

Audizione informale presso la I Commissione, Camera dei Deputati, relativa all'AC 2822 Bignami, recanti "Disposizioni in materia di elezioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica" – 06.05.2026

*Giovanna De Minico**

Un ringraziamento sentito al Presidente della I Commissione della Camera, alla Ministra delle riforme istituzionali, nonché alle on.li Deputate e Deputati di questa e delle altre Commissioni e delle altre per l'invito all'Audizione, ma anche per il costruttivo dialogo che mi auguro possa seguire alle mie riflessioni.

1 - Il mio discorso girerà intorno alla proposta di legge, A.C. n. 2822, mentre rinvio alla discussione le ulteriori osservazioni sulle altre proposte abbinata alla prima.

Le leggi elettorali si presentano come un insieme di regole tecnicamente complesse, un arcano incomprensibile per chi vota, necessarie a tradurre il consenso raccolto dalle famiglie politiche o dai partiti in seggi elettivi alle Assemblee rappresentative.

Penso però che dietro questo abito formale si nasconda una realtà diversa da un mero calcolo matematico, precisamente una domanda: cosa aveva in mente l'estensore della proposta con questa formula elettorale ideata *ad hoc*? Una legge elettorale ha dietro di sé un diritto fondamentale, anzi, a mio avviso, il diritto dei diritti: scegliere quale partito votate e quale persona è meritevole della propria fiducia, presupposto dell'azione politica futura nell'interesse della Nazione.

Il diritto di voto come posizione individuale di vantaggio ha una sua intima essenzialità le cui ragioni sono così solide da aver convinto la Corte costituzionale a non pronunciare l'inammissibilità del ricorso incidentale nonostante la sostanziale identità dei rispettivi *petita* tra l'azione principale e quella incidentale. Se il Giudice lo avesse fatto, non avrebbe potuto valutare se il diritto di voto era stato rispettato, oppure compromesso nei suoi tratti essenziali dalle due leggi elettorali, portate alla sua cognizione, la L. 270/05 e la L. 52/15.

* Professoressa ordinaria in Diritto costituzionale e pubblico, Università degli Studi di Napoli, Federico II, deminico@unina.it.

Quindi, affiora dietro le maglie del sistema elettorale il diritto dei diritti, direbbero gli americani, un diritto matrice, perché motore che attiva l'intero fascio delle libertà individuali: il diritto di ciascuno di noi, non solo di scegliere il partito a sé più consono per affinità politica, ma anche di individuare entro una rosa selezionata dai vertici dei partiti gli uomini e le donne da inviare nelle sedi rappresentative.

Torniamo alla domanda iniziale: cosa aveva in mente il proponente? Un premio al partito, o meglio, alla coalizione, che avesse raggiunto un consenso elettorale di una certa consistenza per consegnarle a certe condizioni il diritto di governare.

2 - Non si richiede necessariamente un consenso corposo, tale sarebbe quello pari alla metà più uno dei voti, perché la soglia viene posta nell'AC 2822 al 40% del gradimento espresso; ma *a contrario* non è neanche un consenso, che in principio debole si irrobustisce al punto da consegnare al beneficiario la maggioranza assoluta degli scranni in parlamento. Questa inidoneità segna la sua distanza dalle precedenti due leggi richiamate, che invece avevano utilizzato il premio di maggioranza per regalare a una minoranza politica un'artificiosa maggioranza in parlamento. Quindi, effettivamente il premio di maggioranza non assicura una governabilità certa, questo evento non sempre si verificherà, dipendendo il suo esito dall'entità del consenso raccolto dalla forza aspirante al premio.

Infatti, se la coalizione si manterrà entro il 40% dei votanti non raggiungerà i 201 seggi essenziali alla Camera; questa 'debole' vittoria denuncia forse l'intenzione del legislatore di assegnare un premio di incerta governabilità? Se ciò fosse, il legislatore avrebbe rinunciato a un pezzo di rappresentatività, cioè al bene della corrispondenza tra la diversità politica della società e la geometria pluriarticolata dell'Assemblea – per guadagnare lo zero assoluto sul terreno della governabilità.

