

19 Maggio 2026

Audizione informale nell'ambito dell'esame delle proposte di legge C. 157 Magi, C. 2236 Pavanelli, limitatamente all'articolo 5, e C. 2822 Bignami, recanti «*Disposizioni in materia di elezioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica*»

Prof.ssa Lorenza Violini

già Professoressa di Diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Milano

Egregio Presidente, Onorevoli Deputate e Deputati,

consentitemi anzitutto di ringraziare la Commissione per il gradito invito a partecipare a questa audizione.

Le proposte di legge in esame, riferendosi a diversi profili della disciplina elettorale, investono inevitabilmente il rapporto costituzionale fra rappresentanza politica, governabilità e forma di governo parlamentare.

Si tratta di un ambito all'interno del quale – come noto – è riconosciuta al legislatore un'ampia discrezionalità, al punto che lo scrutinio della giurisprudenza costituzionale in materia viene riservato ai soli e limitati casi nei quali la disciplina risulti manifestamente irragionevole¹.

Pertanto, ogni proposta di modifica della legislazione merita di essere letta e analizzata con attenzione, distinguendo le valutazioni tecniche – sulle quali noi giuristi siamo chiamati a offrire un contributo – da quelle squisitamente politiche, che rientrano invece nella piena disponibilità del legislatore.

Muovendo da tale premessa, ritengo opportuno svolgere alcune considerazioni con riguardo alla proposta C. 2822, tenendo a mente la prospettiva delineata dalla giurisprudenza costituzionale, che costituisce il principale – e necessario – parametro interpretativo per la valutazione di ogni intervento in materia.

Preciso sin d'ora che non ritengo ci si trovi dinanzi a un modello intrinsecamente incompatibile con la Costituzione, bensì ad un modello ancora perfettibile, quantomeno nei punti che mi limiterò a indicare di seguito, mediante l'equilibrato utilizzo dei criteri di ragionevolezza e di proporzionalità.

1. Sul meccanismo premiale

Un primo profilo meritevole di attenzione riguarda il meccanismo premiale previsto dalla proposta di legge in esame, che può essere considerato sotto due distinti aspetti: il rapporto con la struttura bicamerale del Parlamento e la proporzione tra consenso ottenuto e vantaggio attribuito.

¹ Corte Cost. sentt. n. 1 del 2014, n. 35 del 2017, n. 242 del 2012, n. 271 del 2010, n. 107 del 1996, n. 438 del 1993, ord. n. 260 del 2002.

Con riguardo al primo aspetto, vi è chi ravvisa una radicale incompatibilità fra premio di maggioranza e struttura bicamerale del Parlamento. Il problema non deriverebbe tanto dalla mera possibilità teorica di un esito differenziato – possibilità insita in ogni sistema bicamerale – quanto dall’eventualità che una significativa alterazione della rappresentanza – che derivi dal premio – non riesca a realizzare quel fine di “stabilità” che ne costituisce la ragione giustificativa.

La distorsione determinata dal premio – come ricordato dalla Corte, nella sentenza n. 1 del 2014 – risulta infatti costituzionalmente *tollerabile* se funzionalmente e ragionevolmente collegata alla formazione di una maggioranza politica effettiva.

Dal mio punto di vista, in un sistema bicamerale ben si può prevedere quindi un sistema premiale, a condizione di verificare che il modello concretamente adottato sia ragionevolmente idoneo a favorire – o quantomeno a “non ostacolare” (come afferma la Corte nella sentenza n. 35 del 2017²) – la formazione di maggioranze parlamentari omogenee tra le due Camere.

Ritengo che il legislatore disponga ancora di alcuni margini per calibrare meglio tale sistema in termini maggiormente compatibili con le citate esigenze costituzionali, attraverso un’attenta modulazione delle soglie e delle condizioni di accesso al premio.

Sotto un diverso profilo, occorre interrogarsi sulla ragionevolezza dell’entità del premio. Sul punto, è opportuno ricordare come la giurisprudenza costituzionale non abbia mai affermato l’illegittimità dei premi di maggioranza in sé; al contrario, nella sentenza n. 35 del 2017, la Corte ha ritenuto non irragionevole la previsione di un premio attribuito al raggiungimento della soglia del 40 per cento dei voti.

