NOMOS
Le attualità nel diritto
Quadrimestrale di Teoria generale,
Diritto pubblico comparato e Storia costituzionale

LUCA DI MAJO *

L'IMPRESCINDIBILE CENTRALITÀ DEL "POPOLO CHE VOTA" NEI SISTEMI ELETTORALI**

Abstract [It]: Il contributo analizza criticamente la legge elettorale 9 ottobre 2026, n. 180, approvata lo scorso 8 ottobre in via definitiva dalla Camera dei deputati, sostenendo che ogni riforma elettorale debba preservare la centralità del "popolo che vota" quale espressione concreta della sovranità popolare sancita dalla Costituzione. L'autore ricostruisce il legame tra democrazia, diritto di voto e rappresentanza, evidenziando come le più recenti riforme elettorali abbiano progressivamente ridotto la centralità dell'elettore a favore di esigenze di governabilità e stabilità politica. Attraverso il richiamo alla giurisprudenza costituzionale e ai principi fondamentali dell'ordinamento, il saggio valuta criticamente la nuova legge elettorale, mettendone in luce le possibili criticità rispetto alla rappresentatività e all'effettività del voto. In conclusione, vengono prospettate soluzioni e correttivi orientati a restituire centralità all'elettore e a rafforzare la qualità democratica del sistema elettorale.

Abstract [En]: This article critically analyzes the electoral law no. 180, of October 9, 2026, definitively approved by the Chamber of Deputies on October 8, arguing that any electoral reform must preserve the central role of "the people who voting" as the concrete expression of the popular sovereignty enshrined in the Constitution. The author traces the connection between democracy, the right to vote, and representation, highlighting how recent electoral reforms have progressively diminished the voter's centrality in favor of the need for governability and political stability. Drawing on constitutional case law and fundamental legal principles, the essay critically evaluates the new electoral law, shedding light on potential issues regarding representativeness and the effectiveness of the vote. In conclusion, the author proposes solutions and corrective measures aimed at restoring the voter to a central position and strengthening the democratic quality of the electoral system.

Parole chiave: Legge elettorale, Rappresentanza politica, Voto trasferibile.

Keywords: Electoral Law, Political Representation, Transferable Vote.

SOMMARIO: 1. Introduzione, metodo e oggetto della riflessione. – 2. Il popolo e la sovranità. Un percorso (non facile) di lunga ascesa. – 3. Dalla sovranità popolare al "popolo che vota". – 4. L'"ipercinetismo elettorale" e la centralità del "popolo che vota". – 5. (…segue) La centralità del "popolo che vota" e lo "statuto giurisprudenziale della legge elettorale". – 6. La centralità del "popolo che vota". Dal "premierato elettivo" alla legge n. 180 del 9 ottobre 2026, *Disposizioni in materia di elezioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica*. – 7. Il "popolo che vota" e il voto del popolo nel nuovo modello elettorale. Il premio di governabilità. – 7.1. I collegi e l'espressione

* Professore associato di Diritto costituzionale e pubblico – Università della Campania Luigi Vanvitelli
** Contributo sottoposto a peer review.

ISSN 2279-7238

del voto. – 7.2. Considerazioni ulteriori "di contorno". – 8. Riflessioni conclusive. Quali alternative o quali adeguamenti "nel segno dell'elettore"?

1. Introduzione, metodo e oggetto della riflessione

Con 227 voti favorevoli e 164 contrari, la Camera dei Deputati ha approvato, in via definitiva, la legge n. 180 del 9 ottobre 2026, recante *Disposizioni in materia di elezioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica*.

Si tratta dell'ennesima riforma della legislazione elettorale in prossimità della scadenza di una Legislatura.

Non una circostanza nuova tale incoerenza con il Codice di buona condotta elettorale adottato dal Consiglio delle elezioni democratiche istituito dalla Commissione di Venezia che suggerisce di «non intervenire sulla composizione delle commissioni elettorali ed il ritaglio delle circoscrizioni nell'anno che precede le elezioni»[1]. La XIX Legislatura conferma purtroppo tale «non commendevole costume legislativo»[2], approvando un testo non esente da critiche, nonostante il fecondo dibattito dottrinale suscitato e – va detto – la produzione di pregevoli contributi tecnico-scientifici confluiti nei lavori istruttori delle Commissioni competenti.

Si conclude, così, l'*iter* parlamentare della proposta di legge A.C. 2822 (al Senato attribuita come A.S. 1971), ennesimo atto di un «ipercinetismo elettorale»[3] diventato ormai una costante delle recenti Legislature. Eppure, la modifica del sistema elettorale è quasi sempre stata un inedito rispetto ai programmi con i quali le coalizioni si sono confrontate durante le campagne elettorali, salvo legarle a riforme (costituzionali e istituzionali) più ampie.

La modifica del sistema elettorale è stata per lo più un "incidente legislativo" e voluta vuoi per timore di poter perdere le elezioni, vuoi per conseguire un risultato mediaticamente apprezzabile, vuoi per evitare una paralisi istituzionale mal vista da chi confonde troppo spesso la rappresentanza con il decisionismo[4]. Quando, poi, finanche il cambiamento di

[1] Come non ricordare le parole di E. CHELI, *Una nuova legge elettorale*, in *Il Mulino*, 14 ottobre 2019, secondo cui la legge elettorale «dovrebbe disporre di un grado di stabilità se non identico quantomeno tendenzialmente comparabile con quello proprio del dettato costituzionale e non variare continuamente secondo le contingenze del gioco politico».

[2] Corte costituzionale, sentenza del 24 febbraio 2021, n. 48, cons. diritto p.to 8. Sul punto, evidenzia A. Poggi, *Appunti in merito alla discussione sulla nuova legge elettorale*, cit., V, «più rilevante ancora è che, tranne che nel 1993, le altre modifiche sono state approvate durante l'anno precedente la competizione elettorale successiva, non essendovi, del resto, nessuna regola di rilievo costituzionale che lo impedisca. Il che rende con tutta evidenza la discussione sulla legge elettorale necessariamente carica di significati e di aspettative diverse da quella discussione che dovrebbe invece svolgersi "sotto il velo di ignoranza"».

[3] F. LANCHESTER, *La costituzione sotto sforzo. Tra ipercinetismo elettorale e supplenza degli organi costituzionali di garanzia*, Padova, Wolters Kluwer – Cedam, 2020. Ricorda G. TARLI BARBIERI, *Audizione informale nell'ambito dell'esame, in sede referente, delle proposte di legge A.C. 157 Magi, A.C. 2236 Pavanelli, limitatamente all'art. 5, e A.C. 2822 Bignami, recanti «Disposizioni in materia di elezioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica»*, in https://documenti.camera.it/leg19/documentiAcquisiti/COM01/Audizioni/leg19.com01.Audizioni.Memoria.PUBBLICO.ideGes.88632.19-05-2026-13-07-39.673.pdf, 1, «a partire dal 1993, nessuna legge elettorale è stata sperimentata per più di tre volte». Parla di «nuovo "tornante" per il sistema elettorale nazionale», A. POGGI, *Appunti in merito alla discussione sulla nuova legge elettorale. Stabilità "temporale" o stabilità di "intenti" delle forze politiche sul sistema elettorale?*, in *Federalismi.it*, n. 23/2026.

[4] Come fa rilevare G. PASQUINO, *Rappresentanza e decisione*, in G. PASQUINO (a cura di), *Rappresentanza e democrazia*, Roma-Bari, Laterza, 1998, 47-48, «nel caso italiano, si sono incontrati, incrociati e forse scontrati processi ed esigenze di tipo diverso (che non hanno finora dato luogo a sintesi soddisfacenti e che, anzi e per l'appunto, hanno avuto effetti controproducenti). Il riconoscimento, o piuttosto l'auspicio che le assemblee elettive acquisissero "centralità" nel sistema istituzionale ha finito concretamente per scontrarsi con la diversificazione degli attori che esigevano rappresentanza o che reclamavano riconoscimento e identità […]. Nella misura in cui la centralità delle assemblee

paradigma della legislazione elettorale è stato sollecitato dal fortissimo afflato popolare (si pensi alla transizione dei primi anni '90), il Legislatore si è concesso di tradire – ancorché in parte – la voce della sovranità, realizzando modelli che hanno garantito l'alternanza, avviato la stagione delle coalizioni, ma spinto il «popolo che vota»[5] a una posizione sempre più marginale per le complesse tecnicalità di espressione del voto e per i meccanismi di trasformazione di voti in seggi tanto astrusi quanto manipolatori della volontà originaria dell'elettore.

È ragionevole comprendere e accettare la fine delle tradizionali ideologie politiche e la condivisione di idee trasversali manifestate dagli attori del secondo sistema dei partiti, ma si fa fatica ad abbandonare l'idea di voler cogliere l'efficienza istituzionale "a tutti i costi", anche sacrificando quella porzione di sovranità popolare espressa attraverso il voto che, più di tutto, meglio «racconta la democrazia»[6]. Di questo la scienza politica e il costituzionalismo ne sono ben consapevoli: i Grandi Maestri ci hanno insegnato a cogliere gli elementi strutturali della democrazia[7], a mantenere vivi gli strumenti che li alimentano e, nel caso che ci interessa, a non detronizzare[8] il «principe»[9], cioè l'elettore.

Il cittadino-elettore pretende di far sentire la sua voce, di scegliere, di contare qualcosa, di essere collocato al centro del meccanismo di traduzione dei voti in seggi e, allo stesso tempo, di non subire una coartazione della libertà e dell'eguaglianza del voto da modelli elettorali non sempre coerenti con i principi costituzionali espressi dall'art. 48 Cost. che pure rappresentano l'estensione della sovranità popolare espressa a chiare lettere nell'art. 1 Cost.

