

## Sul disegno di legge C. 2822 in materia di riforma elettorale\*

*Roberta Calvano*

*Ordinaria di Diritto costituzionale nell'Università degli Studi di Roma Unitelma Sapienza*

**0.** In ragione del tempo limitato a mia disposizione, questo breve appunto si soffermerà esclusivamente sul ddl 2822, sul quale tuttavia l'ampio dibattito già sviluppatosi in seno alla dottrina costituzionalistica offre numerosi spunti di riflessione di cui cercherò di avvalermi nelle brevi osservazioni schematiche che svolgerò<sup>1</sup>.

Va segnalato innanzitutto che non è solo alla giurisprudenza costituzionale che occorre guardare per valutare la legittimità costituzionale delle soluzioni individuate, ma anche alla **sfera sovranazionale, la giurisprudenza della Corte europea dei diritti** contribuendo a delimitare il perimetro entro cui si deve muovere il legislatore in materia. Ciò va rilevato, deve essere tenuto presente anche alla luce dell'impiego delle interpretazioni che la Corte di Strasburgo offre nelle sue pronunce dei diritti tutelati dalla CEDU da parte del nostro giudice costituzionale, che se ne avvale integrando così il parametro del giudizio di legittimità costituzionale. Da tale giurisprudenza sovranazionale possono quindi provenire indicazioni rilevanti ed utili per la riflessione odierna, che tra gli altri profili concernono non solo la cosiddetta "*regola dell'anno*", ma anche la necessaria stabilità del sistema elettorale, di cui la regola dell'anno è un corollario<sup>2</sup>. Nello stesso quadro si può segnalare che la Commissione di Venezia, proprio alla luce di tale principio, ha ritenuto preferibile che la fissazione del sistema elettorale avvenga ad un livello sovra-primario, se non costituzionale.

A tale dato si deve sommare quello concernente il probabile imminente deposito della pronuncia della Corte europea dei diritti sul ricorso nel "caso Staderini c. Italia", tuttora pendente e concernente il vigente sistema elettorale. Essendo prevista la presenza del ricorrente nel calendario degli auditi (in data odierna) non mi soffermerò sul punto, ma

---

\*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, recanti Disposizioni in materia di elezioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica - 4 maggio 2026

<sup>1</sup> Gli atti del seminario *Una nuova legge elettorale?* tenuto online il 21 aprile 2026 e coordinato da R. Zaccaria, con contributi di numerosi costituzionalisti, sono pubblicati sulla rivista Giustizia insieme, e consultabili [qui](#). L'Istituto Sturzo ha svolto un seminario su Democrazia e legge elettorale il 20 aprile 2020, che può essere ascoltato [qui](#).

<sup>2</sup> Code of Good Practice in Electoral Matters: Guidelines and Explanatory Report - Adopted by the Venice Commission at its 51st and 52nd sessions (Venice, 5-6 July and 18-19 October 2002), p. 10.

mi azzardo a ritenere che essendo già trascorsi quasi 18 mesi dal deposito del parere richiesto dalla Corte alla Commissione di Venezia come *amicus curiae*<sup>3</sup>, la Corte europea non possa tardare ancora molto a pronunciarsi. E dato il *petitum*, la sentenza potrebbe contenere indicazioni utili se non determinanti per orientare le scelte legislative in materia, che rischiano quindi di nascere vecchie, se non contrastanti con i principi che potranno essere chiariti in tale pronuncia, se essa dovesse sopraggiungere a *iter legis* appena concluso.

Sempre in premessa, tra le considerazioni di carattere generale, dev'essere segnalato che la **continua modifica dei sistemi elettorali** (degenerata in quello che è stato definito un "ipercinetismo compulsivo in materia elettorale"<sup>4</sup>) non consente di poterne valutare la resa, né permette di orientare i comportamenti degli attori politici secondo le modalità di razionalizzazione che tali sistemi mirano a produrre al fine di ottimizzare rappresentatività e stabilità<sup>5</sup>. Ma ciò che appare più grave, tali continui mutamenti rendono meno chiari e comprensibili per l'elettorato le modalità del voto, andando a detrimento del relativo diritto e della sua libertà, che va intesa anche come consapevolezza nel suo esercizio. La modifica frequente dei meccanismi di traduzione dei voti in seggi può insomma minare la trasparenza e conoscibilità dei meccanismi democratici e la fiducia dell'elettore, che sarebbe così importante recuperare in tempi di astensionismo ormai sopra la soglia di guardia.

