



DANIELE CASANOVA\*

## LA PROPOSTA DI RIFORMA COSTITUZIONALE DEL GOVERNO MELONI E LA COMPOSIZIONE DEL PARLAMENTO\*\*

**Abstract [It]:** Il presente contributo esamina le rilevanti modifiche introdotte dalla riforma costituzionale, approvata dal Senato, riguardante l'elezione diretta del Presidente del Consiglio. In particolare, si concentra sulla costituzionalizzazione del premio di maggioranza, al fine di esplorare, da un lato, i margini di discrezionalità del legislatore ordinario nella definizione della legge elettorale secondo i nuovi principi costituzionali e, dall'altro, di valutare la legittimità stessa della riforma. Quest'ultima potrebbe infatti apparire in conflitto con i principi fondamentali alla base del sistema democratico.

**Abstract [En]:** The article examines the significant changes introduced by the constitutional reform, approved by the Senate, concerning the direct election of the Prime Minister. Specifically, it focuses on the incorporation into the Constitution of the majority bonus electoral system, aiming to explore, on one hand, the discretion available to the ordinary legislator in defining the electoral law according to the new constitutional principles, and, on the other hand, to assess the legitimacy of the reform itself. The reform could, in fact, appear to conflict with the fundamental principles underlying the democratic system.

**Parole chiave:** Riforma costituzionale, Parlamento, Legge elettorale, Premio di maggioranza, Elezioni.

**Keywords:** Constitutional reform, Parliament, Electoral law, Majority bonus, Election.

**SOMMARIO:** 1. Le linee generali della proposta di riforma costituzionale – 2. La costituzionalizzazione del sistema elettorale – 3. Quale premio di maggioranza? – 4. L'inscindibile legame tra l'elezione del Presidente del Consiglio e della sua maggioranza – 5. Riflessioni sulla legittimità della riforma tra giurisprudenza costituzionale e violazione del principio democratico.

\* Ricercatore in Istituzioni di Diritto pubblico – Università degli Studi di Brescia.

\*\* Contributo sottoposto a *peer review*.

## 1. Le linee generali della proposta di riforma costituzionale

La proposta di riforma costituzionale presentata dal Governo lo scorso novembre è volta a modificare in modo significativo la forma di governo parlamentare prevista nella Costituzione italiana, principalmente attraverso l'introduzione dell'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri da effettuarsi contestualmente all'elezione dei due rami del Parlamento.

Accanto a tale innovazione costituzionale si introducono altresì nuove e rilevanti modifiche riguardanti il rapporto tra Governo e Parlamento, tramite la previsione di un meccanismo simile, ma attenuato, a quello introdotto a livello regionale dalla legge costituzionale n. 1 del 1999, ovverosia quello del *simul-stabunt simul-cadent*.

Nel testo di riforma costituzionale, approvato in prima lettura da parte del Senato il 18 giugno 2024, si prevede, infatti, che il Presidente del Consiglio eletto direttamente dai cittadini debba ottenere la fiducia da parte delle Camere<sup>1</sup> che, se non accordata nemmeno a seguito di un secondo tentativo, determina l'automatico scioglimento delle Camere stesse. In caso di revoca della fiducia mediante mozione motivata approvata da una delle due Camere nel corso della legislatura si prevede altresì che il Presidente del Consiglio debba rassegnare le dimissioni con conseguente e automatico scioglimento delle Camere da parte del Presidente della Repubblica. Viceversa, negli altri casi di dimissioni, il Presidente del Consiglio (entro sette giorni e previa informativa parlamentare) può richiedere al Capo dello Stato lo scioglimento delle Camere e, in caso di mancato esercizio di tale facoltà, il Presidente della Repubblica deve conferire l'incarico di formare il Governo, per una sola volta nel corso della legislatura, al Presidente del Consiglio dimissionario o a un parlamentare eletto in collegamento con il Presidente del Consiglio<sup>2</sup>.

Oltre ad altri mutamenti – alcuni introdotti in sede di dibattito parlamentare mentre altri già presenti nel disegno di legge governativo – riguardanti l'elezione del Presidente della Repubblica<sup>3</sup>, la possibilità di rielezione del Presidente del Consiglio<sup>4</sup>, la nomina dei senatori

<sup>1</sup> Sulla circostanza che il Presidente del Consiglio, pur essendo legittimato direttamente dai cittadini, debba comunque ottenere la fiducia iniziale si vedano, tra le molte, le osservazioni critiche di G. AZZARITI, *Appunto per l'audizione innanzi alla I Commissione – Affari Costituzionali del Senato della Repubblica del 5 dicembre 2023 sull'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei Ministri (DDL nn. 835 e 830)*, in *Senato.it*, 4 e J. WOELK, *Audizioni Senato della Repubblica, I Commissione affari costituzionali, 9 gennaio 2024, sul ddl di revisione costituzionale n. 935 recante "Introduzione dell'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri"*, in *Senato.it*, 2.

<sup>2</sup> Su queste diverse ipotesi si veda, tra gli altri, I. CIOLLI, *Le democrazie sotto stress e il pasticciaccio brutto del premierato*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2024, 113 ss.

<sup>3</sup> Per la quale la maggioranza assoluta non sarebbe più il *quorum* necessario dopo il terzo scrutinio ma dopo il sesto. Come è stato sottolineato A. PERTICI, *Audizione informale nell'ambito dell'esame dei progetti di legge C. 1354 cost. Boschi e C. 1921 cost. Governo, approvato, in prima deliberazione, dal Senato, in materia di "Modifiche alla Parte II della Costituzione"*, in *Camera.it*, 6, non si ravvisa l'utilità di tale innovazione, giacché «aumentare il numero di scrutini in cui è necessaria la maggioranza dei due terzi per eleggere il Presidente della Repubblica non favorirà di per sé il raggiungimento di tale maggioranza».

<sup>4</sup> Che, rispetto al testo originariamente presentato dal Governo, ora ha la possibilità di essere eletto per non più di due mandati consecutivi, che vengono innalzati a tre qualora nei due precedenti il Presidente del Consiglio abbia ricoperto l'incarico per un periodo inferiore a sette anni e sei mesi. Sulla mancanza originaria nel disegno di legge governativo di un limite ai mandati si veda criticamente N. ZANON, *Su quanto possa o debba essere "forte" un Presidente del Consiglio eletto direttamente*, in *Osservatorio AIC*, 1/2024, 7, il quale, proponendo di introdurre un limite al numero di mandati, qualifica questa «una scelta conforme a principi diffusi e condivisi nelle liberaldemocrazie occidentali».

a vita<sup>5</sup>, la controfirma ministeriale<sup>6</sup> e ancora lo scioglimento anticipato delle Camere<sup>7</sup>, si delineano importanti novità circa il sistema elettorale, che verrebbe costituzionalizzato nelle sue basi fondamentali.

Ed è proprio su questo ultimo aspetto che ci si concentreranno le riflessioni che seguono, in particolare analizzando quali potrebbero essere i margini di discrezionalità del legislatore ordinario in relazione alla legislazione elettorale per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica e, infine, valutando la conformità delle scelte finora operate dal legislatore costituzionale rispetto all'impianto democratico proprio del nostro sistema costituzionale.

## 2. La costituzionalizzazione del sistema elettorale

Come accennato, nel disegno di legge costituzionale approvato in prima lettura dal Senato si prevede l'elezione contestuale del Presidente del Consiglio e delle due Camere, assegnando ad una legge l'individuazione delle modalità concrete dell'elezione dei due organi.

Su questo specifico aspetto, nel disegno di legge originariamente presentato dal Governo, si stabiliva che la legge elettorale avrebbe dovuto disciplinare la modalità di elezione delle Camere «secondo i principi di rappresentatività e governabilità» e, al contempo, si specificava che un premio, assegnato su base nazionale, avrebbe dovuto garantire il «55 per cento dei seggi in ciascuna delle due Camere alle liste e ai candidati collegati al Presidente del Consiglio dei ministri» eletto direttamente dai cittadini.

Nel corso dell'esame parlamentare presso la I Commissione del Senato è però stato approvato un emendamento, presentato dallo stesso Governo, che ha modificato parzialmente questa sua proposta iniziale<sup>8</sup>.

In particolare, è stata soppressa la parte della disposizione con la quale si intendeva predeterminare in Costituzione la “misura” della maggioranza assegnata alle forze politiche collegate al Presidente eletto, stabilendo invece – più semplicemente – che la legge deve

<sup>5</sup> Sulla soppressione dei senatori a vita di nomina presidenziale si vedano G. MENEGATTO, *I senatori vitalizi come espressione del diritto costituzionale “soggettivo” ed “istituzionale” della cultura*, in *Consulta Online*, 1/2024, 418 ss., ed E. FURNO, *Il tramonto dei senatori a vita nel d. d. l costituzionale sull'elezione diretta del premier*, in *Nomos*, 1/2024, 1 ss.

<sup>6</sup> Ai sensi del “nuovo” art. 89 della Costituzione, la controfirma agli atti del Presidente della Repubblica da parte del ministro proponente non sarebbe più necessaria per i seguenti atti: la nomina del Presidente del Consiglio dei ministri; la nomina dei giudici della Corte costituzionale; la concessione della grazia e la commutazione delle pene; il decreto di indizione delle elezioni e dei referendum; i messaggi alle Camere; il rinvio delle leggi. In tema si vedano C. FUSARO, *Il silenzio dei costituzionalisti e l'emendamento Pera sulla controfirma*, in *Astrid Rassegna*, 5/2024, 1 ss., e A. RUGGERI, *La controfirma ministeriale e il gioco dell'oca, ovvero si modifica la Costituzione per tornare... all'originario dettato (nota minima su una vicenda anomala)*, in *Consulta Online*, 1/2024, 450 ss.

<sup>7</sup> Oltre ad avere indicato espressamente i casi di scioglimento anticipato delle Camere collegati alla rottura del rapporto fiduciario tra Parlamento ed Esecutivo, il testo di riforma costituzionale sopprime la possibilità per il Presidente della Repubblica di sciogliere anticipatamente solo una delle due Camere e, pur mantenendo il c.d. semestre bianco, si specifica che la possibilità di sciogliere le Camere possa essere esercitata anche negli ultimi sei mesi del mandato presidenziale nel caso in cui lo scioglimento costituisca atto dovuto.

<sup>8</sup> Emendamento 3.2000, approvato nella seduta del 2 aprile 2024.

«assenga[re] un premio su base nazionale che garantisca una maggioranza dei seggi in ciascuna delle Camere alle liste e ai candidati collegati al Presidente del Consiglio, nel rispetto del principio di rappresentatività e di tutela delle minoranze linguistiche»<sup>9</sup>.

La portata innovativa di tale disposizione costituzionale (tanto nella versione originaria, quanto in quella emendata) è evidente.

In questo modo, infatti, non solo per la prima volta si introdurrebbe un determinato sistema elettorale direttamente nel testo costituzionale – elemento invero non sconosciuto nelle democrazie occidentali<sup>10</sup> – ma si instaurerebbe, attraverso una riserva di legge «assoluta e rinforzata [che] incarica il legislatore ordinario ad approvare un testo di legislazione elettorale a rime obbligate»<sup>11</sup>, un particolare e alquanto specifico sistema elettorale: quello con premio di maggioranza nazionale sia alla Camera dei deputati sia al Senato della Repubblica<sup>12</sup>.

Inizialmente, una parte della dottrina si è resa particolarmente ostile alla predeterminazione del premio di maggioranza del 55% dei seggi in entrambe le Camere, specialmente mettendo in risalto che l'assenza di una soglia minima di voti come condizione per garantire la maggioranza assoluta in entrambe le Camere è da considerarsi in «contrast[o] con il principio costituzionale supremo della democraticità delle istituzioni rappresentative»<sup>13</sup>. Nonostante la modifica intervenuta nel corso del dibattito parlamentare in seno alla I commissione Affari costituzionali, i termini del problema non sono invero molto cambiati<sup>14</sup>.

<sup>9</sup> L'introduzione volta a specificare la tutela delle minoranze linguistiche è dovuta all'approvazione di un subemendamento all'emendamento governativo (emendamento 3.2000/444, a prima firma del Senatore Durnwalder).

<sup>10</sup> Si pensi, ad esempio, alla costituzionalizzazione del sistema proporzionale nell'ordinamento spagnolo.

<sup>11</sup> A. LUCARELLI, *Premierato e riforme costituzionali: il mito della governabilità*, in *Rivista AIC*, n. 4/2023, 314, il quale, infatti, evidenzia che con una siffatta regola costituzionale: «Il legislatore, per diktat costituzionale, non potrà optare per un modello diverso da quello indicato dal testo costituzionale, impedendogli, ad esempio, di orientarsi verso un modello più propenso alla rappresentatività che alla governabilità».