In questo caso la proposta sarebbe viziata per difetto perché verrebbe meno la ragione stessa del premio, si violerebbe il *leitmotiv* della Corte, che esige la stretta corrispondenza tra il sacrificio di un valore, la rappresentatività, e la soddisfazione di un obiettivo antagonista, la governabilità. Il Giudice ci ricorda che “ogni sistema elettorale, se pure deve favorire la formazione di un governo stabile, non può che esser primariamente destinato ad assicurare il valore costituzionale della rappresentatività”, qui calpestata senza motivo, visto che non si assicura la prestazione di garanzia di dare vita a governi sorretti da solide maggioranze precostituite (sent. n. 35/17, Cons. in diritto, n. 9.2, p. 49).

Ad analoga situazione si perverrebbe nel caso in cui nessuna coalizione avesse raggiunto il 40%, ma i due contendenti si fossero attestati tra il 35% e il 40% dei votanti; in questo caso

interverrebbe un ballottaggio atipico, perché riguarderebbe, non le persone, ma le forze politiche, che nonostante il premio dei 70 seggi non consegnerebbe alla coalizione vincente la maggioranza in parlamento, lasciando insoddisfatta ancora una volta la pretesa a governare.

Ma ritengo che lo scenario ora ipotizzato non sia quello che il proponente vuole conseguire perché l'AC. 2822 apre solo in teoria all'immaginaria situazione di una coalizione sfiorante il 40%, ipotesi di remota realizzazione, che il proponente illustra solo per indurci a credere che il suo obiettivo non è conservare lo *status quo*, perpetrando in avvenire un'ininterrotta presenza al potere. Sarebbe più corretto invece leggere l'atto tenendo in mente la condizione politica del momento: la presenza della coalizione di governo con un consenso elettorale superiore al 44% al test elettorale del 2022. Oltrepassato questo limite - e qui mi riferisco agli calcoli fatti con chiarezza dagli Uffici Studi di Senato e Camera (Dossier vol.i 1 e 2, n. 666, 2026) - la forza politica sarà graziata da un premio sovra-abbondante (70 seggi alla Camera e 35 al Senato), che le permetterà di coprire i 230 seggi alla Camera, cioè la soglia massima al di sopra della quale la proposta non consente di andare, cioè quasi i 3/5 su 400.

Perché ci interessa questa frazione?

Il suo significato politico è univoco e concludente ai fini degli equilibri istituzionali perché i 3/5 permettono di compiere quello scatto qualitativo, al quale la maggioranza di governo aspira; qui la staccionata è stata saltata, si va su un altro livello. Fino a questo momento la coalizione premiata si muoveva sul terreno della relazione fiduciaria perché i numeri le consentivano di disporre di una solida maggioranza in parlamento e quindi le permettevano di formare un governo dal respiro lungo, sempre che l'aggregazione fosse stata in grado di riunire forze politicamente affini e non tenute insieme dalla sola ambizione di vincere le elezioni.

I 3/5 significa occupare – lo so che il termine è forte ma questa è la realtà che si creerà – tutti i posti istituzionali, nessuno sarà tenuto fuori da questa partita ad asso piglia tutto, e quindi principalmente gli organi di garanzia: il Presidente della Repubblica, per la cui elezione dal quarto scrutinio in poi è sufficiente la maggioranza assoluta; il terzo dei giudici della Corte, che aggiunti all'altro terzo di nomina presidenziale, consegna i 2/3 dei suoi membri laici a una maggioranza politica generosamente gonfiata.

Ma lo stesso effetto si produrrebbe anche sulla procedura di revisione costituzionale, sottratta all'insidioso passaggio referendario. Quindi, il premio fisso dei 70 seggi alla Camera non garantisce solo Palazzo Chigi, ma compone la provvista degli organi di garanzia, rendendoli serventi all'indirizzo politico di maggioranza. A voler essere ancora più chiara, la stessa maggioranza che sostiene il governo deciderà quali donne e uomini siederanno come componenti delle autorità di garanzia, alterandone la natura essenziali di poteri neutrali. Ne

consegue che queste autorità non si potranno più collocare in un'area indisponibile agli ordini della maggioranza di turno, dovendosi invece muovere al suo traino, una sorte ancillare già riservata al Parlamento. Si creerà una linea di continuità politica, che, senza interruzione, prima promuove una minoranza elettorale in fittizia maggioranza parlamentare, la quale, a sua volta, dà vita a un governo con pretese di stabilità, fotocopia obbligata di quello già annunciato agli elettori, pronto nel suo ultimo *upgrade* a invadere anche gli organi di garanzia.

