



EDITORIALE – 20 MAGGIO 2026

Il parlamentarismo in Italia tra
modifiche regolamentari e prospettive
di una nuova legge elettorale

di Renzo Dickmann

Consigliere parlamentare della Camera dei deputati



Il parlamentarismo in Italia tra modifiche regolamentari e prospettive di una nuova legge elettorale

di **Renzo Dickmann**

Consigliere parlamentare della Camera dei deputati*

Sommario: 1. La riforma del regolamento della Camera dei deputati nella XIX legislatura. 1.1. Una cornice introduttiva. 1.2. I caratteri essenziali della riforma. 1.3. Regolamenti e parlamentarismo tra proporzionale e maggioritario. 2. La prospettiva di una nuova legge elettorale. 3. Un'annotazione conclusiva.

1. La riforma del regolamento della Camera dei deputati nella XIX legislatura

1.1. Una cornice introduttiva

Nella XIX legislatura la Camera ha apportato importanti modifiche al proprio regolamento, definite in tre fasi, nel novembre 2022¹, all'indomani della riduzione del numero dei parlamentari disposta con legge cost. n. 1 del 2020, nell'ottobre 2024² e nel febbraio 2026³. Molte di queste modifiche saranno in vigore a partire dalla XX legislatura⁴.

Nel mese di febbraio 2026 si è nuovamente aperto il cantiere per la revisione della legislazione elettorale con la presentazione presso le Camere di due proposte di maggioranza⁵ per modificare la legge che definisce il sistema per l'elezione della Camera e del Senato.

Ai fini delle presenti considerazioni si muove dall'assunto per il quale regolamenti delle Camere e legislazione elettorale hanno un rilievo cruciale ai fini della declinazione della forma di governo parlamentare⁶.

* *Le opinioni espresse sono personali e non impegnano in alcun modo l'Istituzione di appartenenza.*

¹ Le modifiche approvate il 30 novembre 2022 (Doc. II, n. 5, XIX) sono pubblicate in GU n. 282 del 2 dicembre 2022.

² Le modifiche approvate il 16 ottobre 2024 (Doc. II, n. 9, XIX) sono pubblicate in GU n. 247 del 21 ottobre 2024.

³ Le modifiche approvate il 17 febbraio 2026 (Doc. II, n. 11, XIX) sono pubblicate in GU n. 47 del 26 febbraio 2026.

⁴ Per una disamina organica e approfondita di tali modifiche, con particolare riguardo a quelle approvate nel 2026, si rinvia a R. DICKMANN, *Modifiche al regolamento della Camera dei deputati e ruolo dei gruppi parlamentari 'ai tempi' del maggioritario. Tra innovazione e conservazione*, in *Rivista AIC*, n. 2/2026, 87 ss. (spec. §§ 1-3). Per una ricostruzione della bibliografia sulle modifiche dei regolamenti di Senato e Camera tra XVIII e XIX legislatura si veda *ibidem* spec. nota 5. Sulle riforme approvate nel 2026 si segnalano anche i contributi di N. Lupo, F. Piccoli, R. Ibrido, L. Ialongo e L. Bartolucci, contenuti nella sezione speciale dell'*Osservatorio sulle fonti* n. 1/2026 *La riforma del Regolamento della Camera dei deputati del febbraio 2026: analisi a prima lettura*.

⁵ AS 1822, XIX, Malan e altri; AC 2822, XIX, Bignami e altri. L'*iter* si è avviato alla Camera (vedi nota 13).

⁶ Su tale profilo e sul ruolo dei gruppi nella transizione tra proporzionale e maggioritario e sulla caratterizzazione della forma di governo per effetto della legislazione elettorale maggioritaria si veda R. DICKMANN, *op. ult. cit.*, spec. § 4.

Nella XIX legislatura il dato politico più evidente è la longevità dell'Esecutivo in carica, supportato presso le Camere dal ruolo determinante dei gruppi di maggioranza, secondo il seguente schema di 'gioco', consolidatosi per effetto della vigente legislazione elettorale ad effetto maggioritario nella cornice di legittimità costituzionale assicurata dall'art. 95 Cost.: in sintesi, l'Esecutivo si avvale dei gruppi della coalizione vincitrice delle elezioni per attuare il proprio programma presso le Camere mentre le opposizioni si esprimono con proposte alternative, che, non accolte in mancanza di intese con la maggioranza, valgono comunque come manifestazione della propria originalità politica.

Ciò che emerge leggendo in particolare l'esperienza della XIX legislatura è la conferma del fatto che con l'avvento di sistemi elettorali ad effetto maggioritario e con il forte ridimensionamento dei partiti politici i gruppi parlamentari hanno assunto ruoli politicamente originali ma non paritari: preminente quello dei gruppi di maggioranza, direttamente coordinati dal Governo ai fini dell'attuazione in sede parlamentare del relativo programma, marginale e spesso militante quello delle opposizioni, soccombenti nel confronto diretto con la maggioranza per effetto della logica aritmetica che governa il voto parlamentare e quindi spesso costrette a spostare nel dibattito pubblico generale la sfida all'Esecutivo, svolgendo un 'ostruzionismo di legislatura' supportato anche da iniziative extra-parlamentari per tentare il successo nelle successive elezioni politiche.

Nelle pagine che seguono si evidenzia come le riforme regolamentari adottate presso la Camera nella XIX legislatura⁷ non abbiano alterato questo schema, pur avendo implementato per vari aspetti le opportunità del parlamentarismo nazionale.

1.2. I caratteri essenziali della riforma

Le modifiche del regolamento della Camera sono ispirate ad una logica evolutiva ma conservativa dei capisaldi originari.

