



## **(Far) contare i voti e la partecipazione riconsiderando l'uguaglianza, in tempi più o meno ordinari (Riflessioni a partire da due recenti monografie di Daniele Casanova e Maria Francesca De Tullio)\***

di Gabriele Maestri\*\*

SOMMARIO: 1. Partecipare (con il voto o con le proprie tesi) anche in tempi *extra ordinem*. – 2. Implicazioni e sfide del voto uguale (leggendo Casanova): quali “paletti” per il legislatore elettorale? – 3. Al di là delle elezioni: le strade della partecipazione *offline* e *online* per accrescere l'uguaglianza (leggendo De Tullio). – 4. Riflessioni (quasi) conclusive.

### **1. Partecipare (con il voto o con le proprie tesi) anche in tempi *extra ordinem***

**I**l 2020, quale primo anno dell'era Covid-19, ha richiesto l'attenzione di studiosi e studiosi di diritto costituzionale non solo con riguardo ai temi più legati all'emergenza, ai rimedi per cercare di affrontarla senza comprimere libertà e diritti in modo intollerabile e irragionevole, nonché alle fonti normative più adatte a regolarla (cercando di conciliare efficacia, efficienza e rispetto dei principi costituzionali)<sup>1</sup>.

\* Contributo sottoposto a *peer review*.

\*\* Dottore di ricerca in Teoria dello Stato e Istituzioni politiche comparate, «Sapienza» Università di Roma, e in Scienze politiche, Università degli Studi Roma Tre.

<sup>1</sup> Considerando il fiorire copioso di contributi in materia (che ha dato luogo a qualcosa di simile a una sovrapproduzione dottrinale, specie se legata a eventi e seminari svolti *online* o a *call for papers* lanciate da riviste), è davvero impossibile dare conto in modo esaustivo dei testi più significativi sulle implicazioni tra emergenza da Covid-19, principi e valori costituzionali e fonti del diritto. Dovendo comunque indicare alcuni riferimenti, non ci si sottrae dal citare innanzitutto i contributi pubblicati da questa *Rivista* – a partire dal n. 1/2020 – sotto la rubrica «Problemi giuridici dell'emergenza Coronavirus», poi almeno il numero speciale della rivista *BioLaw Journal - Rivista di biodiritto* (n. 1/2020 – *Special Issue*), i contributi raccolti nell'«Osservatorio emergenza Covid-19» della rivista *Federalismi.it* (a partire dal 13 marzo 2020), nel forum «Emergenza CoViD-19» della rivista *AIC - Osservatorio costituzionale*, nel Forum «La gestione dell'emergenza sanitaria tra Stato, Regioni ed enti locali» della rivista *Diritti regionali*, a questi contributi in rivista (cui vanno aggiunti tutti quelli pubblicati come saggi al di fuori di specifiche *call for papers*) si possono affiancare – senza alcuna pretesa di completezza – almeno i testi inseriti in M. BORGATO, D. TRABUCCO (a cura di), *Covid-19 vs. democrazia. Aspetti giuridici ed economici nella prima fase dell'esperienza sanitaria*, Napoli, Esi, 2020; S. STAIANO (a cura di), *Nel ventesimo anno del terzo millennio. Sistemi politici, istituzioni economiche e produzione del diritto al cospetto della pandemia da Covid - 19*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2020; I.A. NICOTRA, *Pandemia costituzionale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2021.

Per la prima volta nella sua storia repubblicana, infatti, l'Italia – alla pari di vari altri ordinamenti – ha dovuto decidere come comportarsi con le procedure di votazione (dovendosi intendere sia quelle elettorali rese necessarie dalla scadenza dei rispettivi organi elettivi o dalla sopravvenuta vacanza di seggi, sia il *referendum* indetto nel procedimento di revisione costituzionale relativo, nello specifico, alla riduzione del numero dei parlamentari): il loro svolgimento non era ritenuto sicuro in tempo di pandemia, potendo addirittura essere un'occasione di contagio e di aggravamento della situazione. Anche studiosi e studiosi, dunque, hanno avuto l'occasione di confrontarsi<sup>2</sup> sull'opportunità e sulla necessità di rinviare gli appuntamenti elettorali *lato sensu* intesi, chiaramente oggetto di tutela *ex art. 48*, comma 2 Cost., per bilanciare il diritto al voto con il diritto alla salute *ex art. 32* Cost., nella sua dimensione individuale e in quella collettiva.

A distanza di oltre un anno, tali riflessioni sono tuttora di attualità, poiché – con il decreto-legge 5 marzo 2021, n. 25, il cui *iter* parlamentare di conversione si è completato il 29 aprile<sup>3</sup> – anche le consultazioni elettorali previste nell'anno 2021 sono state rinviate (al periodo compreso tra il 15 settembre e il 15 ottobre). Le decisioni di quest'anno e del 2020 (allora dettate dal d.l. n. 26/2020, convertito con modificazioni con la legge n. 59/2020), come pure i ragionamenti della dottrina più attenta, hanno giustamente tenuto conto di come le votazioni – si tratti di elezioni di qualunque livello o di *referendum* – non si esauriscano nell'atto del voto e nelle operazioni di allestimento dei seggi e di scrutinio, ma si traducano necessariamente in un procedimento assai più lungo, articolato e complesso: esso comprende sempre un tempo naturalmente votato all'incontro e alla partecipazione popolare, con i comizi, le presentazioni delle persone candidate e le altre iniziative pubbliche di propaganda. Prima ancora è prevista un'altra fase volta alla presentazione delle candidature (in vista delle elezioni) o ad attivare lo strumento della consultazione referendaria (abrogativa o costituzionale): entrambe le ipotesi sono caratterizzate dalla raccolta delle sottoscrizioni (relative alle candidature o alla richiesta di *referendum*), che dunque richiedono altri momenti di partecipazione (di solito nelle note forme dei “tavolini” o dei “gazebo”), concentrati in un arco di tempo definito.

Proprio la necessaria partecipazione di più persone a quelle fasi e l'alta probabilità che si creino situazioni – volendo usare un termine che da oltre un anno ha assunto tinte decisamente più fosche – di «assembramento» ha suggerito l'adozione di determinate cautele: queste, al netto di inevitabili disagi (come la necessità di raccogliere le firme e di svolgere almeno parte della campagna elettorale in piena estate<sup>4</sup>) mirano a consentire ugualmente la partecipazione, ma in

<sup>2</sup> Sul tema, per esempio, v. M. VILLONE, *Con l'emergenza sanitaria non si può votare il 29 marzo*, in *il manifesto*, 25 febbraio 2020, 1, 15; A. GIGLIOTTI, *Sulla legittimità del rinvio del referendum sulla riduzione dei parlamentari*, in *laCostituzione.info*, 6 marzo 2020; V. DE SANTIS, *Il voto in tempo di emergenza. Il rinvio del referendum costituzionale sulla riduzione del numero dei parlamentari*, in *AIC – Osservatorio costituzionale*, n. 3/2020, 6-22; R. BORRELLO, *L'incidenza della pandemia di Covid-19 sulle votazioni pubblicitiche: alcune riflessioni di diritto interno e comparato*, in *Nomos – Le attualità nel diritto*, n. 2/2020; M. SICLARI, *Votazioni ed emergenza sanitaria*, *ivi*. In più, volendo, v. G. MAESTRI, *Urne rinviate per il CoViD-19: la soluzione di (inattesi) conflitti tra diritto al voto e diritto alla salute*, in *BioLaw Journal – Rivista di BioDiritto*, n. 1S/2020, 293-300.

<sup>3</sup> La conversione è avvenuta con la legge 3 maggio 2021, n. 58.

<sup>4</sup> A queste occorre aggiungere, ovviamente, le limitazioni legate alla disciplina generale sugli eventi in luoghi chiusi o aperti, che producono inevitabilmente effetti anche sugli avvenimenti che caratterizzano il procedimento elettorale preparatorio e la campagna elettorale. Se quest'anno – complice tanto una certa distanza dagli eventi elettorali differiti, quanto il fatto che si tratti più di una “prima volta” – non si è ancora registrato un particolare dibattito politico sugli inconvenienti di un voto tra settembre e ottobre, nel 2020 il tema è finito oggetto di vari interventi in sede parlamentare (a volte persino ai limiti del comico): v. in particolare A.P., Camera dei deputati, XVIII Legislatura, seduta n. 349, 28 maggio 2020, 2-70 (res. sten.).

condizioni di maggiore sicurezza (per cui la data del voto è stata collocata in un periodo sufficientemente distante, così da consentire un'adeguata espansione della campagna vaccinale e da poter godere dei suoi benefici, si è allungato il tempo a disposizione di elettrici ed elettori per recarsi a votare e le sottoscrizioni da raccogliere sono state ridotte a un terzo; è poi probabile che, nell'approssimarsi della data scelta per il voto, altre norme – di legge<sup>5</sup> o di natura organizzativa – diano ulteriori indicazioni per lo svolgimento in sicurezza delle operazioni elettorali). A dispetto delle condizioni difficili, si è cercato e si sta cercando di conservare il più possibile intatti gli strumenti di partecipazione, a partire ovviamente dal voto: in qualche modo può dirsi che il primo tentativo abbia avuto un buon esito, visto che nel 2020 le elezioni regionali hanno fatto registrare un'affluenza maggiore rispetto al turno precedente che aveva riguardato quelle stesse Regioni<sup>6</sup>, a dispetto della disaffezione progressiva che ha colpito tali consultazioni<sup>7</sup>.

La recrudescenza della pandemia Covid-19 e le conseguenti nuove misure adottate per fronteggiarla, tuttavia, obbligano a interrogarsi sul futuro della partecipazione di cittadine e cittadini alla *res publica*, con il loro voto o con contributi di altra natura. È doveroso sperare che non si protraggano o ripetano situazioni in cui l'esercizio dei diritti legati al voto conosce necessariamente dei limiti; non si può però escludere che queste si ripresentino o che analoghe limitazioni riguardino altre occasioni e strumenti di partecipazione, con l'inevitabile rischio che il corpo elettorale percepisca una maggiore distanza rispetto alle istituzioni. Anche se non ci fosse più bisogno di prevedere e praticare quei limiti, peraltro, sembra ugualmente necessario – e non solo opportuno – valutare anche la *qualità* delle procedure di partecipazione, di natura elettorale e non. Perché la citata distanza tra cittadinanza e istituzioni non si approfondisca o possa addirittura ridursi, occorre che gli strumenti e i canali di partecipazione perseguano il più possibile il principio di uguaglianza sostanziale (e non solo formale), nella costruzione della società ma innanzitutto nel (far) “pesare” l'apporto delle singole istanze. Ciò appare tanto più importante in un tempo che richiede di abbandonare quanto prima la logica per cui «[v]iene meno, del tutto, la differenza tra atti di *government* e atti di *governance*, ovvero tra atti di indirizzo politico tesi a fissare principi ed obiettivi ed atti finalizzati alla mera gestione» e «[t]utto si risolve sulla base della discrezionalità del governo»<sup>8</sup>, clima che non favorisce la fiducia e il desiderio di partecipare.

Su queste premesse, la lettura di due recenti opere pubblicate da giovani studiosi\* appare utile per richiamare l'attenzione sulle procedure di partecipazione di cittadine e cittadini alla *res publica*, tanto in ambito elettorale quanto al di fuori di esso: tali monografie, infatti, hanno offerto una particolare attenzione per il principio di uguaglianza declinato nei diversi ambiti di studio, per cui possono fornire spunti interessanti per ragionare sul futuro da (ri)costruire.

<sup>5</sup> Con riguardo allo scorso anno, v. il d.l. n. 103/2020, peraltro poi abrogato (facendo salvi gli effetti già prodotti) dalla legge n. 126/2020.

<sup>6</sup> Non si può però trascurare come la maggior affluenza sia stata dovuta anche ad altri fattori, incluso l'accorpamento di varie procedure elettorali e dello stesso *referendum* costituzionale, scelta molto discussa, non solo sul piano politico: cfr. M. PLUTINO, *Esiste un divieto di accorpamento, e in generale di abbinamento, dei referendum costituzionali alle elezioni?*, in *Nomos – Le attualità nel diritto*, n. 1/2020.

<sup>7</sup> Sul punto cfr. L. TENTONI, *Le elezioni regionali in Italia. Il comportamento elettorale nelle regioni a statuto ordinario 1970-2020*, Bologna, il Mulino, 2020, 187-188.

<sup>8</sup> A. LUCARELLI, *Costituzione, fonti del diritto ed emergenza sanitaria*, in *Rivista AIC*, n. 2/2020, 558-583, spec. 581.

## 2. Implicazioni e sfide del voto uguale (leggendo Casanova): quali “paletti” per il legislatore elettorale?

Si è iniziato a riflettere qui a partire dalle procedure elettorali rinviate e cui è stato reso meno gravoso l'accesso, tanto ad elettrici ed elettori (grazie a una maggiore apertura degli uffici elettorali di sezione) quanto a coloro che intendono candidarsi (in seguito al sensibile taglio delle sottoscrizioni richieste). Proprio il momento elettorale, tuttavia, richiede particolare attenzione da parte del legislatore, specie quando le votazioni riguardano la formazione del Parlamento, sede della rappresentanza politica per eccellenza. Ciò vale soprattutto con riferimento agli «standards di democraticità nella formazione e nell'espressione del suffragio»<sup>9</sup>, indicati dall'art. 48, comma 2 Cost.: tra questi, oltre alla personalità, libertà e segretezza, figura anche l'uguaglianza. Essa per vario tempo è stata considerata soprattutto sul piano formale, in antitesi a una diversa ponderazione dei suffragi espressi a seconda del soggetto che li ha espressi (legata soprattutto alla previsione di voti plurimi o multipli). Si è però detto che qui interessa soprattutto il piano sostanziale<sup>10</sup>, dando rilievo non solo al c.d. peso del voto “in entrata”, ma pure a quello “in uscita”, cioè alla «efficacia dei singoli voti una volta che questi siano inseriti nella “macchina elettorale”».

