

# Note sulla Proposta di legge AC 2822 (proposta di riforma della Legge elettorale per la Camera dei Deputati e il Senato della Repubblica)

Audizione presso la I Commissione Affari Costituzionali della Camera dei Deputati  
5 maggio 2026

Prof. *Luciano M. FASANO*

(Dipartimento di Scienze sociali e politiche, Università degli studi di Milano)

---

## 1. *Un rapido excursus*

Si tratta di una legge elettorale con un **impianto proporzionale a collegi plurinominali con liste bloccate, soglia al 3% per le liste** (con *clausola di salvataggio per la prima lista sottosoglia in ciascuna coalizione*), un **ballottaggio** eventuale (se ci sono due liste/coalizioni fra 35-39%), e soprattutto un **premio di maggioranza (o, come viene preferibilmente menzionato nella proposta di legge, premio di governabilità) a quota fissa** (se una lista/coalizione raggiunge almeno il 40%, ovvero se una lista/coalizione batte le concorrenti di almeno un voto, con una quota percentuale di almeno il 40%). L'attribuzione dei seggi è su base nazionale alla Camera e su base regionale al Senato.

Il premio di governabilità alla **Camera è di 70 seggi e 35 al Senato**, equivalente al **17,5% dei seggi dell'assemblea**. In entrambi i casi, inoltre, tale premio non può procurare il superamento dei 230 seggi alla Camera e dei 114 al Senato, *anche se* tale calcolo esclude i seggi della circoscrizione Esteri e quelli delle regioni con minoranze autonomiste [Val d'Aosta (1) e Trentino Alto Adige (7)]. Con ciò, l'attribuzione del premio equivarrebbe a conseguire il 57,5% dei seggi in entrambi i rami del Parlamento, sempre al netto degli effetti combinati della circoscrizione Esteri e di Val d'Aosta e Trentino Alto Adige di cui si è detto.

Se tuttavia nessuna lista/coalizione raggiunge il 40% dei voti, **la distribuzione resta proporzionale**, a meno che non ci siano due coalizioni che **ricevono almeno il 35% (e fra il 35% e il 39%)**, nel qual caso si procede ad un **ballottaggio** fra le **due liste/coalizioni più votate** e quella più votata in questo secondo turno riceve il premio di maggioranza del relativo ramo di assemblea.

---

## 2. *Un premio di governabilità "variabile"*

Un primo evidente - quanto importante, ai fini dell'esito del voto - limite di questa proposta riguarda la **variabilità del premio di governabilità**, che peraltro può produrre anche **esiti contraddittori** rispetto alla sua reale efficacia, non permettendo sempre il raggiungimento del minimo numero di seggi indispensabile per controllare la maggioranza parlamentare. Tale variabilità è dovuta agli effetti combinati del premio di governabilità pari al 17,5% con l'eventuale esistenza di **voto disperso**<sup>1</sup>, oltre che con l'attribuzione separata dei seggi della **circoscrizione Estero** e di **Val D'Aosta e Trentino Alto Adige**. E trattandosi di un cosiddetto premio di "governabilità", risulta assai paradossale che la sua applicazione non sia sempre in grado di assicurarla.

---

<sup>1</sup> Intendiamo per "voto disperso" il riproporzionamento delle quote di seggi attribuiti alle liste al di sopra della soglia di sbarramento del 3%, stante l'osservanza della clausola di salvataggio a vantaggio della prima lista esclusa per ogni coalizione.

Da un lato, **nell'ipotesi che non vi sia voto disperso**, un premio di governabilità del 17,5% dei seggi per ogni ramo del Parlamento **non assicura di per sé** il raggiungimento della maggioranza alla **lista/coalizione che dovesse prendere il 40%**, anche **nell'ipotesi in cui i seggi della circoscrizione Estero, oltre che di Val d'Aosta e Trentino Alto Adige, dovessero essere tutti attribuiti alla medesima lista/coalizione** (nel caso della Camera, si perverrebbe, infatti, a un massimo di 196 seggi, rispetto ai 201 necessari per controllare l'assemblea). Solo il conseguimento del 42% dei voti permetterebbe a quella lista/coalizione di avere la maggioranza.