In altra sede si è svolta un'approfondita e articolata ricostruzione di tali modifiche⁸; in questa sede si svolgeranno riflessioni e considerazioni di ordine generale sul rilievo di tali modifiche nella dimensione del parlamentarismo e ai fini dello svolgimento della forma di governo anche nella prospettiva di una nuova legge elettorale.

Sicuramente tali modifiche regolamentari potranno migliorare e rendere più efficiente il funzionamento della Camera dei deputati. Sono stati modificati numerosi istituti e si è inciso su più della metà delle

⁷ Al Senato non si registrano novità regolamentari nel corso della XIX legislatura. Le modifiche più recenti presso quel ramo risalgono al 2017 e al 2022, nella XVIII legislatura.

⁸ Vedi nota 4.



disposizioni, capitalizzando l'esperienza interpretativa e applicativa del passato⁹: nella sostanza si tratta del più importante insieme di interventi adottati dalla Camera sul proprio regolamento dopo il 1997.

Le modifiche del 2022 e del 2024 sono essenzialmente 'tecniche' (molte, come detto, con efficacia differita alla XX legislatura) e consistono nel superamento di norme obsolete, nel consolidamento di prassi interpretative, nella razionalizzazione di alcuni profili del procedimento legislativo in Assemblea, in semplificazioni per la redazione e lo svolgimento degli atti di sindacato ispettivo e di indirizzo, nonché nella riduzione di *quorum* per attivare strumenti procedurali e del numero di componenti di alcuni organi in proporzione al ridotto numero dei deputati, senza alterare la funzionalità dei vigenti istituti regolamentari.

Le modifiche approvate nel 2026, tutte in vigore a partire dalla XX legislatura e in gran parte ispirate alla medesima logica evolutiva, contengono anche alcune novità. Si tratta di interventi volti in generale a razionalizzare gli strumenti procedurali per assicurare maggiore speditezza ed efficacia ai lavori parlamentari. Tra gli interventi adottati si evidenziano quelli miranti a irrobustire lo statuto delle opposizioni; contrastare il 'transfughismo' dei parlamentari da un gruppo all'altro; rinforzare alcuni strumenti del controllo parlamentare e del sindacato ispettivo e riorganizzare l'esame degli atti di indirizzo; dare maggiore certezza in ordine ai tempi di esame degli argomenti inclusi nella programmazione dei lavori (di maggioranza e di opposizione); definire soluzioni procedurali che rendano residuale l'esigenza di porre la questione di fiducia al fine di favorire il confronto politico sui testi legislativi e in particolare sugli emendamenti ad essi riferiti, assicurando al contempo certezza dei tempi per la conclusione dell'esame dei provvedimenti urgenti; rendere più proficuo il lavoro delle commissioni permanenti, anche chiarendo il ruolo di regia dei relativi presidenti; risolvere alcune aporie procedurali concernenti le questioni incidentali formali, per evitare ritardi nello svolgimento dei punti all'ordine del giorno delle sedute dell'Assemblea.

Si registrano poche novità di interesse per la maggioranza, consistenti essenzialmente nell'introduzione di alcuni profili di simmetria procedurale con il Senato (soppressione della 'parentesi' di 24 ore prima di votare la questione di fiducia; estensione della 'corsia preferenziale', in origine riservata ai disegni di legge collegati alla manovra di finanza pubblica per garantirne tempi certi di esame e approvazione, a tutti i progetti di legge di interesse della maggioranza e del Governo; introduzione del contingentamento per la discussione dei disegni di legge di conversione di decreti-legge, ma solo se non sono oggetto di fiducia), e diverse innovazioni per dare maggiore spazio all'espressione delle opposizioni.

⁹ *L'esperienza* è la fonte primaria del diritto parlamentare, come precisato nell'art. 16, comma 3, RC, ai sensi del quale "la Giunta per il Regolamento propone all'Assemblea le modificazioni e le aggiunte al Regolamento *che l'esperienza dimostri necessarie*".

Anche se il processo riformatore è stato portato avanti in tempi piuttosto lunghi, l'eco politica è stata tutto sommato modesta, senza particolari entusiasmi o delusioni dei protagonisti, a conferma che il risultato è stato tendenzialmente condiviso in quanto ritenuto effettivamente necessario al fine primario di modernizzare gli strumenti di lavoro della Camera.

1.3. Regolamenti e parlamentarismo tra proporzionale e maggioritario

Una considerazione preliminare. Da più parti si parla di 'crisi' del Parlamento per sintetizzare una varietà di casi e circostanze esemplificativi di difficoltà nei rapporti tra le parti politiche nel corso dei procedimenti parlamentari e di conseguenti questioni connesse alle decisioni di governo.

Al riguardo si ritiene opportuno precisare alla luce dell'esperienza che non è affatto in crisi il Parlamento-Istituzione, che anzi gode di una 'salute' esemplare, come dimostrano l'intensità dei lavori delle Camere, dove i parlamentari sono impegnati in sessioni spesso molto intense sia in Assemblea sia presso le commissioni; l'organizzazione efficiente dei lavori e del supporto istruttorio grazie all'impegno e alla qualificazione delle Amministrazioni parlamentari; e lo stesso spirito delle recenti riforme regolamentari alla Camera, che ne razionalizzano ulteriormente i processi decisionali sulla base delle *best practices* rivelate dall'esperienza interpretativa e applicativa delle norme previgenti.

Altro tema è quello dell'asserita 'crisi del *parlamentarismo*', cioè del modello vigente di regime parlamentare, che si assume indotta dalla legislazione elettorale ad effetto maggioritario in vigore in varie 'edizioni' a partire dal 1993.