A questo tema – da tempo discusso in dottrina – è dedicata la monografia *Eguaglianza del voto e sistemi elettorali*, opera di Daniele Casanova<sup>11</sup> pubblicata nell'ottobre 2020 da Editoriale Scientifica all'interno della collana «Sovranità, Federalismo, Diritti». Le riflessioni dell'Autore sono volte, in particolare, a indagare i limiti che incontrerebbe la discrezionalità del legislatore nel delineare – con le disposizioni in materia elettorale – il concreto funzionamento del sistema per eleggere i membri delle Camere: l'analisi è condotta (anche) alla luce della giurisprudenza costituzionale sulla materia elettorale politica inaugurata dalla sentenza n. 1/2014, ma più in generale Casanova si propone un'applicazione “globale” e puntuale del principio di uguaglianza al meccanismo di trasformazione dei voti in seggi, coinvolgendo nell'indagine anche la distribuzione territoriale dei seggi stessi, quale momento inscindibile per una valutazione completa sul reale “peso” dei voti.

È vero che le questioni legate all'uguaglianza del voto “in uscita”, che richiedono per necessità di confrontarsi con i “numeri” elettorali, sono meno evidenti rispetto ad altre sempre relative alla trasformazione dei voti in seggi: per questo, elettori ed elettrici potrebbero nutrire un maggior interesse a profili psefologici diversi, sempre riconducibili ai modi in cui è possibile «making votes count»<sup>12</sup>. Chi approfondisce le elezioni dal punto di vista del diritto costituzionale (o della scienza politica), tuttavia, sembra non potersi sottrarre a queste considerazioni sul “voto uguale”: l'emergere di situazioni – quasi sempre di origine artificiale – in cui certi voti, in determinati

<sup>9</sup> F. LANCHESTER, *Voto (diritto di) (dir. pubbl.)* (voce), in *Enc. dir.*, vol. XLVI, Milano, Giuffrè, 1993, § 17 ss.

<sup>10</sup> Anche perché di quello formale si discute da tempo ben maggiore e il divieto di ogni forma di voto plurimo o multiplo è «un principio ormai consolidato nel diritto elettorale comune ai paesi europei, tanto da poter essere considerato come imprescindibile ai fini della qualificazione di un determinato ordinamento come democratico»: M. RUBECHI, *Il diritto di voto. Profili costituzionali e prospettive evolutive*, Torino, Giappichelli, 2016, 112.

<sup>11</sup> D. CASANOVA, *Eguaglianza del voto e sistemi elettorali. I limiti costituzionali alla discrezionalità legislativa*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2020.

<sup>12</sup> L'espressione è debitrice di G.W. COX, *Making Votes Count. Strategic Coordination in the World's Electoral Systems*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997 (ed. it.: *I voti che contano. Il coordinamento strategico nei sistemi elettorali*, Bologna, il Mulino, 2005).



territori o in particolari circostanze, appaiono decisamente «più uguali di altri» può far sorgere il sospetto che proprio le norme più delicate e “politiche” di un ordinamento giuridico possano minare in modo significativo la coerenza dello stesso (principio che per la Corte costituzionale è espresso proprio dal principio di uguaglianza *ex art. 3 Cost.*)<sup>13</sup>, dunque può costituire l’opportunità di segnalare al legislatore la necessità di intervenire per eliminare quella criticità.

Un primo capitolo del volume è dedicato alla ricostruzione evolutiva del concetto di rappresentanza sul piano teorico, per poi approfondire (nella seconda sezione) il rapporto tra momento elettorale e rappresentanza (politica), rilevante nella trattazione dell’opera e ormai – soprattutto dopo l’acquisizione del suffragio universale – ritenuto necessario<sup>14</sup>. Nota l’Autore che, se ogni cittadino ha diritto al voto, questi – quale soggetto della rappresentanza, in una concezione non più assimilabile a quella liberale – «non si può negare che [...] possa influenzare la decisione politica», anche al di là delle elezioni, pure per rendere più credibile l’idea che i rappresentanti decidano “in nome e per conto” dei rappresentati (che dunque non restano passivi e inerti tra un’elezione e l’altra). Ha un ruolo fondamentale la responsabilità politica degli eletti verso gli elettori: essa presuppone «un rapporto rappresentativo continuo» che consente al corpo elettorale di sottoporre a verifica l’operato degli eletti e di decidere come comportarsi al voto successivo<sup>15</sup>.

In ciò, in modo convincente Casanova introduce l’elemento territoriale, ripercorrendo la storia del collegio elettorale: esso è configurato come «lo strumento principale atto a facilitare e favorire il raccordo tra rappresentanti e rappresentati» (anche se non basta la sua previsione perché il raccordo si compia), costituendo un «criterio di strutturazione della rappresentanza politica»<sup>16</sup>, che conosce luoghi in cui «si incontrano gli interessi frazionati di una società plurale», in teoria destinati a essere riportati in Parlamento nell’ambito della citata rappresentanza<sup>17</sup>. Quanto al sistema elettorale, occorre che sia «strutturato in modo tale da permettere che venga concretamente realizzata una rappresentanza degli elettori», perché essa sia davvero democratica.

Ciò porta a interrogarsi sul funzionamento della “macchina elettorale”, a partire dall’individuazione dei collegi elettorali e della distribuzione dei seggi tra questi. La Costituzione, già in quest’ultima fase, in effetti deroga al principio di uguaglianza nella rappresentanza (da tradurre nell’assegnazione dei seggi alle circoscrizioni su base demografica, pur con la previsione di un numero minimo di eletti per il Senato): indica infatti un numero fisso di seggi per certe aree

<sup>13</sup> Corte cost., 29-30 novembre 1982, n. 204. Sulla coerenza vista dal lato dell’argomentazione giuridica, v. G. PINO, *Coerenza e verità nell’argomentazione giuridica. Alcune riflessioni*, in *Riv. int. fil. dir.*, n. 1/1998, 84-126; oltre ai classici H. KELSEN, *Teoria generale del diritto e dello stato*, Milano, Edizioni di Comunità, 1963, 409 e N. BOBBIO, *Teoria dell’ordinamento giuridico*, Torino, Giappichelli, 1960, 123, v. di recente pure R. DELUSSU, *La coerenza come principio generale dell’ordinamento giuridico*, in ID., *La coerenza dell’ordinamento giuridico: il lavoro come causa della Costituzione*, Tricase, Youcanprint, 2018, 73 ss.

<sup>14</sup> Ciò benché l’Autore ricordi le tesi che configuravano la rappresentanza anche in mancanza di organi elettivi: su tutti, in Italia, v. C. ESPOSITO, *La rappresentanza istituzionale*, in *Scritti giuridici in onore di Santi Romano*, vol. I, Padova, Cedam, 1940, 312 ss.

<sup>15</sup> Cfr. C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, tomo I, Padova, Cedam, 1975, 487 s. Casanova nota in modo condivisibile che l’avvento dei partiti, pur avendo modificato «le dinamiche della rappresentanza e della responsabilità» (anche solo guardando al ruolo dei partiti nella selezione delle candidature e nella possibilità che un rappresentante uscente non sia ricandidato), non ha fatto venir meno il ruolo di rappresentante della singola persona eletta (a patto che le norme elettorali consentano a chi vota di ponderare le proprie scelte, senza costringerlo a votare “in blocco”).

<sup>16</sup> M. LUCIANI, *Governo (forme di)* (voce), in *Enc. dir.*, Annali, vol. III, Milano, Giuffrè, 2010, 585.

<sup>17</sup> Il ruolo del collegio è ancora più importante negli ordinamenti che conoscono l’istituto del *recall*.

territoriali, senza che dai lavori preparatori – in Assemblea costituente e in sede di revisione costituzionale – emergano giustificazioni nitide<sup>18</sup>; analoga deroga riguarda l'indicazione di un numero fisso di parlamentari da eleggere nella circoscrizione Estero, prescindendo dal numero dei cittadini italiani residenti fuori dal territorio nazionale<sup>19</sup>. Casanova propone poi di rendere “più uguale” la ripartizione dei seggi tra le circoscrizioni basandola non sulla “popolazione legale”, risultante dall'ultimo censimento generale<sup>20</sup>, ma sul numero di iscritti alle liste elettorali: il criterio appare interessante (innanzitutto per la sua “attualità” rispetto al tempo delle elezioni, potenzialmente lontano rispetto a quello del censimento, anche dopo l'introduzione nel 2017 del “censimento permanente”, pubblicato ogni cinque anni), ma non è privo di aspetti problematici<sup>21</sup>.

Il libro si diffonde poi sull'individuazione dei collegi (e della loro proiezione territoriale, la circoscrizione): le considerazioni sull'uguaglianza acquistano molto peso (specie per i collegi uninominali<sup>22</sup>, ma pure per quelli plurinominali, specie quando questi – di piccole dimensioni – «non possono rispettare, nella loro conformazione, i confini dei territori amministrativi preesistenti e che quindi vanno necessariamente “disegnati” *ad hoc*»). Anche il perseguimento di una mera uguaglianza formale (“numerica”), per Casanova, potrebbe non tener conto di altri principi costituzionali: questi – anche dopo uno sguardo comparato alle esperienze di Stati Uniti<sup>23</sup>

<sup>18</sup> Evidenza a dovere l'Autore che la l. cost. n. 1/2020, che ha ridotto il numero dei parlamentari, ha contenuto il divario tra Valle d'Aosta, Molise e il resto delle Regioni (senza risolvere il problema di sotto/sovra-rappresentazione), ma di fatto ne ha creato un altro, sempre per il Senato: la scelta di attribuire il numero minimo di senatori anche alle Province autonome di Trento e Bolzano, anche qui senza che dai resoconti parlamentari emerga una spiegazione della sperequazione creata tra Trentino - Alto Adige e le altre Regioni (in particolare quelle con popolazione analoga, di molto sottorappresentate).

<sup>19</sup> Ulteriori deroghe al principio di uguaglianza finisce per creare la legge n. 459/2001, assegnando almeno un seggio a ciascuna delle quattro ripartizioni della circoscrizione Estero, senza alcuna copertura costituzionale di tale deroga alla distribuzione proporzionale alla presenza degli italiani all'estero. Correttamente l'Autore segnala un problema di scarsa rappresentatività delle persone elette all'estero, stante l'ampiezza ed eterogeneità delle ripartizioni territoriali che non aiuta a costruire una «rappresentanza delle esigenze degli elettori di quei territori» (ai quali peraltro sono stati aggiunti gli italiani temporaneamente presenti all'estero, le cui schede inviate per corrispondenza sono scrutinate – non del tutto ragionevolmente – insieme a quelle dei residenti all'estero, senza dunque che quei residenti in Italia contribuiscano a eleggere persone legate al loro territorio).

<sup>20</sup> Nel volume si ricorda la possibilità di distribuire i seggi *ex post*, in base al numero di voti validi o di votanti effettivi; si condividono però le riserve di Casanova, legate a profili di uguaglianza (sarebbero troppo sottorappresentati gli elettori di territori con molti astenuti o molte schede invalide) e a questioni tecniche (non sapere quante persone sono eleggibili crea problemi nel determinare il numero di componenti di una lista, in presenza di un sistema proporzionale o almeno a scrutinio di lista con rappresentanza delle minoranze, così come il numero di preferenze esprimibili potrebbe incidere molto sull'esito).

<sup>21</sup> L'Autore propone quest'innovazione per evitare ineguaglianze tra gli elettori dovute al «diverso numero di residenti nel collegio privi del diritto politico di elettorato attivo» (minori, stranieri, apolidi e altri soggetti privi del diritto di voto). Il rilievo coglie un punto effettivamente critico, tuttavia escludere quei soggetti anche solo ai fini della determinazione dei parlamentari spettanti a un territorio potrebbe legittimare le persone elette a non tenere minimamente conto di quei soggetti nel loro agire, al punto che non sentirebbero nemmeno di poter essere chiamate alla responsabilità politica in caso di inazione verso quelle categorie di persone (che pure non sono prive di esigenze). Di più, è bene notare che proprio il riferimento a un parametro più “realistico” e vicino nel tempo come il numero di iscritti alle liste elettorali non è in grado di sterilizzare eventuali disegni di gruppi di persone che spostassero di comune accordo la loro residenza da una circoscrizione a un'altra, col deliberato fine di far contare di più o di meno un territorio (si tratta di uno scenario non improbabile, che paradossalmente potrebbe essere scoraggiato solo dalla malpratica nazionale di cambiare le leggi elettorali – e conseguentemente il disegno di circoscrizioni e collegi – nell'ultima parte della legislatura, per cui ci sarebbe poco tempo per operazioni “migratorie” *in limine electionis*): in quel caso si dovrebbe rinunciare a un po' di contemporaneità, adottando come parametro per distribuire i seggi il numero di iscritti alle liste elettorali più risalente rispetto, per esempio, alla data di indizione delle elezioni o alla fine dell'anno precedente il voto.

<sup>22</sup> Per Casanova, *ex art.* 56 Cost., con l'opzione per i collegi uninominali «l'unico limite per il legislatore sarebbe quello di costituire collegi che non siano maggiori di più del 50% in difetto o in eccesso rispetto alla popolazione media dei collegi», ma la dottrina ha rilevato profili di incostituzionalità per collegi «marcatamente disomogenei quanto a consistenza demografica» (cfr. G. TARLI BARBIERI, *Sistemi elettorali (Camera e Senato)* (voce), in *Enc. dir.*, Annali, vol. X, Milano, Giuffrè, 2017, 917).

<sup>23</sup> La giurisprudenza della Corte suprema in materia elettorale (dagli anni '60) ha messo in luce il rapporto tra rappresentanza e uguaglianza (confermando il criterio numerico della popolazione come punto di partenza); ha però riconosciuto che il

e Regno Unito<sup>24</sup>, in cui non è previsto a livello costituzionale un principio di distribuzione dei seggi proporzionale alla popolazione – possono riguardare l’omogeneità economico-sociale e storico-culturale dei collegi, la continuità del territorio e la tutela delle minoranze linguistiche *ex art. 6 Cost.* Nel criticare (con buone ragioni) vari aspetti delle leggi elettorali italiane<sup>25</sup>, l’Autore ha segnalato che prevedere un limite percentuale al discostamento da un valore medio della popolazione di collegio non basta per ritenere rispettato il principio di uguaglianza, posto che ogni situazione richiede valutazioni caso per caso, poco prestandosi a valutazioni astratte; allo stesso modo, a volte le legittime aspettative circa il rispetto di criteri di natura territoriale devono recedere qualora queste comportino un’alterazione manifesta dell’uguaglianza formale tra collegi.