<sup>12</sup> Sul tema della previsione del premio di maggioranza in Costituzione si vedano le considerazioni di R. TARCHI, *Il «premierato elettivo»: una proposta di revisione costituzionale confusa e pericolosa per la democrazia italiana*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2023, 31, il quale sottolinea che «di solito i testi costituzionali o tacciono sui sistemi elettorali o si limitano ad indicare dei principi generali da seguire, come l'indicazione di una formula genericamente proporzionale». In tal senso anche M. VOLPI, *Riforma costituzionale: una «mediazione» apparente e squilibrata*, in *Astrid Rassegna*, 4/2024, 5, il quale, in effetti, segnala che tale meccanismo non trova una costituzionalizzazione in nessun sistema democratico occidentale. D. DE PRETIS, *Audizione della prof.ssa Daria de Pretis già Vicepresidente della Corte costituzionale Ordinario di diritto amministrativo nell'Università di Trento sui disegni di legge nn.935 e 830*, in *Senato.it*, 4 dicembre 2023, 7, si focalizza «sull'inopportunità di costituzionalizzare meccanismi che, come quello del premio, finiscono per condizionare la possibilità di scegliere sistemi elettorali, con essi incompatibili, e funzionali invece anch'essi a favorire la formazione di maggioranze stabili quali, stando all'ipotizzato meccanismo del premio di maggioranza, il sistema maggioritario o il doppi o turno con ballottaggio». I. CIOLLI, *Audizione C. 1354 Boschi e C. 1921 Governo (Premierato). Commissione Affari Costituzionali Della Camera Dei Deputati 18 luglio 2024*, in *Camera.it*, 4, osserva che questa innovazione «irrigidisce il sistema elettorale e il sistema politico e nega qualunque evoluzione futura dello stesso, quando gli assetti politici potrebbero mutare anche in modo incisivo». Sulla necessità di non irrigidire il sistema elettorale in Costituzione si vedano anche M. DELLA MORTE, *Uno vale tutti. Considerazioni critiche (a prima lettura) sul d.d.l premierato*, in *Diritto Pubblico Europeo. Rassegna Online*, 2/2023, 35 e G. CERRINA FERONI, *Audizione informale Commissione Affari costituzionali Senato della Repubblica ddl 935-830 (Modifiche costituzionali introduzione elezione diretta Presidente del Consiglio) 7 dicembre 2023*, in *Senato.it*, 6.

<sup>13</sup> G. SILVESTRI, *Senato della Repubblica Commissione Affari costituzionali Audizioni ddl 935 - 830 (Modifiche costituzionali. Introduzione elezione diretta Presidente del Consiglio)*, 28 novembre 2023, in *Senato.it*, 2. In merito all'introduzione di una soglia per l'accesso al premio di maggioranza si tornerà nel successivo § 5.

<sup>14</sup> Sulla circostanza che la modifica introdotta in sede di discussione presso il Senato non abbia alterato le criticità che sono state avanzate dalla dottrina al testo di legge originariamente presentato dal Governo si vedano I. CIOLLI, *Le*

La specifica regola costituzionale, pur avendo abolito la percentuale di seggi da assegnare alla forza politica collegata al Presidente eletto, sembra abbastanza chiara nel determinare che ad essa vada assegnata la maggioranza degli scranni sia alla Camera sia al Senato.

Partendo dal testo approvato in prima deliberazione dal Senato in verità è stata proposta anche un'altra interpretazione che, invero, non sembra convincente se non in base ad una lettura troppo formalisticamente letterale.

Essa muove dalla circostanza che il testo costituzionale non fa specifico riferimento alla garanzia della maggioranza assoluta in seno alle due assemblee, ma più genericamente ad «una» maggioranza dei seggi da assegnare alle liste e ai candidati collegati al Presidente del Consiglio, potendosi quindi sostenere, come ha di recente sottolineato il Servizio Studi della Camera dei deputati, che «da formulazione letterale della disposizione lascerebbe [...] intendere che il premio di maggioranza possa anche non garantire la maggioranza assoluta dei seggi (come si sarebbe potuto invece ricavare utilizzando l'espressione “la maggioranza”»<sup>15</sup>.

Il dubbio interpretativo avanzato dal Servizio studi della Camera dei deputati non sembra cogliere nel segno<sup>16</sup>.

Se si volesse interpretare la disposizione costituzionale nel senso che il sistema di elezione possa legittimamente prevedere un meccanismo premiale in grado di assegnare un numero di seggi tale da riconoscere alla forza politica collegata al Presidente eletto (eventualmente) la sola maggioranza relativa dei seggi, significherebbe che il legislatore ordinario potrebbe alternativamente: *a)* prevedere un premio che garantisca la maggioranza assoluta dei seggi (che anche in questa interpretazione non sarebbe comunque escluso); *b)* prevedere un premio che non necessariamente sia in grado di garantire la maggioranza assoluta dei seggi in capo ad una singola formazione politica, ma che comunque garantisca che la maggioranza sia attribuita alle forze politiche collegate al Presidente del consiglio eletto (nel senso, presumibilmente, di assegnare un numero di seggi tale da rendere maggiore il numero dei seggi riconosciuto alla forza politica collegata al Presidente eletto rispetto ai seggi assegnati alle forze politiche collegate agli altri candidati Presidenti).

In sostanza, così interpretata la disposizione, la sua *ratio* sarebbe quella di garantire il premio: *a)* solo nelle ipotesi in cui la forza collegata al candidato vincente avesse ottenuto meno seggi di una delle forze collegate ad uno dei perdenti; *b)* nella misura utile ad assegnare

---

*democrazie sotto stress e il pasticciaccio brutto del premierato*, cit., 108 e V. MARCENÒ, *Quali limiti alla normazione costituzionale? Riflessioni de iure condendo a partire dalla recente proposta di revisione costituzionale (ddl cost. AS 935)*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2024, 11, la quale sottolinea che «da nuova formulazione non consente comunque di ritenere superati i dubbi di legittimità che potevano sollevarsi nei confronti della prima versione della proposta di revisione costituzionale».

<sup>15</sup> *Camera dei deputati, XIX Legislatura, Documentazione per l'esame di Progetti di legge, Disposizioni per l'introduzione dell'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri in Costituzione A.A.C. 1354 e 1921. Schede di lettura, n. 319, 4 luglio 2024, 50.*

<sup>16</sup> In questo senso si veda S. CECCANTI, *Audizione alla Commissione Affari Costituzionali 16 luglio 2024*, in *Camera.it*, 5, il quale sottolinea che «il termine “garantire” porta naturalmente alla maggioranza assoluta, anche se si usa l'articolo “una” invece di “la”». M. LUCIANI, *Appunti Per l'audizione innanzi la 1<sup>a</sup> Commissione – Affari costituzionali – della Camera dei deputati – 18 luglio 2024*, in *Camera.it*, 8, analizzando il testo approvato in prima deliberazione da parte del Senato commenta, invece, che sembra essere «Tutt'altro che chiaro [...] cosa si intenda dire parlando di “una [e non de «da»] maggioranza”».

un seggio in più alla forza (perdente) collegata al candidato vincente, rispetto ai seggi che verrebbero assegnati alla forza vincente collegata a un candidato perdente.

A tal proposito, tuttavia, sarebbe opportuno riflettere sulla ragionevolezza di un simile sistema, considerando che l'intento del legislatore sembrerebbe quello di garantire al Presidente la maggioranza in Parlamento e che, come è stato segnalato in dottrina, questa esigenza risponde alla logica propria del premierato, in cui è indispensabile che al Premier venga garantita la maggioranza<sup>17</sup> per evitare «di ripetere la sfortunata esperienza israeliana, che aveva l'elezione diretta del primo ministro ma con un sistema elettorale proporzionale, che ne decretò la sua fine per instabilità parlamentare»<sup>18</sup>.

Né, in questa prospettiva, pare avere una portata significativa l'esplicito richiamo alla garanzia della “rappresentatività” e della “tutela delle minoranze linguistiche”: la prima, infatti, può ben essere ricondotta alla necessità di garantire la rappresentatività nella distribuzione dei seggi tra le forze politiche che non ottengono il premio di maggioranza<sup>19</sup>; la seconda, starebbe a significare che in quella distribuzione dei seggi tra le forze politiche debbano prevedersi forme di tutela relativamente alle liste o ai candidati rappresentativi di minoranze linguistiche. Infine, va sottolineato che si tratta in entrambi i casi di principi costituzionali molto generici, che non sembrano essere in grado di derogare a quella che a tutti gli effetti è una regola costituzionale cui il legislatore non può non attenersi: quella di garantire la maggioranza.

Deve necessariamente interpretarsi, quindi, che il legislatore ordinario deve introdurre un sistema di elezione delle Camere che: *a)* preveda l'attribuzione, nel rispetto del principio di rappresentatività e di tutela delle minoranze linguistiche, di un premio di maggioranza; *b)* assegni tale premio di maggioranza alle forze politiche collegate al Presidente eletto; *c)* garantisca con tale premio la maggioranza assoluta in entrambe le Camere.

Sulla base di tale interpretazione, è comunque essenziale riflettere su quale legge elettorale possa essere adottata dal legislatore e come essa possa essere strutturata – quantomeno nelle sue linee generali – al fine di verificare la sua compatibilità rispetto ai principi fondamentali dell'ordinamento democratico.

---

<sup>17</sup> M. BELLETTI, *Il simul simul “temperato”, ovvero, la via italiana per la razionalizzazione della forma di governo parlamentare. Analogie e differenze tra i disegni di legge n. 830 e n. 935 A.S.*, in *Osservatorio AIC*, n. 1/2014, 15, il quale infatti sostiene che sarebbe «quantomeno irragionevole, in un contesto che permane comunque parlamentare, eleggere direttamente una carica monocratica e non assicurare la maggioranza nell'organo assembleare». In senso non dissimile M. CAVINO, *L'introduzione dell'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei Ministri*, in *Osservatorio AIC*, 1/2024, 52, secondo cui «La costituzionalizzazione di un collegamento tra maggioranza parlamentare e maggioranza premierale è essenziale al modello». Analogamente si vedano le considerazioni di F. PALERMO, *Audizione alla Commissione Affari Costituzionali 6 agosto 2024*, in *Camera.it*, 2, il quale ritiene che «La presenza di un premio di maggioranza costituzionalmente garantito è essenziale al funzionamento del sistema. In sua assenza, potrebbe darsi il caso di un Presidente del Consiglio eletto che non dispone di una maggioranza parlamentare, facendo venir meno lo scopo della riforma».

<sup>18</sup> T.E. FROSINI, *Le ragioni del premierato*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 1/2024, 64.

<sup>19</sup> E che, quindi, potrebbe rendere di difficile compatibilità costituzionale un premio di maggioranza accluso ad un sistema elettorale maggioritario in collegi uninominali.

### 3. Quale premio di maggioranza?

L'obiettivo della riforma, per quanto non condivisibile, è chiaro: garantire la creazione di una maggioranza nei due rami del Parlamento; e questo obiettivo viene raggiunto attraverso l'esplicita previsione del premio di maggioranza. Invero, anche se il premio di maggioranza non fosse stato menzionato esplicitamente nel testo costituzionale, esso sembrerebbe comunque essere l'unico strumento normativo in grado di garantire, in un contesto costituzionale volto ad assicurare la creazione di una maggioranza assoluta in entrambe le Camere, che una sola formazione politica (quella collegata al Presidente eletto) possa ottenere effettivamente tale maggioranza nell'Assemblea.

Quando ci riferisce alla necessità di «garantire» la maggioranza (quantomeno assoluta) al Presidente del Consiglio, infatti, l'unica strada astrattamente percorribile non potrebbe che essere quella di introdurre proprio un sistema elettorale con premio di maggioranza, non esistendone altri che possano condurre – con certezza (e dunque capaci di “garantire”) – al risultato imposto dal testo costituzionale.

Anche il sistema elettorale maggioritario in collegi uninominali, generalmente considerato, come è noto, il sistema elettorale che può favorire con maggiore probabilità l'emersione di una maggioranza assoluta al termine delle elezioni, non è in grado di assicurarne tale effetto. Basti pensare a tal proposito ai numerosi esempi di sistemi democratici che utilizzano tale modello (sia in uno sia in due turni) per l'elezione parlamentare e nei quali non sempre però sopraggiunge al termine dell'elezione una maggioranza di seggi in capo ad una singola formazione politica<sup>20</sup>.

Ad ogni modo, una volta inserita nel testo costituzionale l'esplicita previsione del premio di maggioranza, e stabilito che si tratta di “garantire” la maggioranza assoluta, ne risulterà, che nemmeno tutti i sistemi con premio di maggioranza sarebbero compatibili con il nuovo testo costituzionale. In effetti, si possono immaginare diverse categorie di legislazione elettorale con premio di maggioranza, che potremmo così classificare: *a)* sistemi elettorali con premio di maggioranza nel quale lo stesso è assegnato a livello di collegio infranazionale; *b)* sistemi elettorali con premio di maggioranza nazionale nei quali si prevede l'assegnazione di seggi “premiali” in numero fisso; *c)* sistemi elettorali con premio di maggioranza nazionale con soglia per l'accesso; *d)* sistemi elettorali con premio di maggioranza nazionale senza soglia in uno o due turni.

