'alta dispersione di voti, stante la prevista soglia di sbarramento, a sua volta troppo alta per garantire il pluralismo e troppo bassa per assicurare l'agognata "stabilità".

3) **La (non) corrispondenza tra quel che si vuole e quel che si può volere**
- Sempre la citata *Relazione* di accompagnamento si (apre e si) chiude ribadendo che l'intento perseguito con la proposta di legge sarebbe quello (e solo quello) di "*rendere più trasparente il rapporto tra il voto e la rappresentanza, più stabile l'assetto parlamentare che ne deriva e più solido il nesso tra la volontà popolare e la decisione pubblica. In questo modo la riforma si propone di rafforzare la fiducia dei cittadini nelle istituzioni rappresentative, assicurando regole elettorali più chiare, trasparenti e coerenti con i principi costituzionali*". Ora, la fiducia è una cosa seria che si dà alle cose serie, recitava un vecchio slogan, che coglieva efficacemente un punto tanto ovvio quanto essenziale: la fiducia non è un dogma ma il corrispettivo rispetto a un risultato atteso e, come tale, dipende dalla "serietà" del soggetto e/o dell'oggetto cui si applica. Il che è quanto dire che, a fronte del generale calo della propensione a fidarsi espressa dai cittadini nei confronti delle istituzioni, registrata da tutti gli istituti di ricerca e, per quanto qui più ora interessa, testimoniata dai dati impietosi dell'affluenza elettorale, la fiducia non basta evocarla: occorre meritarsela ed è ovvio che i continui cambiamenti delle regole del gioco - anche quando presentati (e non lo sono) come fisiologiche manutenzioni - non vanno in

⁹ V. G. PASSARELLI, *La riforma sbagliata. I partiti prima della legge elettorale*, in "Una nuova legge elettorale? Riflessioni di natura costituzionale", cit., 5 ss.

questa direzione e, anzi, confliggono con una fondamentale preconditione, che e poi la questione delle questioni, ovvero la certezza del diritto. Ad aumentare, anziché colmare, la distanza fra governanti e governati, la sempre più complessa ingegnerizzazione dei meccanismi elettorali, che associano (*rectius*: dissociano) il voto dal seggio (basti pensare ai premi che scattano o non scattano, a seconda di condizioni, modi e termini particolari, deroghe ed eccezioni), impedendo al cittadino elettore di conoscere l'esito del proprio voto e, dunque, alimentando la disaffezione e tradendo ulteriormente i principi di cui all'art. 48 Cost. Non solo. La fiducia non è cieca e comunque non è assoluta e tende, naturalmente, ad arrestarsi di fronte alla prova del contrario e tali (prove del contrario rispetto al risultato atteso) risultano le coalizioni forzate, le liste fittiziamente brevi e comunque bloccate e le pluricandidature, che non trovano alcuna corrispondenza in termini di benefici collettivi, risultando esclusivamente strumentali alla perpetuazione del potere di pochi e non all'interesse degli elettori, il cui voto non è più personale, libero ed eguale.

D'altra parte, pur trascurando gli ostacoli di sistema che ho già segnalato, l'imprecisa redazione della proposta rende improbabile se non impossibile raggiungere gli obiettivi che il riformatore si prefigge, così da rendere ingiustificabile (e perciò stesso irragionevole) l'intervento.

a) Si vorrebbe rimediare, in un contesto politico frammentato, ai possibili scostamenti, tra i voti espressi e i seggi attribuiti che rendono più difficile la formazione delle maggioranze parlamentari e per farlo si elimina la componente uninominale (salvo che per il Trentino Trentino-Alto Adige/Südtirol, integralmente sottratto al meccanismo generale¹⁰) si costituzionalizza un sistema elettorale con un premio di "governabilità" (non semplicemente incentivante, ma) decisivo, che costringe a coalizioni elettorali inevitabilmente eterogenee, *fondate* come sono sulla necessità di conquistare il premio. Come già osservato da Massimo Luciani, in occasione dell'audizione di due anni fa sul ddl relativo al c.d. "premierato"¹¹, risulta – e l'esperienza lo dimostra – "evidentemente impossibile che coalizioni elettorali *eterogenee* possano miracolosamente trasformarsi in maggioranze parlamentari *omogenee*. Parimenti, quanto più le coalizioni e –

¹⁰ Una situazione analoga si verifica, per ragioni diverse, anche per la Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste e per la circoscrizione Molise (nonché, al Senato, per la Basilicata (sul punto, v. gli interventi di L. SPADACINI e M. COSULICH, in AA.VV., *Nuova legge elettorale? Riflessioni di natura costituzionale*, cit.) aggravando i dubbi di costituzionalità circa la deroga al principio di eguaglianza fra i cittadini.