Il vero discrimine costituzionale non concerne quindi l’esistenza del premio, bensì la proporzione fra consenso ottenuto e vantaggio attribuito, al fine di scongiurare il rischio di “*un’eccessiva sovrarappresentazione della lista di maggioranza relativa*”³.

La proposta C. 2822 introduce un premio fisso, destinato a garantire una maggioranza parlamentare alla coalizione o lista vincente, pari a 70 seggi alla Camera e 35 al Senato. Tale carattere fisso del premio costituisce, a mio avviso, un elemento che richiede un’attenta ponderazione, poiché astrattamente idoneo a produrre, anche in ragione dell’eventuale turno di ballottaggio, effetti assai differenti.

La soglia del 40 per cento individuata nella proposta in esame, sulla scorta della giurisprudenza costituzionale, appare astrattamente ragionevole e consente al premio di operare in modo relativamente contenuto.

Tuttavia, potrebbero verificarsi ipotesi nelle quali il divario fra voti ottenuti e seggi assegnati risulti particolarmente significativo, specie nei casi in cui il premio venga attribuito all’esito del turno di ballottaggio, ovvero scenari in cui la maggioranza effettiva possa risultare, in ragione dell’esclusione dal computo del limite massimo dei seggi assegnati a Valle d’Aosta, Trentino-Alto Adige e alla circoscrizione Estero (di cui si dirà più avanti), superiore a quella attribuita per effetto del premio. Ciò suggerisce al legislatore di svolgere una riflessione supplementare con riguardo a tali ipotesi, sotto il

² Corte Cost., sent. n. 35 del 2017, *Considerato in diritto* n. 15.2.

³ Corte Cost., sent. n. 1 del 2014, n. 16 e n. 15 del 2008, n. 13 del 2012, n. 35 del 2017.

profilo del rispetto del principio di proporzionalità, onde evitare il rischio di una eccessiva alterazione della rappresentanza.

2. Sulla scelta dei rappresentanti

Un secondo profilo concerne il rapporto fra legge elettorale e selezione dei rappresentanti.

Come accennato, il sistema elettorale non può essere considerato soltanto come un meccanismo di produzione delle maggioranze, poiché esso incide profondamente sulla struttura del sistema dei partiti, sulla selezione della classe dirigente e sul rapporto fra cittadini e istituzioni.

Per questa ragione, occorre guardare con particolare attenzione ai meccanismi di formazione delle liste e alla concreta possibilità per l'elettore di incidere sulla scelta degli eletti.

La giurisprudenza costituzionale, a partire dalla sentenza n. 1 del 2014, ha attribuito notevole rilievo all'esigenza che il voto consenta all'elettore di compiere una scelta *effettiva e consapevole* dei propri rappresentanti. Non si tratta necessariamente di imporre il voto di preferenza, anche perché la stessa Corte ha riconosciuto la legittimità delle liste bloccate, purché "corte" e all'interno di circoscrizioni elettorali contenute; ma certamente è necessario evitare sistemi che accentuino eccessivamente la verticalizzazione delle candidature, allontanandole dalla scelta dei territori e – ancor di più – degli elettori.

Occorre prestare attenzione, in particolare, alle modalità di individuazione degli eletti nel caso in cui una lista o una coalizione ottenga il premio che, sommandosi ai seggi proporzionalmente ottenuti, ecceda il numero massimo dei seggi attribuibili (230 alla Camera e 114 al Senato).

Secondo la formula legislativa proposta, la riduzione dei seggi eccedenti verrebbe operata non già sulle liste circoscrizionali bensì sulle liste composte per il riparto proporzionale dei seggi.

In una fase storica caratterizzata da crescente astensionismo e da una diffusa crisi di fiducia nei confronti delle istituzioni rappresentative, la chiarezza del meccanismo elettorale e la riconoscibilità del rapporto fra voto espresso ed eletti assumono – dal mio punto di vista – un rilievo particolarmente significativo, che invita – probabilmente – anche alla luce della giurisprudenza costituzionale, allo svolgimento di ulteriori valutazioni sul punto.

