

**Dialoghi-AI.it**

## **DISEGNO DI LEGGE A.S. 1971**

### **POSSIBILI PROFILI DI CRITICITÀ COSTITUZIONALE**

**Analisi preliminare del testo approvato dalla Camera e trasmesso al Senato**

*Il DDL è stato approvato dalla Camera dei deputati il 16 luglio 2026 e trasmesso al Senato della Repubblica il 17 luglio 2026.*

#### **PREMESSA**

*Il DDL S.1971 non appare manifestamente incostituzionale nel suo complesso. Dalla lettura del testo emergono tuttavia alcuni profili che meritano uno specifico approfondimento parlamentare, con particolare riguardo alla compatibilità del premio senatoriale con il principio della base regionale e alla totale predeterminazione degli eletti da parte dei partiti e delle coalizioni.*

#### **1. Premio nazionale al Senato e “base regionale”**

La Costituzione stabilisce espressamente:

«Il Senato della Repubblica è eletto a base regionale».

Stabilisce anche che i seggi siano ripartiti tra le regioni in proporzione alla popolazione. ([Senato](#))

Il DDL, invece:

- individua la coalizione vincente sulla base del risultato nazionale;
- verifica il raggiungimento del 42% nazionale;
- collega il risultato del Senato a quello della Camera;
- attribuisce un premio nazionale di 35 senatori;
- applica correzioni nazionali per impedire il superamento di 113 seggi;
- può sottrarre seggi ottenuti in alcune regioni per riassegnarli alle opposizioni sulla base di una graduatoria nazionale dei resti.

È vero che i 35 seggi vengono poi materialmente distribuiti fra le regioni. Ma la

decisione su **chi debba riceverli** è presa sulla base di un risultato nazionale e con un collegamento obbligatorio con la Camera.

Già nel 2017 il Servizio studi del Senato segnalava che persino l'applicazione di soglie nazionali al Senato poteva aprire un dibattito sulla compatibilità con la "base regionale". La legge allora esaminata conservava però una soglia alternativa del 20% regionale. ([Senato](#))

Il nuovo DDL va oltre una semplice soglia nazionale: **nazionalizza il meccanismo premiale e parte delle correzioni dei seggi**.

## La domanda costituzionale

**La distribuzione materiale dei seggi tra le regioni è sufficiente a rispettare l'articolo 57, oppure il risultato nazionale, il premio e le correzioni successive trasformano le regioni in semplici contenitori di una decisione assunta a livello nazionale?**

Non c'è una risposta giurisprudenziale definitiva.

La difesa dirà che:

- il numero di seggi spettante a ogni regione non viene modificato;
- ogni senatore resta candidato ed eletto in una circoscrizione regionale;
- "base regionale" non significa che ogni operazione matematica debba necessariamente svolgersi su base regionale.

L'obiezione è che la regione rischia di diventare soltanto il contenitore finale di una decisione elettorale assunta nazionalmente.

**Valutazione preliminare: Rischio medio-alto, in assenza di una risposta giurisprudenziale definitiva.**

## 2. Liste bloccate, predeterminazione degli eletti e trasparenza della selezione

Il DDL non permette all'elettore di scegliere un candidato. Nella lista ordinaria i nomi sono presentati in un ordine prestabilito; sotto compare la seconda lista, quella destinata al premio, anch'essa ordinata preventivamente.

Per il premio, inoltre, ogni coalizione presenta tanti candidati quanti sono i seggi-premio assegnati alla circoscrizione e, se il premio scatta, quei candidati

vengono proclamati secondo l'elenco predisposto.

Qui il precedente della Corte è molto importante.

Con la sentenza n. 1 del 2014 la Corte dichiarò incostituzionale il sistema che:

- consentiva soltanto il voto alla lista;
- sottraeva completamente all'elettore la scelta degli eletti;
- affidava ai partiti l'ordine decisivo di tutti i candidati.

La Corte richiamò gli articoli 48, 49, 56, 58 e 67 della Costituzione. ([Corte Costituzionale](#))

Nel 2017, invece, la Corte salvò l'Italicum nella parte delle candidature perché:

- le liste erano corte;
- soltanto il capolista era bloccato;
- sugli altri candidati si potevano esprimere preferenze.

Quella sentenza **non ha affermato che tutte le liste corte e interamente bloccate siano costituzionali**. Ha salvato un sistema misto nel quale l'elettore conservava comunque una possibilità di scegliere candidati. ([Corte Costituzionale](#))

## La formazione delle graduatorie

Il problema delle liste bloccate non riguarda soltanto l'impossibilità per l'elettore di esprimere una preferenza.