Mi preoccupa l'obiettivo ultimo di questa proposta, che rompe col principio di divisione dei poteri, quello che separa geneticamente il controllante dal controllato in modo da evitare che il potere abusi del suo antagonista, assicurando invece che "il potere arresti il potere" (C. Montesquieu, *De l'esprit des lois*, 1748, libro XI, cap. 4), agendo da forza contrastante la pretesa egemonica del sovrachante, in linea con un assetto costituzionale che apre alla relatività dei poteri e alla reciproca tolleranza, contro l'assolutezza e l'insofferenza ai limiti, posture congeniali a uno Stato autoritario. La lettura della proposta da me offerta non è un processo alle intenzioni, perché è l'evidenza dei numeri del premio a svelarci il fine ultimo dell'AC 2822.

3 - Ragioniamo invece sul concetto di premio di maggioranza che, secondo l'atto in esame, sarebbe conforme alle due pronunce della Corte costituzionale, le nn. 1/14 e 35/17, ben note agli addetti ai lavori. Siamo in presenza di un modello di premio chiuso in una cifra fissa di seggi da regalare: 70 alla Camera e 35 al Senato. Tale caratteristica separa questa inedita costruzione del premio dalla figura disegnata nella legislazione precedente, che lo sintetizzava in una percentuale, il 55%, da calcolarsi sul consenso effettivamente raccolto dalla forza politica meno minoritaria delle altre al fine di assegnarle i 340 seggi alla Camera. La fissità dell'attuale premio vizia la proposta per irragionevolezza, comportandone un'illegittimità per difetto o per eccesso, come prima descritto, in quanto i seggi in dono non si riducono con l'aumentare della soglia di consensi, e viceversa non aumentano con l'abbassarsi della stessa, ma vengono per intero e in blocco assegnati a chi ha raccolto il 40%. Questo meccanismo determina in un caso un premio inutile, perché troppo basso per sostenere un governo; dall'altro un premio sovrabbondante, perché non consegna la sola governabilità, ma l'occupazione delle istituzioni democratiche.

Mi sia consentita una breve riflessione intorno alla natura del premio e al suo effetto fortemente compromissorio dell'uguaglianza del voto, anche se agganciato a una soglia minima di consensi. Con il premio di maggioranza non c'è contesa tra partiti, a differenza di quanto avviene con un maggioritario di collegio uninominale, dove le forze in campo si

confrontano e si giocano l'unico seggio in palio fino all'ultimo voto; mentre con il premio la vittoria è assegnata a tavolino dal legislatore, che si sostituisce alla competizione elettorale, e stabilisce che la forza politica di maggioranza relativa abbia diritto a un numero di seggi ulteriori rispetto a quelli che si è guadagnata sul campo. Il premio è dunque una correzione puramente aritmetica del voto, che regala seggi a chi non li ha conquistati con il consenso, e simmetricamente li sottrae alle forze politiche, che avevano il diritto di conservarli perché dietro quei seggi c'erano i voti dei loro elettori. Con il sistema maggioritario di collegio invece rimane inalterata la traduzione dei voti in seggi, per cui chi vince in voti, vince il seggio. Da un lato il legislatore dà, dall'altro toglie, come prova il fatto che questo tipo di leggi prevedono un quoziente elettorale di maggioranza e uno di minoranza, contro l'unicità del quoziente che una legge conforme a Costituzione dovrebbe avere (M. Villone, 2015): due operazioni in senso contrario che sollecitano la disaffezione al voto. Infatti, chi pensa di votare una forza di minoranza è tentato di non recarsi alle urne tanto l'esito sottrattivo è assicurato dal sistema premiale.