L'ulteriore aggravante derivante dalla necessità di aggiornamento delle **circoscrizioni elettorali** alla luce delle variazioni demografiche misurate dall'ultimo censimento, e la presenza di un'antinomia concernente il censimento cui fare riferimento, messa bene in evidenza nella sua audizione dal collega Spadacini<sup>6</sup>, sembra sottolineare come

<sup>3</sup> Il parere è del 9 dicembre 2024 consultabile [qui](#), concerne il principio di stabilità della legge elettorale, il divieto di voto disgiunto nel *rosatellum* in relazione al principio della libertà del voto e all'assenza di un ricorso diretto del cittadino avverso le leggi elettorali che violino uguaglianza e libertà del voto.

<sup>4</sup> F. Lanchester, *La costituzione sotto sforzo. Tra ipercinetismo elettorale e supplenza degli organi costituzionali di garanzia*, Milano 2020, passim.

<sup>5</sup> M. Volpi, *Considerazioni conclusive*, in M. Oliviero, M. Volpi (a cura di), *Sistemi elettorali e democrazie*, Torino 2007, p. 420.

<sup>6</sup> Alle pagg. 2 e 3. In particolare L. Spadacini segnala che "i seggi restano distribuiti tra i collegi plurinominali attualmente in vigore, che furono originariamente disegnati sulla base dei dati demografici del censimento del 2011, della necessità di farli corrispondere ad aggregati di collegi uninominali e da avere una consistenza demografica tale da non ricevere più di 8 seggi. Essi furono cioè geograficamente disegnati sulla base di criteri o non più attuali o non più rilevanti nella nuova architettura legislativa prevista. In ogni caso, essi riceveranno il numero di seggi che spetta loro "sulla base dei risultati dell'ultimo censimento generale della popolazione, riportati dalla più recente pubblicazione ufficiale dell'Istituto nazionale di statistica". Occorre chiedersi, però, se la riproposizione di tale disposizione, già presente nel testo del Dpr, superi la disposizione, introdotta con la legge n. 38/2024, art. 2, comma 1, let. c), per cui, ai fini "dell'applicazione

l'operazione che ci si accinge a compiere, nel metter mano al quarto sistema elettorale nell'arco di vent'anni, sia ben più complessa di quanto possa apparire, e richiederebbe tempo, studio e l'avvalimento di tutti i dati e le competenze tecniche necessarie per evitare il rischio di finire nuovamente con l'arenarsi nelle secche del giudizio di costituzionalità, oltre che della necessità di una successiva ulteriore modifica.

In definitiva, a fronte del dirompente **tasso di astensionismo** evidenziatosi nelle ultime tornate elettorali, un nuovo intervento di modifica del sistema elettorale si potrebbe giustificare *unicamente in vista dell'introduzione di modalità e meccanismi che incentivino la partecipazione al voto, combattendo la disaffezione da parte del corpo elettorale*. La sola motivazione di voler evitare "il pareggio", dichiarata anche ai mezzi di informazione, appare invero inadeguata a sostenere un intervento di tale rilievo costituzionale, che non può essere finalizzato unicamente dall'intento di introdurre, come si vedrà, meccanismi distorsivi della traduzione in seggi della volontà popolare.