Dopo avere dato attenzione ai collegi, ci si occupa – nella seconda sezione del secondo capitolo – della formula elettorale, ma sempre in connessione con quanto detto sui collegi e con il concreto funzionamento di questi. Ricordato il maggiore rispetto dell’uguaglianza del voto da parte delle formule proporzionali<sup>26</sup> e che solo i sistemi proporzionali “puri” (assegnazione dei seggi su base proporzionale nell’unico collegio nazionale, assegnazione dei seggi nei collegi territoriali a identico quoziente e distribuzione dei non assegnati a livello nazionale, formula Hare a voto singolo trasferibile in collegio unico nazionale) garantiscano la massima uguaglianza possibile<sup>27</sup> del “peso” dei vari voti espressi, Casanova richiama il noto dibattito dottrinale sulla rilevanza dell’uguaglianza del voto “in uscita”, tra coloro che la ritengono obbligatoria e prescritta

---

principio di proporzionalità – comunque tenuto in enorme considerazione per le elezioni federali e ritenuto violato pure per scostamenti minimi non giustificati – può essere limitato da fini legittimi come il mantenimento dell’integrità di certe divisioni politiche o la previsione di collegi compatti e contigui (ma non da ragioni storiche, economiche o sociali). Specie con riguardo alle elezioni degli organi statali, si segnala la progressiva emersione di un parametro in base al quale, quando la disproporzione tra la popolazione dei collegi sia inferiore al 10%, l’onere di dimostrare che tale scostamento viola la *Equality Clause* spetta ai ricorrenti. Quanto alla «tutela dei confini amministrativi e la rappresentanza di una comunità politica o di una minoranza», Casanova rileva che negli Stati Uniti devono sì essere rispettate, «ma mantenendo come *focus* principale quello dell’eguaglianza demografica dei collegi elettorali», rilevando solo in seconda battuta, una volta rispettata l’uguaglianza nel modo ricordato.

<sup>24</sup> Nel 1944 si è precisato che la popolazione elettorale di un collegio non doveva essere superiore o inferiore alla quota media di composizione dei collegi (non nell’intero Regno, ma in ciascuna *Home Nation*, il cui numero di seggi assegnati è inversamente proporzionale rispetto al grado di autonomia riconosciuto alla *Nation*) di oltre il 25%, precisando che per quanto possibile i territori amministrativi esistenti non avrebbero dovuto essere smembrati; dal 1949, tuttavia, si è precisato che lo scostamento rispetto alla media doveva essere il minimo possibile, pur essendo prevista la salvaguardia delle entità amministrative esistenti. Questo parametro in concreto ha avuto prevalenza, in mancanza di un criterio chiaro sul piano numerico-demografico: in modo condivisibile Casanova segnala «un certo grado di ambiguità che caratterizza le regole previste dal legislatore» e che ha permesso un’interpretazione cangiante delle disposizioni in materia (si segnala peraltro un intervento assai meno rilevante dei giudici sul tema delle circoscrizioni elettorali, anche per le peculiarità del sistema giudiziario del Regno Unito). Nel 2011, in ogni caso, il *Parliamentary Voting System and Constituencies Act* ha previsto una modifica rilevante (quota elettorale media per tutti i collegi del Regno Unito, possibilità di discostarsi al massimo del 5% dalla media degli iscritti alle liste elettorali del Regno, previsione di deroghe per singole situazioni in cui il solo criterio numerico sarebbe irragionevole), ma non ancora applicata.

<sup>25</sup> In particolare, l’Autore critica il fatto che dal 1993 i sistemi elettorali abbiano previsto limiti massimi di disuguaglianza tra collegi (il 10% nel 1993, il 20% dal 2015) da calcolare sulla media legata a ogni singola circoscrizione (dai confini determinati dal legislatore) e non sulla media nazionale, consentendo così gravi diseguaglianze tra collegi appartenenti a diverse circoscrizioni. Viene stigmatizzata anche l’eliminazione del riferimento alla provincia nell’identificazione dei collegi, per il ruolo socio-politico che ha svolto e continua a svolgere. Come casi concreti di disuguaglianza Casanova cita la Valle d’Aosta (cui è sempre stato assegnato un unico seggio da eleggere con sistema maggioritario *plurality* in un collegio uninominale grande come tutta la Regione, senza alcun riferimento alla popolazione regionale, che dunque non potrebbe in alcun modo far mutare il numero dei seggi) e il Trentino - Alto Adige (che dal 1993 aveva mantenuto l’elezione dei senatori negli stessi collegi uninominali della “legge Mattarella” del 1993, determinati dalla legge n. 422/1991, ma con profonde differenze demografiche tra i diversi collegi, costituiti sulla base dei dati del censimento del 1991).

<sup>26</sup> Su cui è d’obbligo richiamare A. GRATTERI, *La formula e il risultato. Studio sulla rappresentanza proporzionale*, Milano, FrancoAngeli, 2019.

<sup>27</sup> L. PALADIN, *Il principio costituzionale d’eguaglianza*, Milano, Giuffrè, 1965, 309 parlava di «eguaglianza relativa».

implicitamente in Costituzione (così sarebbe inevitabile l'opzione per un sistema proporzionale)<sup>28</sup> e chi invece crede che non ci sia alcun vincolo costituzionale sull'uguaglianza "in uscita", restando dunque percorribili altre formule elettorali, meno rappresentative e garanti del pluralismo (caratteri comunque riconosciuti ai soli sistemi proporzionali) ma più improntate alla stabilità.

In quel dibattito, peraltro, dal 2014 si deve considerare pure la giurisprudenza costituzionale in materia elettorale<sup>29</sup> che ha valorizzato più che in passato il principio di uguaglianza del voto: essa è arrivata a sostenere che «qualora il legislatore adotti il sistema proporzionale, anche solo in modo parziale, esso genera nell'elettore la legittima aspettativa che non si determini uno squilibrio sugli effetti del voto e cioè una diseguale valutazione del "peso" del voto "in uscita"» (pur senza chiudere le porte a una disproporzionalità "non irragionevole", oltre che all'impiego di sistemi non proporzionali). L'uguaglianza del voto "in uscita" è così entrata nello scrutinio di legittimità delle norme elettorali, sia pure come parametro non legato a previsioni costituzionali, ma insito nel sistema elettorale proporzionale scelto<sup>30</sup> (ove, si è tentati di dire, così sia stato "dichiarato" dai proponenti<sup>31</sup>); ciò significa che l'argomento non dovrebbe essere considerato nel giudizio su un sistema maggioritario. L'Autore, però, non è convinto della correttezza di questa posizione (mentre pure gran parte della dottrina crede che di uguaglianza del voto "in uscita" si possa parlare solo con riguardo ai sistemi di natura proporzionale), ritenendo piuttosto che qualunque sistema elettorale debba essere «valutato secondo il metro dell'uguaglianza del voto», dando per presupposto che l'art. 48 Cost. abbia «portata prescrittiva per il legislatore».

Casanova arriva a questo risultato proponendo una diversa lettura dell'uguaglianza del voto, valorizzando le peculiarità di ciascun sistema elettorale, a partire non tanto dalla formula, ma dalla

<sup>28</sup> Cfr. soprattutto C. LAVAGNA, *Il sistema elettorale nella Costituzione italiana*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 3/1952, 849-875; più di recente hanno ritenuto la rappresentanza democratica realizzabile solo con il sistema proporzionale G.U. RESCIGNO, *Democrazia e principio maggioritario*, in *Quad. cost.*, n. 2/1994, 221; L. CARLASSARE, *Maggioritario*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2008. Particolarmente interessante era la tesi contenuta in G. FERRARA, *Alcune osservazioni su popolo, Stato e sovranità nella costituzione italiana*, in *Rass. dir. pubbl.*, n. 2/1965, 274 ss., in base alla quale l'opzione inevitabile per il proporzionale sarebbe invece dovuta all'eguale concorso dei partiti alla determinazione della politica nazionale ex art. 49 Cost., in una lettura della disposizione qui attenta soprattutto ai profili della democrazia *tra e dei* partiti.

<sup>29</sup> Sulle sentenze nn. 1/2014 e 35/2017, nell'enorme messe di contributi di dottrina, si vedano quelli ospitati da questa *Rivista*.

<sup>30</sup> Riflessioni generate, tra l'altro, dalla giurisprudenza in materia elettorale del *Bundesverfassungsgericht*; cfr. anche A. GRATTERI, *Il diritto straniero e la comparazione nelle motivazioni della Corte costituzionale: il caso delle "sentenze elettorali"*, in M. D'AMICO, F. BIONDI (a cura di), *La Corte costituzionale e i fatti: istruttoria ed effetti delle decisioni*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018, 229-240. Sulla giurisprudenza costituzionale in materia elettorale, in chiave nazionale e comparata, v. di recente G. DELLEDONNE, *Costituzione e legge elettorale. Un percorso comparatistico nello Stato costituzionale europeo*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2019, 137 ss.

<sup>31</sup> Ci si permette questa riflessione perché, come si è già detto in più occasioni (anche su questa *Rivista*), la decisione della Corte costituzionale nel 2014 è stata influenzata dal fatto che fin dall'inizio il sistema elettorale delineato dalla legge n. 270/2005 era stato qualificato da chi ha concorso a (de)formarlo come "proporzionale con premio di maggioranza" e questa *vulgata* si è conservata, soprattutto grazie alla previsione delle liste come unico strumento di candidatura. Il fatto è che – come alcune voci autorevoli rilevano da tempo, a partire da A. AGOSTA, *Dal bipolarismo assoluto al bipartitismo tendenziale. Attraverso il proporzionale*, in AA.VV., *La riforma elettorale*, Firenze, Passigli, 2007, 143-153, ma v. pure M. VOLPI, *Riforma elettorale e rappresentanza*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2012 – la "legge Calderoli", con il suo meccanismo *majority assuring* del premio di maggioranza pronto a scattare in ogni caso, di proporzionale non aveva nulla, dovendosi piuttosto parlare di un sistema maggioritario, con ripartizione proporzionale dei seggi tra le liste delle coalizioni e con rappresentanza delle minoranze. Correttamente Casanova dà conto di queste posizioni, pur non prevalenti in dottrina. Lo stesso Autore non nasconde – e si concorda con questa tesi – che la sentenza n. 1/2014 ha rischiato di dare fin troppo peso alle aspettative degli elettori (specie ove non risultino fondate, ad esempio andando oltre l'attesa «che i meccanismi distorsivi del voto non alterino completamente il risultato della scelta degli elettori in termini di seggi»: così G. SCACCIA, *Riflessi ordinamentali dell'annullamento della legge n. 270 del 2005 e riforma della legge elettorale*, in *Forum Quad. cost.*, s.d., 2014, 4). La Corte non ha peraltro chiarito in che misura tali aspettative possano essere ragionevolmente limitate (né la risposta si trova nella sentenza n. 35/2017, che di aspettative dell'elettore non parla più).



conformazione dei collegi. Posto che padri e madri costituenti non vollero esplicitare nel testo della Costituzione alcuna preferenza per un sistema elettorale, per l'Autore ogni voto deve avere lo stesso valore aritmetico, chiunque (e dovunque) lo esprima, chiunque lo riceva; esisterebbero ancora voti che “non contano” perché non producono rappresentanti, ma ciò accadrebbe in base a un meccanismo *standard* e ragionevole. Quell'identità di valore, tuttavia, per Casanova non dovrebbe essere riferita all'intero territorio nazionale, suddiviso in collegi, ma ai voti espressi dalle elettrici e dagli elettori di *ogni singolo collegio*. Solo i componenti del corpo elettorale riconducibili al medesimo collegio, infatti, potrebbero essere considerati “uguali” *ex art. 3, comma 1 Cost.* (dunque in senso formale), dal momento che davanti a sé trovano gli stessi candidati: votanti di collegi diversi, di fatto, trovandosi in territori diversi e dovendo scegliere tra aspiranti eletti differenti, «sono inseriti all'interno di procedimenti elettorali differenti», non assimilabili.

Ogni valutazione sull'uguaglianza “in uscita” del voto, dunque, dovrebbe svolgersi nell'ambito del singolo collegio (uninomiale o plurinomiale che sia), senza avere come parametro il livello nazionale. Sempre in ciascun collegio, poi, dev'essere applicato il principio maggioritario elettorale, in base al quale – proprio sulla base del fatto che i voti espressi valgono tutti allo stesso modo – chi ottiene più voti dev'essere eletto (come candidato più votato in un collegio uninominale maggioritario, come lista più votata che dunque merita più eletti in base ai voti ottenuti con un sistema proporzionale). Gli stessi collegi, però, dovrebbero risultare uguali tra loro, nel senso che a ciascuno dovrebbe applicarsi la medesima formula elettorale, senza che sia diversificata nelle varie aree territoriali<sup>32</sup> (e, ove fosse adottato un sistema misto che preveda una quota di seggi assegnata con formula maggioritaria e la restante con quota proporzionale<sup>33</sup>, la legge dovrebbe «mantenere la medesima quota all'interno di tutti i collegi elettorali»).

Sulla base di queste riflessioni, Casanova passa in rassegna i vari sistemi elettorali conosciuti e praticati, sottoponendoli al “test del voto uguale”: esso, oltre ai tre elementi appena visti (uguaglianza aritmetica dei voti a livello di collegio, applicazione del principio maggioritario elettorale in ogni collegio, applicazione della medesima formula in ogni collegio), valuta la ragionevolezza di altri elementi, caso per caso, per verificare l'effettiva uguaglianza. Partendo dai sistemi “monolivello” superano così il test, tra i sistemi con voto alla persona, quelli basati su collegi uninominali maggioritari (che adottino una formula *plurality*, *majority* o a voto alternativo), poiché in ogni singola competizione di collegio è garantito identico “peso” a tutti i voti espressi e ricevuti e la persona eletta nel singolo collegio è risultata la più rappresentativa per quel territorio. Più criticità presentano i sistemi con collegi plurinominali ma con voto alla persona, specie quelli nei quali all'elettore venga permesso più di un voto (fino al numero di persone da eleggere), poiché ciò consente la sovrarappresentazione di alcuni elettori rispetto ad altri<sup>34</sup>; è considerato più in linea con la sposata concezione dell'uguaglianza il sistema a voto singolo

<sup>32</sup> A meno che, come nota l'Autore, «il legislatore adotti formule diverse per concedere, al contrario, un'eguale possibilità di rappresentanza ai diversi collegi elettorali», in presenza di una norma costituzionale che consenta tale differenziazione (il che, in Italia, è limitato alle minoranze linguistiche da tutelare *ex art. 6 Cost.*), senza però comprimere troppo gli altri canoni.