Dall'altro lato, **nell'ipotesi che vi sia voto disperso**, in aggiunta ai seggi eventualmente conquistati fuori dal riparto proporzionale relativo alla circoscrizione Estero, oltre che a Val d'Aosta e Trentino Alto Adige, possono esservi situazioni in cui **la maggioranza può conseguire il controllo di percentuali ben oltre il 57,5% dei seggi**, che dovrebbe presuntivamente determinare il massimo premio attribuibile a una lista/coalizione.

A titolo puramente esemplificativo, alcune simulazioni condotte da me personalmente per la Camera dei Deputati, utilizzando dati tratti da recenti sondaggi IPSOS (*sondaggio del 26 marzo 2026*) rispetto a diverse possibili configurazioni delle coalizioni di centro-destra e centro-sinistra, confermano la possibilità di conseguire **soglie di controllo della Camera dei Deputati fra il 58% e il 60%**. Simulazioni simili sono state condotte anche dai ricercatori del CISE dell'Università Luiss Guido Carli di Roma.

Servendosi di simulazioni di questo tipo è facile verificare come l'entità della maggioranza nei due rami del Parlamento possa attestarsi rispettivamente a **un massimo del 61,5% alla Camera e del 63% al Senato**. Ciò, nello specifico, può avvenire nel caso in cui la coalizione che acquisisce il premio riesca a conquistare anche il complesso dei seggi extra riparto proporzionale, cioè quelli della circoscrizione Estero e quelli di Val d'Aosta e Trentino Alto Adige, oltre che a trarre il massimo vantaggio possibile dal voto disperso.

---

### *3. I paradossi del ballottaggio*

Altre situazioni paradossali possono verificarsi rispetto al **ballottaggio**, nel caso in cui due liste/coalizioni conseguano rispettivamente **percentuali di voto fra il 35% e il 39%**: una coalizione al 39% può infatti non accedere al ballottaggio se la principale coalizione concorrente è sotto al 35%, mentre una coalizione al 35% può accedervi se la principale coalizione concorrente la supera di solo mezzo punto percentuale (35,5%) o anche poco meno. E inoltre - caso ancora più eclatante - due coalizioni **distanziate di anche soltanto una frazione di punto percentuale (per es. 40,5% vs 40,4%)**, invece di contendersi il premio di maggioranza al ballottaggio, come sarebbe logico, assisterebbero alla vittoria pressoché "casuale" (*per poche migliaia di voti*, come accadde per i 24.000 voti in più di Prodi nel 2006) di una a scapito dell'altra.

A ciò si aggiunga che **una coalizione con il 35% dei voti** che vince il ballottaggio alla Camera, si vedrebbe assicurata **180 seggi** (110 come 35% sui 314 da assegnare nel riparto proporzionale + 70 del premio di maggioranza), ma **le mancherebbero ancora 21 seggi per conseguire la maggioranza dell'assemblea**, che non potrebbe ottenere nemmeno qualora avesse conquistato tutti i seggi in palio nella circoscrizione Estero, oltre che in Val d'Aosta e Trentino Alto Adige, mancandogliene ancora 5. Dovrebbe perciò fare affidamento su un esito particolarmente favorevole del voto disperso. Quindi **anche in caso di ballottaggio, il premio di governabilità non sarebbe majority assurance**.

---

### *4. I meccanismi di aggiustamento contro-intuitivi e la soglia limite dei seggi attribuiti con premio di governabilità*

Altri aspetti che destano perplessità riguardano i **meccanismi di aggiustamento** che intervengono qualora una lista/coalizione superi con voto i 230 seggi alla Camera e i 114 seggi al Senato, corrispondenti al 57,5% dei voti di ciascuna delle due assemblee, quota fissata per il

premio di governabilità. In particolare, **al Senato**, in caso di superamento dei 114 seggi da parte della lista/coalizione che ha conquistato il premio di governabilità, è previsto che **i seggi in eccedenza vengano sottratti a chi ha vinto**, dando così luogo a **una compensazione che avviene su base regionale**, rispetto alla quale i seggi conquistati con minore margine di vantaggio dalla lista/coalizione vincente verrebbero riattribuiti alle liste/coalizioni concorrenti in ragione dei resti più alti, **consentendo anche una redistribuzione di tali seggi fra diverse regioni**. Un meccanismo che è destinato a produrre effettivi distorsivi rispetto alla base regionale del calcolo per l'attribuzione dei seggi al Senato, con evidenti conseguenze in contrasto con il principio di rappresentatività.