Se quindi va salutata con favore l'attenzione prestata nei ddl all'esame alla questione del **voto degli studenti e dei lavoratori lontani dal comune di residenza**, negli ultimi mesi oggetto di decisioni che hanno reso ondivaga la piena garanzia del diritto di voto di tali cittadini, altrettanto non si può dire circa la scelta di proseguire nell'impiego di tecniche che sembrano destinate a deprimere la percezione dell'elettore che il proprio voto possa contare, ed a modifiche delle "regole del gioco" che dovessero risultare affrettate e deliberate "a colpi di maggioranza", anziché tramite la ricerca del dialogo con le opposizioni e del compromesso ampio in vista dell'interesse generale.

1. Venendo ai contenuti del ddl 2282 già ampiamente ricostruiti nelle audizioni precedenti, ci si riferisce in primo luogo alla criticità del **mantenimento delle liste bloccate**, con l'eliminazione della quota di collegi uninominali che nel vigente sistema garantivano una pur blanda tutela della riconoscibilità dell'eletto da parte dell'elettore e con essa della personalità del voto. Il passaggio ad un sistema esclusivamente incentrato su liste bloccate appare poco idoneo a produrre un ripristino della fiducia tra corpo elettorale e partiti, venuta progressivamente meno a partire dall'abolizione del voto di preferenza, e di altri fattori, dai primi anni '90. Si aggiunga che le liste previste nel ddl

---

delle disposizioni in materia di procedimenti elettorali e referendari, con decreto del Presidente della Repubblica, emanato con cadenza quinquennale su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con il Ministro dell'interno, e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale, sono riportati i risultati del censimento permanente della popolazione a livello comunale riferiti all'anno precedente".

appaiono poi poco rispondenti al criterio della brevità che emerge dalla giurisprudenza costituzionale, se si considera che alla lista di sei candidati del collegio si somma quella dei candidati circoscrizionali riferibili al premio di “governabilità”. Con l’aggravante di un meccanismo, su cui si tornerà, che rende i seggi assegnati in ragione del premio frutto di meccanismi di indiretta attribuzione, che sembrano prescindere dal voto di lista nel collegio.

**2.** A tutto ciò si somma l’altrettanto disincentivante previsione della possibilità delle **pluricandidature**, consentite per tutti i candidati e non solo per i capilista, diversamente dalla disciplina vigente nel *Rosatellum*, fino ad un totale di *cinque* collegi. Nel caso di contemporanea elezione nelle liste proporzionali e nella lista del premio, il candidato viene dichiarato eletto nella lista circoscrizionale premiale, dando preferenza al carattere di rigidità del premio, che vede necessariamente assegnati tutti i corrispondenti 70 o 35 seggi, rispetto al voto di lista espresso dall’elettore.

L’esclusione del voto di preferenza si accompagna insomma alla previsione di un sistema che appare integralmente blindato a seguito di questi fattori: liste bloccate, equilibri nel listino del premio preformati, premio rigido, prevalenza dell’assegnazione dei seggi del premio sul voto espresso per gli stessi candidati nei collegi. Infine si assiste ad un voto nel ballottaggio che come si cercherà di mostrare non è elettivo, ma deliberativo.

Alla luce di tali dati sinteticamente enumerati, sembra emergere insomma la necessità di invertire radicalmente la rotta, risultando una tecnica meramente emendativa inadeguata a superare le criticità dell’impianto del sistema prefigurato. Ciò potrebbe avvenire sia reintroducendo **il voto di preferenza, che in alternativa introducendo un sistema basato su collegi uninominali e doppio turno**. Solo tramite gli strumenti richiamati, entrambi idonei a ripristinare il legame tra elettore ed eletto, nello spirito di quanto affermato dalla Corte costantemente nella sua giurisprudenza, si potrebbe garantire il rispetto della rappresentatività, oltre a tutelare adeguatamente libertà e personalità del voto.