<sup>33</sup> Sui quali, sul piano giuridico, è importante vedere L. TRUCCO, *Democrazie elettorali e stato costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2011, 403 ss.

<sup>34</sup> Il problema si riduce nel caso di voto singolo non trasferibile (o voto unico), ma emergono altre criticità sul piano degli squilibri che potrebbero aversi nel singolo collegio.

trasferibile (dunque con formula Hare), poiché anche se chi vota esprime più preferenze graduate, il “voto che conta” è uno soltanto e ha lo stesso valore degli altri.

Tra i sistemi con voto alla lista, il giudizio è completamente negativo per i sistemi maggioritari integrali (in cui i seggi in palio si attribuiscono in blocco alla lista vincente), perché a fronte dei voti inefficaci perché rimasti senza rappresentanza ci sono i voti (alla lista che vince) che di fatto sono plurimi. Quanto ai (più comuni) sistemi proporzionali con voto di lista, l'uguaglianza dei voti all'interno di ciascun collegio richiede almeno che sia applicato lo stesso meccanismo a ogni lista; Casanova, in più, ritiene che le formule troppo selettive (come quelle del divisore con primo divisore superiore a 1) o troppo poco selettive (come certe formule che impiegano il quoziente e fanno dipendere il risultato dai resti, valori non determinati dal voto degli elettori) risultino irragionevoli e, dunque, non rispettose dell'uguaglianza del voto (e, in definitiva, nemmeno del canone della proporzionalità). L'Autore affronta poi il delicatissimo tema delle “soglie implicite di sbarramento” (che acquistano molto peso nei collegi a *magnitudo* minore), ritenendo che in sé non creino problemi di uguaglianza perché i voti espressi hanno tutti lo stesso valore nel procedimento che porta ad attribuire i seggi alle liste (ma la ragionevolezza di tali soglie dev'essere valutata alla luce del concreto disegno dei collegi, che – in un giudizio da esprimere caso per caso – deve risultare a sua volta ragionevole).

Con riguardo ai sistemi elettorali con premio, il giudizio è molto severo su quelli che non prevedono una soglia di accesso (anche se formalmente «la formula matematica di per sé “pesa” i voti tutti allo stesso modo»), poiché il suffragio di chi vota subisce un trattamento diverso “in uscita” solo sulla base della forza politica cui il voto è stato indirizzato. La censura peraltro non muta particolarmente qualora l'attivazione del premio sia subordinata al raggiungimento di una soglia, perché comunque la legge dà più valore ai voti espressi per le liste di maggioranza rispetto agli altri. I casi in cui sia previsto un premio di maggioranza all'esito di un secondo turno di votazione, poi, presentano ulteriori profili critici sul piano dell'uguaglianza del “peso” dei voti espressi e su quello della rappresentanza, che «al secondo turno “scompare”» perché non ci sono più persone determinabili da eleggere ma forze politiche cui attribuire un premio<sup>35</sup>. Quanto invece ai sistemi elettorali maggioritari con premio di maggioranza (evocati, ma poco praticati), essi apparirebbero illegittimi soprattutto perché l'assegnazione del premio farebbe comunque “pesare” di più il voto degli elettori che hanno fatto attribuire il premio rispetto a quello altrui (e lo stesso potrebbe dirsi se in ipotesi si attribuissero al corpo elettorale un voto per il collegio maggioritario e uno per l'assegnazione del premio). Per l'Autore non è conforme a Costituzione neanche il particolare tipo di premio rappresentato dalla “tribuna” concessa alle minoranze per contenere i casi in cui una forza o una coalizione vincono “troppo”, onde non comprimere la rappresentanza delle minoranze: pure qui si produrrebbero distorsioni dei principi della democrazia rappresentativa.

<sup>35</sup> Casanova nota che pure una misura correttiva, che preveda di presentare al secondo turno specifici candidati che si contendano la parte dei seggi, non risolverebbe il problema dell'uguaglianza dei voti (e, si aggiunge, creerebbe nuovi problemi in sede di procedimento elettorale preparatorio, costringendo o a presentare già in prima battuta candidati per il primo e per il secondo turno, proponendo così nomi diversi, o a prevedere una nuova presentazione delle candidature, rendendo a quel punto molto complesso svolgere il secondo turno due settimane dopo il primo, *comme d'habitude*).

Quanto ai sistemi misti, è essenziale che le formule combinate non siano in contrasto con l'uguaglianza del voto, ma gli aspetti critici emergono soprattutto quando si cerca di correlare i risultati ottenuti nelle due parti, ovviamente guardando a come si è regolata la materia in concreto. Ad esempio, nel sistema elettorale vigente per il Parlamento, il singolo voto di chi riesce a far eleggere un candidato di lista o coalizione nel collegio uninominale vale anche per l'elezione di qualche soggetto nella quota proporzionale (un valore doppio rispetto a quello di chi non ha eletto alcun candidato di collegio e contribuisce solo al risultato della lista o delle liste votate); questi problemi si possono evitare disgiungendo nettamente i voti oppure prevedendo un meccanismo di scomputo (o, come lo si è chiamato in pratica, «scorporo») che non consenta ai voti che hanno consentito la vittoria nel collegio uninominale di valere una seconda volta, mentre combinando l'applicazione dei due congegni si rischia seriamente di vulnerare l'uguaglianza “in uscita dei voti”, perché si finisce per “annichilire” anche i suffragi proporzionali di chi ha votato la lista cui è collegata una persona candidata nel collegio uninominale, senza però aver sostenuto quest'ultima<sup>36</sup>. Con riguardo alle soglie di sbarramento manifeste, infine, esse vengono lette come «una limitazione *esplicita* del principio d'eguaglianza del voto da parte del legislatore ordinario» (e la percentuale di elettorato esclusa *ab initio* dalla rappresentanza, specie in caso di soglia elevata e di quadro politico frammentato, può essere di un certo rilievo); il problema non è certo risolto qualora, nell'ambito di un sistema che prevede il collegamento in coalizione, si configuri un “ripescaggio” della miglior lista coalizzata che non ha raggiunto la soglia<sup>37</sup> o si precisi che anche i voti delle liste sottosoglia concorrono alla cifra elettorale della coalizione e possono dunque tradursi in seggi per le liste che invece hanno superato lo sbarramento<sup>38</sup>.

<sup>36</sup> Ciò di fatto accadeva con riguardo al sistema tracciato dalla legge n. 277/1993 per la sola Camera, in cui era previsto il voto su due schede, ma anche lo scorporo parziale (non totale come per il Senato, che prevedeva invece l'uso di una sola scheda) ai danni della lista cui era collegato il candidato vincitore del singolo collegio uninominale, collegamento obbligatorio per legge: in quel modo, i partiti minori non schiacciarono troppo i partiti minori, anche se ovviamente dovettero rinunciare a non pochi seggi. Com'è noto, uno stratagemma elettorale sperimentato su scala ridottissima nel 1994 e in modo più ampio nel 1996 (con il collegamento “fittizio” di candidati nei collegi uninominali a liste proporzionali diverse dalle proprie e che non avrebbero raggiunto il 4%) nel 2001 divenne “scientifico” e sistematico, generando la pratica delle “liste civetta” (v. L. SPADACINI, *Regole elettorali e integrità numerica delle Camere. La mancata assegnazione di alcuni seggi alla Camera nella XIV Legislatura*, Brescia, Promodis Italia, 2003, 23 ss.), create *ad hoc* – cercando di dar poco nell'occhio, anche sul piano grafico, per non rischiare di drenare voti – per neutralizzare il meccanismo dello scorporo e consentire ai partiti maggiori di Casa delle Libertà e Ulivo di ottenere nella quota proporzionale il maggior numero di seggi possibili (a danno delle forze minori, interne e soprattutto esterne ai poli). Prima e dopo le elezioni furono voci si scagliarono contro tale espediente, ritenuto furbesco se non “truffaldino”: tuttora non è facile parlarne bene (pure perché l'abuso fatto dal centrodestra di quel mezzo, insieme alle multicandidature con plurielezione, fece conquistare a Forza Italia seggi *ultra vires*, che non si poterono assegnare e costrinsero la Camera a operare senza il *plenum* nella XIV Legislatura). Si deve però ammettere che, alla luce delle considerazioni di Casanova, il ricorso alle “liste civetta” – pur essendo stato compiuto per ragioni comprensibili, ma tutt'altro che nobili – finiva per creare una situazione di maggiore uguaglianza “in uscita del voto”, evitando l'applicazione contemporanea di scorporo e doppio voto. Ciò, peraltro, si sarebbe potuto ottenere abolendo direttamente lo scorporo, cosa cui puntava parte del centrodestra e che era stata dichiarata in modo (e su sfondo) candido nel contrassegno della lista «Per l'abolizione dello scorporo, per la stabilità di governo. No ai ribaltoni». La lista scontava una certa incoerenza comunicativa: indicava l'abolizione dello scorporo come fine (*petitum* mediato), ma era nata con il reverso obiettivo (*petitum* immediato) di “sterilizzarlo”; l'effetto, in ogni caso, era “fare il pieno”.

<sup>37</sup> Casanova ricorda giustamente che può essere esclusa dal *repêchage* una lista che non è risultata la “miglior perdente” di una coalizione, ma che ha ricevuto più voti di formazioni ripescate in altre compagini elettorali (com'è accaduto con la “legge Calderoli”; altri profili di lesione del “voto uguale”, in quel caso, erano legati alle soglie più favorevoli per le liste coalizzate).

<sup>38</sup> Ciò, anzi, crea ulteriori profili di criticità, che si preveda l'assegnazione di un premio di maggioranza alla coalizione che ha ottenuto più voti, grazie all'apporto di tutte le liste coalizzate (com'era con la “legge Calderoli”) o che sia prevista la distribuzione dei seggi *in primis* alle liste non collegate e alle coalizioni, computando per queste ultime i voti di tutte le liste che abbiano superato l'1% (così dispone tuttora la “legge Rosato-*bis*”). In entrambi i casi, i voti indirizzati alle liste sottosoglia non

Uno spazio è dedicato anche ai sistemi elettorali “multilivello”, quelli in cui la trasformazione dei voti in seggi non avviene per intero all’interno del collegio elettorale in cui si vota, ma almeno in parte un diverso (superiore) livello territoriale. Si tratta di meccanismi noti nell’ordinamento italiano – adottati in particolare per le elezioni politiche – e che hanno già mostrato vari profili critici, in particolare con i fenomeni di “slittamento” dei seggi tra collegi plurinomiali diversi, a causa del funzionamento dei vari meccanismi scelti e della loro combinazione (distribuzione nazionale, eventuale premio di maggioranza, dimensione dei collegi): ciò ha portato pure a sovrarappresentare o sottorappresentare alcuni territori, con intuibili conseguenze – visto quanto sostenuto da Casanova nel suo volume – sull’uguaglianza del voto “in uscita”. Ha così buon gioco l’Autore a mettere in luce le violazioni che questi sistemi elettorali (anche quelli in cui, vigente un sistema proporzionale a distribuzione territoriale, solo il recupero dei resti avviene a livello superiore) apportano al principio del “voto uguale”, non potendosi nemmeno instaurare una corretta rappresentanza politica ed essendo i vari problemi aggravati dalla previsione di soglie di sbarramento. La Corte costituzionale, nella sentenza n. 35/2017, ha ricordato che la ripartizione dei seggi in proporzione alla popolazione è sancita nella Carta anche per evitare che essa «possa successivamente esser derogata, al momento della assegnazione dei seggi alle diverse liste nelle circoscrizioni, sulla base dei voti conseguiti da ciascuna di esse»; il giudice delle leggi non ha peraltro ritenuto che le traslazioni di seggi siano in sé tutte illegittime, ma ciò per l’Autore della monografia non fa venir meno i problemi sul piano dell’uguaglianza (anche in caso di slittamenti del tutto imprevedibili e non “selettivamente favoriti”)<sup>39</sup>. Più interessante, o almeno con ridotti problemi di uguaglianza “in uscita”, sono risultati i sistemi in cui la trasformazione dei voti in seggi avveniva a livello territoriale, mentre il recupero dei resti si svolgeva in un collegio elettorale nazionale, con candidature comunque sottoposte al corpo elettorale.

L’ultima parte del volume di Daniele Casanova analizza il rapporto tra uguaglianza del voto e stabilità, vista sia come dialettica Parlamento-Governo sia come dinamica parlamentare efficiente. Secondo la sentenza n. 1/2014, i principi costituzionali della rappresentatività delle Camere e del “voto uguale” possono bilanciarsi con gli obiettivi della stabilità del governo e della rapidità del processo decisionale (anche se per la dottrina si è di fronte a un bilanciamento “asimmetrico”, senza la netta indicazione del fondamento costituzionale nel secondo caso<sup>40</sup>), ma il bilanciamento dev’essere ragionevole<sup>41</sup>. Se, per la dottrina, la stabilità che potrebbe limitare i citati principi costituzionali si identifica solo nel rafforzamento della maggioranza in grado di sostenere a lungo il Governo (e non anche nella stabilità della democrazia), per l’Autore sono di certo irragionevoli i sistemi elettorali che, a fronte di un sacrificio dell’uguaglianza del voto (giudicato comunque in modo negativo, come si è visto), non garantiscono (né favoriscono per forza) neanche il formarsi

---

producono alcun effetto per quelle formazioni, ma continuano a produrlo per altre che non sono state scelte da chi ha espresso quei voti, dunque il rapporto di rappresentanza politica si crea con soggetti diversi rispetto a quelli voluti da elettrici ed elettori.