---

<sup>20</sup> Solo per rimanere ad esempi piuttosto recenti, basti considerare che nelle elezioni parlamentari del Regno Unito del 2017, la prima forza politica parlamentare (il partito conservatore) ha ottenuto 317 seggi pari al 48,7% della composizione dell'*House of Commons*; nelle elezioni parlamentari tenutesi nell'estate di quest'anno in Francia, la coalizione del Nuovo Fronte Popolare a seguito dei due turni di votazione ha complessivamente ottenuto 178 seggi, pari al 30,8% della composizione dell'*Assemblée nationale*; o ancora, per spostarsi al di fuori degli ordinamenti europei, un esempio può essere quello delle ultime elezioni federali canadese del 2021, nelle quali il *Liberal Party of Canada* ha ottenuto 159 seggi, pari al 47% dei seggi di cui è composta la *House of Commons of Canada*.

a) *premio di maggioranza a livello infra-nazionale.*

La prima categoria evidenziata – che sarebbe sostanzialmente esemplificata da quella prevista dalla legge n. 270 del 2005 per l’elezione del Senato – si caratterizza per essere un sistema elettorale nel quale viene assegnata la maggioranza dei seggi attribuiti in una determinata circoscrizione elettorale alla forza politica che ha ottenuto il maggior numero di voti in tale riparto territoriale.

Con tutta evidenza, essa, sarebbe una modalità di elezione delle Camere che si porrebbe in contrasto con la nuova esigenza costituzionale di «garantire» la maggioranza assoluta al termine delle elezioni.

In effetti, come è accaduto per le elezioni del Senato del 2006 e del 2008, questa è una eventualità che si può verificare ma resta appunto solo uno dei possibili scenari, potendosi cioè verificare anche l’ipotesi che dalla sommatoria dei diversi premi di maggioranza circoscrizionali non ne fuoriesca una maggioranza in seggi nella Camera o nel Senato<sup>21</sup>.

La circostanza per la quale tale sistema si possa porre in contraddizione rispetto anche alla sola esigenza di “favorire la stabilità” (e quindi non solo quella di assicurarla) sembra chiaramente indicato anche dalla Corte costituzionale che, nella sentenza n. 1 del 2014, ha evidenziato che la disciplina introdotta dalla legge n. 270 del 2005 era inidonea «al raggiungimento dell’obiettivo perseguito», poiché essa «stabilendo che l’attribuzione del premio di maggioranza è su scala regionale, produce l’effetto che la maggioranza in seno all’assemblea del Senato sia il risultato casuale di una somma di premi regionali, che può finire per rovesciare il risultato ottenuto dalle liste o coalizioni di liste su base nazionale»<sup>22</sup>.

Oltre a ciò, un siffatto sistema elettorale sarebbe da considerarsi certamente illegittimo alla luce della previsione costituzionale che si vorrebbe introdurre, la quale prevede che il premio debba essere assegnato su base «nazionale», precludendo quindi la possibilità per il legislatore di adottare sistemi premiali su scala infra-nazionale, anche al Senato.

In questa prospettiva è però importante sottolineare un aspetto che concerne proprio l’elezione del Senato. Per esso, infatti, benché resti invariato l’art. 57 nella parte in cui stabilisce che il Senato sia eletto a base regionale, nel corso della discussione parlamentare è stata inserita l’espressione «fatto salvo il premio nazionale previsto dall’art. 92». In questo modo il Legislatore sembra aver tentato di ovviare ad alcune problematiche evidenziate da una parte della dottrina, che aveva sottolineato la contraddittorietà tra il premio nazionale al Senato (già previsto nel testo originario del disegno di legge governativo) e l’art. 57 Cost.

<sup>21</sup> Un esempio in tal senso può essere quello delle elezioni del 2008 e del 2013 nelle quali, come è noto, i premi di maggioranza regionali non hanno consentito, a differenza di ciò che è accaduto per la Camera dei deputati, l’emersione nel Senato di una maggioranza assoluta in capo ad una singola lista o coalizione di liste.

<sup>22</sup> Sulla contraddittorietà del premio di maggioranza previsto per l’elezione del Senato, che non sarebbe stato di grado di garantire una maggioranza in seggi, si vedano, tra gli altri, R. BIN, *Le elezioni e il nodo del Senato*, in *Le Regioni*, 1/2013, 6, G. TARLI BARBIERI, *La spada di Damocle sul porcellum: alcune note sparse in vista dell’imminente pronuncia della Corte costituzionale sulla l. 270/2005*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3/2013, 10, A. D’ANDREA, *L’insostenibile ragionevolezza della nuova legge elettorale*, in *Quaderni costituzionali*, 1/2006, 112.

(che nel testo originario presentato dal Governo sarebbe rimasto invariato)<sup>23</sup>. Nonostante la modifica intervenuta, che incide direttamente sull'art. 57 Cost., restano forti perplessità circa una disposizione costituzionale che, da un lato, sancisce l'elezione regionale del Senato e, dall'altro, ne somma un premio (quale esso sia) che debba essere però attribuito sulla base dei risultati nazionali, con il rischio di smentire i risultati ottenuti dalle forze politiche a livello regionale e falsare così la rappresentanza politica degli elettori della Regione<sup>24</sup>.

*b) Premio fisso in seggi*

Una seconda categoria di premio di maggioranza è da collocare in quei sistemi elettorali che assegnano un premio di maggioranza senza alcuna soglia per il suo ottenimento, ma la quota destinata al premio di maggioranza è prestabilita in misura fissa dallo stesso legislatore.

Tale modello, pur non sconosciuto nel nostro ordinamento a livello sub-statale (v. *infra*), ha trovato applicazione per l'elezione di un Parlamento nazionale nel contesto delle elezioni del Parlamento greco.

Nella legge elettorale utilizzata sino alle elezioni del 2019 si prevedeva che alla lista con il maggior consenso nazionale venissero assegnati 50 seggi da aggiungersi a quelli ottenuti sulla base del sistema elettorale previsto (proporzionale con soglia di sbarramento al 3%).

Un siffatto sistema elettorale, nella sua concreta applicazione, può condurre all'emersione o meno della maggioranza assoluta dei seggi in capo ad una forza politica e ciò dipende essenzialmente dal risultato elettorale ottenuto dalla prima lista a livello nazionale e dalla quantità di seggi riservati al premio di maggioranza.

Per restare nell'esperienza del sistema elettorale greco, per esempio, nelle elezioni del 2019 Nuova Democrazia con il 39,85% ha ottenuto 158 seggi (pari al 52,6% dei seggi); viceversa nelle precedenti elezioni del 2017 la forza politica Syriza con il 35,46% non è riuscita ad ottenere la maggioranza assoluta dei seggi, fermandosi a 145 scranni sui 300 che compongono l'Assemblea legislativa ellenica<sup>25</sup>.

---

<sup>23</sup> C. DE FIORES, *La retorica del Capo alla prova della blindatura del sistema elettorale*, in *Diritto Pubblico Europeo. Rassegna online*, 2/2023, 27; M. CALAMO SPECCHIA, *E, della Costituzione repubblicana, "italiani! Voi cosa volete fare?"*, in *Diritto Pubblico Europeo. Rassegna Online*, 2/2023, 55.

<sup>24</sup> Cfr. I. CIOLLI, *Le democrazie sotto stress e il pasticciaccio brutto del premierato*, cit., 108, nota 62, la quale osserva correttamente che l'approvazione dell'emendamento, che «si è resa necessaria al fine di conferire il premio di maggioranza anche al Senato», «potrebbe avere come effetto quello di snaturare la rappresentatività della seconda Camera, che adotta la base regionale al fine di instaurare un legame, seppure blando, con le Regioni. Si snaturerebbe così un abbozzo di rappresentanza territoriale, storicamente presente nel Senato». In merito si vedano anche le considerazioni di A. MICHELI, *Appunti sul sistema elettorale regionale a trent'anni dalla legge Tatarella, con uno sguardo rivolto al d.d.l. costituzionale in materia di elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri*, in *Forum di Amministrazione in Cammino*, 22 luglio 2024, 22.

<sup>25</sup> L'adozione di questo sistema elettorale non ha permesso al partito più votato di essere destinatario della maggioranza assoluta dei seggi anche nelle elezioni del gennaio e del settembre del 2015 e in quelle del maggio e del giugno 2012.

Anche la nuova legge elettorale, approvata nel gennaio del 2020<sup>26</sup> e adottata per la prima per le elezioni del giugno 2023, pur essendo parzialmente diversa da quella utilizzata sino alle elezioni del 2019, ha prodotto i risultati “desiderati”. La nuova legge elettorale, che può essere considerata come un premio di maggioranza fisso ma con una soglia per l’accesso, prevede un premio di maggioranza progressivo che accresce all’aumentare del “successo” di una forza politica: se un partito ottiene almeno il 25% dei voti è destinatario di 20 seggi quali premio di maggioranza; superata la soglia del 25% dei voti il premio aumenta di un seggio per ogni mezzo punto percentuale ottenuto dalla forza politica e, infine, allo scattare del 40%, la forza politica ottiene tutti i 50 seggi utilizzabili come premio di maggioranza. Nelle elezioni del giugno 2023 il partito Nuova Democrazia con il 40,56% dei voti è riuscito, grazie al premio di maggioranza, ad ottenere la maggioranza assoluta dell’Assemblea (158 seggi su 300).

Tali dati dimostrano, laddove fosse necessario, che anche in questo caso il sistema elettorale non è in grado di garantire dinanzi ad ogni situazione politica e ad ogni risultato elettorale che la maggioranza assoluta dei seggi nelle due Camere parlamentari sia appannaggio di una sola forza politica, poiché tale conseguenza dipende comunque dal risultato elettorale ottenuto da quest’ultima.

Come si è accennato in precedenza, è da notare, infine, che anche il nostro ordinamento conosce sistemi molto simili applicati peraltro in un contesto ordinamentale (quello regionale) del tutto paragonabile alla forma di governo che verrebbe a delinarsi con la riforma costituzionale in discussione.

In questo senso è, per esempio, la legge elettorale siciliana che disciplina l’elezione del Presidente della Regione e del Consiglio regionale nella quale si prevede che: 62 seggi dei 70 che compongono l’Assemblea siano attribuiti proporzionalmente; due seggi siano assegnati rispettivamente al neoeletto Presidente della Regione e al candidato Presidente giunto secondo; i restanti 6 siano utilizzati per raggiungere i 42 seggi in favore delle liste collegate al Presidente eletto. Il premio riesce così a garantire la maggioranza assoluta solo qualora il numero di seggi ottenuto nel riparto proporzionale sia tale che, sommato ai seggi premiali, produca la maggioranza assoluta<sup>27</sup>. E ciò, come è noto, è accaduto sia nelle elezioni del 2017 sia in quelle del 2022<sup>28</sup>, mentre non si è giunti a tale risultato nelle elezioni del 2012, nelle quali la coalizione di centro-sinistra, pur ottenendo il premio di maggioranza, non ha potuto godere della maggioranza assoluta dell’Assemblea regionale siciliana<sup>29</sup>.

---

<sup>26</sup> Che è andata a sostituire la legge elettorale proporzionale senza premio di maggioranza approvata nel 2016 e utilizzata solamente per le elezioni del maggio 2023. Sull’approvazione della legge elettorale in senso solo proporzionale si veda G. ARAVANTINO LEONIDI, *Riscrivere le regole del gioco: necessità o opportunismo? la nuova legge elettorale greca e il dibattito sulla revisione costituzionale*, in *Nomos*, 2/2016, 1 ss.

<sup>27</sup> Sulla legge siciliana si veda S. CURRERI, *La forma di governo siciliana, ovvero l’ultimo baluardo dell’Assemblearismo*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4/2015, 991 ss.

<sup>28</sup> Nelle prime, grazie al premio di maggioranza, la coalizione di centro-destra è riuscita ad ottenere – seppur di poco – la maggioranza assembleare (36 seggi); nelle seconde, invece, sempre la coalizione di centro-destra ha ottenuto, sempre grazie al premio di maggioranza, 40 seggi.

<sup>29</sup> In quel caso, infatti, la coalizione ha ottenuto 39 dei 90 seggi di cui era composta allora l’Assemblea legislativa. Va notato che il sistema elettorale era sostanzialmente identico: 80 deputati erano eletti con sistema proporzionale

Simile alla legge siciliana è anche la normativa dalla Regione Lazio. In questo caso si prevede l'assegnazione dell'80% dei seggi con metodo proporzionale, mentre il restante 20% viene attribuito – o tutto o in parte – come premio di maggioranza alle liste collegate con il Presidente eletto, al fine di raggiungere il 60% della composizione del Consiglio regionale. Tuttavia, il numero massimo di seggi attribuibile con il premio non può, in ogni caso, superare il 20% dei seggi, anche qualora esso non fosse sufficiente a garantire il raggiungimento della maggioranza della composizione del Consiglio regionale.