Il concetto di 'parlamentarismo' è complesso e articolabile su più piani di indagine, quindi non si risolve solo sul piano dell'efficienza delle procedure in vigore presso le Camere. Il parlamentarismo si connette strettamente ai cruciali concetti di costituzionalismo e di democrazia, tutt'altro che formali e comunque tra di essi intimamente legati: il parlamentarismo può dirsi in tal senso lo svolgimento tipicamente e originariamente democratico del costituzionalismo all'insegna del pluralismo politico e dei principi e valori scritti in Costituzione. A tal fine presuppone un Parlamento rappresentativo e centrale, effettivamente e non *nomine tantum*, che assicuri lo svolgimento dei processi di governo secondo moduli procedurali che garantiscano non solo efficienza ma anche pluralismo nella cornice della Carta, che registra nei Principi fondamentali e nella sua Parte Prima i fini del costituzionalismo.

Sotto questo profilo si rileva un dato istituzionale significativo: nonostante l'introduzione da tempo nel sistema elettorale in Italia di congegni per la trasformazione dei voti in seggi che possono determinare chiari effetti maggioritari e i ripetuti tentativi di cambiamento della forma di governo in occasione delle riforme costituzionali tentate in precedenti legislature, il regolamento della Camera e quello del Senato, entrambi adottati nel 1971, conservano l'impianto originario, imperniato *organicamente* sul ruolo delle



commissioni permanenti (al Senato ridotte da 14 a 10) e dell'Assemblea e *funzionalmente* sul ruolo paritetico dei gruppi parlamentari.

Si può dunque ritenere appropriato parlare di *evoluzione* dei regolamenti delle Camere grazie all'esperienza applicativa degli ultimi trent'anni, per effetto della quale i regolamenti registrano marcati aggiornamenti e progressivi affinamenti per renderli più funzionali sul piano operativo, implementando la tradizione del parlamentarismo democratico, che pertanto in essi si vivifica: in particolare risulta evidente alla Camera lo sforzo dei 'riformatori' di contemperare le ragioni e gli obiettivi della maggioranza e del Governo e quelli delle opposizioni all'insegna sia dell'efficacia decisionale del modello sia della garanzia del pluralismo politico.

Da questo punto di vista tra obiettivi falliti delle riforme istituzionali, cicli compiuti delle riforme regolamentari e ripetute modifiche della legislazione elettorale in senso maggioritario pare possibile scorgere nella XIX legislatura un tacito 'patto' tra le parti sulle regole del gioco che disciplinano l'azione quotidiana dei gruppi presso le Camere.

Se la vitalità e l'efficacia del modello organizzativo parlamentare sono dunque fuori discussione, occorre tuttavia prendere atto sulla base dell'esperienza che ai tempi del maggioritario il funzionamento degli organi delle Camere appare non di rado più conflittuale, alimentando la percezione di una qualche 'crisi' in atto. Ciò può dipendere anche dal fatto che le regole parlamentari che incanalano il confronto politico si sono consolidate secondo schemi procedurali nati nel 1971 ai tempi del proporzionale, dove servivano a favorire la propensione dei partiti a raggiungere accordi da consolidare in Parlamento. Con il maggioritario, dove tale propensione è venuta meno in quanto essenzialmente è venuta meno l'originaria funzione 'governante' dei partiti stessi, tali regole consentono presso le Camere più che altro di 'ritualizzare' il confronto-conflitto tra maggioranza e opposizioni, visto che il relativo esito è scontato in ragione della preminente logica aritmetica che governa le decisioni parlamentari: detto in breve, ai tempi del maggioritario non servono accordi tra i gruppi di maggioranza e quelli di opposizione per consentire il Governo di perseguire gli obiettivi del proprio programma.

Il ruolo funzionale formalmente paritetico dei gruppi, che caratterizza i regolamenti delle due Camere sin dal 1971, aveva pienamente senso in un contesto storico-politico condizionato dal massimo rilievo dei partiti, che trovavano nella legislazione elettorale proporzionale il modello ideale per consolidare il proprio ruolo governante sulla base di una concezione negoziata e consociativa di 'maggioranza di governo', corretta dalla regola non scritta ma indotta dalle circostanze storiche della *conventio ad excludendum*. I regolamenti parlamentari erano il luogo della formazione delle decisioni dei partiti in termini sostanziali perché centrale e consolidato era il ruolo dei partiti in Parlamento e quindi indiscussa era la vitalità del parlamentarismo anche in presenza di governi non stabili.

L'avvento del maggioritario è stato per così dire 'subito' dai partiti politici, che, prima delegittimati da 'tangentopoli' e dopo privati del supporto del finanziamento pubblico, hanno progressivamente perso il loro originario ruolo governante, circoscrivendo la propria azione progettuale nelle segreterie nazionali costruite attorno ai *leaders* del momento, sempre più preoccupati di (e quindi impegnati a) vincere le elezioni nazionali. Alla logica negoziata e consociativa del parlamentarismo proporzionalista si è sostituita la logica imperniata sulla contrapposizione competitiva tra maggioranza e opposizioni, che contraddistingue il parlamentarismo del maggioritario in termini tendenzialmente 'strumentali' allo svolgimento della forma di governo.

In tal senso si spiega la precedente affermazione per la quale i regolamenti parlamentari ai tempi del maggioritario in definitiva riescono solo a formalizzare tale dinamica: visto che il Governo si avvale presso le Camere dei gruppi di maggioranza per l'attuazione del proprio programma, i regolamenti non possono impedire la marginalizzazione politica dei gruppi di opposizione. Si tratta di un effetto indotto direttamente dalla legislazione elettorale nella declinazione della forma di governo, che quindi è sottratto alla competenza normativa dei regolamenti parlamentari.