**3.** L’indicazione del nome del candidato **Presidente del Consiglio da parte delle coalizioni** viene presentata nella relazione di accompagnamento come non suscettibile di produrre effetti vincolanti, in ossequio al dettato costituzionale, e tuttavia essa appare in grado di caratterizzare l’impronta dell’intero sistema elettorale in maniera

contrastante con le peculiari caratteristiche della forma di governo disegnata in Costituzione, non solo quanto alle prerogative del Capo dello Stato, ma anche al divieto di mandato imperativo. Va sottolineato inoltre come tale previsione, nel caso dell'esito proporzionale del funzionamento del sistema, qualora non si assegni il premio, metterebbe in serio imbarazzo di fronte agli elettori le forze politiche che finirebbero col dover offrire la fiducia a soggetti diversi da quelli indicati, rischiando di minare ulteriormente il rapporto col corpo elettorale, in termini di disaffezione dal voto e non trasparenza.

Inducendo l'impressione che si voti per il Presidente del Consiglio, si crea poi un'aspettativa che il sistema non è in grado di realizzare, anche perché sarà sempre possibile un cambio di *premiership* in corso di legislatura, rischio che del resto presenta anche il ddl costituzionale AC 1921, sul cosiddetto *Premierato*, la produzione dei cui risultati di "blindatura artificiale" della forma di governo appare in definitiva il risultato ora perseguito tramite il ddl 2822 all'esame<sup>7</sup>.

**4.** Un quarto profilo che merita di essere segnalato concerne **il ballottaggio**, che nel caso dei due schieramenti che superino il 35% appare finalizzato solo all'assegnazione del premio, con uno svuotamento del diritto di voto. I cittadini infatti si troverebbero a votare al secondo turno unicamente per assegnare un premio, ed il voto diventerebbe così *un voto deliberativo, come nei referendum, e non elettivo, venendo i restanti seggi dei assegnati in base al voto nel primo turno*. Ciò appare evidenziato dall'esclusione di appontamenti al secondo turno, che taglia fuori dalla rappresentanza un eventuale terzo polo, ponendo un enorme problema di pluralismo e democraticità, che può indurre ulteriore astensionismo, poiché si viene a produrre non un'elezione, ma un'assegnazione indiretta rispettivamente di 70 e 35 seggi, ad opera di una minoranza.

*Siamo di fronte ad un sistema elettorale che sembra in definitiva tradurre in un referendum l'elezione delle Camere, tramite vistose distorsioni e coartazione degli effetti del voto che viene espresso*. Tale effetto è più macroscopico nel voto di ballottaggio, col quale si determina unicamente l'assegnazione del premio, ma non degli altri seggi. Quello che

---

<sup>7</sup> Come sostiene anche E. Grosso, in *Le ragioni per contrastare un'ennesima riforma (incostituzionale) della legge elettorale*, in *Una nuova legge elettorale?* cit., 46. Sul punto sottolinea i nessi e il salto di qualità presente nel ddl 2822 G. Tarli Barbieri, *L'ennesima proposta di riforma elettorale: quando perseverare è diabolico...*, ibidem, 71. Sul rapporto tra le due questioni (elettorale e di riforma della forma di governo) sia consentito rinviare al mio *Brevi riflessioni intorno al disegno di legge costituzionale sul "premierato" e ad un possibile sistema elettorale (per tutte le stagioni?)*, in *Rassegna parlamentare* 3/2025, 615.

definirei "effetto referendum" è però fortemente presente anche nel primo turno, nella misura in cui il voto è bloccato nella scelta tra due coalizioni di liste bloccate (che competono per l'elezione dei 70 e 35 peraltro già distribuiti del premio), dato che il funzionamento del premio disincentiverà forzatamente la presentazione di altre liste, senza che ciò corrisponda all'effettiva struttura del sistema politico. Non si riesce insomma a scindere il voto "proporzionale", perché esso risulterà recessivo rispetto all'attribuzione del premio, che va assegnato per intero, anche a detrimento dell'assegnazione dei seggi di collegio, data la sua rigidità. Si assiste insomma ad un improprio ed obbligato referendum tra due schieramenti *precostituiti all'interno nei loro equilibri*, che rischia per di più di finire in un esito confuso in ragione delle innumerevoli variabili introdotte dalle varie soglie, dal bicameralismo e dall'insufficienza del premio a svolgere la funzione *majority assuring* in caso di risultato frammentato.