Vi è poi un altro punto rilevante rispetto alla soglia limite dei seggi attribuibili attraverso il premio di governabilità: all'art. 83, comma 1, lettera f-bis), per la Camera e all'art. 16-bis, comma 1, lettera f-bis), per il Senato, si stabilisce la verifica che "il numero dei seggi assegnati alla coalizione o alla lista singola cui è stato attribuito il premio di governabilità, ivi compresi quelli assegnati ai sensi della lettera f), sia superiore" rispettivamente a **230 seggi complessivi alla Camera e 114 seggi complessivi al Senato**. E nel caso in cui i seggi siano superiori a 230 e a 114 rispettivamente alla Camera e al Senato, intervengono i meccanismi di aggiustamento sopra menzionati. Tuttavia, nel dettato di questi due articoli, **non viene precisato se tale computo includa anche i seggi della circoscrizione Estero e quelli assegnati ai sensi dell'art. 2 (Val d'Aosta e Trentino Alto Adige)**, che viceversa, per quel che ad esempio riguarda la Camera, sono esplicitamente esclusi dal riparto proporzionale originario, così come previsto dall'art. 1, comma 4. Pertanto non è chiaro, ovvero non è univocamente determinato, se la soglia limite dei seggi attribuibili con il premio di governabilità includa oppure escluda quelli della circoscrizione Estero e di Val d'Aosta e Trentino Alto Adige, che sono invece esplicitamente esclusi dal riparto proporzionale.

---

### *5. La possibilità di esiti asimmetrici fra Camera e Senato*

Altro problema riguarda la possibilità che al Senato e alla Camera **il premio di governabilità vada a liste/coalizioni diverse**, oppure produca **risultati di consistenza diversa**, soprattutto **se al Senato la lista/coalizione vincente è più debole in alcune regioni**.

Si dà perciò la possibilità che nei due rami del Parlamento **la stessa maggioranza disponga di numeri molto differenti**, risultando per esempio più forte alla Camera e più risicata al Senato (per via della ripartizione su base regionale dei seggi del Senato rispetto alla quota nazionale alla Camera). Così come non si può escludere che il premio di governabilità produca **due diverse maggioranze, alla Camera e al Senato**, rischiando in tal modo di **compromettere sia la forma di governo parlamentare**, poiché il governo deve avere la fiducia di entrambe le camere, sia **l'esercizio della funzione legislativa**, che nel bicameralismo simmetrico è parimenti attribuita ad entrambe le assemblee.

---

### *6. Conseguenze sulla rappresentanza e sul grado di autonomia dei parlamentari*

Dal punto di vista della **rappresentanza**, ovvero della **qualità** e del **grado di autonomia** degli eletti **[che non è rappresentatività, che invece riguarda la presenza in Parlamento delle diverse forze politiche]**, la legge elettorale in discussione favorisce una **minore autonomia dei parlamentari**. Liste di partito bloccate (senza preferenza), liste di coalizione a livello circoscrizionale a loro volta bloccate e pluricandidature sono tutti aspetti che rendono **la selezione dei candidati determinata pressoché esclusivamente dal centro**, con l'inevitabile conseguenza che gli eletti dovranno alle rispettive segreterie e leadership di partito la massima riconoscenza per essere stati collocati in posizione eleggibile. Ciò contribuirà in maniera decisiva a farne una platea di "fedelissimi", minando alle fondamenta le possibilità di una loro maggiore **autonomia nell'esercizio del proprio mandato**. Un aspetto che ovviamente ha ripercussioni importanti sull'esercizio della funzione di controllo dell'indirizzo politico del governo da parte del Parlamento.