Anzi, proprio quei limiti (im)posti dall'art. 1 Cost. non possono essere considerati a totale dominio del Legislatore, così da sbilanciarsi verso forme di democrazie non tanto inusuali per il modello costituzionale del 1948, piuttosto per le tradizioni istituzionali italiane che si sono sedimentate a partire dalla scelta irrevocabile del popolo compiuta il 2 giugno 1946.

Se la «forma repubblicana non può essere oggetto di revisione costituzionale» (art. 139 Cost.), e se la Corte costituzionale ha tradotto e ampliato tale assunto in «principi che, pur non essendo espressamente menzionati fra quelli non assoggettabili al procedimento di revisione costituzionale, appartengono all'essenza dei valori supremi sui quali si fonda la Costituzione italiana»[10] , forse è il caso di ricordare che la democrazia e la sovranità popolare non possono diventare marginali né con una revisione costituzionale e né a Costituzione invariata (e, quindi, con la legge elettorale).

Oltre al dato formale (normativo), anche il dato giuridicamente rilevante e la storia lo testimoniano.

---

elettive viene interpretata come centralità decisionale, più e al di là della centralità di rappresentanza, si apre la strada ad una commistione e confusione di ruoli con gli organi esecutivi […]. E, d'altronde, le assemblee rappresentative, secondo la tesi della loro centralità, vengono considerate, erroneamente, luogo di produzione di decisioni piuttosto che luogo di espressione di interessi, opinioni, preferenze, programmi».

[5] L'espressione è stata mutata da A. BARBERA - C. FUSARO - C. CARUSO, *Corso di diritto costituzionale*, Bologna, Il Mulino, 2025.

[6] T.E. FROSINI, *Le votazioni*, Roma-Bari, Laterza, 2002.

[7] Non posso che rinviare a N. BOBBIO, *Democrazia*, in N. BOBBIO - N. MATTEUCCI - G. PASQUINO (a cura di), *Dizionario di politica*, Torino, Utet, 1976, N. BOBBIO, *Il futuro della democrazia*, Torino, Einaudi, 1984, N. BOBBIO, *Quale democrazia?*, Brescia, Morcelliana, 2009, G. SARTORI, *Democrazia e definizioni*, Bologna, Il Mulino, 1957, G. SARTORI, *Democrazia. Cosa è*, Milano, Rizzoli, 2007, G. PASQUINO, *Rappresentanza e democrazia*, Roma-Bari, Laterza, 1998.

[8] L. BASSO, *Il principe senza scettro. Democrazia e sovranità popolare nella Costituzione e nella realtà italiana*, Milano, Feltrinelli, 1958.

[9] G. PASQUINO, *Restituire lo scettro al principe. Proposte di riforma istituzionale*, Roma-Bari, Laterza, 1985.

[10] Corte costituzionale, sentenza del 29 dicembre 1988, n. 1146, cons. diritto p.to 2.1.

Proprio sugli aspetti dei modelli elettorali, la scienza costituzionale deve essere ben consapevole di dover coniugare il sapere teorico con quelle conoscenze sociali con cui valutare le conseguenze dei saperi attinti[11]. Il diritto costituzionale, dopotutto, è intriso di aspetti extragiuridici rilevanti per il dato normativo[12]. Le prassi e lo sfondo a ciò che poi emerge come elemento giuridico rilevante (cioè del fatto che si fa regola) rappresentano le premesse alla spiegazione di assetti che suggeriscono al legislatore come governare determinati fenomeni.

È così che il diritto costituzionale (almeno quel diritto costituzionale che si occupa della democrazia rappresentativa, della forma di governo e dei modelli elettorali) non può che essere attratto da altre scienze sociali come la storia e la politologia.

Anzi, proprio democrazia e rappresentanza attraggono una serie di valutazioni talvolta solo apparentemente avulse dal terreno del diritto costituzionale proprio per quegli studi che hanno tradotto i fatti in principi giuridici generali che vivono continuamente nella storia, nella società e nelle relazioni tra consociati e tra i consociati e le istituzioni.

I sistemi elettorali non si sottraggono a questa forte relazione biunivoca tra due scienze che si devono "stringere la mano" per offrire un contributo di alto profilo laddove è in gioco il nucleo duro della sovranità popolare.

2. Il popolo e la sovranità. Un percorso (non facile) di lunga ascesa

È opportuno partire da lontano, anche se la natura del contributo – cioè il saggio scientifico – impone di farlo cercando di padroneggiare una sintesi che tenti di non estromettere i punti essenziali che fungono da cardine per la tesi che si intende qui sostenere.

Gli straordinari contributi sul ruolo del popolo e sulla lunga (talvolta difficile) ascesa della sovranità popolare, dai regimi assolutisti alle prime forme di democrazia degli Stati moderni, hanno un punto in comune ben espresso dall'idea di de Tocqueville ne *La democrazia in America*: «Al di sopra di queste istituzioni e al di fuori di tutte le forme, risiede un potere sovrano, quello del popolo, che tutte le distrugge o modifica a suo piacimento»[13].

Il popolo, infatti, è stato protagonista nelle fasi tumultuose della storia, ha talvolta subito l'imposizione verticale del sovrano (che sia stato monarca, duce, *führer*, *caudillo*, non faceva tanta differenza) senza per questo perdere quel fuoco ardente della libertà e quell'idea di affermare i diritti "dallo" Stato, "nello" Stato e "attraverso" lo Stato. Detto altrimenti, le transizioni delle forme di Stato sono state possibili grazie a quei moti popolari fondati su una straordinaria capacità associativa che ha caratterizzato secoli e secoli della storia politico-istituzionale mondiale.

Anche quando il potere pubblico ha tentato di distruggere quelle straordinarie palestre di democrazia[14], il popolo ha saputo trovare il modo di resistere, di mantenere ben saldi i canali di comunicazione e così generare sacche di resistenza che poi hanno trovato affermazione nella stagione delle rivoluzioni.

---

[11] Così R.E. GODIN, *The State of The Discipline, The Discipline of the State*, in R.E. GODIN (a cura di), *The Oxford Handbook of Political Science*, Oxford, Oxford University Press, 2009 e R.S. LIND, *Knowledge for What?*, Princeton, Princeton University Press, 1939.

[12] Ne siamo ben consapevoli sin da C. MORTATI, *La Costituzione in senso materiale*, Milano, Giuffrè, 1940.

[13] A. DE TOCQUEVILLE, *La democrazia in America*, trad. it. a cura di G. Candeloro, Milano, Rizzoli, 2015.

[14] Ricordiamo, *ex multis*, la legge *Le Chapelier* e la repressione fascista.

La forza mai doma (e mai domata fino in fondo) del popolo ha resistito, si è affermata nelle Costituzioni contemporanee e nelle democrazie mature con forme solenni che non si sono limitate a sancire un mero riconoscimento, ma lo hanno trasmesso nelle Carte e ne hanno fatto il fondamento del patto politico tra il popolo e le istituzioni.

L'opera di de Tocqueville resta ancora oggi una magnifica lettura su quanto forte sia stata la passione che ha legato il popolo alla conquista della democrazia, ma allo stesso tempo su quanto sarebbe stato difficile per il popolo mantenerla in un contesto allora molto fragile. De Tocqueville fa emergere, in diverse pagine, il timore della fine della democrazia, ma non aveva affatto idea di quello che sarebbe accaduto di lì a poco nel Continente europeo senza che – per fortuna – quelle vicende storiche potessero lambire il Mondo Nuovo, ancora talmente "lontano" da non essere coinvolto in una fase storica nella quale il popolo è stato oppresso più volte, anche se alla fine ha sempre ritrovato quella collocazione al centro delle dinamiche istituzionali e sociali che gli è propria.

Mai come in questo caso la storia è stata Maestra di vita, tanto da diventare la chiave di interpretazione delle forme di democrazie contemporanee.

Nella Costituzione italiana si trovano tracce significative della sovranità popolare ben oltre l'art. 1 Cost., nel riconoscimento dei diritti, nelle garanzie, nell'architettura istituzionale. Può apparire banale ricordarlo, ma la separazione dei poteri, il principio di legalità, l'eguaglianza, l'inviolabilità, gli istituti di democrazia diretta e rappresentativa sono elementi di derivazione della sovranità popolare conquistati dal popolo nel lungo percorso di affrancazione "dalle" istituzioni (nelle fasi storiche assolutiste) e di affermazione "nelle" istituzioni (durante le «ondate democratiche»[15]).

Ecco i motivi – che certamente avrebbero meritato un maggiore approfondimento – per i quali ogniqualvolta si affronta il tema delle riforme istituzionali che incidono tanto sulla forma di governo quanto sulla forma di Stato (non a caso, la legge elettorale) è bene che il legislatore si ricordi di muoversi con particolare cautela in un contesto nel quale la sovranità popolare rischia eccome di degradare a mero convitato di pietra di un modello istituzionale nel quale, al contrario, il fulcro non può che essere il popolo stesso nelle sue forme di manifestazione più varie, tra cui quella dell'elettore che ricopre un ruolo peculiare anche solo per il fatto di essere la fonte legittimante più pura di alcuni organi costituzionali: nella forma di governo parlamentare è colui il quale decide la strutturazione dell'arco parlamentare (con i «i limiti e le forme» poste dalla Costituzione, certo, vedasi l'art. 67 Cost.), il destinatario di forme di democrazia diretta (artt. 50, 71, 75 Cost.), il soggetto al quale la Costituzione assegna – attraverso i partiti – il concorso alla determinazione dell'indirizzo politico (art. 49 Cost.); nelle forme di governo presidenziali o semipresidenziali addirittura elegge il Capo dello Stato; nelle forme di governo neoparlamentari la "voce elettorale" è garantita per lo più dal principio del *simul stabunt simul cadent*.

