Sul progetto governativo di riforma elettorale

11 Maggio 2026

di **Cesare Pinelli**

Università degli Studi di Roma "Sapienza"

Quello della legislazione elettorale è diventato il capitolo più triste del nostro diritto costituzionale.

Non può non destare tristezza la riproposizione, in una proposta di legge di parlamentari della maggioranza, di una soluzione che poco più di dieci anni fa era stata travolta dalla Corte costituzionale dopo aver dato cattiva prova in più occasioni elettorali. Mi riferisco al premio di maggioranza associato a un sistema proporzionale, che il progetto ripropone con alcuni correttivi ritenuti necessari e sufficienti ad evitare un nuovo annullamento da parte della Corte. Si tratterà di valutare in prima approssimazione tali correttivi, anche alla luce di elementi sopravvenuti.

Anzitutto, la Corte ha ripetutamente affermato che il premio di maggioranza non va considerato incostituzionale in quanto tale, ma solo nella misura in cui non rispetti determinati requisiti (sentt. nn. 1 del 2014 e 35 del 2017). Fra questi, la necessità di una soglia di accesso al premio per la coalizione di liste che abbia raggiunto (almeno) la maggioranza relativa dei voti, e la condizione che il premio in seggi venga assegnato a una coalizione che abbia raggiunto la maggioranza dei voti sull'intero territorio nazionale.

Quanto al primo aspetto, la l.n. 240 del 2005 è stata giudicata incostituzionale per non avere previsto alcuna soglia di accesso al premio, con la conseguenza che, alla Camera, quest'ultimo poteva essere (e di fatto è stato) assegnato a coalizioni la cui maggioranza di voti era nettamente inferiore alla metà più uno dei voti e una conseguente irragionevole sperequazione in termini di rappresentanza (340 seggi su 630 a una coalizione che alle elezioni del 2013 aveva ottenuto il 29,55% dei voti). Quanto al secondo aspetto, la stessa legge del 2005 venne giudicata incostituzionale per il fatto di assegnare il premio a un'assemblea, come il Senato, dove secondo un'interpretazione consolidata non il solo computo dei seggi ma la stessa traduzione dei voti in seggi deve avvenire "su base regionale" (art. 57, primo comma, Cost.): un premio conferito regione per regione viene infatti vanificato irragionevolmente della sua funzione, dal momento che i premi "regionali" ben possono compensarsi reciprocamente nel calcolo finale dei seggi di un'assemblea, come il Senato, la cui dimensione è invece nazionale.

Se queste furono le ragioni che indussero la Corte a dichiarare incostituzionale la legge elettorale del 2005, ci si può chiedere se e come si renda possibile per il legislatore rispettare i requisiti fissati dalla stessa Corte per ammettere la conformità del premio a Costituzione.

La proposta in esame fissa una soglia minima del 40% dei voti per l'accesso al premio, tale da superare la censura di manifesta irragionevolezza di un premio che attribuisce una maggioranza assoluta in seggi a una lista o coalizione di liste che abbia riportato una percentuale di voti anche nettamente inferiore al 50%+1. Il premio stesso consiste in 70 seggi alla Camera (su un totale di 400) e in 35 seggi al Senato (su un totale di 200).

La soluzione soddisfa solo in parte i requisiti fissati dalla Corte. E' vero, infatti, che una soglia minima viene fissata. Ma la ragionevolezza complessiva della soluzione appare pregiudicata dall'elevata consistenza del premio, che ovviamente non può non essere tenuta in debita considerazione.

Per quanto riguarda il Senato, la proposta prevede che le liste vengano presentate a livello regionale, ma che il premio venga assegnato alla lista o coalizione di liste che abbia ottenuto almeno il 40% dei voti a livello nazionale. Si supera così il vizio di intrinseca incongruità di un premio che, se assegnato regione per regione, viene palesemente vanificato dalle già viste inevitabili compensazioni reciproche. Ma la soluzione non basta a rispettare il requisito costituzionale di un Senato eletto "su base regionale", ove si ritenga, come si è ritenuto pacificamente sotto il vigore della legge del 2005, che su tale base debba avvenire non solo l'assegnazione finale dei seggi alla luce dei commi successivi dello stesso art. 57, ma della stessa preliminare traduzione dei voti in seggi.

A ciò occorre aggiungere una valutazione del meccanismo del premio di maggioranza, per verificare se davvero raggiunga gli obiettivi di cui parlano i suoi sostenitori. Secondo costoro, il sistema proporzionale con premio di maggioranza consentirebbe di bilanciare la rappresentatività del sistema elettorale, particolarmente favorita dal proporzionale, con la capacità di assicurare la stabilità di governo in corso di legislatura, tipicamente ritenuta propria del maggioritario. La tesi assimila così impropriamente il premio, che non è niente altro che un'aggiunta di seggi prevista con legge *ex post* al numero di seggi guadagnata alle elezioni da una lista o coalizione di liste, al sistema maggioritario, col quale i voti si traducono sempre in seggi a seguito di una competizione fra liste che si svolge a livello di collegio.

Potrà ben darsi anche col sistema maggioritario che una lista che abbia ottenuto il 30% dei voti ottenga il 55% dei seggi (caso delle nostre elezioni del 2013). Ma la notevole differenza è che mentre nel primo caso tutti i seggi sono guadagnati sul territorio in base al numero di voti degli elettori secondo le regole di base della democrazia rappresentativa, il sistema del premio prevede che una parte dei seggi sia regalata alla coalizione di maggioranza dall'alto e automaticamente, con legge. La distorsione della volontà popolare appare in tal caso incomparabilmente maggiore.