Chiediamoci quali sono gli attributi essenziali del voto compromessi dal premio (ex art. 48, co. 2, Cost.). In un sistema a regalo i voti entrano uguali nell'urna, ma escono diseguali perché il voto di chi ha scelto la coalizione vincente peserà più che proporzionalmente rispetto al voto di chi ha preferito la perdente. Quindi, l'uguaglianza del voto non dipende più dal diritto oggettivo, cioè dal fatto che i cittadini siano tutti uguali dinanzi alla legge, ma dalla sorte, un fattore ricorrente nella narrazione del governo: in questo caso la fortuna è aver indovinato, quindi votato, chi avrebbe vinto la competizione elettorale. Invece, il voto pretende la pari dignità politica soprattutto sul terreno dell'effettività; pertanto, nel momento della conta dei voti, il singolo voto deve avere lo stesso peso specifico dell'altro. Infatti, la preferenza politica di un cittadino deve poter influire sulla composizione del parlamento quanto quella del cittadino del partito antagonista; mentre sarà l'addizione dei singoli voti, non la singola unità di misura, ad avere un peso specifico proporzionato al numero dei voti.

Nella mia prospettazione non può esistere un premio di maggioranza semi incostituzionale, esso è sempre incostituzionale per le ragioni sopra esposte, e non c'è condizione che lo riscatti da questa contrarietà alla Costituzione. La Corte invece assume la rappresentatività un valore bilanciabile con la governabilità, che valore non è, ma aspirazione legittima di ogni forza politica, e non solo considera le due entità equivalenti, ma poi ritiene che la governabilità prevalga sull'antagonista, appesantendo il suo piatto della bilancia. Ecco che il premio da incostituzionale diventa legittimo a condizione che.

Al rilevato vizio di incostituzionalità per lesione dell'uguaglianza effettiva dei voti, si aggiunge la lesione del principio di ragionevolezza, parametro guida che la Corte osserva nel condurre il *judicial review*, lo dimostra il ripetuto richiamo nelle pronunce prima citate. La ragionevolezza è un vagone che assume il fatto dalla realtà fenomenica e lo trasporta nel giudizio secondo diritto affinché l'interpretazione adeguatrice delle norme faccia i conti, si rapporti con una realtà in continuo mutamento. Così, pur mantenendo invariata la formulazione letterale delle disposizioni costituzionali e di quelle di rango inferiore, le norme guadagnano in "porosità" perché si flettono al variare delle circostanze materiali, il che nel caso in esame richiede di prestare attenzione a due fattori, che sono proprio quelli trascurati dalla proposta in esame.

Il primo è la percentuale di partecipazione al voto, che nelle elezioni del 2013 giungeva circa al 75% per scendere al 60% nelle politiche del 2022. La due pronunce della Corte accettano, anche se implicitamente, come sufficiente un consenso del 40% per guadagnare il premio a fronte di una partecipazione più alta (quella del 2013 era al 75%).

Ebbene, possiamo ancora dire che quel 40% basti o andrebbe aumentato?

Ritengo che se la partecipazione scende e quindi la forchetta tra votanti e aventi diritto si dilata, con una partecipazione sensibilmente più bassa, il consenso del 40% diventa insufficiente, perché fotografa una situazione di minoranza dei votanti, come tale meno meritevole di essere premiata. A ciò si aggiunga un ulteriore rilievo che attiene al rapporto soglia 40% e premio 55%, rapporto fissato dalla legge 52 del 2015. Mentre, nel nostro caso, siccome il premio è in una cifra fissa di seggi, se il consenso supera il 42% la forza politica premiata conquista una maggioranza più che qualificata e quindi si ritorna al vizio di incostituzionalità per sovrabbondanza.

Quindi, una legge elettorale, che in prima battuta deve rispondere a un canone di ragionevolezza, dovrebbe tener conto del dato partecipativo e stabilire un rapporto di proporzionalità diretta tra astensione alle urne e soglia minima, cui agganciare il premio: più cresce l'astensione e più la soglia minima dovrebbe aumentare, e viceversa. Invece, la proposta non lo fa, fedele alla staticità dei numeri, prestando così un rispetto solo formale ai giudicati della Corte, perché è irragionevole disegnare una norma come se le cose fossero rimaste ferme nel tempo. Si potrebbe anche pensare a un *quorum* strutturale che assuma la maggioranza dei votanti, o giù di lì, come condizione per far scattare il premio, che a sua volta si deve agganciare a una minoranza consistente di consensi. Del resto, la Corte, sent. n. 35/17, si era già mostrata sensibile al discorso di far slittare la soglia minima dai "votanti" agli "aventi diritto al voto", ma non potette esprimersi sul punto in quanto il giudice remittente era stato oscuro e troppo

sintetico nella motivazione al punto che la Corte dichiarò inammissibile il *petitum*: “Non si comprende se l’asserita necessità di introdurre un quorum di votanti per l’attribuzione del premio di maggioranza sia riferibile al primo o al secondo turno, o entrambi. Non sono illustrate le ragioni per le quali l’attribuzione del premio determinerebbe un’irragionevole compressione della rappresentanza della CD, e, nuovamente, non è spiegato se tale compressione si verifichi al primo turno, al secondo o in entrambi” (sent. n. 35/17, Cons. in dir., punto 5, p. 41).