¹¹ V. M. LUCIANI, *Appunti*, cit.

conseguentemente – le maggioranze parlamentari saranno eterogenee, tanto più esse saranno volatili, con la conseguenza che la promessa stabilità si riveli una temporanea camicia di forza destinata a lacerarsi, specie sotto il profilo dell'azione di governo (ciò che principalmente interessa gli elettori) nel corso della dinamica parlamentare;

b) La pretesa di porre rimedio all'instabilità del governo mediante l'eliminazione della componente uninominale e l'attribuzione di un premio di "governabilità", è argomento che pecca per eccesso e per difetto. Per eccesso, perché a voler spingere troppo su questo fronte si finisce per sacrificare di fatto la rappresentatività, che è principio cardine del nostro sistema (e ha valore primario, come spiega la Corte), rischiando, appunto, l'irragionevolezza qualora tale sacrificio non corrisponda neanche al vincolo di risultato di rafforzamento della maggioranza, che – come detto - è questione che non attiene solo alle regole ma deve fare i conti con la frammentazione politico-partitica e con le difficoltà, manifestate anche da diversi componenti dell'attuale maggioranza, di acconciarsi al risultato maggioritario; per difetto, perché la stabilità dei governi dipende più dalle condizioni di contesto (rapporti fra gli attori del sistema partitico; livello di conflittualità interna alla maggioranza; situazione economica e geopolitica, etc.) che dalle regole costituzionali ed elettorali. Peraltro, come ci ricorda, innanzitutto, la stessa Presidente del Consiglio, nonché leader del partito di maggioranza, confermando l'affermazione di cui sopra, l'esecutivo è longevo e ben saldo, nonostante le divisioni interne e, forse si dovrebbe dire, grazie alla legge elettorale che vi ha dato origine e che pure si vorrebbe modificare.

c) L'intento "*majority assuring*" della proposta deve fare i conti, oltre che con le incognite di un quadro politico frammentato e in continua evoluzione, con il complesso delle regole che, a partire dall'art. 57 Cost., disciplinano la ripartizione dei seggi tra le regioni o, se si vuole, con un sistema elettorale che assegna i premi di maggioranza nei due rami del Parlamento con due distinti voti. Sul punto, mi limito, per brevità, a rinviare ai contributi di altri autori¹², che mettono bene in evidenza il rischio concreto che l'attribuzione del premio non si traduca meccanicamente in una medesima maggioranza in entrambe le Camere, pregiudicando, anche per questa via, il raggiungimento dell'obiettivo e, con esso, la ragionevolezza della compressione del

¹² In particolare, oltre a quelli già citati di L. SPADACINI e M. COSULICH, v. G. TARLI BARBIERI e F. BIONDI, IN *Nuova legge elettorale? Riflessioni di natura costituzionale*, cit..

principio rappresentativo;

d) Con specifico riferimento poi al Trentino-Alto Adige, la sottrazione all'applicazione del "nuovo" sistema potrebbe, a sua volta, comportare ulteriori dubbi, anche per la previsione dello scorporo dei voti colà espressi (il che vale anche per la regione Valle d'Aosta) nel primo turno e nel loro conteggio al secondo, qualora si svolga la votazione di ballottaggio, sebbene quest'ultimo altro non sia che la "prosecuzione" del primo turno (Corte cost., sent. n. 35 del 2017, punto 9.2. in diritto)¹³.

e) Quanto poi al ballottaggio fra liste e coalizioni, la dottrina ha già sottolineato la "tipicità" della clausola «adottata nella nostra storia per ben quattro volte (leggi Acerbo n. 2444/1923, De Gasperi n. 148/1953, Calderoli n. 270/2005, Renzi n. 52/2015), le ultime due dichiarate illegittime con le sentenze della Corte costituzionale n. 1/2014 e 35/2017»¹⁴. Non bastano, evidentemente, a fermare l'ossessiva rincorsa alla maggioranza inesistente, le plurime bocciature (da parte della Storia e della Corte) e neanche sembra bastare la considerazione secondo cui non è dato ritrovare tale clausola in altri ordinamenti democratici europei, con l'eccezione della Grecia ... e non stiamo parlando della Grecia di Pericle o di Aristotele, come avrebbe osservato Giolitti¹⁵.