Ulteriore conseguenza di questa legge, sempre dal punto di vista della rappresentanza, è che essa produrrà una **centralizzazione e nazionalizzazione della campagna elettorale**, con evidenti ripercussioni nel **rapporto fra eletti e territori di riferimento**. Un esito che sarà ulteriormente rafforzato dall'**eliminazione dei collegi uninominali** (rispetto alla legge elettorale vigente) che, combinato all'**adozione di liste bloccate**, non potrà che favorire una distanza ancora più marcata fra eletti e *constituency* di elezione. E in una fase politica già di per sé caratterizzata da un elevato tasso di astensionismo, questi aspetti di certo non contribuiscono alla necessaria quanto ormai urgente inversione di tale tendenza.

---

## 7. *Qualche proposta migliorativa*

Richiamandoci alle finalità esplicitamente affermate dai proponenti nella **Relazione introduttiva** della proposta di legge, intendiamo suggerire qualche proposta correttiva in grado di migliorarne gli effetti attesi. Ma prima di procedere occorre fare una premessa: la discussione parlamentare sulla riforma del sistema elettorale non avviene nel vuoto pneumatico, ma all'interno di un insieme di **indicazioni e vincoli** provenienti dalle recenti sentenze emesse dalla **Corte costituzionale** sulle ultime due leggi elettorali approvate dal Parlamento: la legge Calderoli (*Porcellum*) e la legge Boschi (*Italicum*). In tal senso, non è possibile adottare una prospettiva "neutra", cioè di pura ingegneria costituzionale, da tecnici delle leggi elettorali, poiché le sentenze della Corte costituzionale n. 1/2014 e 35/2017 determinano il perimetro di legittimità entro il quale occorre muoversi.

Poiché l'obiettivo principale della legge sarebbe **rafforzare la governabilità senza andare a discapito della rappresentatività**, gli effetti del premio di governabilità sono il primo importante aspetto da considerare. Rispetto a questo obiettivo la ragionevolezza del premio dovrebbe risultare sulla carta garantita dalla sua relativa consistenza vincolata: il **57,5% dei seggi** (corrispondente al limite di **230 seggi alla Camera e 114 seggi al Senato**). Tuttavia, se i seggi relativi alla circoscrizione Estero e quelli di val d'Aosta e Trentino Alto Adige sono esclusi dal riparto proporzionale, **l'equilibrio fra governabilità e rappresentatività** realizzato rispetto al 57,5% conseguibile con il premio non rappresenta il limite massimo di seggi potenzialmente attribuibili a una maggioranza, che potrebbero in realtà arrivare al **61,5% alla Camera e al 63% al Senato**.

Queste considerazioni suggeriscono sia meglio sostituire il meccanismo del premio di governabilità appena illustrato con un'alternativa più lineare e coerente nei suoi effetti. Un **premio di governabilità assegnato secondo una logica *majority***, alla lista o coalizione che al **primo turno ottenga il 50%+1 dei voti validi** ovvero, in assenza di questa condizione, alla lista o coalizione **vincente il ballottaggio** al quale siano state ammesse **le due liste o coalizioni con il maggior numero di voti**. **L'ammissione al ballottaggio delle coalizioni** dovrebbe permettere di superare la critica di inammissibilità emessa dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 35/2017 avverso la legge Boschi, il cosiddetto *Italicum*, dove si evidenziava che il ballottaggio, non prevedendo la possibilità di accordi di apparentamento fra le liste in lizza al primo turno, si configurava essenzialmente come una semplice prosecuzione di quest'ultimo, invece che come un nuovo turno di voto. Sebbene, a ben vedere, oltre alla possibilità di concorrere in forma coalizzata, la nuova legge dovrebbe prendere in considerazione anche **la possibilità di costruire, fra il primo e il secondo turno, nuovi accordi di apparentamento o desistenza delle liste escluse dal ballottaggio con quelle che vi concorrono**, affinché - come richiesto dalla Corte costituzionale - il ballottaggio non si configuri come semplice prosecuzione del primo turno<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Occorre osservare come, in una prospettiva politologica, la possibilità di costruire accordi di apparentamento o desistenza fra primo e secondo turno produca un incremento del potere di coalizione a favore delle liste minori, che potrebbero risultare decisive ai fini della vittoria del ballottaggio. Tale potere di coalizione, in caso di vittoria, è inevitabilmente destinato a tradursi in potere di veto rispetto alla formazione del nuovo governo e alla tenuta della sua maggioranza.