4 - Pertanto, un premio insensibile agli eventi determina una disproporzionalità oltre misura, perché crea una distanza eccessiva tra l'Assemblea formata secondo minoranze artificiosamente gonfiate e quella che sarebbe stata, mancando il generoso premio.

Quindi, se proprio si vuole un premio, scelta che non condivido, esso andrebbe quantomeno disegnato in una percentuale variabile al fine di modularlo all’affluenza: decrescente a un’affluenza calante; crescente al suo incrementarsi.

Il secondo dato materiale, pure indicato dalla Corte, è la distanza che separa il vincente dal primo perdente. Se questa distanza è minima, anche il premio dovrebbe adeguarsi, modulandosi in ragione di quanto il vincente prevalga nei consensi sul primo dei perdenti. Diversamente si darebbe luogo a un sacrificio eccessivo per chi subisce la decurtazione del premio, e ad un corrispondente simmetrico effetto irragionevolmente premiale, cioè un regalo sin troppo generoso per chi ha vinto.

Ma nulla di tutto ciò si legge nella proposta in esame.

Questi vizi di legittimità della proposta impattano sull’uguaglianza del voto e quindi sono visti dai cittadini, quelli di minoranza, come un *vulnus* inaccettabile, il che sarebbe vero anche per i cittadini che votano il partito di maggioranza, perché un domani potrebbero diventare minoranza.

5 - La seconda ragione, che incide anche sulla legittimità della proposta, riguarda la conoscibilità delle liste, rispetto alle quali la Corte ha detto che è sufficiente per sottrarle al sospetto di incostituzionalità la loro conoscibilità, se integralmente blindate, il che è come dire che la Corte si è accontentata della sola brevità. Il Giudice supremo ha scambiato la conoscenza dei candidati con la scelta degli stessi: l’uno o l’altro sono intercambiabili. Ma è proprio vero?

Se una lista è breve, il cittadino sa chi vota, ma, se, fatto lo *screening* dei candidati, questi non risultassero a lui graditi, non potrebbe rifiutarli, perché la sua libertà degraderebbe nell’espressione di voto per un partito diverso ma possibilmente vicino alla sua prima scelta, sempre che vi sia. Ecco l’equazione affermata dalla Corte: “Se il numero dei candidati da

eleggere sia talmente esiguo da garantire l'effettiva conoscibilità degli stessi, ... con essi [si assicura] l'effettività della scelta e a libertà del voto (al pari di quanto accade nei collegi uninominali" (sent. n. 1/2014, Cons. in diritto, punto 11.2., p. 56).

Riflettiamo sulla conoscenza. Funzione neutra, di per sé incapace a conseguire un obiettivo puntuale, a meno che il legislatore non la rende servente a un fine ulteriore: in questo caso, scegliere chi inviare in parlamento. Se la conoscenza da sola non basta a comporre l'assemblea elettiva, significa che il momento informativo si completa in quello successivo, che consiste nell'individuare entro una rosa i candidati più affini politicamente all'elettore. Pertanto, non è corretto affermare che conoscere equivale a scegliere, piuttosto a rendere consapevole chi si appresta a compiere la futura scelta; l'isolato momento cognitivo è dunque una conoscenza monca, se manca la successiva individuazione alla quale la prima deve tendere.