<sup>39</sup> Il volume, di più, segnala problemi anche all’interno dei singoli collegi, diversi per i vari tipi di sistema configurabili.

<sup>40</sup> C. PINELLI, *Bilanciamenti su leggi elettorali (Corte cost. nn. 1 del 2014 e 35 del 2017)*, in *Dir. pubbl.*, n. 1/2017, 221-228, spec. 227; nella monografia si dà conto delle perplessità della dottrina sulla possibilità di attenuare principi e diritti costituzionali (specie quello al “voto uguale”) con un obiettivo di natura costituzionale (relativo al rapporto di fiducia tra Parlamento e Governo).

<sup>41</sup> Per la Corte Edu, invece (*Saccomanno e a. c. Italia*, ric. n. 11583/2008, sent. del 13 marzo 2012) la stabilità era sufficiente a giustificare l’introduzione di un premio di maggioranza non assistito da una soglia (peraltro non ritenuto pregiudizievole dell’equilibrio con la rappresentanza).



di una maggioranza stabile<sup>42</sup>; lo stesso vale, nei contesti di bicameralismo paritario, per le scelte di due sistemi elettorali per le Camere che non siano «*sostanzialmente identici*», cosa che in Italia al momento pare inevitabile (l'art. 57 Cost. prevede ancora un Senato eletto su base regionale).

Il bilanciamento in effetti si potrebbe avere – almeno in linea teorica – nei sistemi che prevedono un premio senza soglia, o in quelli con soglia che assegnino alle forze politiche beneficiarie un numero di seggi superiore alla maggioranza assoluta della Camera rappresentativa; Casanova però ricorda come la stabilità politica della maggioranza di governo, per varie ragioni, sia impossibile da garantire o da mantenere con certezza nel tempo, dunque anche in questo caso compressioni dell'uguaglianza del voto sarebbero irragionevoli (e anche con riferimento alle soglie di sbarramento, l'Autore contesta che si tratti dello strumento più ragionevole per contenere la frammentazione parlamentare, altro obiettivo costituzionalmente legittimo, ma è lecito dubitare – con Casanova – che una maggiore selettività all'ingresso si traduca automaticamente in stabilità). Risulterebbero accettabili solo i sistemi maggioritari (a uno o due turni) o il sistema proporzionale “a effetti maggioritari” (sullo stile di quello spagnolo) che favorirebbero una razionalizzazione dell'offerta politica – pur non garantendo la formazione di una maggioranza stabile e duratura – senza sacrificare (troppo) la rappresentanza.

Dalla lettura del volume di Casanova emerge l'immagine di un legislatore che – in Italia – può contrare su una discrezionalità in materia elettorale assai meno ampia di quanto la materia (decisamente “politica”) potrebbe far pensare, se si prende realmente “sul serio” l'uguaglianza del voto (“in uscita”, oltre che “in entrata”) e se ne traggono tutte le conseguenze possibili. L'esigenza di garantire la perfetta uguaglianza “aritmetica” di ciascun voto all'interno di ogni collegio (unico ambito territoriale e ideale in cui i membri del corpo elettorale e i voti da loro espressi per il medesimo *bouquet* di candidature possono ritenersi, a certe condizioni, davvero “uguali”) fa escludere dal novero delle scelte praticabili in materia di sistemi elettorali un numero significativo di opzioni praticate in passato o attualmente. In tempi come questi, in cui – soprattutto dopo la riduzione del numero dei parlamentari – si parla di nuovo di modifiche alla legge elettorale (non è dato sapere con quali concrete possibilità che queste avvengano e in quale direzione vadano), le riflessioni contenute nella monografia appena analizzata, sviluppate con ampiezza e con solide argomentazioni<sup>43</sup>, sono sicuramente da tenere in debita considerazione. Non è affatto detto, in realtà, che il legislatore voglia tenerne conto (poiché, nel suo «*ipercinetismo*»<sup>44</sup> in materia elettorale, ha dimostrato di badare più ad alcuni interessi di parte che a profili rilevanti sul piano della legittimità costituzionale e, soprattutto, di voler approfittare in pieno della discrezionalità ampia che ritiene di avere); è invece certo che ne terranno ampiamente conto coloro che, dopo

<sup>42</sup> È il caso dei sistemi maggioritari con premio alla lista o con premio attribuito – con o senza soglia – in collegi infranzionali, i sistemi con un numero fisso di seggi come premio di maggioranza e quelli che misti collegano assai strettamente l'elezione nei collegi uninominali e quella nei collegi plurinominali.

<sup>43</sup> Nell'indubbio approfondimento del lavoro di studio, sarebbe stato ancora più apprezzabile trovare qualche riflessione specifica, oltre che sul ruolo dei collegi e della formula elettorale in senso stretto, anche sul tipo di scheda, altro elemento che è individuato come costitutivo dei sistemi elettorali da riconosciuta dottrina (F. LANCHESTER, *Gli strumenti della democrazia. Lezioni di Diritto costituzionale comparato*, Milano, Giuffrè, 2004, 180 ss.): è molto probabile che da quell'analisi sarebbero scaturite considerazioni altrettanto interessanti e sfidanti (per chi studia il diritto costituzionale e per chi lo applica).

<sup>44</sup> F. LANCHESTER, *L'ipercinetismo e la giurisdizione*, in questa *Rivista*, n. 3/2017 (sezione «Legge elettorale e conflitto di attribuzione tra i poteri dello Stato»).

l'apertura mostrata dalla Corte costituzionale nell'accettare lo strumento dell'azione di accertamento sul diritto di elettorato per poter sottoporre a sindacato di legittimità le norme elettorali<sup>45</sup>, sono già pronti a percorrere la via giudiziaria per far arrivare al giudice delle leggi i nuovi dubbi di costituzionalità sulle norme elettorali, anche dal punto di vista dell'uguaglianza.

### **3. Al di là delle elezioni: le strade della partecipazione offline e online per accrescere l'uguaglianza (leggendo De Tullio)**

Indubbiamente quella elettorale può essere considerata – oltre che una delle forme classiche di esercizio della sovranità popolare, sia pure come democrazia rappresentativa – l'occasione più consistente di partecipazione. Non è però certo l'unica praticata o configurabile: ciò è sicuramente un bene, anche considerando che la rappresentanza politica, così come la si è conosciuta e la si conosce, non nasconde i suoi limiti sul piano dell'uguaglianza; occorre dunque individuare canali partecipativi che non si sostituiscano a questa, ma si affianchino per poterla rendere più compiuta.

Parte da qui la monografia di Maria Francesca De Tullio *Uguaglianza sostanziale e nuove dimensioni della partecipazione politica*<sup>46</sup>, pubblicata da Editoriale Scientifica nell'aprile del 2020 (sempre nella collana «Sovranità, Federalismo, Diritti» diretta da Giorgio Grasso). Il primo capitolo si occupa espressamente della «crisi della rappresentanza»: l'Autrice riparte dai cardini della rappresentanza stessa, in particolare dalle sue garanzie costituzionali, quelle che consentono alle istanze del corpo elettorale di avere spazio nell'«agenda» di chi detiene il potere. Le disposizioni della Costituzione sul voto<sup>47</sup> e sui partiti hanno un ruolo fondamentale in tutto ciò, assieme ad altre più legate all'esercizio del mandato parlamentare. Il divieto di mandato imperativo *ex art. 67 Cost.* sta, per l'Autrice, «al crocevia [...] cioè tra il potere decisionale dei rappresentanti e il controllo pubblico sugli stessi»; a loro volta, i partiti (con altri corpi intermedi) dovrebbero svolgere il ruolo di «necessari anelli di congiunzione tra governanti e governati», dunque tra le due parti della rappresentanza, ma proprio i partiti hanno fatto sì che le persone elette rispondessero in buona parte a loro, finendo per creare un vincolo diverso da quello escluso dall'art. 67. La crisi e la sopraggiunta debolezza dei partiti hanno poi avuto ricadute sullo stato di salute della democrazia<sup>48</sup>.

Che la dimensione rappresentativa non bastasse, in realtà, era chiaro fin dall'inizio dell'Italia repubblicana: lo dimostra l'inserimento in Costituzione, tra le forme di esercizio della sovranità

<sup>45</sup> Ciò vale, naturalmente, con riferimento alle sentenze nn. 1/2014 e 35/2017 (sui percorsi che, in precedenza, non erano riusciti a far arrivare al giudice delle leggi i ritenuti vizi delle norme elettorali, v. volendo G. MAESTRI, *Orizzonti di tecnica elettorale: problemi superati, irrisolti ed emersi alla luce della sentenza n. 35 del 2017*, in questa *Rivista*, n. 2/2017), ma occorre considerare anche la recentissima sentenza n. 48/2021, che ha ammesso quel sistema di accesso anche per profili attinenti all'elettorato passivo (L. TRUCCO, *Diritti politici fondamentali: la Corte spinge per ampliare ulteriormente la tutela (a margine della sent. n. 48 del 2021)*, in *Consulta Online*, n. 1/2021, 283-287 e, volendo, G. MAESTRI, *Firme ed esenzioni: nulla cambia, ma si apre la via per i ricorsi pre-voto*, in *Isimbolidelladiscordia.it*, 27 marzo 2021).

<sup>46</sup> M.F. DE TULLIO, *Uguaglianza sostanziale e nuove dimensioni della partecipazione politica*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2020.

<sup>47</sup> La cui uguaglianza e personalità sono fissate anche per impedire «ogni legge che si discosti dal principio dell'universalità del suffragio e dalla prospettiva del massimo allargamento del corpo elettorale» (D. NOCILLA, L. CIAURRO, *Rappresentanza politica* (voce), in *Enc. dir.*, vol. XXXVIII, Milano, Giuffrè, 1987, 543-609, spec. 583).

<sup>48</sup> V. di recente A. MORELLI, *Rappresentanza politica e libertà del mandato parlamentare*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018.

popolare, degli istituti del *referendum* e dell'iniziativa legislativa popolare<sup>49</sup>, previsti – così scrive De Tullio – quale «necessario complemento della rappresentanza, per evitare di marcare una distanza eccessiva dagli elettori, che sarebbe potuta esplodere in forme di delegittimazione degli organi pubblici». Ciò ha reso la rappresentanza un luogo in cui convivono delegazione e partecipazione: questo dovrebbe assicurare una sufficiente «flessibilità» della rappresentanza, ma in teoria anche perseguire mediante essa un approccio inclusivo, in nome dell'uguaglianza sostanziale.

Chi vuole avere voce in capitolo nelle decisioni deve poterlo fare in condizioni di uguaglianza<sup>50</sup> (e non solo votando) e con un coinvolgimento ampio, ma occorre anche la consapevolezza che concorrere alle decisioni ha un costo<sup>51</sup>: per partecipare occorre essere informati e questo richiede tempo ed energie da distogliere da attività remunerative, il che può dissuadere dal partecipare chi non può permettersi di guadagnare meno per vivere. La capacità di perseguire l'uguaglianza sostanziale (sul piano sociale ed economico, su scala territoriale) diventa così la preconditione per una maggiore e più piena partecipazione e per lo stesso esercizio della sovranità popolare<sup>52</sup>. Tornando all'art. 48 Cost e all'uguaglianza del voto di cui si è detto, toccherebbe proprio ai partiti renderla più concreta e inclusiva, coinvolgendo il maggior numero di persone possibili e facendo da tramite con i loro gruppi parlamentari perché le istanze della “base” possano trovare spazio nella sede della decisione, in coerenza col disposto dell'art. 49 Cost. La crisi che investe i partiti fa però sì che questi non siano di fatto più in grado di creare «spazi di uguaglianza». Occorrono altre letture, con uno sguardo sistematico attento e votato alla realtà.

Il concetto chiave da cui parte De Tullio è il libero mandato dei parlamentari, inteso come mandato sciolto da interessi particolari (degli elettori che hanno determinato l'elezione o del partito di riferimento) e legato all'interesse generale: un concetto, questo, non facile da individuare con nitidezza. L'Autrice segue la lezione di Santi Romano, per cui l'interesse generale si interpreta «in relazione alla maggior coerenza rispetto a principi e valori costituzionalmente sanciti e tutelati»<sup>53</sup> (a partire dagli artt. 2 e 3 Cost.), evitando la trappola degli interessi particolari e dell'ingerenza dell'esecutivo sul legislativo. Anche questo, però, oggi pare lontano dall'inverarsi: correttamente il volume riconosce l'esistenza di un «mandato imperativo di governo»<sup>54</sup>, in base al quale il Parlamento si trova di fronte all'agenda dettata dal governo, il cui rispetto è “necessitato” mediante l'opera dei vertici dei partiti. Questi, peraltro, sono cambiati da tempo: la progressiva “maggioritarizzazione” del sistema, avviata in risposta alle criticità addebitate alle formule proporzionali (ma si è visto con quali effetti sull'uguaglianza dei voti in certe circostanze),

<sup>49</sup> Su questa, purtroppo marginalizzata in pratica, v. C. BOVA, *L'iniziativa legislativa popolare in Italia e in Svizzera*, Padova, Cedam, 2012; N. RODEAN, *Iniziativa (legislativa) popolare. Profili di diritto costituzionale nel labirinto europeo*, Milano, FrancoAngeli, 2014.

<sup>50</sup> Cfr. B. MANIN, *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, Flammarion, 1996, 217-221 (ed. italiana: *I principi del governo rappresentativo*, Bologna, il Mulino, 2017); M. LUCIANI, *Art. 75*, in G. BRANCA, A. PIZZORUSSO (diretto da), *Commentario della Costituzione (La formazione delle leggi. Tomo I, 2)*, Bologna-Roma, Zanichelli - Il Foro Italiano, 2005, 63-65.

<sup>51</sup> Come in generale l'esercizio e la garanzia di vari diritti, se non di tutti: doveroso in ciò, guardando soprattutto ai costi “monetizzabili”, citare S. HOLMES, C.R. SUNSTEIN, *Il costo dei diritti. Perché la libertà dipende dalle tasse*, Bologna, il Mulino, 2000.