L'ordine di presentazione determina direttamente quali candidati abbiano concrete probabilità di essere eletti.

Tale ordine viene stabilito dai partiti e dalle coalizioni senza che il DDL preveda procedure pubbliche, criteri verificabili o forme minime di partecipazione democratica alla selezione.

La posizione utile potrebbe essere assegnata sulla base del merito, della competenza e del radicamento territoriale, ma potrebbe anche dipendere da rapporti di fedeltà personale, appartenenza alle correnti, favoritismi o altre forme di condizionamento non conoscibili dagli elettori.

Anche le personalità indipendenti, pur non essendo formalmente escluse dalle candidature, potrebbero accedere al Parlamento soltanto ottenendo da un

partito una posizione potenzialmente eleggibile, in concorrenza con dirigenti e candidati interni.

La selezione delle candidature appartiene certamente al ruolo riconosciuto ai partiti dall'articolo 49 della Costituzione. Tuttavia, quando la graduatoria predisposta dal partito determina automaticamente l'ordine degli eletti, la totale assenza di garanzie di trasparenza e democraticità rischia di trasformare il potere di proposta delle candidature in un potere sostanziale di nomina dei parlamentari.

**Valutazione preliminare: Non si può sostenere con certezza che l'assenza di trasparenza nella scelta interna dei candidati renda da sola incostituzionale il DDL.**

Si può invece sostenere con forza che:

**la totale predeterminazione degli eletti, affidata a procedure interne non disciplinate né verificabili, aggrava il sacrificio della libertà del voto e trasforma il potere di proposta dei partiti in un potere sostanziale di nomina.**

**La questione deve quindi essere valutata insieme all'assenza delle preferenze, alla presenza di due livelli di liste bloccate e alle candidature multiple, alla luce degli articoli 1, 48, 49 e 51 della Costituzione.**

### **La difesa del DDL**

I sostenitori potranno osservare che:

- le liste ordinarie sono corte, da due a sei nomi;
- i nomi sono stampati sulla scheda;
- l'elettore conosce in anticipo l'ordine;
- i partiti hanno costituzionalmente il compito di presentare le candidature.

### **L'obiezione**

Qui, però, **tutti gli eletti nazionali sono determinati dall'ordine di lista**, non soltanto una parte. E il premio introduce addirittura un secondo elenco integralmente bloccato.

La questione costituzionale sarebbe quindi:

La conoscibilità di un elenco corto è sufficiente a compensare la totale

impossibilità di scegliere uno qualsiasi dei candidati?

La risposta non è già scritta nelle precedenti sentenze. **Valutazione preliminare: rischio medio, potenzialmente medio-alto nella valutazione complessiva del sistema,**

- assenza totale di preferenze;
- due livelli di liste bloccate;
- candidature multiple;
- priorità automatica dell'elezione nella lista-premio.

Non è identico al Porcellum, ma ne recupera il nucleo più problematico: **il cittadino vota il partito, mentre il partito determina le persone e il loro ordine.**

### **3. Il fuori sede vota i candidati del domicilio, non quelli della residenza**

Il DDL consente al fuori sede di votare nel comune di domicilio temporaneo e precisa che vota:

per le liste e i candidati della circoscrizione e del collegio in cui si trova il comune di domicilio temporaneo.

Questa scelta è molto diversa dalla sperimentazione delle elezioni europee del 2024: quando lo studente votava in un'altra circoscrizione, il suo voto rimaneva riferito alle liste e ai candidati della **circoscrizione originaria di appartenenza**. ([Documenti Camera](#))

Nel DDL, invece, un cittadino residente nelle Marche ma temporaneamente domiciliato in Lombardia voterebbe:

- i deputati del collegio lombardo;
- i senatori della Lombardia;
- contribuendo inoltre al risultato della coalizione in quel territorio.

### **I possibili problemi**

Per la Camera, i seggi sono distribuiti fra le circoscrizioni sulla base della rispettiva popolazione. ([Senato](#))

Per il Senato, i seggi sono attribuiti alle regioni sulla base della loro popolazione e il Senato è eletto a base regionale. ([Senato](#))

Si crea quindi una separazione:

- il cittadino viene conteggiato nella popolazione della regione di residenza;
- ma vota per gli eletti di un'altra regione.

Con numeri limitati l'effetto sarebbe modesto. Ma la disposizione è strutturale e non pone un limite nazionale al numero di elettori trasferibili.

### **La domanda diventa:**

*È coerente con gli articoli 56 e 57 che una parte dell'elettorato contribuisca ad assegnare i seggi di una circoscrizione o regione diversa da quella nella cui popolazione è conteggiata?*

Inoltre, il diritto di scegliere tra voto nella residenza e voto nel domicilio potrebbe incidere diversamente sugli elettori mobili e su quelli stabili.