Insomma, il popolo merita una considerazione più "alta" rispetto a quella che il Legislatore del secondo sistema dei partiti gli ha riservato (almeno nell'esperienza italiana[16]).

Non è utile ricordare che i *referendum* abrogativi hanno più volte manifestato una discrasia tra le posizioni dei partiti e il corpo elettorale[17]? La storia della riforma del Titolo V è, sì,

[15] S. HUNTINGTON, *La terza ondata. I processi democratizzazione alla fine del XX secolo*, Bologna, Il Mulino, 1991.

[16] Sulle esperienze comparate, cfr., da ultimo, AA.VV., *Le leggi elettorali in Italia e in Europa. Tra storia e forma di governo*, in *Percorsi Costituzionali*, n. 1/2025.

[17] Anzi, proprio il *referendum* del 9 giugno 1991, come ricorda P. Calderisi, *Storia di una riforma mai nata. Quarant'anni di vani tentativi per rinnovare le istituzioni*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2026, 25, «suffragato da quasi ventisette milioni di sì, fu rivelatore, al di là del merito del quesito, della perdita di contatto tra la gran parte della classe politica e dell'opinione pubblica».

l'unica "ad ampio raggio" avallata dal popolo, ma ha avuto una resa talmente pessima da obbligare la Corte costituzionale a «riscriverla»[18]. Con il senno di poi, il popolo in quel caso ha probabilmente sbagliato a esprimersi, ma siamo tutti fin troppo consci di come è nato quel disegno di riforma, in quale contesto è stato collocato e quale è stata l'affluenza alle urne all'esito della celebrazione del *referendum* costituzionale. I recenti tentativi di ridisegnare la forma di governo italiana (ma non solo la forma di governo) hanno trovato la netta contrapposizione degli elettori e di chi non votava per limiti di età ma si era comunque organizzato in forme associative *ad adiuvandum*.

È la democrazia, questa, che piaccia o no (ma a chi non piace?). E allora teniamoci ben stretta quella sovranità popolare e nutriamoci di tutti gli insegnamenti del costituzionalismo e delle scienze sociali per adempiere alla missione assegnata alla Costituzione: mantenere fede al patto politico originario che pretende il popolo al centro della democrazia contemporanea.

3. Dalla sovranità popolare al "popolo che vota"

Se democrazia e sovranità popolare stanno insieme, occorre accostarle al diritto di voto.

È un tema sterminato ma vanno tracciati alcuni lineamenti volti a far comprendere le osservazioni sulla legge n. 180/2026 che seguiranno, i parametri di giudizio e una soluzione "alternativa" coerente – a sommesso avviso di chi scrive – con la centralità all'elettore.

Così, sia consentito ancora una volta partire da lontano per far luce su quanto sia importante la centralità dell'elettore e quale sia la radice che induce a prendere una posizione ferma sulla necessità di «restituire lo scettro al principe»[19].

È opportuno ricordare – proprio nell'anno in cui si celebra l'ottantesimo anniversario del *referendum* del 2 giugno del 1946 – quanto la "potenza" del popolo nella forma di Stato e nella forma di governo sia stata prorompente. Il *referendum* istituzionale sanciva la primazia della sovranità popolare in Costituzione soprattutto attraverso un vincolo "imposto" dal popolo all'Assemblea Costituente: la Repubblica in luogo della Monarchia.

Dalla sopraffazione dello Stato sul popolo, all'affermazione del popolo sullo Stato e della legittimazione dello Stato attraverso il popolo; il che significava l'accoglimento dell'anima universalistica del popolo, certo al tempo immatura rispetto agli scenari globalizzanti in quel momento ancora inesplorati, inimmaginabili e che avrebbero in parte riscritto il legame tra il territorio e il popolo stesso, ma che già rifiutavano quelle incrostazioni che legavano la sovranità allo Stato[20], alla Nazione[21], a una sola classe sociale[22], a una *elite*[23], o a chi deteneva il potere reale durante gli stati di eccezione[24].

Un vincolo talmente forte che lo ritroviamo "a margine" della Costituzione, in quell'unico limite espresso alla revisione costituzionale (art. 139 Cost.) che vieta ogni futuro tradimento alla «forma repubblicana» (e così consentendo anche alla Corte di ampliare il novero dei limiti – impliciti – con la sentenza n. 1146 del 19 dicembre 1988).

---

[18] A. MORRONE, *La Corte costituzionale riscrive il Titolo V?*, *Forum di Quaderni Costituzionali – Rassegna*, 8 ottobre 2003.

[19] G. PASQUINO, *Restituire lo scettro al principe*, cit.

[20] R. CARRÈ DE MALBERG, *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, Parigi, 1922.

[21] P. LABAND, *Das Staatsrech del Deutchsen Reiches*, Tübingen, 1911, G. JELLINEK, *Allgemeine Staatslehere*, Berlino, 1914.

[22] K. MARX¸ *Le lotte di classe in Francia dal 1848 al 1850*, trad it., Milano, Critica sociale, 1925.

[23] G. MOSCA, *Storia delle Dottrine Politiche*, Roma, Laterza, 1983.

[24] C. SCHMITT, *Teologia politica*, in ID., *Le categorie del politico*, Bologna, Il Mulino, 1972, ma soprattutto, dello stesso A., *Stato, movimento, popolo*, con un saggio sul nazionalsocialismo di D. CANTIMORI, Milano, Feltrinelli, 2018.

Con l'appartenenza della sovranità al popolo si è inteso attribuirgli il diritto di concorrere, direttamente o indirettamente, attraverso l'esercizio di diritti e di libertà, alla formazione della volontà governante la Repubblica, di entrare "dentro" le istituzioni attraverso quegli aggregatori democratici che sono (*rectius*, sarebbero dovuti essere) «coessenziali ad ogni società politica quale che sia la struttura e la denominazione che assumono, al punto che può dirsi che non può esserci società politica senza che vi siano partiti»[25].

Ancorché importante, l'oggetto del contributo (fondato per lo più sulla "questione elettorale") suggerisce di mettere da parte gli aspetti sulla «democrazia dei e nei partiti»[26], sebbene non si possa ignorare quanto anch'essi abbiano contribuito a destrutturare la centralità del popolo che partecipa e che vota, se non altro per la distanza dai principi costituzionali assunta negli anni della «partitocrazia»[27] e all'esito della progressiva verticalizzazione delle strutture interne, per i rapporti in chiaroscuro con associazioni criminali o segrete, fino al dilagare dei neopopulismi e della «democrazia dei *leader*»[28]; insomma, lo scarso rendimento delle istituzioni e delle legislazioni elettorali sono stati causati anche da loro. Eppure sono anni che auspichiamo un riallineamento dei partiti ai principi della democrazia rappresentativa[29] senza che sia stato possibile cogliere uno solo degli effetti benefici non della chimerica attuazione dell'art. 49 Cost., piuttosto di quelle discipline di contorno[30] da sempre ininfluenti sulla corretta interpretazione del metodo democratico[31].

La Costituzione stessa non ignora il fatto che le posizioni politiche sono espresse da questi strumenti di mediazione tra la società e le istituzioni, tanto che dalla dizione dell'art. 49 Cost. si ricava un ruolo significativo dei partiti come formazioni sociali non eventuali, ma formanti necessari[32] per il coinvolgimento alla «determinazione dell'indirizzo politico» (art. 49 Cost.) di un «terzo elemento, il popolo, con l'obiettivo di uscire dall'ombra»[33].

Ma non è stato sufficiente.

Ragionare sul popolo significa, allora, riflettere probabilmente con più "vigore" su quello che è stato anzitutto il percorso costituente e la volontà stessa dei Costituenti di riconoscerne la lunga traiettoria di ascesa nella storia d'Italia e il contributo che il popolo, in quasi duemila anni, ha fornito per il raggiungimento di quello che è il fondamento dei diritti, delle libertà e delle procedure democratiche.

Spettava all'Assemblea agire «qual[e] rappresentant[e] e in nome del popolo», mantenendo fede alla volontà che il popolo aveva espresso in modo chiaro e preciso […],

---

[25] Così T. MARTINES, *Partiti, sistema dei partiti, pluralismo*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1979, 10.

[26] A. Barbera, *La democrazia "dei" e "nei" partiti, tra rappresentanza e governabilità*, in *Forum di Quaderni Costituzionali Rassegna*, 2007.

[27] Su cui G. MARANINI, *Governo parlamentare e partitocrazia*, in ID., *Miti e realtà della democrazia*, Milano, Edizioni di Comunità, 1958, M. CALISE, *Dopo la partitocrazia. L'Italia tra modelli e realtà*, Torino, Einaudi, 1994, G. ORSINA, *Una democrazia eccentrica. Partitocrazia, antifascismo, antipolitica*, Soveria Mannelli, Rubettino, 2022.

[28] M. CALISE, *La democrazia dei leader*, Roma-Bari, Laterza, 2020.

[29] M. RUBECHI, *Meno partiti, tutti democratici*, in A. BARBERA - G. GUZZETTA (a cura di), *Il governo dei cittadini*, Soveria Mannelli, Rubettino, 2007.