L'adozione di un premio di governabilità assegnato secondo una logica *majority* consentirebbe inoltre di corrispondere a un altro importante obiettivo della legge, quello di **assicurare una fedele e lineare traduzione dei voti in seggi**, che al momento è pregiudicato dal fatto che **l'esito finale del premio di governabilità può variare** fra il 61,5% della Camera e il 63% del Senato. Adottando una logica *majority*, invece, **il premio di governabilità non richiederebbe soglie di accesso** e potrebbe essere invariabilmente assegnato in modo tale che **non consenta mai di superare il 55% dei seggi** dell'assemblea (incluso nel riparto proporzionale anche i seggi della circoscrizione Esteri e quelli di Val d'Aosta e Trentino Alto Adige). Ovviamente, nel caso in cui **una lista o coalizione conseguisse già al primo turno dal 55% dei voti validi in su**, **il premio di governabilità non dovrebbe essere assegnato**, dato che l'obiettivo della governabilità - per l'appunto - sarebbe già stato conseguito grazie agli esiti della competizione elettorale.

La previsione di un **ballottaggio secondo una formula *majority*** può ovviamente essere adottata sia separatamente **per ciascuno dei due rami del Parlamento** sia in una **soluzione unica nazionale**, parimenti a valere per la Camera e per il Senato. Per evitare il rischio di maggioranze diverse fra le due assemblee sarebbe preferibile ricorrere a un ballottaggio unico, finalizzato all'assegnazione del **premio di governabilità alla stessa lista o coalizione sia alla Camera sia al Senato**. Tuttavia questa soluzione richiede alcuni accorgimenti aggiuntivi al Senato, dove l'attribuzione del premio non può prescindere dalla base regionale relativa all'elezione di quella assemblea secondo il dettato dell'art. 57 della Costituzione. E ciò deve avvenire distribuendo il premio di governabilità alla lista o coalizione vincente il ballottaggio unico secondo una **ripartizione che rispetti la base regionale dell'elezione**, senza tuttavia generare effetti casuali o irragionevoli sulla maggioranza complessiva del Senato, come stabilito anche dalla sentenza n. 1/2014 della Corte costituzionale.

Un altro importante aspetto sul quale avrebbe senso intervenire riguarda la previsione di **liste bloccate**, e quindi l'assenza di preferenze, per quanto riguarda sia i collegi plurinominali del riparto proporzionale sia le liste circoscrizionali di coalizione. Un limite rispetto al quale la Corte costituzionale, con la sentenza n. 1/2014 sulla legge Calderoli, il cosiddetto Porcellum, ha già avuto modo di esprimersi compiutamente, sostenendo che **il ricorso esclusivo a liste bloccate pregiudichi il pieno esercizio della libertà di voto da parte degli elettori rispetto alla libera espressione delle loro preferenze**. Se peraltro si considera che, fra gli obiettivi dichiarati della proposta di legge qui in discussione, vi è l'intenzione di rafforzare la fiducia dei cittadini nella politica e contrastare l'astensionismo, occorre rilevare come la presenza di liste bloccate in collegi plurinominali non contribuisca affatto a alla realizzazione di tali obiettivi. In tal senso, **l'assenza di preferenze** non solo non contribuisce a restituire lo scettro all'elettore (l'unico "*principe*" di una *polity* democratica), ma anzi ne alimenta la convinzione che **la rappresentanza politica sia alle dipendenze esclusive dei vertici di partito** attraverso la nomina dei candidati. Come in parte comprovato anche dai fatti, dato che in presenza di liste bloccate **i candidati non hanno alcun incentivo diretto a svolgere una campagna elettorale sul territorio di elezione**, ovvero al di fuori dei frame dominante di una **campagna elettorale nazionalizzata**. Da ultimo, la pressoché totale dipendenza dell'elezione dei candidati dalla loro collocazione in posizione eleggibile all'interno di liste bloccate contribuisce in maniera determinante a pregiudicarne il **grado di autonomia** che essi possono vantare una volta eletti nel ruolo parlamentare.