4) L'illegittimità costituzionale del *Mino(ri)tarium*

Più volte, la Relazione di accompagnamento si preoccupa di affermare che "la proposta di legge interviene nel pieno rispetto della giurisprudenza costituzionale" e delle indicazioni che da essa derivano. Sennonché, il ddl, subito ribattezzato dalla stampa "Stabilicum" o "Melonellum", ma che io chiamerei "*Mino(ri)tarium*", per sottolineare la mostruosità del prodotto normativo: volto proporzionale e corpo "pelosamente" maggioritario, che si pasce dei voti delle minoranze per trasformarli – attraverso un premio predeterminato in misura abnorme - in una maggioranza di seggi, per giunta pericolosamente vicina, come si è visto, ai quorum previsti a garanzia dell'effettivo funzionamento di freni e bilanciamenti, risulta, per poco che si guardi, molto distante dai principi stabiliti in Costituzione e ribaditi dalla Corte costituzionale.

¹³ V., in particolare, M. COSULICH, *Il Melonellum inciampa nelle Regioni. In genere, e, in specie, nel Trentino-Alto Adige/Südtirol*, in *Nuova legge elettorale? Riflessioni di natura costituzionale*, cit., 84 ss.

¹⁴ Così, M. VOLPI, *Le anomalie del "Melonellum"*, in *Nuova legge elettorale? Riflessioni di natura costituzionale*, cit., 79 s.

¹⁵ V. l'aneddoto riportato in I. MONTANELLI-M. CERVI, *L'Italia di Giolitti*, Rizzoli, Milano, 2011.

Ma anche qui, troppo zelo e altrettante contraddizioni e criticità: un premio eccessivo riconoscibile a una lista (più verosimilmente una coalizione) che raggiunga anche solo il 40% (altro che legge truffa, saremmo più vicini alla Legge Acerbo, specie se si considera il rapporto tra cittadini ed elettori) e addirittura, nell'ipotesi del ballottaggio, il 35 %: troppo o troppo poco e, in entrambi i casi, e per diversi motivi, incostituzionale; premio che – essendo attribuito su base nazionale – contrasta, come si è detto, con il disposto dell'art. 57 della Costituzione, che vuole per il Senato il riparto dei seggi su base regionale; liste bloccate (ivi compresi i due listoni nazionali del premio) e, ancora, pluricandidature, fino all'indicazione del candidato “Premier”, in evidente spregio del carattere parlamentare della nostra forma di governo, con l'effetto di sommare, mostruosamente, i difetti del Porcellum e del Rosatellum¹⁶.

Anche il Mino(ri)tarium, come già il Porcellum e l'Italicum, d'altra parte, nasce in combinata con (e, in questo caso, anche come possibile surrogato di) una legge di revisione costituzionale. In particolare, con riferimento al c.d. premierato, la dottrina aveva peraltro osservato che l'elezione diretta del presidente del Consiglio avrebbe finito per riconoscere un ruolo determinante al voto degli italiani all'estero¹⁷, laddove quel voto, com'è noto, risulta da sempre “pesato” diversamente da quello dei residenti in Italia, dal momento che il numero di seggi assegnati alla circoscrizione estero è, in relazione al numero degli elettori, significativamente inferiore a quello delle circoscrizioni nazionali. L'attuale p.d.l. lascia al momento irrisolta la questione, riservandosi – come sembra di capire - di intervenire con il *gerrymandering* delle ripartizioni geografiche per la circoscrizione estera, con un'ulteriore distorsione dei rapporti rappresentativi tra elettori ed eletti e, dunque, in ancora più grave violazione del valore costituzionale **primario** della rappresentatività (Corte cost. n. 35/2017).