<sup>52</sup> Ciò emerge con grande chiarezza in C. MORTATI, *Art. 1*, in G. BRANCA (diretto da), *Commentario della Costituzione (Principi fondamentali)*, Bologna-Roma, Zanichelli - Il Foro Italiano, 1975, 1-50, spec. 9-10.

<sup>53</sup> S. ROMANO, *Lo Stato moderno e la sua crisi*, ed. orig. 1909, ora in ID., *Lo Stato moderno e la sua crisi. Saggi di diritto costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1969, 3.

<sup>54</sup> L'espressione è stata coniata da G. AZZARITI, *Il rapporto partito-eletto: per un'interpretazione evolutiva dell'art. 67 della Costituzione*, in *Pol. dir.*, n. 3/2013, 288.

ha indotto un'opzione per soluzioni più "immediate" e ha costituito la base per il fenomeno della personalizzazione della politica, con ricadute sulla formazione e "gestione" delle compagini in Parlamento<sup>55</sup>. Nessuno di questi fenomeni è parso molto rispettoso del libero mandato, né è andato a vantaggio della qualità della rappresentanza (e nemmeno della stabilità e durata degli esecutivi), ma ha solo rafforzato il Governo, la sua posizione e la sua tendenza a comprimere gli spazi di discussione e le possibilità di intervento dell'opposizione.

Secondo De Tullio, il modo migliore per mutare la situazione non è affidarsi a forme di mandato imperativo popolare (qual il *recall*)<sup>56</sup>, ma cercare altri canali di rapporto elettori-eletti che restituiscano al Parlamento rappresentatività rigenerando il libero mandato (ma avendo sempre come "stella polare" l'art. 3, comma 2 Cost.) e, allo stesso tempo, perseguire altre strade di partecipazione popolare, che consentano di colmare le lacune del pur fondamentale strumento elettorale (il voto è necessariamente episodico e propone scelte secche, quasi per nulla graduabili, tra le opzioni proposte dai partiti, alla cui definizione spesso la "base" non ha potuto partecipare). Servono dunque altri strumenti, in grado soprattutto di far partecipare chi normalmente è escluso, in modo che possa instaurarsi – certo su una non breve distanza – un meccanismo virtuoso di rinnovo della rappresentanza, grazie alla comunicazione e all'interscambio con chi ha acquistato voce grazie agli «spazi giuridicamente regolati di intervento diretto dei governati nelle decisioni» (come li chiama l'Autrice), legati appunto alla partecipazione.

Queste esperienze – cui è dedicato il secondo capitolo della monografia – sono note sotto il nome di «democrazia partecipativa»<sup>57</sup>, che accomuna realtà diverse per genesi (a volte *praeter legem* o perfino *contra legem*), sviluppo e gradi di partecipazione. I vantaggi per l'amministrazione sono indubbi: da un miglior ascolto degli interessi in gioco che aiuta il buon andamento *ex art. 97 Cost.* a un maggior consenso da parte di chi si autoregola (e dunque avrà meno occasioni di contenzioso o trasgressioni alle norme), fino all'acquisizione di capacità specifiche senza doverle reperire sul mercato. Spesso si tratta di esperienze su scala ridotta (per il territorio o gli interessi coinvolti),

<sup>55</sup> Non a caso, nella stessa logica l'Autrice inquadra le modifiche al regolamento del Senato approvate alla fine della XVII Legislatura, volte tra l'altro a ridisegnare a favore della maggioranza i lavori di Palazzo Madama e a scoraggiare la frammentazione o il transfughismo (disposizioni che, mirando alla stabilità del gruppo parlamentare, per De Tullio non sono del tutto rispondenti alla *ratio* dell'art. 67 Cost. e della stessa rappresentanza, visto che di fatto viene scoraggiato o sanzionato l'allontanarsi dall'indirizzo di un gruppo e del corrispondente partito, non dall'indirizzo dato dal corpo elettorale, anche se forse non è facilissimo distinguerli). Sul punto, tra i vari contributi, v. N. LUPO, *La riforma del 20 dicembre 2017 del (solo) regolamento del Senato, nella faticosa ricerca di un'omogeneità regolamentare tra i due rami del Parlamento*, in *Studi parl. pol. cost.*, n. 197-198/2017, 23-45; S. CURRERI, *Osservazioni a prima lettura sulla riforma organica del regolamento del Senato*, in *Rass. parl.*, n. 3/2017, 637-666; G. PICCIRILLI, *Finalmente una (prima) riforma del regolamento del Senato. Luci ed ombre di un intervento che necessita di essere completato*, in *Oss. fonti - Interna corporis*, n. 3/2017; E. GIANFRANCESCO, *La Riforma del Regolamento del Senato: alcune osservazioni generali*, in *Federalismi.it*, n. 1/2018; M. PODETTA, *Governare le Camere. Tendenze e miti delle riforme regolamentari*, Bari, Cacucci, 2020, 280 ss.

<sup>56</sup> Istituto che altrove viene comunque impiegato con contrappesi e cautele e per il quale, tra l'altro, secondo l'Autrice non è possibile immaginare un'introduzione nemmeno a seguito di una revisione costituzionale dell'art. 67 Cost., aderendo lei alla posizione di chi ritiene che il divieto di mandato imperativo sia «parte del nucleo irriducibile della Carta» (cfr. N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull'articolo 67 della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1991, 329-333).

<sup>57</sup> Che in U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa: un contributo alla democratizzazione della democrazia*, in U. ALLEGRETTI (a cura di), *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze, Firenze University Press, 2010, 7 è definita come «una interazione, entro procedure pubbliche – soprattutto amministrative, ma anche normative – fra società e istituzioni, che mira a pervenire, mediante sia collaborazione che conflitti, a produrre volta a volta un risultato unitario, imputabile a entrambi questi soggetti» (i corsivi sono nel testo originale).



che consentono all'istituzione che se ne occupa un'«attenzione alla particolarità»<sup>58</sup> da cui può trarre vantaggio. Ribadisce però De Tullio che il vantaggio principale deve prodursi per l'intero circuito rappresentativo: i rappresentanti potranno prendere decisioni (comunque riservate al soggetto pubblico) contando su un maggior numero di informazioni e sollecitazioni di chi ha iniziato a “prendere parte” grazie ai nuovi “spazi di uguaglianza” individuati e “organizzati”.

Le esperienze di democrazia partecipativa trovano copertura costituzionale (sia pure in modo atipico) innanzitutto grazie agli artt. 1, 2, 3, 18, 49 Cost., cui occorre aggiungere l'art. 118, comma 4 (che pone il principio di sussidiarietà orizzontale) e pure alcune norme sui rapporti economici (artt. 43 e 46): tutti insieme, nota De Tullio, «configurano un vero e proprio diritto costituzionale alla partecipazione», anche strumentale all'esercizio di altri diritti. Si tratta di una consapevolezza importante, ma non sufficiente: la partecipazione ha bisogno di essere regolamentata, sia pure in modo piuttosto informale (e comunque flessibile) quando si può, avendo però ben saldo il fine dell'inclusività e l'obiettivo dell'uguaglianza sostanziale. Senza dubbio proprio il tema delle regole e del rispetto del principio di uguaglianza sostanziale è il più delicato e urgente da affrontare.

L'Autrice ha scelto di concentrarsi soprattutto sui diritti sociali da soddisfare, se non altro perché si prestano particolarmente alla necessità di coinvolgere chi ha bisogno di certe prestazioni e quell'ambito vede maggiori possibilità per i privati di assumere iniziative in varie forme, a beneficio della comunità. Si tratta di vere funzioni pubbliche svolte da privati, che si organizzano (anche imparando dagli errori) e coinvolgono: per questo, il diritto ha innanzitutto il compito di garantire quegli spazi di autonomia, con il soggetto pubblico che è chiamato a intervenire e non certo in maniera repressiva, ma a sostegno di quell'autorganizzazione, anche magari per dare a questa una forma (pure giuridica) più definita e magari riproducibile. Si tratta, in fondo, di una chiara applicazione – l'Autrice della monografia lo sostiene con vigore – del principio di sussidiarietà orizzontale<sup>59</sup>, che non si traduce mai solo nell'obbligo del soggetto pubblico di non interferire, ma prevede anche una *pars construens*, con il sostegno alle realtà valide della società civile che siano meno dotate di risorse.

De Tullio ha analizzato in particolare il tema della democrazia partecipativa e della sussidiarietà a partire da un caso di studio<sup>60</sup>, legato alla cura degli spazi pubblici: questi, se sono poco o per nulla utilizzati, possono essere oggetto di iniziative private e spontanee che magari occupano quei luoghi (evidentemente al di fuori della legalità) per renderli sede di servizi per la collettività o, comunque, chiedono di avere voce in capitolo sulla loro destinazione. Si tratta di esperienze rilevanti sotto il profilo costituzionalistico: esse infatti si riferiscono di tutta evidenza a questioni di uguaglianza sostanziale (art. 3, comma 2 Cost.), di funzione sociale della proprietà (art. 42), ma richiamano anche – come notato dall'Autrice – una relazione tra il principio di sussidiarietà orizzontale e «diritti di partecipazione ex art. 49 Cost.». Appare interessante l'impiego di questa

<sup>58</sup> Cfr. P. ROSANVALLON, *La legittimità democratica. Imparzialità, riflessività, prossimità*, Torino, Rosenberg & Sellier, 2015 (ed. orig. 2008), 227 ss.

<sup>59</sup> Sul ruolo di questo principio v. D. SICLARI, *Contributo allo studio della sussunzione legislativa di regole formate dai privati*, in *Forum Quad. cost.*, (s.d.), 2010, 31 ss.

<sup>60</sup> Ci si riferisce all'esperienza dell'ex Asilo Filangieri a Napoli: lì lavoratori e lavoratrici dell'arte della cultura e dello spettacolo (insieme ad altre persone), a partire dal 2012, hanno occupato lo stabile e dato luogo a un centro di produzione artistica “interdipendente”, secondo principi di inclusività, accessibilità e autogoverno.

disposizione, in una circostanza in cui i partiti non c'entrano, ma si ritiene comunque da valorizzare e premiare «lo sforzo di immaginare “nuove istituzioni” – cioè nuovi organi e processi partecipativi», accostandoli (anche se ovviamente la somiglianza è solo parziale) alle caratteristiche dei partiti individuate da madri e padri costituenti. In particolare, l'istituto dell'uso civico e collettivo urbano (magari con tanto di dichiarazione formalizzata, per dare una veste anche giuridica) vede convivere vari tratti: autonomia organizzativa, fruizione collettiva da garantire, intervento (auspicabile) da parte dell'istituzione pubblica interessata perché sostenga con mezzi adeguati quell'esperienza, perché possa funzionare nel modo più utile per la comunità.

L'Autrice non si nasconde alcuni punti particolarmente delicati: non c'è una legge che tuteli processi spontanei come questi<sup>61</sup> (nati spesso in modo informale, se non addirittura in violazione della legge, come con l'occupazione di un edificio pubblico); mancano strumenti che assicurino la sostenibilità di queste esperienze (per incoraggiarle con risorse e migliorare gli effetti a favore della comunità). Nel volume si sottolinea poi un aspetto rilevante: le esperienze di partecipazione sono nate essenzialmente a livello locale o in territori limitati, dunque non è dato sapere se quelle esperienze possono essere trasposte su scala nazionale e se per caso muteranno fisionomia e “rendimento”. Certamente l'autonomia statutaria e di organizzazione amministrativa degli enti locali, in particolare dei comuni (così come risulta dopo la l. cost. n. 3/2001 e in base al Testo unico degli enti locali) appare adatta per regolare a livello locale tanto singole esperienze, quanto un “modello” di democrazia partecipativa su quei territori.

È altrettanto chiara, però, l'importanza di una legge statale per fissare alcune garanzie uniformi in tutto il Paese: l'Autrice concorda con la tesi formulata in dottrina<sup>62</sup> per cui lo Stato avrebbe competenza esclusiva (e trasversale) in base all'art. 117, comma 2, lettera *m*) Cost., qualificando la normazione minima in materia di democrazia partecipativa come «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale» (De Tullio auspica però un modello cooperativo e flessibile nel ripartire le competenze tra Stato e Regioni). Quanto ai contenuti minimi di una “legge sulla democrazia partecipativa”, essa non dovrebbe sanzionare «atti di messa in questione dell'autorità» (magari contrari alla legge come l'occupazione di edifici pubblici) quando non producono un danno sostanziale a un valore costituzionale pari a quelli cui si intende dare corpo, mentre farebbe bene a incoraggiare forme di partecipazione spontanee volte all'interesse generale e «rette dal principio della “porta aperta”». Le stesse norme dovrebbero poi prevedere casi in cui, su istanza della società civile, le amministrazioni pubbliche dovrebbero organizzare discussioni pubbliche su determinate proposte o su certi temi, secondo le regole dettate dalla legge stessa (ma con i quesiti formulati dai stessi soggetti istanti), garantire il finanziamento degli strumenti partecipativi impiegati da tali amministrazioni, prevedere per quei procedimenti di partecipazione l'accesso libero in condizioni di uguaglianza (anche come singoli e non per forza in gruppi) e con una più equa e ampia disponibilità delle informazioni necessarie. Ciò ovviamente non potrebbe mai

<sup>61</sup> Lo stesso riformatore costituzionale, alla pari del legislatore ordinario, sembra essersi occupato essenzialmente della «distribuzione del potere tra enti», senza curarsi degli effetti di essa sulle persone, sulla società civile e sul loro rapporto con le istituzioni: così G. AZZARITI, *Democrazia partecipativa: cultura giuridica e dinamiche istituzionali*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2009, 2.

<sup>62</sup> Per esempio C. CORSI, *Chi disciplina la democrazia partecipativa locale*, in U. ALLEGRETTI (a cura di), *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, cit., 180.

annullare del tutto gli spazi di discrezionalità dell'autorità (cui spetta la decisione finale), ma sarebbe possibile – e, secondo l'Autrice, anche necessario – imporre per legge l'obbligo di motivare la scelta di discostarsi dalle indicazioni fornite in sede di partecipazione popolare.