In relazione alla riforma costituzionale in commento, una parte della dottrina ha proposto un sistema abbastanza simile a quelli con premio fisso, benché basato sul sistema maggioritario.

È stata infatti avanzata l'ipotesi di un "ritorno" al c.d. *Mattarellum* con la previsione, però, che il 25% dei seggi – che in quel sistema venivano usati nel riparto proporzionale – vengano utilizzati, o in tutto o in parte, come premio di maggioranza al fine di "garantire" il 55% dei seggi nelle due Camere alle forze politiche che appoggiano il Presidente del Consiglio risultato eletto<sup>30</sup>.

Anche in questo caso, quindi, si tratterebbe di un premio "fisso" ma con entità variabile. Tuttavia, anch'esso presenta il limite (nella prospettiva assunta da chi vuole "garantire" la maggioranza) per cui potrebbe verificarsi che le forze politiche legate al Presidente eletto non ottengano un numero sufficiente di seggi per raggiungere la maggioranza assoluta, nonostante il premio (al massimo) del 25% dei seggi. Infatti, sebbene questo possa rappresentare un esempio di sistema elettorale molto probabilmente in grado di favorire l'emersione di una maggioranza assoluta al termine delle elezioni, poiché aggiunge un premio di maggioranza al sistema elettorale maggioritario basato su collegi uninominali, esso non sarebbe comunque in grado di soddisfare il vincolo costituzionale che impone di garantire la maggioranza assoluta al Presidente del Consiglio eletto direttamente<sup>31</sup>.

---

mentre 8 erano i deputati eletti con premio di maggioranza (gli altri due scranni erano invece riservati al Presidente eletto e al candidato Presidente primo tra i perdenti).

<sup>30</sup> T.E. FROSINI, *Una legge elettorale per il premierato*, in *Federalismi.it*, 15 maggio 2024, 3 s., il quale esplicita il sistema elettorale: «300 deputati su 400 verrebbero eletti con il maggioritario nei collegi uninominali, e così 150 senatori su 200. Il restante dei parlamentari (100 alla Camera e 50 al Senato) verrebbero assegnati, in maniera proporzionale, alle sole liste collegate al candidato premier eletto direttamente. Fino a raggiungere il 55% dei seggi parlamentari. Se questa soglia venisse comunque raggiunta con il solo metodo maggioritario allora il residuo 25% verrebbe distribuito proporzionalmente, in parte o tutto, tra le forze politiche che hanno eletto i propri rappresentanti in uno o più collegi uninominali». La proposta avanzata riprende a grandi linee proposte legislative presentate in precedenti legislature, sebbene non collegate ad una elezione diretta vera e propria del Presidente del Consiglio, e sulle quali si veda S. CECCANTI, *Il premierato. Matrici ideali e traduzione nell'oggi*, Relazione al Seminario della Fondazione Italianieuropei, Roma, 9 gennaio 2003, 11. Una proposta molto simile era, per esempio, quella avanzata nel 1995 da A. BARBERA, *Intervento*, in *La forma di governo in transizione*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/1995, 215, il quale proponeva una modifica della legge elettorale allora in vigore attraverso l'introduzione di un «premio di coalizione» con il quale «al vincente dovrebbe andare un premio in seggi tale da portare al 55 o al 60% dei deputati lo schieramento vincente, ripescando i nomi dalla lista o i migliori dei non eletti [nei collegi uninominali], e defalcando la quota del premio da quella attualmente riservata al riequilibrio proporzionale».

<sup>31</sup> A ciò si aggiunga poi la circostanza che, a Costituzione vigente, una parte della dottrina si è espressa piuttosto criticamente sulla possibilità di introdurre un premio di maggioranza collegato ad un sistema elettorale maggioritario. In questo senso si vedano B. CARAVITA, *La riforma elettorale alla luce della sent. 1/2014*, in *Federalismi.it*, 2/2014, 4, il quale ritiene che «qualche dubbio potrebbe sorgere sulla possibilità di sommare un premio di maggioranza a sistemi elettorali disproportionali e distorsivi» e I. NICOTRA, *Proposte per una nuova legge elettorale alla luce delle motivazioni contenute nella sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014*, in *Consulta Online*, 2014, 13, secondo la quale «si tratterebbe di aggiungere

c) *Premio di maggioranza con soglia per l'accesso*

Una terza categoria di premio di maggioranza è da individuarsi in quel sistema elettorale che assicura lo scattare del premio al solo raggiungimento di una soglia minima di voti prestabilita dalla legge.

Venendo al nostro ordinamento, l'ultimo esempio di sistema elettorale con soglia per l'accesso ai seggi premiali per l'elezione del Parlamento nazionale è stato quello introdotto dalla legge n. 52 del 2015, che, dopo la dichiarazione di illegittimità del doppio turno nazionale tra liste, era un meccanismo con premio di maggioranza con soglia per l'accesso. Alla forza politica che avesse ottenuto un risultato nazionale del 40% dei voti sarebbero stati assegnati il 55% dei seggi, pari a 340 scranni della Camera dei deputati eletti nelle circoscrizioni nazionali. Prima di questa legge elettorale, come noto, il sistema premiale con soglia era stato introdotto dal legislatore a livello nazionale con la legge Acerbo nel 1923<sup>32</sup> e con la c.d. legge truffa del 1953<sup>33</sup>. Nel primo caso, il premio di maggioranza scattava al raggiungimento della soglia del 25% dei voti e venivano assegnati alla prima forza politica i 2/3 della composizione dell'Assemblea. La seconda, invece, assegnava alla lista che otteneva il 50% dei voti validi il 65% della composizione della Camera dei deputati. In tutte e tre le ipotesi, al mancato raggiungimento della soglia prefissata la legislazione prevedeva un riparto proporzionale.

Attualmente nel nostro ordinamento vi sono due leggi elettorali regionali che prevedono un premio di maggioranza con soglia – ancorché in un caso significativamente bassa – per il suo conseguimento, e sono anche in questo caso esempi che si inseriscono in una forma di governo molto simile a quella prevista dalla riforma costituzionale, giacché si tratta delle leggi regionali di Marche e Sardegna per l'elezione del Consiglio Regionale e del Presidente della Regione: nelle Marche la soglia è attualmente fissata al 40%<sup>34</sup> e in Sardegna al 25%<sup>35</sup>

---

ad un sistema maggioritario già di per sé distorsivo del principio di eguaglianza del voto un ulteriore meccanismo premiale tale da produrre una eccessiva sovra-rappresentazione di una coalizione rispetto alle altre, creando una vistosa disproporzione tra voti ottenuti e seggi attribuiti che difficilmente riuscirebbe a superare indenne lo scrutinio di costituzionalità».

<sup>32</sup> Sulla legge Acerbo, si vedano, tra gli altri E. GIANFRANCESCO, *Parlamento e regolamenti parlamentari in epoca fascista*, n. Osservatorio sulle fonti, n. 2/2008, 2 ss., D. BRESCHI, *La legge Acerbo e la resa incondizionata della classe politico-parlamentare italiana*, in V. CASAMASSIMA, A. FRANGIONI (a cura di), *Parlamento e storia d'Italia*, Edizioni della Normale, Pisa, 2012, 71 ss.

<sup>33</sup> Per un approfondimento relativo alla legge del n. 148 del 1953, alla sua genesi e alle critiche di una parte del mondo politico e dottrinale si veda, per tutti, M.S. PIRETTI, *La legge truffa. Il fallimento dell'ingegneria politica*, il Mulino, Bologna, 2003, *passim*.

<sup>34</sup> La legge, modificata da ultimo con la legge regionale 21 ottobre 2019, n. 36, prevede infatti che siano attribuiti 18 seggi se la coalizione vincente ha riportato una cifra elettorale regionale pari o superiore al 40% per cento ed inferiore al 43%. Se la coalizione vincente ha riportato una cifra elettorale regionale pari o superiore al 43%, invece, i seggi assegnati sono 19. Prima dell'intervento nel 2019 del legislatore regionale si prevedeva comunque un sistema con premio di maggioranza, ma in quel caso la soglia minima per l'accesso era del 35% dei voti. Sulla legge elettorale delle Marche, nella sua prima versione, si veda G. DI COSIMO, *Quando la politica si autolimita: realtà e funzione nel caso della legge elettorale della Regione Marche*, in *Le Regioni*, n. 3/2015, 683 ss.

<sup>35</sup> Cfr. M. COSULICH, *Sulla possibile estensione della recente giurisprudenza costituzionale, (sent. n. 1 del 2014) alle legislazioni elettorali regionali. Vita e destino dei tre porcellini, post "porcellum"*, in *Le Regioni*, n. 3/2014, 496.

e, in entrambe, si stabilisce che al mancato raggiungimento di tale soglia la ripartizione dei seggi tra le forze politiche debba avvenire proporzionalmente<sup>36</sup>.

Come si può agevolmente notare, anche questo meccanismo elettorale non rientrerebbe nelle scelte legittimamente operabili da parte del legislatore, in quanto è lo stesso testo costituzionale a prevedere – è bene ribadirlo – che il premio debba «garantire» alla forza politica vincente la maggioranza degli scanni delle due Assemblee, cosa che non sarebbe possibile nel caso in cui nessun candidato alla presidenza del Consiglio o nessuna forza politica riesca a raggiungere la percentuale di voti indicata dal legislatore ordinario<sup>37</sup>.

*d) Premio di maggioranza senza una soglia in uno o due turni*

Come si è potuto vedere, tutti i modelli elettorali analizzati – pur rientrando nella categoria dei sistemi elettorali con premio di maggioranza – non potrebbero essere legittimamente introdotti dal legislatore ordinario nel nuovo ordinamento italiano, perché non sarebbero in grado di «garantire» una maggioranza di seggi all'interno del Parlamento, così come sarebbe richiesto dal novellato testo di riforma costituzionale. Essi, infatti, sono sistemi che non sono in astratto tali da predeterminare quale sarà la composizione parlamentare e se ci sarà – appunto – una maggioranza assoluta in capo alle liste collegate al Presidente eletto. Di fatto, come si è potuto vedere, il raggiungimento di tale obiettivo è

---

<sup>36</sup> A queste due esperienze si deve aggiungere poi anche il sistema elettorale della Valle d'Aosta nel quale, in un contesto di forma di governo squisitamente parlamentare, si prevede l'attribuzione di 21 dei 35 seggi che compongono il Consiglio regionale nel caso in cui una lista o un gruppo di liste raggiungano il 42% dei voti validi.

<sup>37</sup> In senso analogo, G. ZAGREBELSKY, *Audizione alla Commissione Affari Costituzionali 28 novembre 2023*, in *Senato.it*, 2, il quale, domandandosi se le problematiche relative all'assenza di una soglia per l'accesso al premio possano essere risolte dalla legge ordinaria, risponde che ciò non sarebbe possibile «poiché secondo la nuova norma costituzionale il premio di maggioranza dovrà essere “garantito”, mentre la condizione della soglia da superare, comunque determinata, trasformerebbe la garanzia in una mera eventualità. Sarebbe, insomma, incostituzionale alla stregua della nuova norma costituzionale che si vorrebbe approvare». Non sembrano quindi condivisibili le opinioni espresse da chi sembra ritenere che sia possibile prevedere una soglia minima di voti per far “scattare” il premio di maggioranza con la legge elettorale di natura ordinaria. In questo senso sembra orientarsi U. DE SIERVO, *I tentativi di cambiare i principi della nostra Costituzione*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/20124, 5, il quale, commentando la proposta di riforma costituzionale, osserva che tra le molte questioni si attribuisce «al legislatore ordinario [anche] una delicatissima discrezionalità nell'individuare [i] livelli dei voti da conseguire per accedere al premio di maggioranza», lasciando quindi intendere che sia possibile orientarsi verso un sistema elettorale con premio solo eventuale. In senso analogo anche A. STERPA, *La proposta governativa di riforma costituzionale: il “semi-premierato”*, in *Osservatorio AIC*, n. 1/2014, 88, il quale osserva che «Nella redazione della legge elettorale, d'altronde, il legislatore potrà contare sull'ampia giurisprudenza costituzionale degli ultimi anni in materia che ha precisato, ad esempio, la necessità di un tetto minimo di consensi per assegnare il premio». In questo ultimo senso sembra orientarsi anche M. VOLPI, *Gli emendamenti al progetto di Premierato elettivo: cortine di fumo e negatività*, in *Astrid rassegna*, 6/2024, 5, il quale, dopo aver sottolineato che anche con l'emendamento approvato resta «valida l'obiezione circa la mancata previsione di una soglia minima di voti perché il premio possa essere assegnato» sottolinea che tale questione sarebbe «rinviata alla legge elettorale ordinaria e quindi alla volontà della maggioranza politica». A partire dall'esistenza del rapporto fiduciario che, oltre a confermare il fatto che «la dinamica del premierato resti commisurata alla centralità del Parlamento propria della tradizione italiana», sarebbe in grado di «assicura[re] al modello l'elasticità necessaria a conciliarsi con sistemi elettorali di differente genere a seconda delle esigenze del legislatore ordinario», secondo V. TONDI DELLE MURA, *Audizione nell'ambito dell'esame in sede referente dei progetti di legge costituzionali nn. 1354 (Boschi e altri) e 1921 (Governo) in materia di modifiche alla Parte II della Costituzione. 1<sup>a</sup> Commissione – Affari costituzionali – della Camera dei deputati – 6 agosto 2024*, in *Camera.it*, al legislatore ordinario sarebbe consentito introdurre sia un «doppio turno di ballottaggio» sia un «premio di maggioranza con soglie minime di sbarramento, il cui mancato conseguimento resterebbe pur sempre risolvibile con la ricerca di una fiducia parlamentare a fronte del deterrente dello scioglimento delle Camere».

sottoposto pur sempre al conseguimento di un certo consenso popolare che deve essere ottenuto dalla forza politica (o dal Presidente) che ha ottenuto maggior successo in termini di voto.