Si è cercato di compensare la descritta dinamica consentendo, soprattutto alla Camera, di 'ritagliare' in sede di programmazione dei lavori spazi di operatività riservati alle opposizioni ma nei regolamenti non si sono riconosciute ad esse funzioni originali. La via prescelta è stata quella di introdurre nel regolamento della Camera (dal 1997) specifiche regole di uno 'statuto delle opposizioni' essenzialmente consistente in un sistema di riserve di tempi e quote di argomenti e iniziative in ambito conoscitivo, dell'indirizzo, del controllo e del sindacato ispettivo nonché ai fini dell'esame di progetti di legge di iniziativa delle minoranze. Tuttavia l'esperienza dimostra che lo statuto delle opposizioni, lungi dal coinvolgere le opposizioni nelle scelte di governo, è servito e serve ad assicurare ad esse soprattutto riconoscibilità, evidenziandone il ruolo di controparte *formale* della maggioranza, non di suo interlocutore negoziale necessario. In tal senso si conferma quanto sopra osservato circa il fatto che il parlamentarismo nel maggioritario ha progressivamente assunto un carattere eminentemente ritualizzato.

In sostanza, non avendo i regolamenti alcuna competenza normativa per impedire che la legislazione elettorale maggioritaria dispieghi i propri effetti direttamente nella cornice della fattispecie 'aperta' della forma di governo di cui agli artt. 92-95 Cost., condizionandone il funzionamento¹⁰, sulla base di essi le

¹⁰ Tale indicazione è supportata dalla giur. cost. univocamente ribadita da Corte cost., sent. 13 gennaio 2014, n. 1, spec. punto 3.1 in diritto. Sul punto si veda R. DICKMANN, *Modifiche al regolamento della Camera dei deputati e ruolo dei gruppi parlamentari 'ai tempi' del maggioritario*, cit., spec. §§ 4.2-4.3 e bibl. ivi cit. La questione degli effetti 'costituzionali' della legge elettorale è stata evocata nel corso delle audizioni presso la I Commissione cit. in nota 13: si veda ad es. P. PISICCHIO, *audizione del 6 maggio 2026*, spec. 1-3.

minoranze non possono avere alcun titolo formale per influire sull'azione di governo ma solo opzioni procedurali per dare visibilità alle proprie iniziative entro il perimetro parlamentare¹¹.

Con riferimento al regolamento della Camera si può dire che, dopo circa trent'anni dalle importanti innovazioni varate a partire dal 1997, si è chiuso nel 2026 un ciclo di riforme di portata certamente ampia per via delle tante disposizioni modificate o introdotte *ex novo*, ma in definitiva non tali da contrastare o quanto meno frenare il descritto *trend* della dinamica di governo indotta dagli effetti maggioritari della legislazione elettorale. Si tratta di una questione che discende dall'incompetenza normativa della fonte regolamentare a condizionare la dinamica di governo non già dalla mancanza di volontà dei riformatori. Anche se le sedi decisionali continuano a essere le commissioni permanenti e l'Assemblea, composte rispecchiando la *proporzione* tra i gruppi, le decisioni sono prese con l'apporto determinante del Governo e dei gruppi di maggioranza nel corso di procedimenti che non contemplano 'luoghi' dove svolgere una qualche forma di dialogo negoziale tra le parti.

In sintesi, il modello razionalizzato del parlamentarismo del proporzionale risultante dai regolamenti del 1971 dava spazio alla negoziazione tra i partiti *in* Parlamento, pertanto centrale ai fini della declinazione della forma di governo. Finito il ruolo governante di questi ultimi, il regime parlamentare indotto dai regolamenti si è progressivamente ritualizzato e la negoziazione tra le parti sulla base di progetti alternativi è stata sostituita, al più, da scambi tra misure di dettaglio di interesse delle opposizioni e facilitazioni dell'*iter* parlamentare di provvedimenti di interesse del Governo.

La 'crisi' del parlamentarismo dunque è una questione che rivela non già uno stato patologico del Parlamento-Istituzione quanto piuttosto un cambiamento della dinamica della forma di governo¹² indotto dalla legislazione elettorale ad effetto maggioritario, che si riverbera nella dimensione delle procedure parlamentari sotto forma di tendenziale ritualizzazione dei dibattiti al preminente fine di conferire legittimazione formale all'azione di governo.

Nel contesto appena tratteggiato la questione torna di attualità nella fase finale della XIX legislatura con la prospettiva di una nuova legge elettorale dagli effetti non univocamente maggioritari.

¹¹ Le opposizioni sono state tuttavia coinvolte nei governi di solidarietà nazionale indotti da circostanze straordinarie quali nella XVIII legislatura l'epidemia da Covid-19 e la crisi economica indotta dall'inizio del conflitto tra Russia e Ucraina, ai quali i gruppi di maggioranza e di opposizione (ma non tutti) hanno parimenti deciso di partecipare nell'interesse del Paese. Volendo approfondire sul punto, si veda R. DICKMANN, *op. ult. cit.*, spec. § 4.5.

¹² Sulla messa a fuoco della forma di governo in termini di realtà dinamica e non statica, condizionata dalla legge elettorale, sia consentito rinviare per brevità ancora a R. DICKMANN, *op. ult. cit.*, spec. 121.

2. La prospettiva di una nuova legge elettorale

Con la proposta di legge elettorale di maggioranza, al momento all'esame della Camera con altre proposte abbinate di iniziativa delle opposizioni¹³, si propone un sistema elettorale a base proporzionale completato dalla previsione di un premio¹⁴ di *governabilità* (non di *maggioranza* in senso proprio, per le ragioni che si vedranno *infra*), consistente in un certo numero di seggi da assegnare presso i due rami a livello nazionale alla lista o coalizione che ottenga più voti oltre certe soglie percentuali e con determinati correttivi.