Non emerge una manifesta incompatibilità costituzionale perché favorisce l'effettività del voto tutelata dall'articolo 48, ma la soluzione tecnicamente più sicura sarebbe far votare il fuori sede **per il collegio e la regione di residenza**, come avvenuto nella sperimentazione europea.

### **Valutazione preliminare: rischio basso-medio, con necessità di chiarimento.**

#### **4. Il “salvataggio” del primo partito sotto il 3%**

Il DDL conserva la soglia del 3%, ma ammette al riparto, per ogni coalizione, anche:

la lista più votata fra quelle che non hanno raggiunto il 3%.

Non è prevista una soglia minima per questo recupero.

Può quindi verificarsi che:

- una lista autonoma con il 2,9% resti esclusa;
- una lista coalizzata con l'1% venga ammessa;
- fra due liste della stessa coalizione, quella con l'1,1% sia ammessa e quella con l'1,09% completamente esclusa.

La diversità di trattamento può essere giustificata politicamente con l'esigenza di rappresentare tutte le componenti della coalizione. Ma la mancanza di qualunque soglia minima rende il meccanismo esposto a una contestazione per:

- irragionevolezza;
- disparità di trattamento;
- diverso peso “in uscita” dei voti.

L'articolo 48 stabilisce che il voto è personale ed eguale; l'articolo 3 impone l'eguaglianza davanti alla legge. ([Senato](#))

**Valutazione preliminare: Rischio basso-medio; possibile irragionevolezza, facilmente correggibile con una soglia minima.**

### **5. Voti attribuiti a partiti che l'elettore non ha scelto**

Quando l'elettore segna soltanto il rettangolo con i candidati comuni della coalizione, il voto viene ripartito fra i partiti coalizzati in proporzione ai voti ottenuti da ciascuno nel collegio.

In pratica, il voto personale di un elettore viene trasformato in frazioni statistiche di consenso per partiti che egli non ha indicato.

La contestazione potrebbe riguardare la personalità e la libertà del voto previste dall'articolo 48. Tuttavia un meccanismo analogo esiste già per il voto dato al solo candidato uninominale collegato a più liste; è stato oggetto di contestazioni, ma non risulta finora dichiarato incostituzionale nel merito. ([Corte Costituzionale](#))

**Valutazione preliminare: Rischio basso; profilo politicamente discutibile più che probabile causa di illegittimità.**

## I punti che, invece, appaiono abbastanza solidi

### Premio del 42%

Il premio, considerato isolatamente, non appare il principale punto debole del DDL.

La Corte costituzionale ha già considerato non manifestamente irragionevole un premio attribuito al raggiungimento del 40% dei voti validi, destinato a portare il vincitore a circa il 54% dei seggi. Ha invece bocciato i premi senza una soglia minima e il ballottaggio capace di trasformare un consenso anche esiguo in maggioranza assoluta. ([Corte Costituzionale](#))

### Il DDL:

- richiede il 42%;
- impone lo stesso vincitore in entrambe le Camere;
- fissa un limite di 220 deputati e 113 senatori;
- non prevede il ballottaggio.

Quindi il premio appare costruito proprio per evitare le ragioni che portarono alle sentenze n. 1 del 2014 e n. 35 del 2017.

***Probabilmente compatibile, ferma restando la valutazione dell'effetto complessivo del sistema.***

### Indicazione del Presidente del Consiglio

Il testo obbliga le coalizioni a indicare una persona proposta per la Presidenza del Consiglio, ma salva espressamente:

- le prerogative del Presidente della Repubblica;
- l'assenza del vincolo di mandato parlamentare.

Ciò è coerente con l'articolo 92, secondo il quale il Presidente della Repubblica nomina il Presidente del Consiglio, e con l'articolo 67 sulla libertà di mandato dei parlamentari. ([Senato](#))

Non emerge una vera elezione diretta mascherata del Presidente del Consiglio.  
***Probabilmente compatibile.***

## E sul diritto europeo?

### **Unione europea: nessun contrasto diretto evidente**

La scelta del sistema per Camera e Senato resta essenzialmente competenza nazionale.

Le direttive europee regolano soprattutto:

- il diritto dei cittadini dell'Unione residenti in un altro Stato membro di votare alle elezioni comunali;
- il diritto di votare e candidarsi alle elezioni del Parlamento europeo.