Alla luce delle considerazioni espresse in precedenza, l'ultima categoria di sistema elettorale con premio di maggioranza che resta da analizzare è quello senza una soglia per l'accesso, che può essere strutturato su uno o su due turni di votazione.

Questi due sistemi elettorali ipotesti sarebbero gli unici in grado di assicurare sempre l'emersione della maggioranza assoluta in entrambe le Camere alle forze politiche collegate al Presidente eletto direttamente dai cittadini. Si tratterebbe in sostanza di modelli elettorali già sperimentati nell'ordinamento italiano per l'elezione del Parlamento: il premio di maggioranza previsto per l'elezione della Camera dei deputati dalla legge n. 270 del 2005 o il doppio turno tra liste introdotto, ma mai utilizzato, con la legge n. 52 del 2015.

In questa prospettiva, quindi, il vincolo costituzionale dell'assicurare la maggioranza assoluta nelle due Camere, lascerebbe il legislatore dinanzi a scelte alquanto limitate: se si volesse adottare un sistema a turno unico il legislatore ordinario avrebbe ora, rispetto al disegno di legge costituzionale presentato dal Governo, una maggiore libertà nella determinazione della quantità dei seggi da attribuire come premio di maggioranza (non necessariamente il 55%)<sup>38</sup> e, nell'ipotesi invece di un doppio turno, andrebbe determinata anche la soglia di voti necessaria per evitare il secondo turno ed, eventualmente, la possibilità di ulteriori apparentamenti tra i due turni di votazione.

#### **4. L'inscindibile legame tra l'elezione del Presidente del Consiglio e della sua maggioranza**

Giunti dunque alla conclusione che l'unico sistema che potrebbe considerarsi costituzionalmente compatibile con la disciplina costituzionale che si vorrebbe introdurre (benché incompatibile con la giurisprudenza costituzionale in materia)<sup>39</sup> sarebbe quello del premio di maggioranza in uno o due turni di votazione, non resta che sottolineare alcune specificità che potrebbe avere questo sistema elettorale, giacché a differenza delle due legislazioni con premio di maggioranza già sperimentate nel nostro ordinamento per

---

<sup>38</sup> In sostanza quindi la modifica apportata in sede di discussione parlamentare sembrerebbe aver acuito le perplessità segnalate dai primi commentatori, giacché ora anche il *quantum* del premio sarebbe nella libera determinazione della maggioranza parlamentare che approverà la legislazione elettorale stessa. Come sottolinea in modo condivisibile M. LUCIANI, *Appunti Per l'audizione innanzi la 1<sup>a</sup> Commissione – Affari costituzionali – della Camera dei deputati – 18 luglio 2024*, cit., 8, l'eliminazione della previsione costituzionale del 55% dei seggi a garanzia della lista o coalizione collegata al Presidente eletto «sarà anche opportuna in termini di minore irrigidimento della legge elettorale, ma pone il problema che, a questo punto, essa potrebbe prevedere un premio così risicato da contraddire la finalità perseguita dalla riforma (si deve sempre fare il conto con le possibili assenze dei parlamentari di maggioranza) o – peggio ancora – così elevato da garantire una maggioranza talmente larga da renderla padrona anche della revisione costituzionale».

<sup>39</sup> Sull'illegittimità del sistema elettorale strutturato con un doppio turno nazionale tra liste anche alla luce della giurisprudenza costituzionale, si vedano D. CASANOVA, L. SPADACINI, *Il ballottaggio nazionale tra liste: la sentenza Corte cost. n. 35 del 2017 e il de profundis per i sistemi majority assuring*, in *Osservatorio AIC*, 2/2017, 1 ss.

l'elezione del Parlamento nazionale, in questo caso l'elezione non riguarda le sole Camere ma anche – e forse soprattutto – l'elezione del vertice dell'Esecutivo, al quale va garantita la maggioranza parlamentare.

A questo riguardo è determinante concentrarsi su quelle che possono essere le modalità di votazione e, in particolare, le diverse alternative che il legislatore si troverebbe a dover intraprendere al fine di rispettare il vincolo costituzionale che lega l'elezione del Presidente del Consiglio con l'elezione parlamentare, con il quale si stabilisce che il premio di maggioranza deve essere assegnato alle «liste» e ai «candidati» collegati al Presidente del Consiglio dei ministri eletto.

Si tratta, in particolare, della scelta relativa alle modalità di voto e, nello specifico, alla possibilità di offrire agli elettori un modello elettorale con un'unica scheda (senza la possibilità di disgiungere il voto) oppure di prevedere tre distinte schede elettorali per le tre votazioni (Camera-Senato-Presidente del Consiglio)<sup>40</sup>.

La prima ipotesi, peraltro inizialmente configurata nella prima bozza del disegno di legge governativo ma poi stralciata nel testo presentato al Senato<sup>41</sup>, prevederebbe un'unica scheda elettorale e l'impossibilità per gli elettori di disgiungere il voto.

In questo scenario si tratterebbe di assegnare all'elettore un'unica scheda elettorale senza possibilità di disgiunzione del voto e, in modo analogo a ciò che accade nell'attuale sistema elettorale in relazione al collegamento del voto tra collegio uninominale e collegio plurinominale, con la previsione che il voto assegnato ad una Camera valga anche per l'altra Camera e per il Presidente e che, viceversa, il voto per il Presidente valga anche per la forza politica ad esso collegata ai fini dell'elezione dei deputati e dei senatori (in sostanza, scelto un presidente del Consiglio, l'elettore potrebbe scegliere, tanto per la Camera quanto per il Senato solo una lista collegata a quel Presidente, con conseguente nullità dei voti difformi).

Dal punto di vista della "linearità" del procedimento elettorale, questa potrebbe apparire come la soluzione preferibile, poiché eviterebbe le infauste conseguenze derivanti dalla possibilità di disgiungere il voto (su una scheda) o sull'assegnare una scheda per ognuna

---

<sup>40</sup> L'ipotesi di utilizzare due schede: una per l'elezione della Camera (e del Presidente del Consiglio) e l'altra per l'elezione del Senato (e anche qui del Presidente del Consiglio) è stata indagata in dottrina ma è stata giustamente scartata, perché non sarebbe in grado di garantire la vittoria al medesimo candidato a ricoprire il ruolo di Presidente del Consiglio. In merito si vedano R. CALVANO, *Audizione I Commissione, Camera dei deputati (AC n. 1921 e n. 1354)*, 16 luglio 2024, in *Camera.it*, 5, la quale ritiene «inevitabile la soluzione di tre schede, dato che due sole schede (per Camera+premier e Senato+premier) produrrebbero l'inaccettabile rischio della difformità dei risultati circa l'elezione del premier»; F. PALLANTE, *Appunti per l'audizione presso la I Commissione permanente Affari costituzionali della Camera dei Deputati sul disegno di legge costituzionale C. 1921 «Modifiche alla parte seconda della Costituzione per l'elezione diretta del Consiglio dei ministri, il rafforzamento della stabilità del Governo e l'abolizione della nomina dei senatori a vita da parte del Presidente della Repubblica»*, in *Camera.it*, 3 s., nota 1, che osserva che se «Gli elettori ricevono due schede, una per la Camera, l'altra per il Senato» potrebbe esserci il caso in cui «alla Camera risultasse più votato un candidato Presidente del Consiglio diverso da quello più votato al Senato». Ciò, secondo l'Autore è «Difficile, ma non impossibile», poiché «È già accaduto nel 2006 che una competizione elettorale estremamente polarizzata si sia risolta a favore di una delle due parti per poche migliaia di voti. Dovesse riproporsi uno scenario analogo, chi può escludere che, tra schede bianche, voti nulli, irrazionalità o errori degli elettori l'ago della bilancia finisca per pendere ora da una parte, ora dall'altra?». Il tema è affrontato anche da A. CHIARAMONTE, *Quale sistema elettorale per il premierato? Dilemmi e prospettive*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2/2024, 49 ss.

<sup>41</sup> Cfr. E. CATERINA, *Sulla misteriosa sparizione della "scheda unica" dal ddl costituzionale sul "premierato"*, in *laCostituzione.info*, 4 dicembre 2023.

delle tre votazioni (v. *infra*), in quanto sarebbe in grado di garantire una perfetta coincidenza tra i risultati elettorali ottenuti dai candidati Presidenti e quelli delle liste cui sono collegati (in ambedue le Camere).

Tuttavia, questa ipotesi sembra del tutto irragionevole e in conflitto, prima di tutto, con la libertà di voto degli elettori, poiché non consentirebbe loro di esprimere una volontà politica diversa non solo tra il vertice dell'Esecutivo e le forze politiche parlamentari, ma nemmeno tra le due assemblee stesse, a deperimento dello stesso principio bicamerale<sup>42</sup>.

La seconda ipotesi, invece, sarebbe quella di assegnare all'elettore tre schede, una per ognuna delle tre competizioni elettorali (o comunque consentire all'elettore, su un'unica scheda, di esprimere un voto disgiunto).

Questa sarebbe la scelta legislativa apparentemente più appropriata perché lascerebbe intatta innanzitutto la libertà del voto dei cittadini, che sarebbero in grado di determinarsi diversamente in relazione alle tre diverse competizioni elettorali (Camera, Senato, Presidente del Consiglio). Ciononostante, anch'essa non è priva di criticità e potrebbe portare peraltro a risultati del tutto paradossali.

In primo luogo, questo sistema elettorale produrrebbe potenzialmente una lesione dei principi di rappresentatività e di eguaglianza del voto, anche in misura maggiore di quanto affermato dalla Corte costituzionale in relazione al premio di maggioranza senza una soglia.

Ci si riferisce alla circostanza per la quale gli elettori sarebbero in grado di creare una “doppia” rappresentanza politica. Per meglio chiarire il concetto si prenda come esempio un elettore che abbia votato per un candidato Presidente vincente (al primo o secondo turno) e per una forza politica diversa che però abbia, grazie al voto di quell'elettore, una rappresentanza nel Parlamento. L'elettore avrà prodotto una rappresentanza duplice perché avrà eletto, sia alla Camera sia al Senato, un rappresentante di minoranza e, grazie al premio, avrà contribuito anche all'elezione di parlamentari di maggioranza in entrambe le Camere. Tutti gli altri elettori – coloro che hanno votato per una qualsiasi forza politica e per un candidato perdente – non saranno invece rappresentanti da una pluralità di soggetti, ma esclusivamente dal rappresentante eletto grazie al voto per la Camere e per il Senato.

È evidente, dunque, che è impossibile ottenere una vera disgiunzione del voto poiché il voto per il candidato Presidente vincente influenzerà inevitabilmente anche la

---

<sup>42</sup> R. TARCHI, *Il «premierato elettivo»: una proposta di revisione costituzionale confusa e pericolosa per la democrazia italiana*, cit., 30, ritiene questa ipotesi «manifestamente incostituzionale, [perché] coart[a] la libertà di voto degli elettori e, quindi, dello stesso principio di sovranità popolare, oltre a violare il principio del bicameralismo, che pone il divieto di un'elezione abbinata dei due rami del Parlamento. Sulla violazione della libertà di voto di un siffatto sistema si vedano anche M. VOLPI, *Quale forma di governo per l'Italia*, Mucchi, Modena, 2023, 52, e A. RUGGERI, *La riforma Meloni e le sue stranezze, al bivio tra evoluzione istituzionale ed involuzione autoritaria*, in *Consulta Online*, 3/2023, 1009 s. In questo senso C. PINELLI, *L'elezione del Presidente del Consiglio sarebbe “un'occasione in più” offerta gli elettori?*, in *La Lettera AIC*, 7/2024, il quale, ritenendo che questa sarà la scelta più probabile da parte del legislatore ordinario, la qualifica come «scelta mostruosa dal punto di vista democratico, nella misura in cui l'elezione dei membri del Parlamento è subordinata a quella del Presidente del Consiglio, la sola cui è intestato il premio di maggioranza». In tema anche F. LANCHESTER, *Il percorso di Enzo Cheli e i progetti di elezioni diretta del Presidente del Consiglio*, in *Nomos*, 3/2023, 5 e L. DE CARLO, *Legge elettorale e premierato elettivo: tra prospettive di modifica e persistenti criticità*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2/2024, 84, il quale, pur ritenendo questa la soluzione preferibile, ne segnala «alcuni dubbi sul rispetto della libertà di voto ex art. 48 e del divieto di mandato imperativo ex art. 67 Cost».

composizione del Parlamento e, di conseguenza, emerge con chiarezza la violazione del principio di eguaglianza, poiché alcuni voti avranno necessariamente più valore di altri.