Inoltre il premio di maggioranza, quale meccanismo incentivante le coalizioni, funziona in modo assai diverso dal collegio uninominale maggioritario, che pure spinge le forze politiche ad aggregarsi. Infatti, la spinta aggregatrice del collegio uninominale maggioritario produce un impulso fondamentalmente unificante, omogeneizzante e semplificante delle diverse forze che si aggregano per sostenere, in ciascun collegio uninominale, un solo candidato unitario. In ciascun collegio, quell'unico candidato deve attrarre più voti possibile, con l'effetto di essere incentivato a mantenere una posizione complessivamente accettabile per l'insieme della coalizione che lo sostiene, anche quando sia piuttosto eterogenea. Nei sistemi proporzionali con premio, invece, la dinamica è opposta, perché al fine di vincere il premio di maggioranza occorre costruire coalizioni le più ampie e variegate possibile, così da coprire i segmenti dell'elettorato più diversi, senza alcuna spinta "omogeneizzanta" e, anzi, all'opposto, in presenza di una convenienza "divaricatrice".

Inoltre questo meccanismo conferisce un elevato potere marginale ai micro-partiti personali e ai singoli notabili locali, producendo anche particolari effetti perversi, quale ad esempio il fenomeno delle candidature di esponenti di queste micro-formazioni all'interno delle liste maggiori (che, se eletti, poi tendono ad autonomizzarsi con propri gruppi parlamentari).

Si produce dunque nel complesso un rilevante incentivo alla frammentazione non compensato da alcun elemento unificante, e ulteriore rispetto a quella prodotta naturalmente dai sistemi elettorali proporzionali, persino quando non siano corretti da soglie di sbarramento esplicite o implicite.

In definitiva, il sistema del premio non solo non rafforza la rappresentatività del parlamento, ma non garantisce nemmeno la stabilità dell'esecutivo. A questo ultimo riguardo si aggiunga che la possibilità per una coalizione di liste di ottenere il 40% dei voti dipende pur sempre dall'offerta politica, risultando massima in caso di sistema bipartitico o bipolare, ma decrescendo in ragione di un numero di poli superiore a due (come alle elezioni del 2013 e del 2018), col risultato di mancata assegnazione del premio e distribuzione esclusivamente proporzionale dei seggi. Non si può escludere che un'ipotesi simile si ripresenti. Soprattutto, non dovrebbero escluderlo i riformatori delle leggi elettorali. Come ha dimostrato a sufficienza la lezione, oltretutto assai recente, della prima disciplina istitutiva del premio, riforme immaginate sulla base di certi rapporti di forza elettorali, o perlomeno di una certa disposizione del sistema politico, sono condannate a rapida obsolescenza, col risultato di dover nuovamente porre mano a una riforma.

Si consideri infine che le presenti condizioni della democrazia rappresentativa differiscono notevolmente da quelle del 2005, sia perché nel frattempo il numero dei deputati e dei senatori da eleggere si è sensibilmente ridotto, sia per l'aumento costante, elezione dopo elezione, del numero degli astenuti.

A seguito dell'entrata in vigore della l.cost. n. 1 del 2020, gli articoli 56 e 57 della Costituzione sono stati modificati prevedendo rispettivamente un numero di quattrocento deputati in luogo di seicentotrenta e un numero

di duecento senatori elettivi in luogo di trecentoquindici. La modifica comporta un effetto maggioritario sul funzionamento del sistema elettorale di ciascuna camera, nella misura in cui sia di tipo proporzionale. Come mostrano le esperienze di vari ordinamenti, oltre che un esercizio puramente logico, minore è infatti il numero dei seggi in palio collegio per collegio, maggiore è la distorsione della rappresentanza che ne deriva rispetto alla pura e semplice proiezione in seggi dei voti degli elettori.

La normativa costituzionale sopravvenuta ha dunque modificato di per sé l'equilibrio che il legislatore ordinario può ricercare fra rappresentatività del sistema e garanzia di stabilità delle maggioranze parlamentari a scapito della prima e a vantaggio della seconda.

Si aggiunga il dato effettuale, ma non per questo meno rilevante ai fini della ricerca dell'equilibrio fra i due obiettivi di cui si è detto, del costante calo della partecipazione elettorale registrabile dal 2005 in poi, e assai difficilmente reversibile almeno nel breve-medio periodo. L'affluenza al voto, che è stata del 64%alle ultime elezioni politiche nazionali (2022), è scesa al 50% circa alle elezioni per il rinnovo del Parlamento europeo, ed è assai diffusa la previsione che alle prossime politiche non supererà il 55%. Non potrebbe smentirla l'inaspettata elevata partecipazione degli elettori al referendum costituzionale del 22-23 marzo scorso, troppo diversi essendone i presupposti di base. Può confermare invece la previsione l'ulteriore distanza dagli elettori che verrebbe a determinarsi ove venisse approvata l'eliminazione dei collegi uninominali, accompagnata dal mantenimento delle liste bloccate.

Quando metà degli elettori rinunciasse ad esercitare il diritto di voto, una maggioranza parlamentare di poco superiore alla metà dei seggi rappresenterebbe di fatto circa un quarto degli elettori, e solo grazie al regalo del premio. Estremo degrado della democrazia rappresentativa.