Non disciplinano la formula per eleggere il Parlamento nazionale italiano. ([EUR-Lex](#))

Non emerge una direttiva dell'Unione europea che imponga:

- le preferenze;
- un determinato metodo proporzionale;
- il divieto del premio;
- una particolare dimensione delle liste.

### **Convenzione europea dei diritti dell'uomo**

La CEDU non è diritto dell'Unione europea, ma costituisce comunque un obbligo internazionale rilevante anche attraverso l'articolo 117 della Costituzione. ([Senato](#))

L'articolo 3 del Protocollo n. 1 garantisce libere elezioni e la libera espressione dell'opinione popolare. La Corte di Strasburgo riconosce però agli Stati un margine molto ampio nella scelta tra sistemi proporzionali, maggioritari o misti; verifica soprattutto che non vi siano arbitrarietà, sproporzione o svuotamento sostanziale del voto. ([ECHR-KS](#))

In termini pratici:

**Il DDL appare maggiormente esposto a una verifica della Corte costituzionale italiana che a una censura della Corte europea dei diritti dell'uomo.**

## Commissione di Venezia

Esiste infine una regola europea di buona pratica, non vincolante: gli elementi fondamentali della legge elettorale non dovrebbero essere modificati a ridosso delle elezioni, normalmente nell'anno precedente.

La Commissione di Venezia ha ribadito nel 2024 il principio della stabilità della legislazione elettorale. ([venice.coe.int](https://venice.coe.int))

Non sarebbe una causa automatica di incostituzionalità, ma potrebbe diventare un rilievo politico-istituzionale se la legge venisse approvata e applicata immediatamente a elezioni molto vicine.

### **Applicazione immediata e stabilità della legislazione elettorale**

*Il DDL non contiene una clausola che differisca l'applicazione del nuovo sistema o mantenga temporaneamente in vigore quello precedente per le elezioni indette entro un determinato periodo dalla riforma.*

**Considerata la profondità delle modifiche — formula elettorale, collegi, liste circoscrizionali per il premio, schede, distribuzione dei seggi e voto fuori sede — si chiede se sia stata valutata l'introduzione di una clausola che mantenga in vigore il sistema precedente per le elezioni indette entro dodici mesi dall'entrata in vigore della riforma, secondo il principio ribadito dalla Commissione di Venezia nel 2024.**

## La valutazione complessiva

| Profilo                                                                                   | Valutazione preliminare                                    |
|-------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------|
| Premio e correzioni nazionali al Senato                                                   | <b>Rischio medio-alto</b>                                  |
| Liste bloccate, formazione delle graduatorie, candidati del premio e candidature multiple | <b>Rischio medio, tendente al medio-alto nel complesso</b> |
| Fuori sede che votano per il domicilio                                                    | <b>Rischio basso-medio</b>                                 |
| Recupero senza soglia della prima lista sotto il 3%                                       | <b>Rischio basso-medio</b>                                 |
| Ripartizione del voto comune fra le liste coalizzate                                      | <b>Rischio basso</b>                                       |
| Premio del 42% con tetto massimo                                                          | <b>Probabilmente compatibile</b>                           |
| Indicazione del candidato Presidente del Consiglio                                        | <b>Probabilmente compatibile</b>                           |
| Contrasto diretto con il diritto UE                                                       | <b>Non evidente</b>                                        |

**Il DDL S.1971 non appare manifestamente incostituzionale nel suo complesso. Presenta tuttavia due profili che meritano un approfondimento parlamentare specifico: la totale predeterminazione degli eletti, considerata insieme alle liste del premio e alle candidature multiple, e la compatibilità del meccanismo nazionale di attribuzione e correzione del premio senatoriale con il principio costituzionale dell'elezione del Senato a base regionale.**

## **UNA GARANZIA DA AFFIDARE ALLA SAGGEZZA DEL SENATO**

I profili di possibile illegittimità costituzionale del DDL devono essere distinti dalla questione referendaria.

La clausola proposta non serve a rendere costituzionale una disposizione che non lo fosse. Serve a garantire che, dopo l'approvazione della riforma, i cittadini possano respingerla integralmente senza lasciare il Paese privo di una legge elettorale applicabile.

Il Parlamento può modificare integralmente il sistema con cui vengono eletti deputati e senatori. Ma non dovrebbe approvare una legge che, proprio perché sostituisce l'intero sistema precedente, diventi praticamente non abrogabile nella sua totalità.

Il DDL assegna ai cittadini il compito di esprimere il voto all'interno di un sistema predisposto dai partiti e dalle coalizioni. Proprio per questo sarebbe una prova di equilibrio istituzionale riconoscere agli stessi cittadini anche la possibilità effettiva di respingere quel sistema.