In secondo luogo, questo sistema faciliterebbe il verificarsi di casi in cui il premio di maggioranza è assegnato a una lista o coalizione che, pur non avendo ottenuto il maggior numero di voti, sia “semplicemente” legata al Presidente eletto. La conseguenza sarebbe che si favorirebbero le ipotesi in cui la maggioranza assoluta in Parlamento potrebbe essere attribuita a una forza politica che non gode nemmeno del consenso della maggioranza relativa degli elettori<sup>43</sup>.

Questa eventualità non può essere affatto esclusa a priori, dato che si è già manifestata in alcune esperienze regionali<sup>44</sup> e non è irrealistico immaginare l'ingresso in politica di figure con un forte sostegno popolare ma prive di un solido apparato politico-partitico a supporto<sup>45</sup>.

Se si consentisse agli elettori di esprimere una diversa volontà tra la scelta parlamentare e quella per il vertice dell'Esecutivo sarebbe infatti indispensabile prevedere il trascinarsi del risultato elettorale del “Presidente” sulla composizione delle Camere, perché è il solo strumento in grado di raggiungere l'obiettivo prefissato dal testo costituzionale: garantire alle forze politiche collegate al Presidente eletto la maggioranza nelle due Assemblee anche nel caso in cui esse non siano le prime forze politiche del Paese<sup>46</sup>.

---

<sup>43</sup> Cfr. A. CHIARAMONTE, *Quale sistema elettorale per il premierato? Dilemmi e prospettive*, cit., 51, il quale osserva che «Con le tre schede è inoltre possibile che si evidenzino nelle urne una differenza significativa tra i voti ottenuti dal Presidente del Consiglio eletto e i voti ottenuti nel complesso dallo schieramento ad esso collegato. Quest'ultimo potrebbe non essere neanche il più votato tra gli schieramenti concorrenti, in entrambe le camere o in una di esse», pertanto «il premio di maggioranza in questo caso trasformerebbe quella che non è nemmeno la maggiore minoranza in una maggioranza assoluta». F. PALLANTE, *Appunti per l'audizione presso la I Commissione permanente Affari costituzionali della Camera dei Deputati sul disegno di legge costituzionale C. 1921 «Modifiche alla parte seconda della Costituzione per l'elezione diretta del Consiglio dei ministri, il rafforzamento della stabilità del Governo e l'abolizione della nomina dei senatori a vita da parte del Presidente della Repubblica»*, cit., 3 s., nota 1, sottolinea che «La conseguenza che verrebbe in tal caso a verificarsi è che il partito o la coalizione che otterrà il premio – grazie all'effetto “trascinamento” garantito dall'elezione del Presidente del Consiglio – sia quella che in effetti ha ricevuto le preferenze di un ridotto numero di elettori, i cui voti sono in maggioranza andati ad altri partiti o coalizioni. Ne scaturirebbe una situazione anomala, con un Presidente del Consiglio incoronato dalla legittimazione popolare e una maggioranza parlamentare – la sua maggioranza parlamentare! – contestualmente sconfessata dalla delegittimazione popolare».

<sup>44</sup> Si vedano, ad esempio, le recenti elezioni per il rinnovo del Presidente della Giunta e del Consiglio regionale in Sardegna, dove si è potuto vedere in concreto l'effetto di trascinarsi del premio di maggioranza alle liste sulla base dei consensi ottenuti dal Presidente eletto, benché queste non fossero le liste con il miglior risultato elettorale regionale. Il centro-sinistra, infatti, si è visto allocare il premio di maggioranza e la maggioranza dei seggi pur non essendo la coalizione più votata (ottenendo infatti il 42,48% dei voti contro il 48,99% della coalizione di centro-destra), ma ciò è stato possibile grazie all'effetto di trascinarsi del premio di maggioranza dal Presidente eletto alle liste cui è collegato, che è sancito dalla relativa legge elettorale regionale.

<sup>45</sup> In questo senso si veda M. LUCIANI, *Appunti per l'audizione innanzi la 1<sup>a</sup> Commissione – Affari costituzionali – della Camera dei deputati – 18 luglio 2024*, cit., 10, il quale sottolinea che «non è affatto da scartare l'eventualità che si candidi un qualche demagogo, privo di significativo sostegno partitico, ma sorretto da un diffuso appoggio popolare magari alimentato dai primitivi meccanismi di captazione del consenso oggi in funzione, quali sono i c.d. social. In questo caso il divario tra i voti acquisiti dall'eletto e quelli conseguiti dalle liste o dai candidati collegati condurrebbe a un premio assolutamente abnorme». In senso analogo R. CALVANO, *Audizione I Commissione, Camera dei deputati (AC n. 1921 e n. 1354)*, cit. 5, la quale efficacemente afferma che «L'indeterminatezza dei principi cui sarà ispirata la legge elettorale, non aiuta ad escludere che ipotesi di scuola possano realizzarsi, come quella di uno sportivo o di un influencer dotato di grande popolarità mediatica che si candidi prevalendo e portando in dote il premio ad una lista minoritaria di suoi fedelissimi, al di fuori di qualsiasi idea di rappresentatività».

<sup>46</sup> Non pare, quindi, che le perplessità avanzate da una parte della dottrina relative alla possibile formazione di due maggioranze diverse nei due rami del Parlamento sia una questione che si possa legittimamente verificare alla luce del

Pertanto, anche in tema di congiunzione e disgiunzione del voto, partendo da modelli già previsti e consolidati nel nostro ordinamento, il legislatore non potrebbe che ispirarsi alle vigenti legislazioni elettorali per l'elezione dei Sindaci e dei Consigli comunali o a quelle per l'elezione dei Presidenti delle Giunte regionali e dei Consigli regionali<sup>47</sup>.

Per quel che riguarda i comuni sotto i 15.000 abitanti questo risultato è sempre garantito ed esso è ottenuto grazie al voto congiunto e all'assenza di una soglia per l'accesso al premio<sup>48</sup>; mentre per quel che riguarda i comuni sopra i 15.000 abitanti, l'emersione della maggioranza assoluta in capo alla forza politica che si presenta all'elezione collegata al Sindaco eletto è sempre garantita, fatto salvo il caso in cui il Sindaco sia proclamato eletto al secondo turno ma una forza politica diversa da quella a lui collegata abbia già superato al primo turno il 50% dei voti validi oppure il caso in cui le forze politiche collegate al Sindaco eletto al primo turno non abbiano ottenuto almeno il 40 per cento dei voti validi<sup>49</sup>.

Anche le normative elettorali regionali, sin dalla disciplina transitoria introdotta con la legislazione statale, sono accomunate dal disciplinare, nella maggior parte dei casi, sistemi elettorali *majority assuring*, ovverosia sistemi con i quali si garantisce sempre l'assegnazione della maggioranza assoluta in capo alla forza politica che sostiene il candidato Presidente della Giunta regionale eletto al termine della competizione elettorale<sup>50</sup>.

Questi soli sembrerebbero i modelli adottabili sulla base del testo costituzionale in discussione.

Nel caso di un solo turno di votazione sembrerebbe idonea all'obiettivo di rispettare il dettato costituzionale la legge elettorale prevista in alcune esperienze regionali, nelle quale si stabilisce che al Presidente eletto venga garantita la maggioranza dei seggi, ancorché sia possibile il voto disgiunto<sup>51</sup>. Nel caso di due turni di votazione, invece, il modello di riferimento potrebbe essere quello dell'elezione del Presidente della Giunta e del Consiglio

---

testo approvato dal Senato (cfr. M. D'AMICO, *Commissione Affari Costituzionali. Audizione informale. 31 luglio 2024*, in *Camera.it*, 13, la quale, osserva che «Si parla genericamente di un “premio nazionale”, ma nulla impedisce, per ora, che si formino comunque nelle due Camere maggioranze diverse»). La formulazione della proposta di riforma costituzionale pretende infatti l'introduzione di un sistema elettorale che consenta la formazione della medesima maggioranza in ambedue i rami del Parlamento: indipendentemente da quale sia la forza politica vincente nell'una e nell'altra, la maggioranza assoluta della composizione del Parlamento dovrà essere in capo alle liste collegate al Presidente eletto.

<sup>47</sup> Comuni e regioni sono caratterizzati, infatti, da una forma di governo fondata sulla clausola *aut simul stabunt, aut simul cadent*, stante la quale una volta espressa la sfiducia nei confronti del Sindaco o del Presidente della Regione si incorre nello scioglimento dell'Assemblea rappresentativa. Allo stesso modo, le dimissioni del vertice dell'esecutivo regionale o comunale comportano l'automatico scioglimento dell'Assemblea. Nel nostro ordinamento questa forma di governo è accompagnata da una contestuale elezione dei due organi che non si ferma nemmeno in questo caso, però, a una mera contestualità temporale ma si caratterizza per essere anche una contestualità “elettorale” che garantisce, nella maggioranza dei casi, l'assegnazione della maggioranza assoluta del Consiglio alla formazione politica collegata al Sindaco o al Presidente eletto, in modo del tutto analogo a quanto si vorrebbe introdurre con la riforma costituzionale in commento.

<sup>48</sup> Art. 71 del Testo Unico degli Enti Locali.

<sup>49</sup> Art. 73 del Testo Unico degli Enti Locali.

<sup>50</sup> In altri casi, invero poco frequenti, la disciplina elettorale non è tale da garantire sempre la maggioranza assoluta in capo a una sola forza politica pur essendo previsto, anche in questi casi, un sistema elettorale con premio di maggioranza. In merito si vedano le leggi elettorali regionali citate in precedenza (§ 3).

<sup>51</sup> Un esempio può essere quello della legge elettorale sarda citata in precedenza, dove il premio di maggioranza (in questo caso con soglia) si accompagna ad una legislazione che consente il voto disgiunto.

regionale in Toscana<sup>52</sup> o quello per l'elezione del Sindaco e del Consiglio comunale per i Comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti, con gli opportuni accorgimenti volti, per questa seconda ipotesi, ad evitare le possibili maggioranze diversificate<sup>53</sup>. Si tratterebbe in questo secondo caso di introdurre un secondo turno per l'elezione del Presidente del Consiglio al termine del quale attribuire il premio di maggioranza alle forze politiche ad esso collegate, mentre la distribuzione dei seggi tra le altre forze politiche avverrebbe sulla base dei risultati elettorali da queste ottenuti durante il primo turno.

## 5. Riflessioni sulla legittimità della riforma tra giurisprudenza costituzionale e violazione del principio democratico

Ricostruiti così i modelli elettorali cui il legislatore potrebbe attingere, va sottolineato che in dottrina si è sostenuto che la previsione del premio di maggioranza senza una soglia in Costituzione sarebbe da considerarsi in contrasto con i principi enucleati dalla giurisprudenza costituzionale, laddove considerati supremi e non derogabili nemmeno da una riforma costituzionale (v. *infra*). Il riferimento è in particolare, a quelle sentenze (la n. 1 del 2014 e la n. 35 del 2017) che hanno dichiarato l'illegittimità costituzionale del premio di maggioranza senza una soglia – in uno o due turni – per l'elezione del Parlamento nazionale e, proprio per tali ragioni, si è sostenuta la necessità di inserire una soglia per l'accesso al premio di maggioranza direttamente in Costituzione<sup>54</sup>.

In effetti, è noto che la Corte Costituzionale, nel censurare il premio di maggioranza senza soglia al primo turno e il premio di maggioranza tra liste al secondo turno, da un lato, ha posto in evidenza che l'obiettivo di rilievo costituzionale (a Costituzione vigente) è quello di favorire (e non garantire) la formazione di stabili maggioranze parlamentari e, dall'altro lato, ha sancito che il premio di maggioranza previsto dalla legge n. 270 del 2005 era in grado di determinare una «illimitata compressione della rappresentatività dell'assemblea parlamentare», tale da produrre una «alterazione del circuito democratico definito dalla Costituzione, basato sul principio fondamentale di eguaglianza del voto»<sup>55</sup>, mentre la legge

<sup>52</sup> Nella quale si prevede che la coalizione di liste, o una singola lista, collegata al candidato proclamato Presidente eletto ottenga almeno il 60% dei 40 seggi in palio, corrispondenti a 24 seggi, se il Presidente eletto ha conseguito più del 45% dei voti validi. In alternativa, la coalizione ottiene almeno il 57,5% dei seggi, ossia 23 seggi, se il Presidente eletto ha ottenuto un numero di voti validi compreso tra il 40% e il 45% al primo turno. Nell'ipotesi in cui nessun candidato Presidente raggiunga almeno il 40% dei voti validi, si procede però ad un secondo turno di ballottaggio e, in questo caso, la coalizione collegata al Presidente eletto ottiene il 57,5% dei seggi, pari a 23 seggi.