Quanto agli strumenti di democrazia diretta già previsti a livello nazionale, pensati come integrativi della rappresentanza (pur se previsti solo in via eccezionale), De Tullio si concentra soprattutto sul *referendum* abrogativo: l'Autrice ne riconosce l'efficacia, anche per la sua capacità di ampliare i diritti politici, ma rileva l'uso politico che i partiti ne hanno fatto (anche grazie alla loro presenza sul territorio), cosa che non permette di configurarlo come strumento intrinsecamente alternativo alle istanze dei partiti; l'Autrice è pure consapevole di come l'istituto referendario rappresenti una breccia nella responsabilità politica (nessuno risponde per gli esiti della consultazione) e non sempre tuteli le minoranze (si pensi ai casi in cui il governo si impegna a favore della consultazione<sup>63</sup> e alle difficoltà sempre maggiori di praticare una campagna referendaria davvero “secondo le regole”).

Per un potenziamento dello strumento referendario, sarebbe necessario prima (ri)potenziare l'istituzione parlamentare, perché l'interazione tra democrazia diretta e rappresentativa possa essere positiva e non si rischi di dare troppo spazio alla democrazia (etero)diretta. Uno dei possibili strumenti passati in rassegna è rappresentato dalle audizioni pubbliche di interessi (*hearings*), in modo che quelle istanze possano partecipare in modo manifesto e regolato al procedimento legislativo<sup>64</sup>; l'Autrice non trascura nemmeno i c.d. “emendamenti cittadini”, proposti dagli elettori sui progetti di legge, di cui la discussione sarebbe obbligatoria a fronte di un congruo numero di firme di cittadini a sostegno<sup>65</sup>. Il giudizio di De Tullio è invece negativo sulla tendenza che – almeno fino alla metà del 2020, quando il volume è stato pubblicato – sembrava connotare la presente legislatura, con il potenziamento degli istituti di democrazia diretta (con una revisione del *quorum* per il *referendum* abrogativo e la previsione del *referendum* propositivo<sup>66</sup>) a fronte di un sostanziale indebolimento dell'istituzione parlamentare (e il discorso sembra ancor più valido ora, dopo il *referendum* costituzionale che ha ridotto per il futuro il numero dei parlamentari e verosimilmente anche gli spazi per le minoranze).

<sup>63</sup> Il rischio di trasformazione del *referendum* in uno strumento plebiscitario era già stato segnalato dalla Corte costituzionale nella storica sentenza n. 16/1978.

<sup>64</sup> Sul punto, per esempio, v. G. DE MINICO, *Regole. Comando e consenso*, Torino, Giappichelli, 2005, 73 ss.; A. PAPA, *La rappresentanza politica: forme attuali di esercizio del potere*, Napoli, Editoriale Scientifica, 1998, 202-210.

<sup>65</sup> L'Autrice ha indicato come riferimenti utili X. BERNE, *À l'Assemblée nationale, les « amendements citoyens » dans l'impasse*, in *NextInpact.com*, 12 luglio 2016; O. FAURE, V. MARINESE, *Le droit d'amendement citoyen. Naissance d'une démocratie collaborative*, Note n° 267 – Fondation Jean Jaurès, in *Jean-Jaures.org*, 30 aprile 2016. Indubbiamente si tratterebbe di uno strumento interessante, con potenzialità rilevanti per portare nella sede più adatta interessi diffusi o di gruppi ben individuati (risultando a quel punto più palesi rispetto a una comune attività di *lobbying*; si deve peraltro rilevare che la preparazione di un emendamento richiede competenze tecniche rilevanti (non particolarmente diffuse, più facilmente a disposizione di chi intende tutelare i propri interessi e formulare proposte in tal senso) e in ogni caso occorrerebbe rispettare scadenze temporali precise e stringenti (la cui conoscenza, anche qui, non è certo accessibile a chiunque) che mal si conciliano con i tempi noti delle raccolte di firme.

<sup>66</sup> Circa tali proposte, peraltro, De Tullio mette in luce correttamente singoli profili critici o comunque incerti: uno dei più delicati, a parere di chi scrive, riguarda il nuovo ruolo che la Corte costituzionale potrebbe dover assumere, come soggetto chiamato a controllare il rispetto, da parte delle modifiche proposte, dei «principi e i diritti fondamentali garantiti dalla Costituzione nonché dal diritto europeo e internazionale» e forse persino della copertura finanziaria. Su questo, come sull'effettività della rappresentanza politica, si dovrebbe discutere in modo approfondito (e sono sicuramente apprezzabili le riflessioni dell'Autrice nella sua monografia).

Accanto a queste forme di partecipazione (attuata o attuabili) definibili come *offline*, l'Autrice tratta – nel terzo capitolo del suo volume – anche quelle *online*, che sfruttano gli spazi digitali che con il tempo si sono creati: questi, dai quali ormai non è possibile prescindere (anche perché già ora l'attuazione di determinati diritti politici passa anche attraverso gli strumenti digitali), in teoria possono consentire ormai di superare il fondamento “concreto” della democrazia rappresentativa, cioè l'impossibilità di riunire tutte le persone in un unico “luogo” nello stesso tempo. Se in apparenza questo è possibile in modo diretto, senza intermediazioni, De Tullio segnala fin dall'inizio che in realtà si pratica «una re-intermediazione, condotta dagli attori tradizionali, come i partiti, o da soggetti diversi, come i grandi fornitori di piattaforme». Occorre quindi interrogarsi a fondo, anche per assicurare il più possibile il rispetto dei principi e dei valori costituzionali anche in quei nuovi “spazi”. C'è infatti la consapevolezza che «la tecnica non è una “mano invisibile”, capace da sola di guidare la società verso il benessere generale»<sup>67</sup>, per cui occorre garantire altrimenti la tensione verso (e il rispetto della) uguaglianza sostanziale.

L'Autrice del volume mostra di conoscere i vari volti della Rete anche in ambito politico: da una parte consente «potenzialità inedite di informazione e aggregazione politica» (per la mole di dati che permette di scambiare in fretta, l'apertura a voci esterne a ogni *élite*, la possibilità di auto-organizzarsi e di partecipare anche al di là dei confini nazionali, fino ai canali per entrare in contatto con rappresentanti e detentori del potere); dall'altra la stessa Rete (o, se si preferisce, le reti) può essere fonte di ulteriori disuguaglianze e persino «diventare veicolo di potere, se dominat[a] da singoli soggetti, capaci di controllare gli altri», pure in massa e a insaputa dei più.

De Tullio si concentra dunque innanzitutto sulle apparenti disintermediazioni della Rete, che in realtà appaiono sostituite da re-intermediazioni da parte dei soggetti che detengono algoritmi e *big data*, trasformandoli in cospicui valori economici<sup>68</sup>. La questione è analizzata attraverso le norme del diritto *antitrust* generale e di quello “speciale”, elaborato a tutela della libertà di manifestazione del pensiero *ex art. 21 Cost.*; come vicenda concreta particolarmente rilevante si è individuato il “caso Google”, terminato con una condanna nel 2017 da parte della Commissione europea per abuso di posizione dominante. Quel caso, analizzato nel dettaglio, dimostra i suoi effetti anche sul piano dei diritti di partecipazione sociale e politica: oltre al fatto che chi è in posizione dominante riesce a ottenere dati a condizioni sulla riservatezza sfavorevoli al cliente, l'Autrice sottolinea che «non può esservi sovranità diffusa se alcuni soggetti possono sorvegliare e indirizzare le condotte degli utenti, nascondendo al tempo stesso il proprio algoritmo dietro il segreto commerciale». Di più, «le asimmetrie informative sono anche un'interferenza nelle libertà altrui, che trasposta su vasta scala crea poteri antagonisti rispetto alla sovranità popolare», così come la dominanza può influire sulla libertà di espressione, specie sull'accesso alle informazioni<sup>69</sup>.

<sup>67</sup> Cfr. G. DE MINICO, *Internet. Regola e anarchia*, Napoli, Jovene, 2012, 96 ss. Sull'impossibilità di considerare neutrale uno strumento che serve a tutti cfr. C. SCHMITT, *L'epoca delle neutralizzazioni e delle spoliticizzazioni*, in *Le categorie del 'politico'*, Bologna, il Mulino, 1972 (ed. orig. 1932),

<sup>68</sup> Sull'importanza dei dati, v. V. ZENO-ZENCOVICH, *La libertà d'espressione. Media, mercato, potere nella società dell'informazione*, Bologna, il Mulino, 2004, 128 ss.

<sup>69</sup> L'ha dimostrato Google News, che dopo aver scelto nel 2014 di non pubblicare più immagini ed estratti dai siti dei *media* tedeschi (in seguito all'approvazione di nuove norme che imponevano di pagare una licenza per poter ribattere quel materiale), ha ripreso a diffonderli – senza pagare le *royalties* – su pressione degli editori, che avevano assistito al crollo di visite e profitti.



Gli stessi *Internet Service Provider* che gestiscono le piattaforme dei più diffusi *social network* – sempre più utilizzati, tra l'altro, per la comunicazione politica ed elettorale, nonché per creare canali di partecipazione<sup>70</sup> – finiscono per avere di fatto «poteri quasi pubblicistici, nel senso che danno a tali attori la possibilità di influenzare il godimento dei diritti di informazione e comunicazione su vasta scala, anche in modo trasversale rispetto ai confini nazionali». Ciò avviene con un uso massiccio degli algoritmi (non resi pubblici, ma comunque conformati al fine di massimizzare i profitti dei fornitori), che determinano l'ordine con cui sono mostrati su ciascuna “bacheca” i contenuti altrui: sono così favoriti i contenuti *mainstream*, le idee maggioritarie, i consensi fittizi ai post che ne alimentano la diffusione (e le attività straniere per falsare le interazioni con i contenuti), così com'è frequente il prodursi delle c.d. *Echo chambers* (e, per parlare in italiano, delle “bolle”), dimostratesi come luogo ideale per lo sviluppo di discorsi d'odio<sup>71</sup>. Tutto ciò genera rischi, per tacer d'altro, per l'uguaglianza e la sovranità popolare.

Se un tempo nella manifestazione del pensiero e nelle campagne elettorali i problemi maggiori riguardavano le risorse scarse, oggi ci si confronta soprattutto sulla visibilità e sulla priorità; la situazione è ancora più critica se si considera l'incidenza delle *fake news* nel tempo della post-verità<sup>72</sup>. Tutto ciò pone evidenti problemi circa la genuinità della partecipazione, ma anche la ricerca di soluzioni a quelle criticità: si tratterebbe comunque di misure che limiterebbero la portata dell'art. 21 Cost. (e che, per giunta, potrebbero non essere compatibili con il diritto dell'Unione europea, in particolare sulla responsabilità che potrebbe gravare sui gestori – a seconda che questi siano ritenuti o no esercenti un controllo editoriale sui contenuti – per il controllo e la rimozione delle *fake news*); la stessa strada dell'autoregolazione si mostra piuttosto scivolosa, aprendo la strada a limitazioni alla libera espressione decise unilateralmente (anche solo nella forma della “deindicizzazione”). Tra censura e libertà assoluta, l'Autrice segnala l'esigenza di una “terza via” che preveda comunque una responsabilità dello Stato nel prevenire e contrastare i discorsi d'odio e le *fake news*<sup>73</sup>. Non è risultata meno grave la pratica di profilazione degli elettori sui *social network*, attraverso l'uso di dati raccolti per altri fini, per poter inviare loro messaggi politici mirati (come ha dimostrato il caso *Cambridge Analytica*, richiamato all'interno del volume). Simili attività, per quanto interessa qui, possono mettere a rischio la libertà del voto (art. 48, comma 2 Cost.), ma anche la stessa responsabilità politica: rileva infatti De Tullio che «se un candidato in campagna elettorale riesce a mostrare volti diversi a diversi elettori, questo gli consente – una volta eletto – di spiazzare la discussione pubblica e allentare il controllo sul potere, che da collettivo diventa sempre più individuale». Si possono immaginare reazioni a base di divieti

<sup>70</sup> Si pensi anche alle molte pagine Facebook (e agli altri profili *social*) aperte dalle amministrazioni comunali in aggiunta ai loro siti istituzionali, per veicolare informazioni, contenuti e magari considerare segnalazioni effettuate per vie non “rituali”.

<sup>71</sup> Tema su cui, di recente, v. C. BIANCHI, *Hate Speech. Il lato oscuro del linguaggio*, Roma-Bari, Laterza, 2021; I. SPADARO, *Il contrasto allo hate speech nell'ordinamento costituzionale globalizzato*, Torino, Giappichelli, 2020; F. ABBONDANTE, *Il ruolo dei social network nella lotta all'hate speech: un'analisi comparata fra l'esperienza statunitense e quella europea*, in *Inf. dir.*, n. 1-2/2017, 56 ss.

<sup>72</sup> Cfr. S. GIUSTI, E. PIRAS (a cura di), *Democracy and fake news: information manipulation and post-truth politics*, London-New York, Routledge, 2021; G. AVANZINI, G. MATUCCI, L. MUSSELLI (a cura di), *Informazione e media nell'era digitale*, Milano, Giuffrè, 2019; G. GARDINI, *Le regole dell'informazione. L'età della post-verità*, Torino, Giappichelli, 2017 (4<sup>a</sup> ed.), 278 ss.

<sup>73</sup> Si segnalano in particolare le proposte formulate in sede di *Independent High Level Group on Fake News and Online Disinformation*, su incarico della Commissione Europea: cci si riferisce in particolare agli investimenti pubblici nell'educazione ai *media* e al sostegno concreto ai *media* indipendenti (pubblici e privati). Particolarmente rilevante, in sede eurounitaria, è la recente direttiva (UE) 2019/790 sul *copyright*.

(soprattutto in periodo elettorale) e sanzioni, ma occorre anche – se non di più – agire sulla trasparenza delle campagne elettorali, sulle norme che regolano il trattamento dei dati, così come occorre produrre linee guida, raccomandazioni e altre soluzioni normative per i soggetti coinvolti (candidati, soggetti politici e imprese cui costoro si rivolgono); si può dunque cercare di disincentivare la propaganda profilata (e i suoi effetti) con strumenti di vario tipo, anche se – precisa l’Autrice della monografia – sarà impossibile riuscirci in costanza di oligopolio in materia di Reti, *social networking* e digitale.