[30] Leggi finanziamento pubblico dei partiti, campagne elettorali, rimborsi ai gruppi, ecc.

[31] Se ne sono occupati S. Staiano - G. Ferraiuolo - A. Vuolo (a cura di), *Partiti politici e dinamiche della forma di Governo*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2020, S. BONFIGLIO - R. BLANCO VALDÉS - G. MAESTRI (a cura di), *Partiti politici. Teoria e disciplina*, Padova, Wolters Kluwer, 2022.

[32] Così S. STAIANO, *La rappresentanza*, in *Rivista AIC*, 3, 2017, ma anche, in precedenza, L. ELIA, *Costituzione, partiti, istituzioni*, Bologna, Il Mulino, 1974, 273-274.

[33] A. LUCARELLI, *Populismi e rappresentanza politica*, cit., 30.

specificandola in due direzioni. Ha dato un ordine quanto alla forma istituzionale: deve essere Repubblica; ha dato un ordine quanto alla sostanza: deve essere democrazia»[34].

Lo spirito che informava l'Assise costituente – verso la quale il popolo volgeva «gli occhi fissi»[35], – si radicava nella volontà popolare: la Costituzione era per il popolo, ad esso era chiamata a parlare e per esso doveva apparire «più che possibile semplice e chiara, tale che tutto il popolo la [potesse] comprendere»[36], meglio se «agevolmente»[37].

Ancora una volta il popolo al centro del più alto confronto democratico, in un contesto nel quale la direzione non poteva che essere tracciata dalla volontà popolare[38]: una Repubblica, certo, alla quale non poteva non essere accostato l'aggettivo «democratica» per il ripudio definitivo del passato totalitario che aveva relegato il popolo a una condizione di sottomissione, privato di libertà e diritti che andavano restituiti al legittimo titolare, anche per esprimere un segnale di rottura – più che di modifica – dello *status quo ante*[39].

Il dibattito in Assemblea Costituente ha fatto emergere un importante sforzo di sintesi tra posizioni diverse, a tratti probabilmente anche distanti, ma senza perdere di vista quel vincolo inscindibile tra il popolo e la Costituzione, espresso a partire dalla scelta irreversibile

---

[34] Assemblea costituente, On. Froggio, seduta del 17 marzo 1947.

[35] Assemblea costituente, discorso di insediamento del Presidente Saragat del 26 giugno 1946.

[36] Assemblea costituente, ordine del giorno On. Bozzi del 25 giugno 1946.

[37] Assemblea costituente, proposta di modifica dell'ordine del giorno Bozzi da parte dell'emendamento proposto dall'On. Colitto.

[38] Nel discorso di insediamento del Presidente Saragat del 26 giugno 1946, emerge con forza questo aspetto: «Ed è, questo saluto, rivolto ad un'Assemblea nella quale il popolo italiano, per la prima volta nella sua storia, si può dire rappresentato nella sua totalità perfetta, senza distinzione né di sesso, né di classi, né di regioni o di genti, se anche, sotto quest'ultimo aspetto, si rinnovelli nel ricordo il dolore disperato di quest'ora, nella tragedia delle genti nostre di Trieste, di Gorizia, di Pola, di Fiume, di Zara, di tutta la Venezia Giulia, (*L'Assemblea si leva in piedi – Vivissimi prolungati applausi – Grida di* Viva Trieste italiana! *e di* Viva Trieste repubblicana!), le quali però, se non han votato, sono tuttavia presenti, poiché nessuna forza materiale e nessun mercimonio immorale potrà impedire che siano sempre presenti dove è presente l'Italia. (*Vivissimi prolungali applausi*). In quest'Assemblea, dunque, il popolo italiano è sovrano, ma, anche, il solo sovrano, l'arbitro assoluto della decisione del proprio destino. Sarebbe vana la ricerca se meglio convenga per il progresso politico e civile di un popolo il processo di evoluzione o di rivoluzione».

[39] Come non citare, sul punto, il discorso molto lungo dell'On. Froggio nella seduta del 17 marzo 1947: «Costituzione non è un esercizio teorico, non è una costruzione ideale su un terreno ideale: è, e deve essere, qualche cosa di concreto; deve essere una costruzione solida; deve, ancor più, essere una creatura viva. Non solo, ma deve esser capace di dar la vita, perché la Costituzione è premessa di storia futura, inserita nella realtà presente, guidata dalla storia passata. La nostra Costituzione su quale realtà presente sorge? Essa sorge in un momento particolare, unico nella storia del nostro popolo; sorge, dopo un'interruzione della continuità della vita democratica del nostro Paese. Sorge per restaurare. Non può far proseguire in una semplice continuazione di sviluppo, ma deve riconfermare, quasi fondare la democrazia in Italia. Ma non ho detto che la nostra Costituzione sorga dopo una frattura della continuità della vita della democrazia: essa sorge soltanto dopo una interruzione, Una parentesi, perché, se frattura vi fosse stata, se la democrazia fosse morta in Italia, non avrebbe potuto risorgere, e il nostro popolo non potrebbe oggi ridare a sé stesso la forma del reggimento democratico. C'è una prova, una prova nobilissima, una prova plastica di tutto ciò, ed è, se mi permettete, onorevoli colleghi, la presenza della nostra generazione, della generazione dei giovanissimi. Perché in quest'Aula siedono uomini che hanno conosciuto la democrazia e hanno vissuto quando l'Italia si reggeva a democrazia; siedono uomini che hanno raggiunto la maturità del loro pensiero e del loro essere, quando l'Italia aveva già perduta la sua forma democratica; siedono uomini, giovanissimi, gli ultimi venuti, che sono nati o che stavano appena per nascere alla vita, alla vita cosciente, quando già l'Italia non aveva più un reggimento democratico. Noi non abbiamo conosciuto prima cosa fosse democrazia, non abbiamo vissuto mai prima d'ora in un reggimento di libertà e di democrazia. Questa deve essere una prova, una conferma, ed insieme una ragione di speranza e di certezza. La democrazia andrà innanzi non solo perché lo spirito non muore – e non può morire – ma perché già i suoi portatori nuovi si avanzano, sotto la guida degli antichi, a continuarne la fatica e a completarne l'opera. Ma – è un dato di fatto che si deve imporre alla nostra intelligenza pensosa e alla nostra coscienza vigile – questa Costituzione sorge dopo un'interruzione della vita della democrazia in Italia. Interruzione, perché? Perché è avvenuta? Cosa insegna, cosa narra la. storia recente e passata, che cosa dice a voi, che cosa dice a noi l'esperienza della vita vissuta? Dice che una democrazia ha sostanzialmente tre grandi pericoli contro di sé: la dittatura; là non realizzazione della democrazia; l'assenza del popolo».

della forma repubblicana, ma tradotto in concreto in tutti quegli strumenti di partecipazione che rendono la Costituzione a garanzia e a servizio del popolo.

Un compito mica così semplice assegnato dai Costituenti al legislatore ordinario: garantire la sovranità popolare nelle procedure democratiche, assegnare i diritti di partecipazione politica al popolo (e non solo ai cittadini), realizzare quel metodo democratico che avrebbe consentito probabilmente una vita migliore ai partiti (invece incanalatisi in un lento e progressivo declino antidemocratico), assegnare all'elettore quella centralità pretesa dal Costituente nell'art. 1 Cost. che si irradia negli artt. 48 e 49 Cost., che sono pur sempre i cardini della democrazia rappresentativa.

Potere e limiti attribuiti al popolo si compenetrano in tutta la Costituzione e questo lo dimostra il fecondo dibattito in Assemblea costituente, nel quale ogni strumento democratico ha dovuto fare i conti con il riconoscimento al popolo di quanta sovranità dovesse attribuirgli la Costituzione – certo pure con quali limiti – per non tradire l'ossatura democratica di un ordinamento che vuole essere tale, e tale è se si regge inequivocabilmente sugli elementi strutturali del costituzionalismo.

Nella Costituzione si rilevano affermazioni forti della sovranità popolare che è, insieme, potere e limite, attribuita parimenti alla comunità e al singolo: il diritto di voto (dei singoli) è espresso sempre in una dimensione comunitaria più o meno ampia e risponde sempre alla regola di maggioranza; le procedure democratiche presuppongono il conflitto tra i singoli perché attraverso tali processi si giunge ad una decisione più o meno condivisa per tutta la comunità (siano essi elettori, cittadini, o popolo).

Può promanare, derivare, appartenere, ma quanta differenza può esprimere un'espressione che da sola non vive, anzi rischia di restare una mera dichiarazione di stile e priva di ogni valore realmente democratico se non si invera negli istituti che consentono di esercitarla, ma anche di limitarla per non mutarla in arbitrio, tirannia, oppressione?

A cosa servirebbe riconoscere il diritto di voto se non esistesse una comunità di individui che lo esercita e produce effetti nei confronti della comunità stessa? Probabilmente a nulla – potremmo affermare con un certo grado di irriverenza – se non per far rivivere sotto mentite spoglie (e alla stregua dei movimenti populisti più estremi), ciò che i totalitarismi hanno espresso, negando di fatto la cittadinanza politica, la partecipazione, il libero mandato, mantenendo il capitale sociale dentro le rigide logiche di uno statalismo che ha negato, in radice, tutto ciò che è democrazia e che si esprime – *uti singuli* e (non "o") collettivamente – a mezzo di ciò che le Costituzioni contemporanee riservano al popolo.