A ciò si deve aggiungere che, come è stato evidenziato, nel panorama comparato è "*del tutto ignoto (è) il ballottaggio tra liste o coalizioni, trattandosi di un istituto che viene applicato a cariche monocratiche come quella di parlamentare in collegi uninominali*"<sup>8</sup>.

**5. Profili di illegittimità del premio.** Il premio è rigido, corrispondente come si è detto a 70 e 35 seggi nelle due Camere, ed è potenzialmente ingente<sup>9</sup>, e tuttavia esso può, a seconda del risultato del voto, non essere sufficiente a garantire la governabilità, con ciò rischiando di non superare il test di proporzionalità e ragionevolezza applicato dalla Corte nella sua giurisprudenza, in quanto esso compromette la rappresentatività senza contestualmente produrre esiti in termini di stabilità di governo. Il premio può essere attribuito a coalizioni diverse nelle due Camere, aggravando il rischio di esiti difformi che il bicameralismo ordinariamente già contempla, e che per la Corte va attentamente sorvegliato<sup>10</sup>. Un sistema elettorale con premio aumenta le possibilità che i risultati delle

<sup>8</sup> M. Volpi, *Le anomalie del Melonellum*, in *Una nuova legge elettorale?* cit., p. 80, che rileva altresì come "non esiste in nessuno degli Stati europei l'obbligo giuridico di indicare al momento della presentazione di liste o coalizioni il nome del candidato alla carica di Primo ministro, che può emergere di fatto solo quando un partito o una coalizione con leader conquistino la maggioranza dei seggi. In conclusione il Melonellum propone un sistema elettorale abnorme alla luce sia della Costituzione italiana sia di quanto è previsto nelle democrazie europee".

<sup>9</sup> "A certe condizioni può assicurare al vincente la maggioranza del 60 per cento", così R. D'Alimonte, *Il rebus del premio di maggioranza e le possibili soluzioni*, ne *Il sole 24 ore*, 5 maggio 2026, che tuttavia ritiene che il problema non derivi dalle dimensioni del premio ma dall'incertezza dei molteplici fattori che influenzano il funzionamento del sistema, per cui con il 41% al primo turno, o anche in caso di ballottaggio con il premio, esso potrebbe non essere sufficiente a garantire la maggioranza dei seggi.

<sup>10</sup> Sentenza n. 35 del 2017 "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

due camere si divarichino, anche in ragione delle molteplici potenziali differenti modalità di funzionamento del sistema (ballottaggio in un solo ramo, in entrambi, in nessuno dei due, vittoria di due schieramenti diversi al primo turno, al secondo, funzionamento proporzionale). Ed in proposito si deve segnalare che, sebbene si parli spesso unicamente del problema della maggioranza *tout court*, *ottenere nelle due camere la stessa maggioranza è presupposto di stabilità quanto l'ottenere la maggioranza*<sup>11</sup>.

Va sottolineato come **la distribuzione del premio tra le varie liste coalizzate appaia cristallizzata ex ante**, venendo prestabilito l'equilibrio interno tra le forze che compongono la coalizione, prescindendo così dalle preferenze ottenute dalle diverse liste nel voto, col rischio di premiare forze che siano risultate ininfluenti ai fini del risultato complessivo, o di sottorappresentare chi abbia ottenuto il risultato migliore. Infine, in forza del premio, oltre a vedere eletti nel collegio candidati dello schieramento opposto a quello risultato vincente, in ragione della disproporzionalità del premio (se ne parla nel dossier, a p. 22) in caso di sfioramento del tetto massimo previsto dei seggi attribuibili ad una coalizione, i cittadini in ragione del premio possono veder erodere i voti espressi nel collegio e con essi le posizioni di chi sarebbe stato eletto direttamente nel collegio. Ciò sembra cozzare con la previsione della sentenza n. 1 del 2014, (§ 5) secondo cui è illegittimo ogni meccanismo che privi «l'elettore di ogni margine di scelta dei propri rappresentanti», affidandolo integralmente a chi compila le liste.