Rispetto al sistema vigente si sopprimono i collegi uninominali e i seggi corrispondenti (142 alla Camera e 67 al Senato) sono 'riversati' nei collegi plurinominali oggi vigenti¹⁵. E' previsto solo il voto di lista, anche se in corso d'*iter* potrebbe essere valutata l'introduzione delle preferenze¹⁶.

Si offre in questa sede una disamina sintetica del modello elettorale previsto nella proposta di legge di maggioranza con alcune schematiche riflessioni su possibili profili di rilevanza costituzionale delle scelte progettate alla luce della giurisprudenza della Corte.

I partiti e gruppi politici che intendono partecipare alle elezioni presentano liste bloccate¹⁷ di candidati (non più di sei) per ciascun collegio plurinominali, eventualmente coalizzate tra loro.

Ai fini dell'assegnazione del premio è prevista la presentazione a livello circoscrizionale di apposite liste distinte per la Camera e per il Senato, che in caso di coalizioni sono le medesime per tutta la coalizione¹⁸.

¹³ Nella prima seduta della I Commissione Affari costituzionali della Camera dedicata all'esame della materia (*res. somm.*, 31 marzo 2026, pp. 9 ss.) si sono poste varie questioni inerenti all'opportunità di allargare il perimetro dell'intervento normativo sulla base delle concorrenti e abbinate proposte di legge delle opposizioni; per tali ragioni nel testo ci si limita ad una mera descrizione degli istituti previsti dalla proposta della maggioranza (AC 2822, XIX), che potrebbe essere modificata nel corso dell'*iter* parlamentare. Al momento in cui si scrive è in corso di svolgimento un'ampia attività conoscitiva; le audizioni sono consultabili in video sul sito della I Commissione (Affari costituzionali) della Camera (https://www.camera.it/leg19/1347?shadow_organoparlamentare=3501&id_tipografico=01); alcuni relatori hanno depositato documenti consultabili sul medesimo sito e qualche contributo è pubblicato in riviste scientifiche, come quello di L. SPADACINI, *Profili di criticità costituzionale della proposta di riforma elettorale presentata dalla maggioranza di centrodestra sul finire della XIX legislatura*, in *ConsultaOnline*, n. 1/2026, 395 ss. Gli interventi consultabili sul sito della I Commissione sono indicati nel presente contributo come "audizione del (data)".

¹⁴ Secondo la Corte cost., sent. n. 35 del 2017, spec. punto 9.2 in diritto, un premio di maggioranza si può legittimamente innestare su un impianto elettorale di tipo proporzionale.

¹⁵ L. SPADACINI, *op. ult. cit.*, spec. § 2, evidenzia l'esigenza di una revisione delle circoscrizioni elettorali sulla base dell'andamento demografico in alcune regioni (l'ultimo censimento è del 2011).

¹⁶ E' appena il caso di annotare che in tutti i sistemi elettorali per le due Camere che si sono succeduti dal 1993 non sono previste le preferenze, diversamente da quanto previsto dalle leggi in vigore per le elezioni comunali, regionali e del Parlamento europeo; le prevedeva solo l'*italicum*, dichiarato incostituzionale dalla Corte con la sent. n. 35 del 2017. Sulla questione si segnalano le considerazioni di L. VIOLANTE, *audizione del 12 maggio 2026*, spec. § 3-6, e F. PALLANTE, *audizione del 13 maggio 2026*, spec. pp. 5-6.

¹⁷ Tale scelta potrebbe in astratto non essere in linea con le indicazioni della Corte cost. rese nelle sentt. n. 1 del 2014 (spec. punto 5 in diritto) e n. 35 del 2017 (spec. punto 11.2 in diritto), in quanto nella proposta di legge all'esame della I Commissione si eliminano i collegi uninominali e si prevede che *tutti* i seggi siano assegnati sulla base di liste bloccate, mentre la Corte ha precisato che la scelta di liste bloccate è legittima o se i seggi da assegnare con esse sono una parte del totale oppure se le liste sono talmente corte da consentire l'effettiva conoscibilità dei candidati (questa seconda ipotesi tuttavia a parere personale pare riscontrabile nella proposta di legge).

¹⁸ Si descrive in sintesi il meccanismo di assegnazione dell'eventuale premio. In ciascuna circoscrizione o regione sono presentate liste per l'assegnazione del premio con un numero di candidati proporzionale alla popolazione della circoscrizione o della regione, in modo che la loro somma complessiva corrisponda a 70 alla Camera e 35 al Senato. In

Sono ammesse le pluricandidature in una delle liste per l'assegnazione del premio (il pluricandidato eletto in questa lista ha la precedenza) e fino ad un massimo di cinque collegi plurinomiali¹⁹.

I seggi sono ripartiti in modo proporzionale, distribuendoli su base nazionale alla Camera e regionale al Senato tra le liste presentate a livello di collegio plurinomiale. Il meccanismo di restituzione dei seggi dal livello nazionale a quello circoscrizionale e poi di collegio plurinomiale (alla Camera) e dal livello regionale a quello di collegio plurinomiale (al Senato) resta quello previsto dal sistema vigente.

Sono inoltre confermate soglie di sbarramento per l'accesso ai seggi pari al 10 per cento per le coalizioni di liste e al 3 per cento per le liste singole o in coalizione, salvo il ripescaggio per ogni coalizione della prima lista coalizzata rimasta al di sotto di tale soglia. Per il Senato resta la deroga prevista dal sistema vigente per le liste che abbiano superato il 20% in una sola regione.