Che il popolo sia incorporato o meno nello Stato o nella Repubblica conta fino a un certo punto. Ciò che viene in rilievo nella democrazia – quale che si voglia considerare – sono le funzioni e i poteri attribuiti al popolo, come possono esercitarli, le diverse forme di estrinsecazione della sovranità, naturalmente sottoposta a limiti, ma organizzata attraverso una relazione biunivoca tra il popolo e le istituzioni[40], nella duplice considerazione di collettività e singoli.

Per chiarire meglio, occorre tenere insieme titolarità ed esercizio: la titolarità presuppone un potere, ma sarebbe soltanto una mera attribuzione ove mai a ciò non seguissero da qualche parte (nella Costituzione e nelle "leggi costituzionalmente necessarie", e dove altrimenti?) gli strumenti che rendono effettivo il potere di vincolare o obbligare taluno. La sovranità pretende l'esercizio di un potere concreto da parte di chi ne è titolare, per cui la

[40] Così C. MORTATI, *Note introduttive ad uno studio sui partiti politici nell'ordinamento italiano*, in AA.VV., *Scritti giuridici in memoria di Vittorio Emanuele Orlando*, Padova, Cedam, 1957.

domanda è «come concretarla»[41] e quali sono gli strumenti che la Costituzione, «fonte del potere sovrano»[42], riserva al popolo per il diritto-potere di esercitarla.

La risposta va ricercata nel prisma di strumenti della democrazia deliberativa, partecipativa e, per quello che interessa il presente studio, rappresentativa, affidando talora all'intero popolo (art. 49), talaltra al corpo elettorale (art. 48 Cost.) l'esercizio di una quota di sovranità.

A prescindere dalla natura ambivalente del voto, «sempre in bilico tra esercizio di un diritto innato dell'individuo ed esercizio di una pubblica funzione collettivamente attribuita»[43], è fondamentale ricordare quanto il voto resti sempre uno strumento diretto al funzionamento del circuito democratico: il voto è «lo strumento mediante il quale un singolo individuo, attraverso una manifestazione di volontà, concorre con altri all'assunzione di decisioni collettive»[44]. Di conseguenza, occorre valorizzare questo circuito «che parte dal singolo come centro di imputazione dei valori, ma che vede nel corpo elettorale il collegio in cui l'individuo, unito ad altri dal vincolo della cittadinanza, esprime la propria volontà elettiva e deliberativa con effetti giuridicamente vincolanti»[45] .

Insomma, in qualsiasi ordinamento democratico l'elezione a suffragio universale e diretto degli organi rappresentativi – a cui sono affidati decisioni di interesse pubblico – è la prima essenza della sovranità popolare e della democrazia.

Maggiore è il numero dei soggetti chiamati a partecipare all'assunzione di decisioni pubbliche, più può essere considerato democratico uno Stato.

Il rapporto tra la democrazia ideale e la democrazia reale si stringe e si allarga in relazione al livello di partecipazione del popolo alla determinazione dell'indirizzo politico che non è solo intrinseco al modello prefigurato dall'art. 49 Cost., ma alle procedure elettive, la cui partecipazione è stata quasi sempre storicamente legata alla forza del partito, quale che ne fosse la natura: più il partito è democraticamente forte, meno l'astensione dilaga e più il popolo si sente "incapsulato" nel circuito politico. Ciò dipende, in parte, dall'ancoraggio dei partiti con il popolo e, in parte, dal modello elettorale: per mezzo di essi vive la democrazia rappresentativa e l'estensione soggettiva del voto influenza notevolmente questo rapporto, per essere, il voto per l'appunto, la principale «estrinsecazione»[46] del principio fondamentale della sovranità popolare e del principio di eguaglianza formale[47].

La scelta del modello elettorale non è esclusivamente una decisione tecnica, anzi è dettata da considerazioni di funzionalità, di opportunità e dal contesto storico, politico, sociale e istituzionale; dipende da numerose varianti, certo, ma anche dal timore che un determinato meccanismo di trasformazione di voti in seggi possa far soccombere definitivamente una o più forze politiche, una o più minoranze, lasciando un vuoto di rappresentanza in una parte del popolo.

---

[41] C. MORTATI, *Art. 1*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Bologna, Zanichelli, 1970, 22.

[42] *Ibidem*, 21.

[43] E. GROSSO *Commento all'art. 48*, in R. BIFULCO - A. CELOTTO - M. OLIVETTI, (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, Utet, 2006, 964. Per il dibattito sulla natura del diritto di voto, si rinvia a, G. JELLINEK, *Sistema dei diritti pubblici subbiettivi*, Traduzione italiana riveduta dall'autore sulla seconda edizione tedesca con note dell'Avv. Gaetano Vitagliano e prefazione di Vittorio Emanuele Orlando, Milano, Società Editrice Libraria, 1912, P. LABAND, *Das Staatsrechts eines Systems des Deutschen Staatsrechts*, cit., R. CARRÈ DE MALBERG, *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, Parigi, 1922, M. RUBECHI, *Il diritto di voto. Profili costituzionali e prospettive evolutive*, Torino, Giappichelli, 2016.

[44] E. GROSSO *Commento all'art. 48*, cit., 961.

[45] F. LANCHESTER, (voce) *Voto*, in *Enc. dir.*, XLVI, Milano, Giuffrè, 1993, 1119.

[46] E. GROSSO, *Commento all'art. 48*, cit., 962.

[47] Corte costituzionale, sentenze del 10 luglio 1968, n. 96 e del 12 aprile 1973, n. 39. L'On. Carlo Rodi, in un intervento durante la seduta 19 maggio 1947 sottolineò come il diritto di voto fosse «estremamente importante perché con esso vediamo ripristinate la democrazia e la libertà»[47].

Era quel velo di oscurità che aveva impedito all'Assemblea costituente di compiere una scelta di natura costituzionale per la legislazione elettorale e a riservare alla legge ordinaria la scelta del modello da adottare[48]. L'apparente omissione Costituente non può tuttavia essere letta come una subordinazione o, peggio, una degradazione della democrazia elettorale rispetto al principio della sovranità popolare[49]; anzi, sono proprio i meccanismi di trasformazione dei voti in seggi ad essere, allo stesso tempo, modo di esercizio della sovranità popolare e limite al potere di un popolo che si muove dentro la democrazia rappresentativa, così come è stata voluta e realizzata in Assemblea costituente.

Le scelte legislative in materia di elezioni non sono vincolate da opzioni di sistema dettate da specifiche norme costituzionali, ma sicuramente possiamo dire che «non si muovono in un indifferente costituzionale»[50] e, per quanto affidate alla discrezionalità della maggioranza assembleare, non possono non tener conto tanto della cornice costituzionale che dei valori della società in cui la disciplina elettorale vuole essere inserita.

Nei Paesi in cui vigono regimi democratici le elezioni sono come la molla da cui si sprigiona l'energia che mette in moto tutto il meccanismo statale.

I sistemi elettorali costituiscono un vero e proprio filtro tra la società e la politica, tra la società e le istituzioni di rappresentanza; sono strumenti complessi che, per loro natura, per l'insieme delle loro regole e delle loro procedure, per la loro collocazione in un sistema politico, istituzionale e sociale, influenzano, più o meno significativamente, le modalità con le quali i partiti presenteranno candidati e daranno luogo ad alleanze, le modalità con le quali i candidati stessi si presteranno, più o meno numerosi, alla competizione elettorale; infine, come elemento decisivo, delineeranno le modalità con le quali i voti verranno tradotti in seggi.

Per queste molteplici ragioni, i sistemi elettorali sono strumenti di assoluta importanza e di notevole rilevanza per il funzionamento dei sistemi politici e per le dinamiche della forma di Stato e della forma di governo. È su questo legame che la democrazia rappresentativa può segnare il livello di centralità del popolo nelle procedure elettive, sia che il voto sia assunto come funzione strettamente elettiva, sia deliberativa, sia partecipativa[51].

Non è solo il meccanismo di trasformazione dei voti in seggi a determinare quanta effettività del voto c'è nell'esercizio della sovranità popolare, ma certamente la coerenza tra il voto in entrata e il voto in uscita rappresenta un indicatore significativo di quanto «filtro»[52] il legislatore ha inteso frapporre tra il "popolo che vota" e le istituzioni rappresentative.

---

[48] E. BETTINELLI, *All'origine della democrazia dei partiti. La formazione del nuovo ordinamento elettorale nel periodo costituente (1944-1948)*, Milano, Edizioni di Comunità, 1982, spec. 189 ss.

[49] Come rileva A. PIZZORUSSO, *A margine del dibattito sulla riforma elettorale*, in AA.VV., *La riforma elettorale*, Firenze, Passigli, 2007, 280, «il fatto che la materia dei sistemi elettorali non abbia costituito oggetto di esplicita disciplina nella Costituzione italiana, non significa che le norme che l'hanno realizzata non costituiscano a pieno titolo parte del diritto costituzionale (in senso materiale) vigente in Italia e che pertanto esse non debbano essere concepite in un quadro coerente rispetto ai principi fondamentali dell'ordinamento».

[50] A. PATRONI GRIFFI, *Sistemi elettorali e tenuta del principio democratico: brevi considerazioni a margine della nuova legge elettorale*, in C. DE FIORES (a cura di), *Rappresentanza politica e legge elettorale*, Torino, Giappichelli, 2009, 343, evidenziando che «ciascun sistema elettorale, maggioritario, proporzionale o misto, non è mai di per sé incompatibile con la Costituzione. Ma occorrerebbe, però, sempre tener conto, in ogni ipotesi del cambiamento del sistema elettorale, delle implicazioni costituzionali complessive che lo stesso sistema comporta».

[51] Sulla distinzione, T.E. FROSINI, *Le votazioni*, cit.