Infine il **premio è assegnato su base nazionale anche per il Senato**, dato che solo apparentemente si costruiscono listini locali, così violando contestualmente l'art. 57 Cost. e il principio di personalità del voto di cui all'art. 48 Cost.

Il premio palesa poi un vizio ulteriore concernente il rispetto dell'**uguaglianza del voto**, non solo in uscita, come a volte appare necessario per garantire la governabilità, ma financo in entrata. Come si è visto nelle audizioni precedenti, Valle d'Aosta e Trentino-Alto Adige (ma anche Molise ed al Senato la Basilicata) costituiscono **sistemi di elezione autonomi, che vengono resi ulteriormente disomogenei con varie lesioni del principio di uguaglianza del voto sia in entrata che in uscita** che non è possibile analiticamente esaminare per ragioni di tempo, ma cui si farà solo brevemente cenno. Sia sufficiente ricordare che Trentino, Molise (e Basilicata al Senato) non conferiscono seggi

---

funzionamento della forma di governo parlamentare, i sistemi adottati, pur se differenti, non ostacolano, all'esito delle elezioni, la formazione di maggioranze parlamentari omogenee”.

<sup>11</sup>Come ha sottolineato bene nella sua audizione F. Biondi, [Osservazioni sulla proposta di legge C. 2822](#), p. 1.

alla dotazione del premio, ma concorrono comunque alla sua attribuzione votando al secondo turno (sebbene non siano pesati al primo ai fini del premio), con l'effetto di contribuire ad eleggere candidati che non sono da loro conoscibili, non avendo le liste circoscrizionali del premio sulla scheda. Il voto trentino, in particolare, sarà quindi sovrappresentato, perché gli elettori contribuiscono a determinare l'attribuzione del premio, votando al ballottaggio, ma non al relativo contingente di seggi; allo stesso tempo si tratta di un voto diseguale, a detrimento della piena consapevolezza degli elettori stessi, in violazione dell'art. 3, comma 1, e 48 Cost., perché sulla scheda non sarà presente la lista circoscrizionale di candidati riferiti al premio. A ciò si aggiunga la situazione della circoscrizione Estero che non partecipa al ballottaggio. .

Per qualche profilo, si assiste poi al mantenimento di alcune criticità del vigente sistema, come il cd effetto flipper o di traslazione, dovuti alle soglie e alle liste bloccate, che per taluni profili vengono aggravati, compromettendo la conoscibilità da parte dell'elettore di quale sarà la "destinazione finale" del proprio voto, a detrimento del canone di personalità.

Si discute poi circa un possibile intervento concernente il voto degli italiani all'estero, concernente eventualmente le suddivisioni della Circoscrizione Estero. Sul tema sono numerose le numerose criticità più volte segnalate dalla dottrina costituzionalistica. Esse renderebbero sicuramente utile, se non urgente un intervento quantomeno con riferimento alle modalità del voto per corrispondenza e alla garanzia della segretezza e libertà dello stesso, oltre che al riequilibrio delle suddivisioni della Circoscrizione Estero, oggi alquanto insoddisfacenti<sup>12</sup>. Il tema è di cruciale rilevanza anche alla luce dei numeri crescenti dei nostri connazionali iscritti all'AIRE. In ragione di ciò, sarebbe opportuno che esso fosse oggetto di un autonomo provvedimento, mentre apparirebbe per la sua delicatezza inadeguato incentrare su di esso soltanto uno o più emendamenti al ddl 2822, che rischierebbero di portare ad un esame affrettato e conseguentemente al rischio di scelte non adeguatamente ponderate.

---

<sup>12</sup> Sul tema si vedano i numerosi contributi di G. Tarli Barbieri, tra cui da ultimo *Il voto degli italiani all'estero alla prova delle elezioni del 2022*, in *Nomos - le attualità del diritto* 3/2022, 1 ss; Id., *Criticità e prospettive di riforma della disciplina del voto degli italiani all'estero*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2022, p. 146 ss.