Per l'assegnazione del premio devono ricorrere due presupposti alternativi, in assenza dei quali il sistema funziona per ciascuna Camera indipendentemente dall'altra secondo lo schema proporzionale.

Primo presupposto: la coalizione di liste o la lista che abbia ottenuto almeno il 40% dei voti validi a livello nazionale è assegnataria *di diritto* di un premio pari a 70 seggi alla Camera e a 35 seggi al Senato (in ciascuna Camera indipendentemente dall'esito elettorale per l'altra e salvo il correttivo di cui si dirà *infra*), che sono detratti dal totale dei seggi da distribuire in modo proporzionale e assegnati alle liste a tal fine presentate a livello circoscrizionale e, come ricordato, appositamente votate²⁰, ad eccezione delle regioni Valle d'Aosta e Trentino Alto Adige.

Secondo presupposto, subordinato al mancato realizzarsi del primo: se le singole coalizioni o liste che abbiano ottenuto le prime due cifre elettorali nazionali ottengano *entrambe* almeno il 35% dei voti validi a livello nazionale, è previsto lo svolgimento di un secondo turno di ballottaggio tra di esse per l'aggiudicazione del premio. Anche in tal caso il meccanismo vale per ciascuna Camera, indipendentemente dall'altra. Non è prevista la possibilità di apparentamenti tra il primo turno e il ballottaggio.

In assenza dei presupposti per lo svolgimento del ballottaggio anche i seggi del premio vengono ripartiti nell'ambito della distribuzione proporzionale generale e non viene eletto nessuno dei candidati delle liste circoscrizionali che servono per la ripartizione del premio.

caso di attribuzione del premio ai collegi plurinomiali di ciascuna circoscrizione o regione è sottratto un certo numero di seggi in proporzione alla popolazione, che costituisce la quota circoscrizionale o regionale destinata al premio di governabilità. Alla Camera le liste circoscrizionali più lunghe corrisponderebbero a 5 candidature e non sarebbe attribuito alcun seggio di premio al Molise, che dunque non destinerebbe alcun seggio al premio di governabilità; al Senato la lista più lunga sarebbe di 6 candidati in Lombardia, mentre non sarebbero attribuiti seggi funzionali al premio né al Molise né alla Basilicata (per spunti critici su questo meccanismo si veda L. SPADACINI, *op. ult. cit.*, spec. 405 e 410-411).

¹⁹ Questo aspetto è criticato da R. CALVANO, *audizione del 4 maggio 2026*, spec. § 2.

²⁰ Vedi nota 18.

Il premio consiste dunque in un *quantum* fisso di seggi (70 e 35) in aggiunta a quelli che la coalizione o lista (che se lo aggiudica) ottengono nella quota proporzionale, con l'eventuale correttivo descritto *infra*. Il premio ha natura eventuale, in quanto scatta al primo turno solo per la coalizione o lista che ottenga il 40% dei voti validi a livello nazionale oppure previo esperimento di un secondo turno di ballottaggio tra le due coalizioni o liste che raggiungano o superino il 35% dei voti validi a livello nazionale. Come anticipato si tratta, in linea con le indicazioni della Corte²¹, di un premio di governabilità e non di maggioranza, perché la coalizione o lista che se lo aggiudica può non acquisire la maggioranza assoluta dei seggi in una o entrambe le Camere e dunque può trovarsi nella condizione, tipica del modello proporzionale, di doversi costruire dopo le elezioni una maggioranza di governo presso ciascuna Camera²².

Come ricordato è previsto un *correttivo* degli effetti del premio, al fine di non compromettere oltremisura l'esigenza che nelle Camere sia efficacemente assicurata una rappresentanza politica pluralista²³. Se a seguito dell'assegnazione del premio la coalizione o lista che se lo aggiudica ottenga, sommando i seggi conseguiti nel riparto proporzionale e quelli del premio, un totale di seggi superiore a 230 (alla Camera) o a 114 (al Senato), i seggi eccedenti tali limiti le sono sottratti nella parte proporzionale. Da tale massimale sono esclusi gli eventuali seggi conseguiti nelle circoscrizioni Valle d'Aosta, Trentino-Alto Adige ed Estero.

Riepilogando, alla Camera nel caso in cui scatti il premio sono assegnati con il sistema proporzionale 314 seggi a livello nazionale e i 70 seggi del premio; se non scatta il premio sono assegnati con il sistema proporzionale 384 seggi. Continuano ad essere assegnati 1 seggio uninominale alla Valle d'Aosta, 4 seggi uninominali e 3 proporzionali al Trentino Alto Adige e 8 seggi proporzionali alla Circoscrizione Estero. L'eventuale premio non si ripartisce in tali Regioni né nella Circoscrizione Estero.

Invece al Senato nel caso in cui scatti il premio sono assegnati con il sistema proporzionale 154 seggi a livello nazionale su base regionale e i 35 seggi del premio su base nazionale; se non scatta il premio sono assegnati con il sistema proporzionale 189 seggi. Continuano ad essere assegnati 1 seggio uninominale

²¹ Corte cost., sent. n. 35 del 2017, spec. punti 6 e 9.2 in diritto.

²² L. SPADACINI, *op. ult. cit.*, spec. 405-408, esprime critiche sull'attribuzione dell'eventuale premio al Senato su base nazionale e non regionale anche se, a parere personale, tale scelta ha senso sul piano generale della ragionevolezza sia per evitare che la sommatoria di eventuali premi assegnati su base regionale dia un risultato casuale ('demonizzato' dalla Corte cost. nella sent. n. 1 del 2014, spec. punto 4 in diritto) sia in ragione del rilievo sicuramente nazionale dell'esigenza di assicurare la governabilità. Anche G. GUZZETTA, *audizione del 5 maggio 2026*, spec. pp. 3-4, ritiene conforme all'art. 57, primo comma, Cost. l'assegnazione di un premio a livello nazionale anche per il Senato.