3. Sull'indicazione del candidato alla Presidenza del Consiglio

Un terzo profilo riguarda l'indicazione del candidato alla Presidenza del Consiglio.

Anche qui è necessario mantenere un approccio costituzionalmente equilibrato. A mio avviso, non deve essere sopravvalutata la portata giuridica di tale indicazione, che in alcun modo incide sulla forma di governo parlamentare delineata dalla Costituzione.

Le prerogative del Presidente della Repubblica restano, infatti, integralmente salvaguardate (come opportunamente ribadito dalla stessa disposizione), così come resta impregiudicato il rapporto fiduciario parlamentare.

L'indicazione del "premier" produce essenzialmente un effetto politico di trasparenza nei confronti dell'elettorato, peraltro secondo modalità non dissimili da quelle già sperimentate dalla nostra legislazione elettorale.

Tale indicazione consente ai cittadini di conoscere preventivamente il leader politico destinato, in caso di vittoria elettorale, a ricevere con maggiore e ragionevole probabilità – dunque, senza alcun automatismo – l'incarico di formare il Governo.

Non mi pare che si possa ravvisare in ciò una torsione della forma di governo né un'alterazione delle prerogative del Presidente della Repubblica, a maggior ragione se si considera che si sta discutendo dell'indicazione preventiva del leader politico all'atto di presentazione delle liste e non già sulla scheda elettorale – come pure il legislatore avrebbe potuto ipotizzare.

4. Sul sistema previsto per le Regioni Valle d'Aosta e Trentino-Alto Adige

Merita un approfondimento, infine, la disciplina prevista dal testo in esame per la Valle d'Aosta e il Trentino-Alto Adige.

Nel modello delineato dalla proposta *de qua*, infatti, tali Regioni restano sostanzialmente estranee al meccanismo premiale: i voti espressi in queste circoscrizioni non concorrono alla determinazione della cifra elettorale nazionale, e i relativi seggi non rientrano nel computo del limite massimo dei seggi attribuibili per effetto del premio. Si rischia, in tal modo, di superare il limite di 230 alla Camera e di 114 al Senato.

Tuttavia, si prevede che gli elettori di dette Regioni partecipino all'eventuale turno di ballottaggio, contribuendo così all'assegnazione di un premio in favore di candidature che non erano presenti nelle schede a loro sottoposte nel primo turno, atteso che in tali Regioni non è prevista la presentazione di liste circoscrizionali.

Si tratta, complessivamente, ad avviso mio come anche di altri Colleghi, di una soluzione che potrebbe sollevare qualche dubbio sotto il profilo della ragionevolezza, a differenza di quanto previsto per la circoscrizione Estero che presenta, invero, delle peculiarità riconosciute dalla stessa Carta costituzionale.

5. Conclusioni

Sia consentito ricordare, conclusivamente, che la ricerca della stabilità politica costituisce un obiettivo certamente legittimo e, anzi, necessario in una democrazia parlamentare, anche in un sistema bicamerale come il nostro.

Tale ricerca di stabilità, tuttavia, come ci ricorda la Corte costituzionale, non può essere perseguita sacrificando oltre misura il principio rappresentativo e alterando, in maniera eccessiva, l'eguaglianza del voto.

Auspico, dunque, che l'esame del testo in Commissione possa consentire l'ulteriore e definitivo perfezionamento del testo, nell'ambito della discrezionalità propria del legislatore e nel rispetto delle indicazioni che provengono dalla giurisprudenza costituzionale, in parte richiamate in questo intervento.

Auspico altresì che possa trovare accoglimento – mi riferisco qui, brevemente, alla proposta di legge C. 2236 – la disciplina del voto dei c.d. “fuori sede”, secondo quella che reputo essere la modalità più opportuna e coerente con il rispetto dei principi costituzionali – per le ragioni ampiamente illustrate nella relazione della Commissione presieduta dal Prof. Bassanini – ossia secondo lo strumento del voto anticipato presidiato in presenza.

Parimenti, appare senz'altro meritevole di valutazione e accoglimento la proposta di introduzione della raccolta delle firme con sistema digitale, di cui alla proposta di legge C. 157.

Vi ringrazio e auguro buon lavoro.