Altra questione assolutamente delicata e rilevante riguarda le piattaforme usate dalle singole forze politiche per la propria “vita di partito”, che deve comunque essere improntata (specie dopo l’entrata in vigore del d.l. n. 149/2013 e successive modifiche) al «metodo democratico»: la partecipazione al dibattito interno e alle decisioni, nonché al controllo dell’attività del partito può dipendere molto anche dal contenuto del “codice fonte” della piattaforma utilizzata, creato per essere applicato in modo automatico in ogni occasione (*code is law*), al punto che questo finisce per orientare i comportamenti e l’esercizio dei diritti delle persone iscritte. Parlare di piattaforma politica *online* fa inevitabilmente pensare al rapporto tra Movimento 5 Stelle e la piattaforma Rousseau (adottata accentrando tutte le attività che in una prima fase si erano svolte su una piattaforma terza esistente, MeetUp, su cui si erano formati gruppi territoriali, nei quali potevano interagire anche i simpatizzanti non aderenti, a differenza di ora); l’esempio, tra l’altro, acquista ancora più interesse ora che – a un anno dall’uscita del libro – i rapporti tra l’associazione che gestisce la piattaforma e il M5S si sono guastati al punto da dividere le strade, con il sorgere di una situazione delicatissima relativa (guarda caso) ai dati degli aderenti al M5S. Assai problematica si presenta la situazione nei casi in cui il *software* della piattaforma è proprietario e il suo codice è visibile solo dai suoi gestori: De Tullio sottolinea infatti come tale scelta paradossalmente esponga la piattaforma a un maggior numero di attacchi e minacce alla sicurezza, oltre che gettare un’ombra sul trattamento dei dati delle persone iscritte e sulla stessa genuinità del voto<sup>74</sup>.

La parte finale della ricerca di Maria Francesca De Tullio si concentra di nuovo sulla partecipazione democratica *online*, ma è volta espressamente a individuare i mezzi che potrebbero orientare detta partecipazione in rete<sup>75</sup> verso criteri di uguaglianza sostanziale: l’Autrice ha ben chiaro che «finché la partecipazione non è egualitaria nei fatti, oltre che nelle forme giuridiche, resta astratto ogni tentativo di disegnare una regolazione compiuta del fenomeno». Il primo profilo rilevante riguarda le tecnologie che consentono la partecipazione a processi decisionali pubblici o forniscono servizi di interesse generale (*civic tech*); oltre all’uso, tuttavia, rileva anche la costruzione di dette tecnologie e la cooperazione per migliorarle e diffonderle.

Posto che la *e-democracy* è di supporto non all’innovazione tecnologica ma al miglioramento della partecipazione e della democrazia stessa, essa ha bisogno di regole, che però – come con

<sup>74</sup> Per il M5S, si veda l’indagine avviata dall’Autorità garante per la protezione dei dati personali, conclusasi 21 dicembre 2017 con un provvedimento sanzionatorio (si veda pure il successivo provvedimento del 16 maggio 2018), con alcuni profili direttamente connessi alla genuinità dei voti espressi *online* (mettendone in discussione la segretezza e anche il metodo democratico interno, poiché chi gestiva la piattaforma sapeva come un iscritto aveva votato, a differenza di tutti gli altri).

<sup>75</sup> Che per il Parlamento europeo prevede tre dimensioni: l’informazione che si dà ai cittadini (dev’essere accessibile e comprensibile), la consultazione con cui si chiedono *feedback* e proposte (è importante che provenga dalla platea più ampia possibile, prevedendo spazi di dibattito deliberativo) e partecipazione attiva dei cittadini, da coinvolgere nelle decisioni e nella formazione delle politiche (questa va supportata, in modo che possa contribuire a influenzare l’agenda).

riguardo a Internet – devono essere leggere e non invasive<sup>76</sup>: va privilegiata l’Autoregolazione, che dev’essere orientata dall’autorità pubblica verso l’uguaglianza sostanziale, con sostegni e incentivi più che con la repressione (attività peraltro facilmente eludibile, dunque di fatto inutile). Ragionando su come l’amministrazione dovrebbe evolvere alla prova del digitale, l’Autrice sottolinea *in primis* la necessità di un avere un *open government*, rinnovato con e (anche) grazie alla tecnologia: «l’apparato governativo [dovrebbe] diventare simile a una piattaforma»<sup>77</sup>, senza creare in prima persona siti e applicazioni per l’utente finale, ma predisponendo «infrastrutture semplici, disponibili e pubblicamente accessibili che ‘spongono’ i dati sottostanti»; i privati così dovrebbero realizzare i servizi necessari, puntando a miglioramenti continui interagendo col potere pubblico. Lo Stato però deve intervenire attivamente, promuovendo la creazione collettiva e il miglioramento progressivo, nonché mostrandosi sensibile ai contributi della società civile; il “pubblico” deve assumersi le proprie responsabilità, non limitarsi ad affidare i vari compiti ai privati nella convinzione che ciò basti a realizzare un’apertura vantaggiosa per tutti.

Occorre poi che l’amministrazione renda disponibili i dati raccolti nell’esercizio delle sue funzioni, in formato aperto (*open government data*), un passaggio ritenuto costituzionalmente necessario *ex art. 97 e 42 Cost.* (e, volendo, anche *ex art. 118 comma 4 Cost.*, se si considera il mettere quei dati a disposizioni di certe realtà povere di risorse, in un’ottica di sussidiarietà orizzontale); non è peraltro scontato che la disponibilità di quei materiali, senza un’adeguata guida “pubblica”, sia sempre funzionale all’aumento della partecipazione (né, a volte, si può escludere che le richieste di trasparenza possano servire a impedire determinate riforme pubbliche). Qualora poi, per consentire la partecipazione, si mettano a disposizione piattaforme pubbliche, occorre fare attenzione a come esse sono disegnate e conformate: dal momento che agiscono *erga omnes* e in modo automatico, le piattaforme hanno effetti sui diritti di tutti, quindi l’amministrazione deve avere ben chiaro quali scopi intende ottenere e come bilanciare i vari valori in gioco; il *software* dev’essere di preferenza libero (lo prevedono già varie raccomandazioni del Consiglio d’Europa e il Codice dell’amministrazione digitale), alla pari dei materiali condivisi con esso, in più codice o *software* di norma devono concederne l’uso ad altre amministrazioni che vogliano adattarli alle loro esigenze.

In questo quadro, De Tullio individua in modo del tutto ragionevole almeno due ostacoli all’obiettivo dell’uguaglianza sostanziale: da una parte la disomogenea disponibilità di competenze informatiche (che si traduce anche in mancanza di alfabetizzazione digitale e di attitudine all’uso degli *open data*), dall’altra la carenza e di tempo e risorse da dedicare alla partecipazione (criticità peraltro già emersa parlando della partecipazione *offline*). A questi lo Stato deve cercare di porre rimedio, a partire dall’educazione civica e digitale nella scuola e dalla riduzione del *digital divide*.

A queste criticità da risolvere, l’Autrice ne aggiunge un’altra: i soggetti più rilevanti della Rete (coloro che raccolgono la mole maggiore di dati degli utenti) risultano avere meno obblighi di trasparenza rispetto al pubblico, si trovano in una posizione forte tanto nei confronti del pubblico, quanto verso i cittadini. Proprio per questo è necessario un intervento in chiave di

<sup>76</sup> Cfr. G. DE MINICO, *Towards an Internet Bill of Rights*, in *Loy. L.A. Int’l & Comp. L. Rev.*, n. 1/2015, 11.

<sup>77</sup> Seguendo le teorie aperte da M. THOMPSON, *Government as a platform, or a platform for government? Which are we getting?*, in *Computer Weekly.com*, 2 giugno 2015.

uguaglianza sostanziale, non solo in termini di educazione civica e digitale (e, a monte, di azioni per ridurre il *digital divide*): lo Stato deve cercare pure il sostegno attivo – in una logica di sussidiarietà orizzontale – delle parti della società civile più impegnate nel progresso tecnologico attraverso piattaforme partecipative, mettendo a disposizione finanziamenti perché la loro opera possa dare buoni frutti (e non sia scoraggiata dalla scarsità di risorse a disposizione). A monte, peraltro, per De Tullio occorre che il “pubblico” si attivi per agire contro coloro che nella Rete (o nelle reti) sono in posizione dominante e hanno interesse a ridurre o ad azzerare la concorrenza «spingendo l’utente a restare per il maggior tempo possibile su un’unica piattaforma»<sup>78</sup>.

Lo studio di Maria Francesca De Tullio ha certamente il merito di estendere il campo di applicazione necessaria per l’uguaglianza (e in particolare l’uguaglianza sostanziale) ad ambiti che non possono considerarsi “classici” per il diritto costituzionale, ma sono di sicuro interesse. La partecipazione in sé, in realtà, può considerarsi senza troppi dubbi un tema tradizionale, mentre non può dirsi altrettanto per determinate forme di democrazia partecipativa (*offline* o, a maggior ragione, *online*) analizzate nel volume. Anche in questo caso ci si avvale spesso di conoscenze e riflessioni già sperimentate in altri ambiti del diritto pubblico (a partire dal diritto amministrativo) o nel diritto *antitrust*: applicate qui mettono davanti agli occhi la possibilità di dare alla rappresentanza, sia pure in via mediata, maggiore forza e completezza, grazie alle varie dimensioni della partecipazione che si stanno sperimentando, si sono sperimentate o restano ancora da sondare. Non si tratta, oggettivamente, di un’opera semplice, per la difficoltà di alcuni concetti e per l’esigenza di affrontare un numero non lieve di conoscenze formalmente aliene rispetto al diritto costituzionale; anche per questo, tuttavia, si tratta di un volume “sfidante”, che merita attenzione e approfondimento.

#### 4. *Riflessioni (quasi) conclusive*

Nel tentativo di trarre qualche conclusione dopo la lettura delle monografie di Daniele Casanova e Maria Francesca De Tullio, emerge innanzitutto con chiarezza che il cammino dell’uguaglianza non meramente formale è ancora lungo. Non si tratta tanto, in questi casi, di elaborare e applicare soluzioni di «diritto diseguale»<sup>79</sup> (anche se naturalmente in qualche caso, soprattutto con riguardo a certi profili della democrazia partecipativa, possono essere necessarie), quanto piuttosto di lavorare “a monte” per rimuovere almeno in parte gli ostacoli economici, sociali, culturali e di “competenze” (tecniche) che non producono le condizioni per un’effettiva uguaglianza (a proposito, di nuovo, della democrazia partecipativa, soprattutto nella sua

<sup>78</sup> L’Autrice individua tre possibili strumenti di tutela, mutuati dal diritto europolitano e prendendo come mercato di riferimento quello della pubblicità sulle piattaforme. Si può applicare la normativa concorrenziale generale (artt. 101-106 TFUE, con le lesioni della *privacy* che per taluni rientrano tra le condotte che integrano un abuso di posizione dominante), oppure una disciplina *antitrust* speciale, simile a quella vigente negli Stati membri sui *media* (si considera che in quel caso la posizione dominante sia un male “in sé” ove la dominanza si ponga in tensione con un interesse di rango superiore rispetto alla libertà di iniziativa economica). Da ultimo si può invocare la regolazione asimmetrica, nel tentativo di intervenire prima che i problemi si creino, imponendo obblighi al soggetto avvantaggiato (quali il dover mettere a disposizione una struttura essenziale su cui ha il controllo solitario e che però serve pure agli altri per poter concorrere).

<sup>79</sup> L’espressione è ovviamente mutuata da A. D’ALOIA, *Eguaglianza sostanziale e diritto diseguale. Contributo allo studio delle azioni positive nella prospettiva costituzionale*, Padova, Cedam, 2002.



dimensione *online*) o anche solo di ripensare l'uguaglianza in termini nuovi e, alla luce di questa, riconsiderare le varie soluzioni adottate o adottabili (con riferimento ai sistemi elettorali).

La responsabilità di questa “riconfigurazione” è delicata e collettiva, nel senso che riguarda una comunità nel suo complesso e alcune sue parti nello specifico. Occorre certamente la buona volontà di elettrici ed elettori, di cittadine e cittadini (senza la quale ogni miglioramento è sostanzialmente impossibile); occorre l'impegno concreto dell'amministrazione – in ogni sua parte, ma soprattutto dei suoi vertici – perché possa realmente attuarsi il principio di sussidiarietà orizzontale, l'apertura alle istanze della società civile e alle esperienze di democrazia partecipata, oltre che per dare corpo seriamente all'età della *e-democracy*. Tanto su questi fronti quanto su quello legato alla legge elettorale, tuttavia, il nuovo obiettivo dell'uguaglianza “riletta” necessita nitidamente di un ruolo nuovamente centrale del Parlamento: spetta alle Camere fissare le “regole del gioco” per le elezioni (al di là di ogni proposta di parte) e spetta a coloro su cui ricade la responsabilità politica approvare – anche valutando le proposte presentate dal governo – una legge sulle forme di partecipazione alla democrazia (oltre che, eventualmente, decidere di rivedere le disposizioni costituzionali in materia di *referendum* e proposta di legge d'iniziativa popolare), avendo l'uguaglianza sostanziale e la trasparenza come obiettivi principali. Per ognuno di questi “punti d'agenda” non sembra possibile concepire maggioranze risicate, precarie, cangianti. Decidere come (far) contare i voti e le istanze di partecipazione, attraverso una rilettura dell'uguaglianza e una sua applicazione più piena, attiene davvero alla qualità della democrazia e occorrono scelte chiare e definite. Non a caso, «partecipare» significa «prendere parte», leggibile anche come «assumere una posizione». Ciascuna persona è chiamata a farlo, nel proprio ruolo e secondo le proprie possibilità, perché il sistema – su scala locale e nazionale – possa funzionare nel miglior modo possibile<sup>80</sup>, senza rischiare che la Rete si palesi come una rete a maglie troppo larghe, in grado di farsi sfuggire il meglio.

<sup>80</sup> Si vedano anche recenti riflessioni comparate in M. TRETTEL, *La democrazia partecipativa negli ordinamenti composti. Studio di diritto comparato sull'incidenza della tradizione giuridica nelle democratic innovations*, Napoli, Esi, 2020.