Questa funzionalità tra cognizione di causa e scelta consapevole da parte del rappresentante è la *ratio* che giustifica la continua attenzione del legislatore europeo al tracciamento delle onde neuronali (*neurotracking*), visto che questa complessa attività disegna una propaganda *well tailored* alle reazioni cerebrali dell'elettore (Bublitz, 2025). In questo modo la propaganda politica si disarticola in una proposta elettorale pirandelliana secondo il modello "uno, nessuno e centomila", in grado di incontrare le aspettative delle plurime figure tipo di elettore, fermo restando che siamo dinanzi a un unico e sempre uguale candidato, che invece si mostra diverso a seconda del cittadino al quale si rivolge, offrendogli una pubblicità politica ingannevole quanto alla sua reale identità, unitaria, e non policroma. Ebbene, questo sfavore del Legislatore europeo verso il *neurotracking*, anche se non codificato in un espresso divieto – salvo intendere tale l'art. 5 dell'*AI Act*, nella parte in cui proibisce le attività subliminali che possono indurre un soggetto a fare quanto non avrebbe fatto – sarebbe ingiustificato se la protezione si arrestasse all'integrità mentale, visto che si nega all'elettore proprio il diritto di scegliere, acquisito d'imperio dai soggetti collettivi, i partiti, che lo esercitano in vece del suo unico e insostituibile titolare.

Con la proposta 2822 si arriva al *minus* del *minus* perché il listone dei 70 seggi alla Camera è solo in apparenza suddiviso in tante piccole e brevi liste, assegnate alle singole circoscrizioni, per cui sembra che il cittadino conosca i beneficiari del premio che sta per votare. Ma le cose non stanno proprio in questi termini: il premio scatta per tutti 70 seggi a favore della coalizione vincente, a prescindere dalle circoscrizioni in cui gli stessi sono stati ripartiti. In sintesi, conosceremo solo i pochi candidati abbinati alla singola circoscrizione, e non l'intera lista, verticisticamente impostaci, che implicitamente finiremo però per votare (D. Parrini, 2026).

Qui si violano con una sola mossa più norme costituzionali: l'art. 48, co. 2 , quanto alla personalità del voto e la sua libertà, perché il cittadino è costretto con un unico voto ad accettare la designazione dei candidati disposta da altri; e in questo momento in cui è espropriato del diritto di individuare chi inviare in Parlamento, il mandato elettorale da diretto diventa indiretto, artt. 56 e 57 Cost., perché il rappresentante non lo riceve più dall'elettore, bensì dal partito, in aperta violazione all'indelegabilità del voto, qui invece esercitato dal segretario di partito in sostituzione dell'elettore.

6 - Infine, questa legge è un'anticipazione del premierato quando chiede, unitamente al deposito del programma e contrassegni, di indicare la persona che la coalizione o le liste proporranno come presidente del consiglio, il tutto siglato dalle firme obbligatorie di tutti i partiti della coalizione. Ma è una prova di premierato anche quando tesse quel *continuum* che inizia con una minoranza elettorale, gonfiata artificialmente in una maggioranza parlamentare, resa di fatto obbligata a seguire supinamente il premier, depauperata delle sue prerogative assembleari – principalmente, decidere l'assetto di governo e licenziarlo a suo piacimento - e costretta a vivere nel perenne timore di essere mandata a casa (E. Cheli, 2026) dal Governo. Qui però l'assaggio di premierato è forte, e non ha nulla da invidiare alla corrispondente proposta di revisione costituzionale, con la sola particolarità di essere introdotto nel tessuto istituzionale dalla legge elettorale, un *escamotage* questo, che solleva la maggioranza dall'onere di percorrere l'unica via costituzionalmente prevista per cambiare la forma di governo: l'art.138 Cost.

Ieri quando pensavo all'Audizione mi è venuto in mente un bellissimo quadro di Van Gogh. Questo quadro è noto a tutti, sono i *Girasoli* ed era nella sua prima produzione di colore giallo, bellissimo.

Poi nell'ultima produzione Van Gogh ha fatto un quadro, *Notte Stellata*, dove i girasoli sono blu. Ma Van Gogh è un poeta; quindi, pensa che all'infinito la terra si congiunga col cielo e il colore del blu del cielo si distenda al campo. È un quadro particolarmente intenso, che in me come in tanti ha suscitato momenti di commozione: l'artista ha fatto una proiezione in avanti, ha intuito l'infinito nel grano, la cui realtà, e quindi il colore, mutano nell'incontro con il cielo. Invece, il nostro legislatore farebbe bene ad attenersi al colore giallo del grano; quindi, a non usare uno strumento piccolo, la legge elettorale, per conseguire un risultato che non è nella sua disponibilità: modificare la forma di governo parlamentare.

Grazie per l'attenzione.