Queste considerazioni inducono a ritenere opportuna e auspicabile la **sostituzione delle liste bloccate in collegi plurinominali** con una delle due seguenti possibili soluzioni alternative: 1) **collegi plurinominali di ampiezza limitata** con espressione di una **preferenza alternata di genere** (un uomo e una donna); 2) **collegi uninominali** da assegnare con **regola proporzionale**.

La prima soluzione, stante lo *status quo*, è senza dubbio quella più semplice e meno problematica da adottare. Qui la limitazione a **una sola preferenza alternata di genere** invece che il ricorso a preferenze multiple è ragionevolmente motivata dall'esigenza di evitare che, attraverso l'indicazione di preferenze multiple in base a prestabilite sequenze di candidature, il **voto risulti controllabile** (e quindi influenzabile dall'esterno). Inoltre, il ricorso a **collegi di piccola ampiezza** può favorire una maggiore focalizzazione degli elettori sui **profili delle candidature individuali**,

oltre che generare una **struttura di incentivi** che induce i candidati a svolgere **campagna elettorale sul territorio di elezione**.

La seconda soluzione, a mio personale avviso preferibile, pur risultando più complessa da adottare, ha il pregio di restituire agli elettori una **maggiore personalizzazione del voto**, come è possibile evincere da diversi studi empirici che hanno messo a confronto gli **effetti dell'ampiezza dei collegi elettorali** sulle scelte degli elettori, dimostrando che nel caso del **collegio uninominale** gli elettori sono più attenti a valutare i **profili individuali delle candidature**, così come gli **eletti** sono maggiormente propensi a ritenersi **espressione del territorio di elezione**. Tra l'altro, il ricorso a **collegi uninominali** con l'attribuzione dei seggi con regola proporzionale permette di **ovviare ai limiti** rappresentati dagli **effetti distorsivi** che i quei collegi sono soliti produrre in contesti a legge elettorale di tipo maggioritario, come si dice chiaramente anche nella Relazione introduttiva alla proposta di legge in discussione. È vero che l'attribuzione di collegi uninominali con regola proporzionale può produrre situazioni in cui **un collegio non abbia nessun eletto oppure ne abbia più di uno**, ma questa resta l'architettura preferibile per incentivare una maggiore **connessione fra gli eletti e il collegio di elezione**.

---

## 8. *Suggerimenti per una possibile soluzione condivisa*

In conclusione, ricapitoliamo i suggerimenti che, a mio personale avviso, possono contribuire a migliorare la proposta di legge in discussione, delineando al tempo stesso una base comune di trattativa fra maggioranza di governo e forze di opposizione:

- 1) **Premio di governabilità attribuito con formula *majority***: assegnato a chi vince con il 50% + 1 dei voti validamente espressi al primo turno, altrimenti si prevede un ballottaggio per l'assegnazione del premio alla lista/coalizione che risulti vincente.
- 2) **Separazione fra primo turno** come tornata elettorale destinata all'**attribuzione delle quote proporzionali** alle diverse liste/coalizioni e **ballottaggio** come tornata elettorale unica finalizzata all'**assegnazione del premio di governabilità** alla lista/coalizione vincente sia alla Camera che al Senato. Eventuale previsione della libera facoltà di costruire accordi di apparentamento o desistenza con le liste concorrenti al ballottaggio fra primo e secondo turno.
- 3) **Premio di governabilità vincolato a una soglia di maggioranza**, così che a seguito dell'attribuzione del premio la lista/coalizione vincente **non superi il 55% dei seggi** in entrambi i rami del Parlamento. E previsione che nel caso in cui una lista/coalizione ottenga voti validi equivalenti a un quota uguale o superiore al 55% dei seggi già al primo turno (alla Camera e/o al Senato) il premio non gli venga assegnato.
- 4) **Inclusione nel riparto proporzionale** e nel computo dei seggi attribuiti ai fini del conseguimento della **soglia di maggioranza del 55%** dei seggi assegnati nella circoscrizione Esteri e nelle regioni Val d'Aosta e Trentino Alto Adige.
- 5) **Introduzione dei collegi uninominali**, al posto di quelli plurinominali a liste bloccate, da assegnarsi con regola proporzionale. *In alternativa*, introduzione di **collegi plurinominali di piccola ampiezza con il ricorso a una sola preferenza alternata di genere** (un uomo e una donna).