<sup>53</sup> Sulla necessità di adottare un sistema elettorale sul modello regionale o comunale si veda M. BELLETTI, *Il simul simul "temperato", ovvero, la via italiana per la razionalizzazione della forma di governo parlamentare. Analogie e differenze tra i disegni di legge n. 830 e n. 935 A.S.*, cit., 15.

<sup>54</sup> Si veda, tra gli altri, F. LANCHESTER, *Il percorso di Enzo Cheli e i progetti di elezioni diretta del Presidente del Consiglio*, cit., 7, secondo cui «Per l'applicazione dell'eventuale premio di governabilità tra partiti e coalizioni è tuttavia indispensabile seguire la giurisprudenza della Corte costituzionale, prevedendo soglie minime che garantiscano non soltanto la maggioranza dei voti validi, ma anche una soglia dei votanti e/o degli elettori iscritti». In tal senso può essere richiamata anche quella dottrina (citata nella successiva nota 66) che ritiene che il sistema elettorale con premio e senza soglia non possa essere introdotto legittimamente nemmeno con il procedimento di revisione costituzionale.

<sup>55</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 1 del 2014, punto 3.1. del *Considerato in diritto*.

n. 52 del 2015, nel prevedere il ballottaggio tra liste con l'obiettivo di raggiungere la stabilità del Governo, imponeva «uno sproporzionato sacrificio dei principi costituzionali di rappresentatività e di uguaglianza del voto, trasformando artificialmente una lista che vanta un consenso limitato, ed in ipotesi anche esiguo, in maggioranza assoluta»<sup>56</sup>.

Nella complessa giurisprudenza costituzionale, vi sono stati altri casi in cui la Corte costituzionale ha esaminato il tema del premio di maggioranza nel contesto delle forme di governo a livello locale e regionale, arrivando però a conclusioni diverse.

Prima di analizzare, seppur brevemente, tale giurisprudenza, va sottolineato che, dopo la sentenza n. 1 del 2014, anche la dottrina si è interrogata sulle possibili conseguenze di tale pronuncia sui premi di maggioranza senza soglia previsti a livello regionale. La maggior parte degli Autori è sembrata essere concorde nel ritenere che in questo caso il premio di maggioranza senza soglia debba essere considerato legittimo, poiché inserito all'interno di una forma di governo fondata appunto sulla clausola *aut simul stabunt aut simul cadent*<sup>57</sup>.

Secondo questa opinione, all'interno della forma di governo attuata nelle regioni è necessario garantire una maggioranza al Presidente eletto, poiché in sua assenza il sistema diverrebbe troppo instabile: un Presidente della Regione senza maggioranza rischierebbe infatti con troppa facilità di essere sfiduciato o, viceversa, questo potrebbe dimettersi causando anche lo scioglimento del Consiglio regionale.

La forma di governo, quindi, sarebbe un parametro nella valutazione della costituzionalità della legge elettorale tale da legittimare la compressione della rappresentatività in favore di una stabilità. Ne discenderebbe, dunque, che i “paletti” fissati dalla Corte costituzionale nelle sentenze relative al premio di maggioranza per l'elezione del Parlamento nazionale non avrebbero alcun tipo di “effetto” in relazione alla legittimità costituzionale delle normative elettorali regionali. In questa forma di governo, l'esigenza di stabilità, da assicurare al termine dell'elezione, dovrebbe avere una portata costituzionale più incisiva di quella che assume all'interno di una forma di governo parlamentare, con la conseguenza che il bilanciamento tra rappresentatività e stabilità operato dalla Corte nella sentenza n. 1/2014 dovrebbe risolversi in modo diverso<sup>58</sup>.

<sup>56</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 35 del 2017, punto 9.2. del *Considerato in diritto*.

<sup>57</sup> Ritengono costituzionalmente legittimo il premio di maggioranza senza soglia per l'accesso perché previsto all'interno di una forma di governo diversa da quella parlamentare A. O. COZZI, *Gli effetti della sentenza n.1 del 2014 sui premi di maggioranza regionali*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 2/2014, 4187 ss.; S. CATALANO, *I problemi posti dalla sentenza n. 1 del 2014 sulla legittimità costituzionale dei sistemi elettorali dei Consigli di comuni e regioni*, in M. D'AMICO, S. CATALANO (a cura di), *Prime riflessioni sulla “storica” sentenza 1 del 2014 in materia elettorale*, Franco Angeli, Milano, 2014, 82 ss.; F. BIONDI, *Il premio di maggioranza dopo la sentenza della corte costituzionale n. 1 del 2014*, in M. D'AMICO, S. CATALANO (a cura di), *Prime riflessioni sulla “storica” sentenza 1 del 2014 in materia elettorale*, Franco Angeli, Milano, 2014, 74 ss.; S. CURRERI, *La forma di governo siciliana, ovvero l'ultimo baluardo dell'Assemblearismo*, cit., 992 s.; G. TARLI BARBIERI, *La selezione delle classi politiche locali ad opera delle leggi elettorali*, in N. ANTONETTI, U. DE SIERVO (a cura di), *Che fare delle Regioni?*, Rodorigo, Roma, 2014, 143 ss.; A. VUOLO, *Democrazia, eguaglianza, autonomia: il dilemma delle formule elettorali per la composizione degli organi regionali*, in *Rivista AIC*, n. 3/2019, 89, il quale sottolinea che, in particolare a seguito della sentenza della Corte costituzionale sulle soglie di sbarramento previste nella legge elettorale della Lombardia, «se l'elezione diretta del vertice dell'esecutivo condiziona, in maniera legittima, l'accesso al riparto dei seggi in consiglio, in un'ottica di governabilità, a maggior ragione essa permette la predeterminazione dei rapporti di forza tra maggioranza e opposizioni sulla base dell'esito della competizione per l'elezione del Presidente».

<sup>58</sup> Su questo punto si veda in particolare A. O. COZZI, *Gli effetti della sentenza n.1 del 2014 sui premi di maggioranza regionali*, cit., 4188. A tal proposito, secondo S. CATALANO, *La risposta, implicita, della sentenza n. 193 del 2015 alla questione*

Tornando alla giurisprudenza della Corte costituzionale vi è da sottolineare che essa è sembrata muoversi proprio nella direzione della dottrina appena richiamata.

Per quel che riguarda il premio di maggioranza, nella sentenza n. 275 del 2014, relativa all'elezione dei consigli comunali della Regione Trentino Alto-Adige, i giudici costituzionali hanno rilevato che «[n]el dare il proprio voto al sindaco, la manifestazione di volontà dell'elettore è espressamente legata alle liste che lo sostengono e ciò giustifica l'effetto di trascinamento che il voto al sindaco determina sulle liste a lui collegate con l'attribuzione del premio del 60 per cento dei seggi. Il meccanismo di attribuzione del premio e la conseguente alterazione della rappresentanza non sono pertanto irragionevoli, ma sono funzionali alle esigenze di governabilità dell'ente locale, che nel turno di ballottaggio vengono più fortemente in rilievo»<sup>59</sup>.

In modo analogo, affrontando le questioni di legittimità costituzionale relative alla soglia di sbarramento prevista nella Regione Lombardia, la Corte ha accentuato di nuovo il ruolo della forma di governo ritenendo che «il collegamento tra l'operatività della soglia e il risultato elettorale del candidato Presidente [...] appare coerente con la forma di governo regionale prevista dalla Costituzione per il caso del Presidente eletto direttamente, la quale valorizza il vincolo che lega il Consiglio regionale al Presidente eletto in forza del principio del simul stabunt, simul cadent»<sup>60</sup>.

Il vincolo del *aut simul stabunt aut simul cadent* collegato alla diretta elezione del vertice dell'Esecutivo sarebbe in grado quindi di legittimare sistemi elettorali anche molto distorsivi, o comunque più distorsivi di quelli che possono essere previsti – a Costituzione vigente – per l'elezione di Camera e Senato all'interno di una forma di governo schiettamente parlamentare.

E ciò è riconfermato dalla stessa Corte costituzionale che, nel dichiarare illegittimo il ballottaggio tra liste previsto dalla legge n. 52 del 2015 ha precisato che «È pur vero che nel sistema elettorale comunale l'elezione di una carica monocratica, quale è il sindaco, alla quale il ballottaggio è primariamente funzionale, influisce in parte anche sulla composizione dell'organo rappresentativo. Ma ciò che più conta è che quel sistema si colloca all'interno di un assetto istituzionale caratterizzato dall'elezione diretta del titolare del potere esecutivo locale, quindi ben diverso dalla forma di governo parlamentare prevista dalla Costituzione a livello nazionale»<sup>61</sup>.

Il ragionamento alla base della dottrina che tende a giustificare determinati sistemi elettorali, quando applicati in forme di governo diverse da quella parlamentare, non appare del tutto convincente.

I principi costituzionali riferiti al diritto di voto e alla rappresentatività dell'Assemblea vengono, infatti, “calati” all'interno di una forma di governo e modellati sulla base di essa.

---

*sul premio di maggioranza regionale*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2015, 8, le dinamiche della forma di governo neoparlamentare dovrebbe condurre necessariamente verso sistemi elettorali in grado di garantire la maggioranza assoluta alla forza politica che esprime il Presidente della Regione.

<sup>59</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 275 del 2014, punto 3.2. del *Considerato in diritto*.

<sup>60</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 193 del 2015, punto 4.2 del *Considerato in diritto*.

<sup>61</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 35 del 2017, punto 9.2 del *Considerato in diritto*.

Se si guarda invece alla forma di governo come a quell'insieme di regole costituzionali che «caratterizzano la distribuzione del potere politico tra gli organi costituzionali»<sup>62</sup> si dovrebbe convenire che essa non dovrebbe incidere sulle regole e sui principi della libertà e dell'eguaglianza del voto che devono caratterizzare la formazione dell'Assemblea rappresentativa, indipendentemente dalla forma di governo prescelta.

La Corte costituzionale ha avuto modo di sottolineare, invece, che la legge elettorale deve «armonizzarsi con la forma di governo, allo scopo di fornire a quest'ultima strumenti adeguati di equilibrato funzionamento»<sup>63</sup>. È vero che la legge elettorale può influire sui rapporti di forza tra legislativo ed esecutivo, ma la ricerca di queste influenze e di questi equilibri, se si vuole restare nell'ambito della democrazia rappresentativa, non possono porsi in contrasto con i principi costituzionali relativi alla rappresentanza politica e al diritto di voto.

La giurisprudenza costituzionale richiamata, da un lato, dunque, porta a concludere che non è affatto scontato che la Corte costituzionale stessa, dati i precedenti, sia necessariamente così propensa nel considerare illegittima la riedizione del premio di maggioranza nazionale per l'elezione del Parlamento in un contesto costituzionale nel quale esso è esplicitamente previsto<sup>64</sup> e, dall'altro, non consente comunque di escludere che la stessa Corte possa atteggiarsi diversamente, facendo leva sulla diversità che incorre tra il Parlamento, quale sede della rappresentanza nazionale, e le Assemblee rappresentative regionali e comunali<sup>65</sup> o sulla circostanza che in questo caso il vincolo del *simul stabunt simul cadent* risulterebbe essere parzialmente temperato.

Nonostante l'ambigua giurisprudenza costituzionale, non si può che rimarcare che i principi costituzionali posti alla base delle decisioni n. 1 del 2014 e n. 35 del 2017 – quelli

<sup>62</sup> M. VOLPI, *Libertà e autorità. La classificazione delle forme di Stato e delle forme di governo*, Giappichelli, Torino, 2013, 6.

<sup>63</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 4 del 2010, punto 2.1. del *Considerato in diritto*.

<sup>64</sup> Cfr. M. CAVINO, *L'introduzione dell'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei Ministri*, cit., 52 s. In merito si veda anche A. BURATTI, *Audizione dinanzi alla I<sup>a</sup> Commissione permanente del Senato della Repubblica in merito ai disegni di legge costituzionale S. 830, «Disposizioni per l'introduzione dell'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri in Costituzione» e S. 935, «Modifiche agli articoli 59, 88, 92 e 94 della Costituzione per l'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri, il rafforzamento della stabilità di Governo e l'abolizione della nomina dei senatori a vita da parte del Presidente della Repubblica»*, il quale sottolinea come non si possa «dimenticare, d'altronde, che la stessa Corte costituzionale, nella già richiamata sentenza 35/2017, ha chiarito come – in presenza di un diverso sistema di governo, caratterizzato dalla elezione diretta non del solo organo assembleare ma anche dell'organo di vertice dell'esecutivo – la ponderazione degli interessi in gioco dovrebbe essere ripensata, lasciando dunque aperte una pluralità di opzioni per il legislatore».