²³ La Corte cost., nelle sentt. n. 1 del 2014, spec. punto 3.1 in diritto, e n. 35 del 2017, spec. punto 6 in diritto, ha evidenziato che l'esigenza di garantire la stabilità dei governi e l'efficienza dei processi decisionali trova spazio in Costituzione e può conseguirsi anche con un premio di maggioranza nell'economia dello svolgimento della discrezionalità del legislatore in materia elettorale, a condizione che per perseguirla non si compromettano il principio della rappresentatività delle assemblee legislative, al quale è collegato il principio della sovranità popolare, e il connesso principio di eguaglianza del voto.

alla Valle d'Aosta, 6 seggi uninominali al Trentino Alto Adige e 4 seggi proporzionali alla Circoscrizione Estero. L'eventuale premio non si ripartisce in tali Regioni né nella Circoscrizione Estero²⁴.

Infine si prevede che le forze politiche indichino nel programma elettorale, che sono tenute a depositare, il nome e il cognome della persona proposta per l'incarico di Presidente del Consiglio dei ministri, precisando che tale indicazione non vincola il Presidente della Repubblica. In caso di coalizione la persona proposta è la medesima per tutte le forze politiche coalizzate. Il nome e il cognome della persona in questione non compaiono sulla scheda elettorale.

Nonostante le circoscrizioni Valle d'Aosta e Trentino-Alto Adige siano escluse dal modello in quanto configurate come teatri di consultazioni elettorali del tutto separati dalla competizione nazionale, gli elettori delle citate circoscrizioni partecipano comunque all'eventuale turno di ballottaggio per l'aggiudicazione del premio nei termini sopra descritti, che nella proposta di legge si configura a tutti gli effetti come un secondo turno elettorale eventuale e distinto per ciascuna Camera²⁵.

In sostanza la progettata nuova legge elettorale presenta un modulo di funzionamento di base proporzionale, corretto negli effetti da un eventuale meccanismo premiale 'a due stadi' indipendente tra i due rami, che di per sé non vale ad assicurare con certezza la maggioranza assoluta in entrambe le Camere.

La Corte costituzionale ha evidenziato che il premio per propria natura determina un'alterazione dell'effetto rappresentativo in rapporto ai voti effettivamente conseguiti da ciascuna lista o coalizione, tanto minore quanto maggiore è il numero dei voti conseguiti²⁶. Inoltre la Corte ha chiarito che un premio può dirsi legittimo se scatta in presenza di una soglia minima significativa, se è proporzionato e se effettivamente consente il perseguimento dell'obiettivo della governabilità²⁷, che giustifica l'alterazione

²⁴ I Servizi Studi di Camera e Senato nel *Dossier* a loro cura, *Disposizioni in materia di elezioni della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica*, 30 marzo 2026, spec. pp. 23 e 113, hanno evidenziato che per la Camera il premio effettivo presenta un valore decrescente man mano che il livello di consenso della coalizione o lista che se lo aggiudica aumenta, e si azzerà in corrispondenza del 60% dei voti. Il valore effettivo massimo che il premio presenta è pari a 46 seggi, registrato in corrispondenza del 35% dei voti, percentuale minima al di sotto della quale non è possibile assegnare il premio. Tale valore è pari al 12% di 384 e all'11,5% della composizione integrale dell'Assemblea della Camera. Per il Senato una prospettazione analoga non si può fare in ragione della relativa elezione su base regionale ma, nell'assunto che la somma dei risultati regionali dia un risultato assimilabile a quello che si riscontrerebbe in una distribuzione nazionale, si può immaginare una dinamica tendenzialmente analoga a quella descritta per la Camera (12% circa di 189 seggi e 11,5% circa della composizione dell'Assemblea del Senato).

²⁵ Al riguardo R. CALVANO, *audizione del 4 maggio 2026*, spec. § 5, esprime critiche sul fatto che Trentino e Molise (nonché al Senato anche la Basilicata) non conferiscano seggi alla dotazione del premio (in Valle d'Aosta sono previsti un solo collegio uninominale per la Camera e uno per il Senato) ma concorrono alla sua attribuzione votando al secondo turno, con l'effetto di contribuire ad eleggere candidati che non sono da loro conoscibili, non avendo le liste circoscrizionali del premio sulla scheda. Critica anche il fatto che la Circoscrizione Estero non partecipi al ballottaggio.

²⁶ Si tratta di una questione nota alla Corte cost., evidenziata nella sent. n. 1 del 2014 (spec. punto 3.1 in diritto) e ribadita nella sent. n. 35 del 2017 (spec. punto 9.2 in diritto). Su tale profilo si veda il *Dossier* cit. in nota 24, spec. pp. 22-23.

²⁷ La potenziale inefficacia del premio nell'assicurare una maggioranza univoca presso le due Camere è stata considerata nel corso delle audizioni svolte presso la I Commissione della Camera (cit. in nota 13) un significativo limite sul piano della ragionevolezza (ad es., si veda E. GROSSO, *audizione del 13 maggio 2026*, spec. p. 4).

del rapporto proporzionale tra voti e seggi senza un irragionevole sacrificio del principio della rappresentanza²⁸.

Alla luce delle indicazioni della Corte l'entità del premio in sé non appare irragionevole, anche in considerazione delle soglie di sbarramento previste mentre potrebbe esserlo sotto il profilo della eventuale inadeguatezza ad assicurare maggioranze univoche presso le due Camere²⁹.