[52] G. PASQUINO, *I sistemi elettorali*, in G. AMATO - A. BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, Bologna, Il Mulino, 1994, 343.

Quello che si chiede ai sistemi elettorali è di moderare «l'istinto politico»[53] e di trasferire la volontà del popolo sovrano «agli organi dichiarativi di questa volontà»[54], nel rispetto dei principi generali del diritto di voto (anche per come è stato declinato dalla sapiente mano della Corte costituzionale) attraverso il quale il popolo esercita una quota-parte di diritti politici.

Nonostante il voluto silenzio del Costituente[55], la possibilità di «individuare principi e norme implicite nel sistema elettorale»[56] – tali da non comprimere l'esercizio del diritto di voto e la perdurante vitalità della sovranità popolare – ha consentito alla Corte costituzionale di enucleare nel tempo i principi costitutivi del diritto di voto e le caratteristiche minime che ogni modello elettorale è tenuto ad avere, altrimenti illegittimo qualora arrivi a tradire quella cornice costituzionale democratica che pretende, da un lato, la centralità del popolo anche nelle procedure elettive e dall'altro, partiti democratici che selezionino le candidature a partire da un metodo condiviso e trasparente[57] (ma su questo il legislatore è purtroppo ancora silente).

Lo stesso Sartori, nell'ambito delle classificazioni proposte[58], ebbe ad evidenziare una correlazione significativa tra i sistemi elettorali e i sistemi di partito, nel senso che «le esperienze storiche rilevano che, dopo non più di due o tre tornate elettorali, sia gli elettori sia i candidati e i partiti adeguano il loro comportamento agli imperativi, alle opportunità e alle costrizioni del sistema elettorale»[59]. Restano ferme e di straordinaria vitalità le parole di Sturzo, secondo il quale proprio la legge elettorale, «dopo la Costituzione, è la più importante nell'ordine costituzionale»[60], tanto che, «in uno Stato retto a forma rappresentativa, ha importanza non minore delle norme fondamentali dello Stato medesimo»[61] e si pone come «applicazione pratica della Costituzione»[62].

Non è un caso, infatti, che la legislazione elettorale abbia subito molti cambiamenti (probabilmente più di ogni altra disciplina costituzionalmente rilevante) e la Corte costituzionale abbia forzato[63] una di quelle che, fino a pochi anni fa, veniva considerata una «zona franca»[64] del giudizio di costituzionalità.

---

[53] C. MORTATI, *Art. 1 Cost.*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, cit., 29.

[54] L. BASSO, *Il principe senza scettro*, cit., 16.

[55] Fa notare A. VUOLO, *La legge elettorale, Decisione politica, controlli, produzione giurisprudenziale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 21, che in Costituzione non è stabilita nemmeno una riserva di legge esplicita. Infatti, questa può ricavarsi solo in via indiretta dal quarto comma dell'art. 72, secondo il quale, come noto, la procedura normale di esame e di approvazione diretta da parte della Camera è sempre adottata, tra gli altri, per i disegni di legge in materia costituzionale ed elettorale. Da questa previsione può dedursi in via di prima approssimazione che: *a*) esiste una materia elettorale; *b*) su di essa grava una riserva di assemblea; *c*) per l'effetto essa è interessata da una riserva di legge ordinaria».

[56] C. LAVAGNA, *Il sistema elettorale nella Costituzione italiana*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1952, 875.

[57] Per una ricostruzione, M. RUBECHI, *Il diritto di voto*, cit., spec. 7-34.

[58] a) a meccanica bipartitica; b) un pluralismo moderato (coalizioni bipolari che si alternano al Governo); c) un pluralismo polarizzato, cioè sistemi con competizione multipolare, coalizioni centriste, e partiti anti-sistema (G. SARTORI, *Le "leggi" sulla influenza dei sistemi elettorali*, in *Riv. It. Sc. Pol.*, n. 1/1994, 3-40, spec. 26).

[59] G. PASQUINO, *Nuovo corso di scienza politica*, Bologna, Il Mulino, 2009, 123.

[60] L. STURZO, *Leggi elettorali e istituzioni democratiche 1951*, in L. STURZO, *Scritti di carattere giuridico, discorsi e attività parlamentare*, Bologna, Il Mulino, 1962, 3.

[61] G.D. ROMAGNOSI, *La scienza delle Costituzioni*, Milano, Canfari, 1934, 90.

[62] A. BRUNIALTI, (voce) *Elezioni politiche*, in *Dig. it.*, vol. X, Torino, 1895, 228. È stato altresì rilevato da V.N. SAPOVAL, *La democrazia come categoria del costituzionalismo*, in *Slavia. Rivista trimestrale di cultura*, aprile/giugno 2013, trad. it. a cura di E. GIRONI CARNEVALE, che il carattere rappresentativo del Parlamento è strettamente connesso alle elezioni dei componenti e alla qualità del rispettivo mandato.

[63] Critico è stato S. STAIANO, *La vicenda del giudizio sulla legge elettorale: crisi forse provvisoria del modello incidentale*, in *Rivista AIC*, 2, 2014.

[64] F. DAL CANTO, *La legge elettorale dinanzi alla Corte costituzionale: verso il superamento di una zona franca?*, *Quaderni Costituzionali*, 3, 2013, 624 ss., R. BIN, *"Zone franche" e legittimazione della Corte*, in *Forum di Quaderni Costituzionali – Rassegna.*

4. L'"ipercinetismo elettorale" e la centralità del "popolo che vota"

Sono stati evocati i partiti come chiave di lettura per comprendere quanto sia difficile partecipare "sempre" alla determinazione dell'indirizzo politico (nelle forme dell'art. 49 Cost.) e non saltuariamente, cioè ogni scadenza elettorale. Alla riluttanza di questi collettori di consenso non v'è modo di porvi rimedio e ciò ha portato il legislatore a virare su modelli elettorali alquanto artificiosi per conformare il sistema partitico e cogliere quella stabilità utile non soltanto a governare ma a ridurre il numero dei partiti minori, troppe volte responsabili di crisi di Governi.

Probabilmente non è stato evidenziato abbastanza un dato, salvo il fatto di aver avuto 68 Governi in 80 anni della storia repubblicana: mentre nel primo sistema di partiti si contano "solo" 10 Legislature (l'ultima è quella 1987-1992) in 58 anni della storia repubblicana, nel secondo sistema dei partiti possiamo contare ben 9 Legislature (l'ultima, la XIX, volge al termine nell'incedere dell'ultimo anno, nel momento in cui si scrive) in "soli" 34 anni.

Da cosa dipende questo rovesciamento di paradigma? Dal solo sistema dei partiti? Non solo e non si ritiene neanche tanto almeno da quando i neopopulisti hanno scardinato le dinamiche coalizionali: l'alternanza indotta dalle leggi elettorali del 1993, invero, non ha mica tanto garantito la stabilità, anzi ha causato rimpasti, ribaltoni, Governi del Presidente, mentre il premio di maggioranza disallineato previsto dalla legge n. 270 del 21 dicembre 2005 ha prodotto schieramenti incoerenti alla Camera e al Senato (Governo Prodi II) e indotto aggregazioni innaturali, neanche buone per vincere (se non alla sola Camera), essendo il premio regionale una mera sommatoria di risultati circoscrizionali che non hanno garantito la certezza della medesima maggioranza costituita alla Camera, quest'ultima fondata invece sull'assegnazione dei seggi sul piano nazionale.

Tali meccanismi non hanno dato una buona prova di sé stessi se consideriamo gli obiettivi posti *ab origine* della stabilità e della governabilità.

Peggio va detto rispetto alla centralità dell'elettore, travolto da scorpori (e allora che senso aveva la doppia scheda nel *Mattarellum*?), desistenze, liste civette, prima, e ingabbiato dai correttivi, poi, che hanno compresso inevitabilmente ed eccessivamente la libertà e l'eguaglianza di voto.

Se ne accorgerà la Corte costituzionale, ma non il legislatore che, al contrario, nel dilagare incontrollato dell'"ipercinetismo elettorale" (ogni Legislatura non può non approvare una "sua" legge elettorale) ha sperimentato modelli tesi non tanto a collocare il "popolo che vota" al centro, piuttosto caratterizzati da un progressivo spossessamento dei caratteri strutturali del voto.

La legge n. 165 del 3 novembre 2017 ha resistito a tentativi demolitori fondati sulla convinzione – condivisibile – di profili niente affatto coerenti con l'idea espressa dalla Costituzione (nel circuito posto dagli artt. 1, 3, 48 Cost.) e accolta dalla Corte costituzionale di non poter sacrificare la centralità dell'elettore in nome di una stabilità che, se considerata come un principio costituzionale "tiranno", va a smentire decenni di consociativismo di cui non è che possa esprimersi un giudizio così negativo, almeno fino al momento in cui il primo sistema dei partiti iniziava a generare prassi in contrasto con la Costituzione[65].

[65] Anzi, come ricorda P. CALDERISI, *Storia di una riforma mai nata*, cit., 36, con le leggi elettorali del 1993 «si pensava affatto a un sistema bipolare che consentisse agli elettori di scegliere direttamente la maggioranza di governo, ma erano convinti che la formazione dell'esecutivo sarebbe stata ancora rimessa ad accordi post-elettorali.