<sup>65</sup> Cfr. S. CURRERI, *Testo dell'audizione informale svolta il 5 dicembre 2023 dinanzi l'Ufficio di Presidenza della 1<sup>a</sup> Commissione permanente (Affari costituzionali) del Senato della Repubblica sui disegni di legge nn. 830 (Renzi) e 935 (Governo) (modifiche costituzionali per l'introduzione dell'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri)*, in *Camera.it*, 4, che sottolinea come «Rimane tutta da verificare la costituzionalità della tesi per cui l'assenza di tale soglia, giustificata nei sistemi locali ad elezione diretta del Sindaco (sentenza n. 35/2017 che richiama le precedenti nn. 275/2014 e 107/1996), possa ritenersi tale anche per l'elezione del Parlamento che invece, quale sede della rappresentanza nazionale, non tollererebbe per sua natura eccessive distorsioni della rappresentatività a causa della sovra-rappresentazione delle forze politiche collegate al Presidente del Consiglio eletto». In effetti la stessa Corte costituzionale nella sentenza n. 1 del 2014, aveva ritenuto lo stesso «incompatibile con i principi costituzionali in base ai quali le assemblee parlamentari sono sedi esclusive della “rappresentanza politica nazionale” (art. 67 Cost.), si fondano sull'espressione del voto e quindi della sovranità popolare, ed in virtù di ciò ad esse sono affidate funzioni fondamentali, dotate di “una caratterizzazione tipica ed infungibile” (sentenza n. 106 del 2002), fra le quali vi sono, accanto a quelle di indirizzo e controllo del governo, anche le delicate funzioni connesse alla stessa garanzia della Costituzione (art. 138 Cost.): ciò che peraltro distingue il Parlamento da altre assemblee rappresentative di enti territoriali» (Corte costituzionale, sentenza n. 1 del 2014, punto 3.1. del *Considerato in diritto*).

ricavabili dall'art. 1, 48 e 67 della Costituzione – sono a tutti gli effetti da considerarsi quali principi fondamentali in un ordinamento costituzional-democratico e, come tali, non potrebbero essere intaccati nemmeno da una revisione della Costituzione stessa.

Essi, infatti, sono principi costituzionali intangibili che però sarebbero messi in pericolo dalla stessa disposizione costituzionale che si vorrebbe introdurre<sup>66</sup>, che, nel binomio elezione del Presidente del Consiglio ed elezione del Parlamento, sacrifica la rappresentatività sull'altare della stabilità, con effetti deleteri sulla rappresentanza politica e sull'eguaglianza del voto che vanno anche oltre a quelli individuati dalla Corte costituzionale in relazione alle leggi elettorali per l'elezione delle Camere già dichiarate illegittime<sup>67</sup>, cui si accompagnano anche possibili rilevanti conseguenze sul sistema partitico, che sarebbe destinato – come non mai – ad orientarsi verso un crinale verticistico<sup>68</sup>.

<sup>66</sup> In questo senso M. CARTABIA, *Traccia Audizione – riforma costituzionale Ddl830 e ddl935 Senato 28 novembre 2023*, in *Senato.it*, 6, secondo la quale il premio senza soglia si pone «in contrasto con i principi costituzionali che sono stati messi in luce dalle pronunce della Corte costituzionale n. 1 del 2014 e n. 35 del 2017. Si tratta di principi supremi che anche il legislatore costituzionale è tenuto a rispettare» e che «non possono essere ignorati neppure – e direi a maggior ragione – in sede di revisione costituzionale». In merito si vedano anche A. PERTICI, *Audizione informale nell'ambito dell'esame dei progetti di legge C. 1354 cost. Boschi e C. 1921 cost. Governo, approvato, in prima deliberazione, dal Senato, in materia di "Modifiche alla Parte II della Costituzione"*, cit. 4, G. SILVESTRI, *Senato della Repubblica Commissione Affari costituzionali Audizioni ddl 935 - 830 (Modifiche costituzionali. Introduzione elezione diretta Presidente del Consiglio)*, cit., 2 s., V. MARCENÒ, *Quali limiti alla normazione costituzionale? Riflessioni de iure condendo a partire dalla recente proposta di revisione costituzionale (ddl cost. AS 935)*, cit., 9 ss., E. AURELI, *Premio di maggioranza e vincolo di mandato governativo: rilievi critici ad una prima lettura del ddl Costituzionale Meloni*, in *Osservatorio AIC*, 2/2024, 20 ss., M. CALAMO SPECCHIA, *E, della Costituzione repubblicana, "italiani! Voi cosa volete fare?"*, cit., 55 ss., C. DE FIORES, *La retorica del Capo alla prova della blindatura del sistema elettorale*, cit., 28 s., F. PASTORE, *Travolgimento della forma di governo parlamentare italiana nel DDL costituzionale, A.S. n. 935 della XIX legislatura: la proposta di concentrazione del potere nelle mani del capo presentata sotto le mentite spoglie di un "premierato"*, in *Diritto Pubblico Europeo. Rassegna Online*, 2/2023, 39 s., M. LUCIANI, *Appunti Per l'audizione innanzi la 1<sup>a</sup> Commissione – Affari costituzionali – della Camera dei deputati – 18 luglio 2024*, cit., 11. In tema, F. PIZZETTI, *Audizione sul ddl. n.830 (Renzi, Paita) e sul ddl. n. 935 (Presidenza del Consiglio dei Ministri e Ministro per le riforme istituzionali e la Semplificazione Normativa). 12 dicembre 2022*, in *Senato.it*, 3, afferma che «vincoli posti dal disegno di legge governativo al legislatore ordinario in materia di legge elettorale siano in contrasto con i principi supremi della democrazia rappresentativa (Corte cost., sent.n.1146/1998) su cui si fonda la Costituzione italiana, proprio perché potrebbero avere come effetto una legge elettorale che consenta una eccessiva sovrarappresentanza in seggi dei candidati o della lista collegata al vincitore della competizione per l'elezione a Presidente del Consiglio». Secondo G. DE MINICO, *Memoria per l'Audizione sull'AC 1921 in I Commissione Camera dei Deputati - 18 luglio 2024*, in *Camera.it*, 10, questi elementi concorrono a corrodere «le basi su cui poggia» l'art. 139 della Costituzione: «la separazione dei poteri e le libertà fondamentali».

<sup>67</sup> Oltre a quanto specificato in precedenza relativamente alle ipotesi tanto del voto congiunto quanto di quello disgiunto, si aggiunga anche la problematica evidenziata dalla dottrina riguardante il voto degli italiani residenti all'Estero. In merito si vedano R. CALVANO, L. SPADACINI, *Elezione diretta del premier e indiretta delle Camere. Il problema del voto degli italiani all'estero*, in *laCostituzione.info*, 30 dicembre 2023, i quali, analizzando lo scenario nel quale «sia eletto Premier un candidato risultato minoritario tra gli elettori residenti in Italia, ma vittorioso nel complesso dei votanti in ragione del suo vantaggio di voti all'estero», osservano che la «legge elettorale dovrà necessariamente prevedere che alla sua coalizione sia assegnato il 55% dei seggi in entrambe le Camere. La maggioranza dei deputati e senatori, dunque, sarà individuata sulla base del voto decisivo degli italiani all'estero». Come rilevano gli Autori, in questo modo «il voto degli italiani all'Estero potrebbe dunque diventare decisivo non solo per tale scelta, ma anche per l'elezione di un numero potenzialmente molto elevato di parlamentari delle circoscrizioni in Italia. Ciò avverrebbe nonostante il fatto che gli italiani della Circoscrizione Estero dovrebbero eleggere solo 4 senatori e 8 deputati (numeri limitati dalla riduzione del numero dei parlamentari). Il voto degli italiani all'estero verrebbe invece usato due volte, per eleggere i 12 parlamentari spettanti alla Circoscrizione estero, ai sensi degli articoli 56 e 57 Cost., e – in contrasto con tale previsione – per l'elezione di tutti quelli corrispondenti all'abnorme premio di maggioranza».

<sup>68</sup> In merito U. DE SIERVO, *I tentativi di cambiare i principi della nostra Costituzione*, cit., 6, osserva che in un siffatto sistema «sarebbe decisiva la ricerca dell'assoluta omogeneità fra il candidato alla Presidenza del Consiglio e i "suoi" candidati a divenire parlamentari, ovviamente molto impegnati a sostenere il "loro" candidato alla Presidenza: da ciò la conseguenza inevitabile che in realtà sarebbero i candidati alla Presidenza del Consiglio a determinare largamente la composizione delle liste dei partiti e delle coalizioni che li sostengono e che aspirano al premio di maggioranza. Questo equivale però a ridurre ulteriormente i poteri di indirizzo dei cittadini elettori, ridotti in sostanza solo ad assentire o no

E tali principi non vengono corrosi solamente dalla previsione dell'assicurazione di una maggioranza assoluta in capo ad una forza politica, ma sono messi a repentaglio soprattutto dal trascinarsi della composizione delle Camere sulla base dei consensi ottenuti da un soggetto chiamato a ricoprire il ruolo del vertice dell'Esecutivo.

E ciò accadrebbe sia nel caso di un voto disgiunto sia nel caso di un voto su una unica scheda elettorale, perché, in tutte e due le ipotesi, come è stato segnalato si «viola il principio costituzionale supremo dell'indipendenza del Parlamento, organo costituzionale titolare di prerogative fondamentali, che avrebbe una composizione determinata dal voto dato al Presidente del Consiglio e quindi si troverebbe fin dal momento genetico in uno stato di subordinazione nei suoi confronti»<sup>69</sup>.

È questo cambio di paradigma che si vuole inserire in Costituzione ad essere il vero cuore della riforma e il vero nodo da sciogliere se si vuole evitare una sovversione del principio democratico, che in una corretta e coerente suddivisione dei poteri non può che pretendere che la formazione delle due Camere dipenda esclusivamente dalla volontà degli elettori che hanno espresso il proprio voto per quelle due specifiche elezioni<sup>70</sup>.

In conclusione, dunque, il legislatore, se vuole evitare il rischio di un potenziale conflitto con i principi fondamentali della Costituzione – un conflitto che potrebbe essere risolto sì dalla Corte costituzionale, ma a costo di creare significative problematiche per la stabilità del sistema costituzionale stesso<sup>71</sup> – dovrebbe abbandonare l'idea dello stretto collegamento tra le due elezioni, che rischia di generare una subalternità del Parlamento al Governo che non verrebbe risolta nemmeno introducendo soglie per l'accesso al premio di maggioranza.

---

alle scelte operate dai vertici dei partiti politici nella individuazione dei candidati alla carica di capo del Governo e dei loro possibili fedeli parlamentari».

<sup>69</sup> M. VOLPI, *Quale forma di governo per l'Italia*, cit., 52. Sul tema si vedano anche le efficaci considerazioni di M.A. CABIDDU, *Minimalismo massimo con salto di regime. Note a margine del c.d. premierato*, in *Osservatorio AIC*, 1/2024, 43, la quale afferma che questa riforma trasformerebbe il nostro sistema da «democrazia costituzionale» ad «autocrazia elettiva, dove la sovranità non è più del popolo ma del Capo».

<sup>70</sup> Cfr. R. TARCHI, *Il «premierato elettivo»: una proposta di revisione costituzionale confusa e pericolosa per la democrazia italiana*, cit., 30, il quale pone l'accento sul rischio di violazione del principio della separazione dei poteri «che richiede un'investitura distinta del potere esecutivo rispetto a quello legislativo». In merito si ritengono più che condivisibili le considerazioni di R. ZACCARIA, *Audizioni della Commissione affari costituzionali della Camera dei deputati nell'ambito dell'esame dei progetti di legge in materia di modifiche alla Parte II della Costituzione*, in *Camera.it*, 11, il quale afferma che, nell'ipotesi di approvazione della riforma costituzionale, «Il Parlamento correrebbe il pericolo di non rappresentare più il Paese e di diventare una mera struttura di servizio del Governo, distruggendo così la separazione dei poteri» e, in questa prospettiva «La concentrazione di poteri [...] in capo ad una sola persona arriverebbe ad un grado estremamente preoccupante ed il rischio di una soluzione eversiva in mancanza di un serio sistema di contrappesi potrebbe diventare concreto».

<sup>71</sup> Cfr. in questo senso F. POLITI, *Uno pseudo-premierato che nasconde la costituzionalizzazione di un sistema elettorale ipermaggioritario*, in *Diritto Pubblico Europeo. Rassegna Online*, 2/2023, 86, il quale parla di uno scenario questo nel quale si «aprirebbe una forte frattura fra maggioranza politica e Corte costituzionale con inevitabili tensioni che – proprio per garantire il ruolo del giudice costituzionale – è sempre preferibile evitare».