Non si chiede al Senato di rinunciare alla propria funzione legislativa.  
Non si chiede di impedire l'approvazione della riforma.

Si chiede di garantire che la legge non diventi irreversibile per il solo fatto di avere cancellato quella precedente.

**Chi considera valida e condivisa la nuova legge elettorale non dovrebbe temere il giudizio dei cittadini.**

Per questa ragione si chiede ai senatori di valutare l'introduzione di una clausola di continuità referendaria.

Sarebbe una scelta neutrale, non favorevole alla maggioranza né all'opposizione: una prova di saggezza e di fiducia nella sovranità popolare.

## **Bozza di emendamento all'A.S. 1971**

### **disegno di legge elettorale trasmesso al Senato il 17 luglio 2026.**

**Art. ...**

**(Clausola di continuità della disciplina elettorale in caso di abrogazione referendaria)**

*Testo proposto, suscettibile di coordinamento tecnico da parte degli Uffici legislativi parlamentari.*

1. Ferme restando le disposizioni dell'articolo 75 della Costituzione, qualora sia approvata mediante referendum popolare l'abrogazione di tutte le disposizioni della presente legge, ad eccezione del presente articolo, a decorrere dalla data in cui l'abrogazione acquista efficacia torna ad applicarsi, **per espressa disposizione del presente articolo**, la disciplina per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica vigente immediatamente prima dell'entrata in vigore della presente legge.
2. Il ripristino di cui al comma 1 comprende tutte le disposizioni legislative, regolamentari, le tabelle, gli allegati e le disposizioni attuative vigenti immediatamente prima dell'entrata in vigore della presente legge, nelle parti da essa abrogate, sostituite o modificate. Restano ferme le pronunce della Corte costituzionale e le disposizioni costituzionali nel frattempo entrate in vigore.
3. Gli effetti di cui ai commi 1 e 2 derivano dalla presente disposizione legislativa e non costituiscono effetto automatico dell'abrogazione referendaria. La disciplina così ripristinata è immediatamente applicabile senza necessità di ulteriori interventi legislativi e conserva efficacia fino all'entrata in vigore di una nuova disciplina per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.
4. La richiesta di referendum avente ad oggetto l'abrogazione delle disposizioni della presente legge, ad eccezione del presente articolo, può essere depositata entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, secondo le modalità previste dall'articolo 75 della Costituzione e dalla legge 25 maggio 1970, n. 352.
5. Ai fini della richiesta di cui al comma 4, e limitatamente ad essa, non si applicano i limiti temporali al deposito previsti dagli articoli 31 e 32 della legge 25 maggio 1970, n. 352. Restano ferme le ulteriori verifiche di legittimità e di ammissibilità previste dall'ordinamento.
6. Entro quindici giorni dalla data in cui acquista efficacia l'abrogazione referendaria, il Ministero dell'interno provvede alla pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana del testo coordinato della disciplina applicabile ai sensi del presente articolo. La pubblicazione ha carattere esclusivamente ricognitivo e non condiziona, ritarda o sospende l'efficacia della disciplina ripristinata.

Proposta aggiornata al 03/09/2026.

***Evoluzione della proposta – 2 settembre 2026***

*La formulazione originaria è stata aggiornata per rendere la clausola indipendente dalla numerazione degli articoli che potrà risultare dall'iter parlamentare e per precisare che il ritorno alla disciplina precedente deriva da una preventiva scelta legislativa, non da un effetto automatico dell'abrogazione referendaria. È stata inoltre introdotta una finestra di dodici mesi per la richiesta del referendum, da coordinare tecnicamente con la legge n. 352/1970.*

**La clausola non modifica le competenze attribuite dalla Costituzione alla Corte costituzionale. La sua funzione è predisporre preventivamente una disciplina completa e immediatamente applicabile, rendendo effettivamente praticabile l'abrogazione referendaria dell'intera riforma elettorale.**

**UNA PROVA DI FIDUCIA NEI CITTADINI**

Il Senato può approvare, modificare o respingere questa riforma. Ma può anche compiere una scelta ulteriore: garantire che i cittadini non siano chiamati soltanto a fornire i voti necessari a eleggere candidati già ordinati dai partiti, ma possano pronunciarsi realmente anche sulle regole approvate per eleggerli.

**Introdurre la clausola di continuità referendaria non significa indebolire il Parlamento. Significa riconoscere che il Parlamento deriva la propria legittimazione dai cittadini e non deve temerne il giudizio.**

***Si chiede pertanto ai senatori di valutare con saggezza istituzionale la presentazione e il sostegno dell'emendamento proposto***