Certo non può non tenersi conto che dalle degenerazioni del parlamentarismo sono nate quelle distorsioni della forma di governo emerse soprattutto sul piano delle fonti, ma non è ragionevole considerare eccessivamente negativo il consociativismo tipico del primo sistema dei partiti e quelle convenzioni della neonata Repubblica[66] giustamente riservate ad accordi tra partiti che avevano misurato il consenso a partire da un impianto proporzionale. In quel tempo – molto lontano dal vortice riformista elettorale – non erano ancora maturi i tempi né per un sistema elettorale maggioritario (preteso, poi, dal popolo, con i *referendum* degli anni '90) e né per i correttivi.

D'altronde, la proporzionale è sempre stata considerata, anche nella fase statutaria[67], quella che meglio di qualunque altro modello sarebbe riuscita ad incapsulare i *cleavages* che la stessa politica aveva creato[68] e a fotografare la presenza di forze eterogenee in una democrazia che non poteva che fondarsi – pur nella vigenza della *conventio ad excludendum* – su un consenso quanto più ampio possibile che andasse dalla sinistra all'ala moderata della destra. La proporzionale, insomma, privilegiava il voto militante e consentiva all'elettore di manifestare, pur nel segreto dell'urna, la propria appartenenza politica in termini quasi identitari.

Non era un male quel consociativismo che, in qualche modo, privilegiava il pluralismo e preservava il conflitto. Nulla di anomalo: la democrazia si basa pur sempre sul conflitto, tant'è vero che il pluralismo sarebbe stato meno ampio (e anche meno duro, per certi aspetti) di quanto lo sia oggi, ma ciò avrebbe rappresentato un profilo di disfunzionalità diverso della democrazia, perché laddove non si registra fluttuazione, dinamismo e competitività, la rappresentanza è nulla[69]. Anzi il conflitto è «il vero pilastro della società democratica»[70] perché la democrazia è politeistica e le diversità sono fluttuanti, talvolta antinomiche, in tensione. Tale elemento caratterizzante i regimi democratici è fisiologico; non a caso, dove il conflitto è represso, ogni forma di democrazia viene rifiutata in luogo di modelli assolutisti che negano, in radice, il pluralismo[71].

Va accettato il conflitto e, nell'ambito di un pluralismo da sempre caratterizzante la storia italiana, comprendere anche quelle dinamiche consociative fino a quando non deflagrano in una cronica a-democraticità dei partiti politici dovuta alla progressiva incapacità di governare nuove dinamiche indotte dai mercati o da elementi esterni al sistema partitico stesso.

---

[66] Non mi riferisco soltanto alla *conventio ad excludendum*, ma anche alla formazione dei Governi di scopo, dell'astensione, balneari, ecc.

[67] Su questi aspetti, si rinvia alla ricostruzione di I. PELLICCIARI, *Tra decidere e rappresentare. La rappresentanza politica dal XIX secolo alla Legge Acerbo*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2004.

[68] P. POMBENI, *L'apertura. L'Italia e il centrosinistra (1953-1963)*, Bologna, Il Mulino, 2022, 17, rileva come «la politica fece ricorso, su entrambi i fronti, all'arma del populismo, che è una componente inevitabile nei sistemi fondati sulla sovranità popolare, ovvero sul suffragio generale» […]. Nel caso delle elezioni del 1948, una distinzione che venne giocata dal campo governativo guidato da De Gasperi fu quello della democrazia (occidentale) e dittatura (sovietica), a cui le sinistre, che cercarono di riesumare la politica del Fronti popolari che aveva avuto successo nell'antifascismo degli anni Trenta, contrapposero il contrasto fra capitalismo e socialismo. Poi c'era la coppia progresso/conservazione, più difficile da utilizzare perché ognuno dei due campi si presentava come progressista. Si inserì poi una spaccatura più complessa, quella fra cristianesimo e ateismo».

[69] Contro una Repubblica «pietrificata», M. BERTOLISSI, *Per un "mercato delle idee": oltre una Repubblica pietrificata*, in A. BARBERA - G. GUZZETTA (a cura di), *Il governo dei cittadini*, cit., 435-446.

[70] A. HIRSCHMAN, *Social conflicts as pillars of democratic market society*, in *Political Theory*, n. 2/1994, 203-218.

[71] In tal senso, C. GALLI, *Democrazia, ultimo atto?*, Torino, Einaudi, 2023, 32, secondo cui «senza libertà, del soggetto tanto individuale quanto collettivo, senza forza critica, senza mobilitazione, senza conflitto, non c'è politica moderna e non c'è democrazia -che è la forma politica in cui la libertà, di tutti e di ciascuno, ha più spazio», ma anche G. Sartori, *Democrazia*, cit., 46 («senza tensione ideale una democrazia non nasce e, una volta nata, si affloscia»). *Contra* R. MICHELS, *La sociologia del partito politico nella democrazia moderna* (1912), Torino, Utet, 1996.

Se svaniscono i partiti (a prescindere dalle note vicende giudiziarie italiane) il popolo deve pur trovare il modo di essere immesso nella determinazione dell'indirizzo politico. È ben vero che i partiti – travolti da contingenze *extra* politiche – si trasformano, mutano la natura, si allontanano dalla storica natura di massa e abbracciano le ondate neopopuliste, ma continuano ad essere quegli «intellettuali collettivi»[72] attraverso i quali il popolo, pur partecipando meno – anzi partecipando poco – vota.

Il problema, quindi, si sposta sul "come" si vota.

Nel primo sistema dei partiti questo problema non si è posto, se non con la legge n. 148 del 31 marzo 1953[73] che non avrebbe poi causato quella ferita che pure taluni avevano condivisibilmente prospettato per la riedizione del premio di maggioranza portato dal regio decreto n. 2444 del 18 novembre 1923, con soglia al 50%+1[74]. Anzi, in quel frangente storico, le modifiche alla legislazione elettorale sarebbero state considerate inopportune e secondarie rispetto alla prevalente idea di ridefinire l'assetto istituzionale della forma di governo parlamentare.

Non così nel secondo sistema dei partiti, dal momento che la voce referendaria del popolo aveva indotto il legislatore a scrivere «sotto dettatura»[75] la prima di tante riforme elettorali.

Che i partiti politici non sarebbero sati più quelli del primo sistema poco importava, perché al popolo – in quella fase storica cruciale e drammatica sotto diversi punti di vista – interessava riaffermare la propria sovranità attraverso lo strumento del voto.

Ciononostante il legislatore non comprendeva appieno il significato delle rivendicazioni popolari riversate sui *referendum* elettorali: il popolo voleva scegliere e voleva contare "sul serio" nella determinazione dell'arco parlamentare e – ancorché di riflesso – dell'indirizzo politico.

Che tale aspirazione non abbia trovato piena realizzazione nelle successive discipline elettorali emerge già da meccanismi inediti come lo scorporo e il *Negative Vote Transfer* delle leggi n. 276 e 277 del 4 agosto 1993, o dall'abnorme (o irragionevole, per la legge n. 52 del 6 maggio 2015) premio di maggioranza (*rectius*, premi) della legge n. 270/2005. Già tali elementi evidenziano il tradimento della volontà popolare referendaria. E qui non si può non ritornare all'ultimo atto dell'ipercinetismo elettorale nel quale si colloca a pieno titolo – e con demerito almeno pari alle precedenti – la legge n. 165/2017, dove l'effetto trascinamento del voto (con valenza biunivoca tra la parte maggioritaria e quella

---

[72] A. HOEBEL, *L'"intellettuale collettivo". Da Gramsci al mondo attuale*, in *Lavoropolitico.it*.

[73] Fa notare G. GALLI, *I partiti politici italiani (1943-2004). Dalla resistenza al governo del popolo*, Milano, Rizzoli, 2004, 85, come «la legge elettorale maggioritaria (che assegna il 65 per cento dei seggi alla Camera alla coalizione di partiti detti 'apparentati' che ottenga il 50 per cento dei voti più uno) è il tentativo della DC di mantenere la maggioranza parlamentare (ed anzi accrescerla), nonostante la defezione dell'elettorato di destra. E questo nonostante che la maggioranza stessa si fosse rivelata inoperante, ai fini dell'azione riformatrice proposta da De Gasperi, in conseguenza della divisione del partito. La legge presentata nell'ottobre 1952 è studiata in base ai dati elettorali delle elezioni provinciali (politicamente le più significative) del 1951. In esse il centro superava di poco la maggioranza assoluta (50.3 per cent; DC, 39.3; PSDI, 5.3; PLI, 3.6; PRI, 1.6) mentre la sinistra era al 36.8 (PCI 23.5; PSI 12.1; liste minori, 1.2) e la destra all'11.4 (MSI, 6.6; PNM, 4.5; liste minori, 0.3)».

[74] L'art. 1, legge n. 148 del 31 marzo 1953, modificava l'art. 54, d.P.R. del 5 febbraio 1948, n. 26, *Testo unico delle leggi per la elezione della Camera dei Deputati*, assegnando 380 seggi (quindi il 64,51% dei seggi) a «ciascun gruppo di liste collegate» che avevano «conseguito la metà più uno del totale dei voti validi attribuiti a tutte le liste».

[75] L'espressione di A. MORRONE, *Governo, opposizione, democrazia maggioritaria*, in *Il Mulino*, n. 4/2003, 637. Il 9 giugno 1991 si tenne il referendum sulla riduzione del numero delle preferenze da quattro a uno e i principali *leader* politici (da Craxi a Bossi) si espressero contro le proposte del movimento referendario. Il 18 e 19 aprile 1993 si tennero otto *referendum*, quello più importante per l'argomento trattato in questo elaborato è l'abolizione del finanziamento pubblico ai partiti. La vittoria da parte del movimento referendario dei due *referendum* trasformò i due *referendum* da abrogativi a propositivi "nei fatti" (cfr., *ex multis* A. MASTROPAOLO, *Il tramonto della democrazia italiana*, California, ICS, 1995).

proporzionale) e le pluricandidature di fatto smentiscono il risultato elettorale in un collegio, così da violare la libertà e l'eguaglianza del voto.