Non è questa la strada per ricucire il rapporto fra governanti e governati. A tal proposito, i risultati del referendum ci hanno detto una cosa semplice: i cittadini vogliono contare e quando i conti non tornano, preferiscono stare a casa. Le liste bloccate, le pluricandidature, la camicia di forza dei meccanismi “maggioritari” volti ad

¹⁶ G. TARLI BARBIERI, *L'ennesima proposta di riforma elettorale: quando perseverare è diabolico...*, in *Nuova legge elettorale? Riflessioni di natura costituzionale*, cit., 72 ss.

¹⁷ R. CALVANO, *i limiti alla revisione costituzionale e il convitato di pietra degli italiani all'estero nei ddl sul “premierato”*, in https://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/wp-content/uploads/2024/10/Focus-premierato_CALVANO.pdf

artificialmente ridurre ad uno il pluralismo e, ancora, l'occhio strabico puntato solo sulla governabilità (*rectius*: sulla stabilità del potere), non scaldano i cuori, per l'ovvia ragione che sono - o come tali vengono percepiti - solo formule per la ripartizione e la perpetuazione del potere in capo ad oligarchie sclerotizzate.

Certo, l'attuale Rosatellum - non esente, sia chiaro, da dubbi di legittimità costituzionale - potrebbe, alle prossime elezioni, favorire il campo avverso, ma non è detto che il Mino(ri)tarium assicuri maggiori *chance* di vittoria. Perché, allora, una nuova legge elettorale, per giunta alla fine della legislatura, in spregio delle regole di buona condotta in materia elettorale, poste dalla Commissione di Venezia e fatte proprie dal Consiglio di Europa? Perché ostinarsi in violazioni, ancora più gravi di quelle già stigmatizzate dalla Corte nel 2014, con la sentenza n. 1, sul cd. "Porcellum" e dalla sentenza n. 35/2017, sul cd "Italicum"?

Sono forse domande ingenuie di chi ancora si ostina a credere che la Costituzione e le regole del gioco, prime fra tutte le leggi elettorali, si fanno (*rectius*: si devono fare) sotto il velo di ignoranza, ben sapendo tuttavia, che - forse - dietro questo macinare acqua c'è l'azzardo del baro, che sa che, se il colpo riesce, la vittoria arriverà prima che il trucco (cioè l'eventuale illegittimità costituzionale della legge) sia svelato, data la mancanza di un controllo preventivo da parte della Corte e la riluttanza, da parte del Presidente della Repubblica, ad andare oltre la *moral suasion* per utilizzare in modo più incisivo gli strumenti e i poteri connessi alla promulgazione.

Eppure, questi argini costituzionali ben potrebbero, oggi, essere alzati per far fronte, qualora l'attuale p.d.l. fosse approvata - come si sostiene - prima dell'estate, all'ennesima legge elettorale, che non si esiterebbe a definire "manifestamente illegittima", anche alla luce dei precedenti costituzionali, i cui motivi potrebbero tornare utili a supportare il messaggio presidenziale di rinvio e financo a sostenere la difesa del Quirinale in un (eventualissimo) conflitto di attribuzioni per il caso di rifiuto di promulgazione, fermi, naturalmente, i poteri della Corte a difesa del primato della Costituzione.

Il che è quanto dire, seguendo la metafora dell'antico mito greco, che se il Mino(ri)tarium sembra incarnare la parte oscura della politica, quella della forza che tende a prevalere sulla ragione, c'è pur sempre un Teseo e c'è un filo d'Arianna, quello dei principi e delle garanzie costituzionali, seguendo il quale si può trovare la via d'uscita dal labirinto.

Allegati:

1) Appello dei costituzionalisti: <https://www.articolo21.org/2026/05/torniamo-alla-costituzione-appello-di-120-costituzionalisti-sulla-legge-elettorale/>

2) Fascicolo degli Atti del Seminario promosso dal gruppo “Costituzione e democrazia”, pubblicato in “Giustizia insieme”:
<https://www.giustiziainsieme.it/laboratorio-per-le-riforme/una-nuova-legge-elettorale/>