Al riguardo, nel caso in cui il premio non sia assegnato presso entrambe le Camere alla stessa lista o coalizione al primo o al secondo turno, si configurano alcuni possibili scenari critici, rilevati nel contesto delle accurate notazioni tecniche dei Servizi Studi di Camera e Senato, alle quali si rinvia per ulteriori approfondimenti³⁰:

- assegnazione del premio di governabilità, al primo turno o a seguito di ballottaggio, a due liste o coalizioni diverse nei due rami del Parlamento;
- assegnazione del premio di governabilità al primo turno solo in un ramo del Parlamento con necessità di svolgere il ballottaggio per l'attribuzione del premio nel secondo ramo;
- assegnazione del premio di governabilità al primo turno solo in un ramo del Parlamento con riparto proporzionale nel secondo ramo;
- svolgimento del ballottaggio in un solo ramo del Parlamento con riparto proporzionale nell'altro;
- svolgimento di un ballottaggio tra due coppie di coalizioni diverse nei due rami del Parlamento.

Questi scenari rivelano un disequilibrio congenito nel meccanismo di assegnazione del premio, che può non essere assegnato oppure essere assegnato presso una sola Camera. Ciò significa che non è esclusa la possibilità che si verifichino esiti diversi tra le due Camere, che obblighino a costituire maggioranze occasionali indotte da alleanze post-elettorali tra coalizione o lista vincitrice (in termini relativi) e altre liste o coalizioni, tutto ciò anche presso un solo ramo, con conseguente significativo rischio sia di ingovernabilità sia di rappresentatività non omogenea tra le due Camere.

Per altro verso i seggi assegnati nella circoscrizione Estero e nelle Regioni Trentino Alto Adige e Valle d'Aosta potrebbero amplificare o attenuare in termini non prevedibili l'effetto premiale complessivo in favore della coalizione o lista vincente.

3. Un'annotazione conclusiva

In un contesto storico-politico dove sono scomparsi i partiti governanti e reciprocamente dialoganti, le ragioni della rappresentatività e del pluralismo politico si possono conciliare con quelle della governabilità

²⁸ Corte cost., sentt. n. 35 del 2017, spec. punto 9.2 in diritto; n. 1 del 2014, spec. punti 3-4 in diritto.

²⁹ Sull'esigenza di coordinare premio e soglie di sbarramento in modo proporzionato e ragionevole si veda Corte cost., sent. n. 35 del 2017, spec. punto 6 in diritto.

³⁰ Si veda il *Dossier* cit. in nota 24, spec. pp. 20-22.



se il modello elettorale strutturi un esito chiaro e necessariamente simmetrico³¹ in entrambi i rami del Parlamento, individuando una maggioranza di governo stabile in prospettiva di legislatura, e se al contempo i regolamenti parlamentari offrano alle opposizioni effettivi spazi di espressione, almeno nell'ambito delle competenze non legislative delle Camere.

Il nuovo modello elettorale in corso di esame parlamentare funzionerebbe come un sistema proporzionale 'purissimo' in una o entrambe le Camere se il premio non scattasse, con l'eccezione rappresentata dai collegi uninominali da assegnare in Valle d'Aosta e in Trentino Alto-Adige.

L'eventualità di un premio non assegnato in entrambe le Camere o assegnato presso una sola di esse potrebbe determinare esiti elettorali disomogenei. Inoltre si potrebbero determinare difficoltà nello svolgimento dell'azione di governo indotte dall'impianto sostanzialmente proporzionalista dei regolamenti parlamentari, dove, specie alla Camera, alcune previsioni a garanzia delle minoranze sono uscite rinforzate dopo le modifiche dello statuto delle opposizioni approvate nella XIX legislatura. Si tratta di misure concepite in una logica compensativa del ruolo preminente dei gruppi di maggioranza in uno scenario politico qualificato e condizionato da modelli elettorali a vocazione maggioritaria; in un contesto postelektorale eventualmente 'proporzionalizzato' tali misure potrebbero favorire l'azione di contrasto delle opposizioni al Governo, specie in caso di maggioranze risicate, e ciò soprattutto se le opposizioni, o talune di esse, non perseguissero scopi costruttivi sul piano della progettazione politica ma ritenessero di intraprendere iniziative a mero titolo ostruzionistico in prospettiva di legislatura.

Sul piano tecnico e alla luce delle indicazioni della Corte costituzionale pare in definitiva più efficace integrare il turno di ballottaggio nel congegno elettorale come secondo turno necessario di confronto tra le due liste o coalizioni più votate, in modo da consentire che il premio possa scattare in entrambe le Camere a favore di una di esse, conciliando le ragioni della governabilità con quelle dell'uguaglianza del voto e della rappresentatività omogenea dei due rami³².

³¹ Questa preoccupazione è anche in F. BIONDI, *Audizione del 28 aprile 2026*, spec. § 2, e L. TRUCCO, *Audizione del 28 aprile 2026*, spec. § 15.

³² In tal senso si vedano le indicazioni della Corte cost. in sent. n. 35 del 2017, spec. punto 15.2 in diritto: "questa Corte non può esimersi dal sottolineare che l'esito del *referendum ex art. 138 Cost.* del 4 dicembre 2016 ha confermato un assetto costituzionale basato sulla parità di posizione e funzioni delle due Camere elettive. In tale contesto, la Costituzione, se non impone al legislatore di introdurre, per i due rami del Parlamento, sistemi elettorali identici, tuttavia esige che, al fine di non compromettere il corretto funzionamento della forma di governo parlamentare, i sistemi adottati, pur se differenti, non ostacolino, all'esito delle elezioni, la formazione di maggioranze parlamentari omogenee".