Della legge n. 180/2026 si dirà a breve, non prima di aver ripercorso le "linee guida" della giurisprudenza costituzionale sulla centralità del "popolo che vota" nei sistemi elettorali.

5. (…segue) La centralità del "popolo che vota" e lo "statuto giurisprudenziale della legge elettorale"

È doveroso osservare una marcata deferenza per la giurisprudenza costituzionale in materia elettorale per il fatto che ha tratto in salvo la centralità del "popolo che vota" in quei modelli nei quali non solo è stata collocata a margine, ma addirittura estromessa. Ed è doveroso farlo per non instradarsi in un approccio minimalista dei moniti desunti dalle due sentenze pilota (Corte costituzionale, sentenza del 15 gennaio 2014, n. 1 e del 15 febbraio 2017, n. 35), nelle quali la Corte ha ricordato che «il sistema elettorale […], pur costituendo espressione dell'ampia discrezionalità legislativa, non è esente da controllo, essendo sempre censurabile in sede di giudizio di costituzionalità quando risulti manifestamente irragionevole»[76], paventando finanche uno scrutinio "di ritorno" nella misura in cui i futuri modelli (nuovi inusuali o no, non importa, essendo ormai recessiva l'idea di una riserva proporzionale nelle righe della Costituzione)[77] possano manipolare la traiettoria del voto in uscita dell'elettore.

È quindi importante cogliere la straordinaria saggezza degli arresti che mantengono fede al delicato ruolo di garanzia assegnatole dalla Costituzione. E se abbiamo avuto la percezione, talvolta, di una forzatura delle regole del processo costituzionale è perché lo scrutinio sui profili di incostituzionalità delle leggi, le omissioni del legislatore, il rapporto tra gli organi costituzionali e tra lo Stato e le Regioni doveva essere riportato nei binari della legalità costituzionale.

La voce della Corte è stata sempre autorevole anche quando si è trattato di forzare la cortina posta dall'art. 28, legge n. 87 dell'11 marzo 1953, dopo aver indirizzato moniti anche duri al legislatore[78].

La mutazione del paradigma di approccio procedurale agli scrutini ex art. 134 Cost.[79] è stata una "benedizione" tanto per la stretta giustizia elettorale quanto per lo scrutinio della legislazione elettorale, sottratta al sindacato di costituzionalità nella sola parte in cui è riserva del legislatore decidere sul modello (maggioritario, proporzionale, misto, *majority*, *plurality*, ecc.). In questi frangenti si è trattato di salvaguardare la sovranità popolare da inopportune incursioni del legislatore.

---

[76] Corte costituzionale, sentenze del 24 ottobre 2012 n. 242 del 2012, del 4 aprile 1996, n. 107 del 1996, e ordinanza n. del 20 giugno 2002, n. 260.

[77] È la tesi di C. LAVAGNA, *Il sistema elettorale nella Costituzione italiana*, cit. Nello stesso senso anche G. FERRARA, *Il governo di coalizione*, Milano, Giuffrè, 1973, 52 ss., G.U. RESCIGNO, *Democrazia e principio maggioritario*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/1994, 221 ss., L. CANFORA, *La trappola. Il vero volto del maggioritario*, Palermo, Sellerio, 2013, *passim*, spec. 68 ss.

[78] Se n'è discusso nel Convegno Annuale del Gruppo di Pisa, *I 70 anni della legge n. 87 del 1953: l'occasione per un 'bilancio' sul processo costituzionale*, Como, 26 e 27 maggio 2023, i cui atti sono raccolti in G. GRASSO - A. STEVANATO (a cura di), *I 70 anni della legge n. 87 del 1953: l'occasione per un «bilancio» sul processo costituzionale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2024.

[79] Cfr. M. RUOTOLO (a cura di), *Discrezionalità legislativa e sindacato della Corte costituzionale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2025.

Sul resto, e su tutto ciò che concerne il rispetto dei requisiti ex 48 Cost., bene ha fatto la Corte ad attribuirsi lo scrutinio sulle leggi elettorali nei casi in cui hanno minato – oltre ogni ragionevolezza – la libertà e l'eguaglianza di voto[80].

I temi sono stati diversi e le questioni affrontate hanno spaziato, soprattutto recentemente, sulla legislazione elettorale di contorno[81], sulla disciplina degli elettori residenti all'estero[82], sul procedimento di notifica dell'elezione al Parlamento europeo[83] e di verifica degli eletti ex art. 66 Cost.[84]. Altri, meno recenti[85], hanno espresso dei principi guida ripresi da quelle pronunce di cui si darà conto nel prosieguo di questa trattazione volte a perimetrare il giardino della giurisprudenza costituzionale in tema di leggi elettorali.

Si è trattato di una tappa fondamentale[86] se non altro per la presa di coscienza delle future e non remote possibilità, per la Corte, di sindacare le prossime leggi elettorali (e chissà, anche quella appena approvata) ogni volta in cui si dovesse presentare un giudizio di costituzionalità pure provocato da un'azione di accertamento *a quo*.

Dopotutto, il diritto di voto, libero ed eguale, è l'essenza del sistema rappresentativo e il principale elemento caratterizzante la democrazia rappresentativa, così che la Corte pure dovrebbe ritenersi chiamata a garantire quelli che sono considerati i caratteri propri della democrazia, nel pieno rispetto della centralità dell'elettore per come sono intesi dallo spirito dell'art. 1 Cost.

Tanto ciò è vero che le garanzie apprestate dall'art. 48 Cost. l'hanno indotta ad essere tanto severa quanto più le leggi elettorali tradivano sia lo spirito della disposizione testé richiamata, sia altri aspetti che hanno inciso, eccome, tanto sulla centralità dell'elettore (che ha il diritto di esprimere una scelta libera, personale, eguale) quanto sulla rappresentatività di quote popolari che attengono, in esempio, all'uno o all'altro genere, delineando quello che sarebbe divenuto il «diritto elettorale generale»[87].

---

[80] Le tecniche di accesso al giudizio di costituzionalità sulla legge elettorale sono state diverse e suggestive. Sul punto, si rinvia a G.U. RESCIGNO, *Il diritto costituzionale di voto secondo la Corte di cassazione e la Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 2014, 27, ma anche, in particolare sull'ordinanza di rimessione della Cassazione, E. GROSSO, *Riformare la legge elettorale per via giudiziaria? Un'indebita richiesta di 'supplenza' alla Corte Costituzionale, di fronte all'ennesima disfatta della politica*, in *Rivista AIC*, n. 4/2013, R. BIN, *"Zone franche" e legittimazione della Corte*, in *Forum di Quaderni Costituzionali – Rassegna*, 2.

[80] M. BIGNAMI, *La Corte costituzionale interviene in via "semi-incidentale" sulla legge elettorale: un approccio prudente per un caso eccezionale*, in M. D'AMICO - S. CATALANO (a cura di), *Prime riflessioni sulla "storica" sentenza 1 del 2014 in materia elettorale*, Milano, 2014, 27 ss. Parla di possibile crisi del giudizio in via incidentale S. STAIANO, *La vicenda del giudizio sulla legge elettorale*, cit. *Contra* e favorevole al sindacato della Corte costituzionale A. CERRI, *Ci sarà pure un giudice a Berlino! Il mugnaio di Postdam e la legge elettorale*, in *Nomos*, n. 1/2013, F. GHERA, *La sentenza n. 1/2014 della Corte costituzionale: profili processuali e "sostanziali"*, in *Dirittifondamentali.it*, 28 maggio 2014, 5, il quale considera addirittura «un difetto» la mancata possibilità di esperire un ricorso in via diretta da parte di colui che si ritiene leso di un diritto soggettivo e F. SORRENTINO, *La legge elettorale di fronte alla Corte costituzionale*, in *Confronticostituzionali.eu*, 30 ottobre 2013. R. BALDUZZI - P. COSTANZO, *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale. I giudizi sulle leggi*, Torino, 2007.

[81] Corte costituzionale, sentenza del 19 dicembre 1990, n. 539.

[82] Corte costituzionale, sentenze dell'11 maggio 2005, n. 173.

[83] Corte costituzionale, sentenza del 22 marzo 2006, n. 104.

[84] Corte costituzionale, sentenza del 21 ottobre 2009, n. 259.

[85] Mi riferisco al diritto di elettorato attivo degli uditori giudiziari (Corte costituzionale, sentenza del 12 dicembre 1963, n. 168), alla particolare disciplina delle elezioni di secondo livello (Corte costituzionale, sentenza del 2 luglio 1968, n. 96), all'aggiornamento delle liste elettorali (Corte costituzionale, sentenza del 23 marzo 1970, n. 47) e ai benefici volti a rimuovere gli ostacoli al libero esercizio del diritto di voto (Corte costituzionale, sentenze del 5 aprile 1973, n. 39 e del 3 febbraio 1988, n. 79).

[86] Certamente si è trattato in parte di «vistoso disallineamento» rispetto al modello incidentale tradizionale (per lo meno per quanto concerne la legge elettorale), come rileva S. STAIANO, *La vicenda del giudizio sulla legge elettorale: crisi forse provvisoria del modello incidentale*, cit., 3.

[87] R. BALDUZZI - M. COSULICH, *Elezioni*, in *Il diritto: enciclopedia giuridica del Sole 24 ore*, Milano, 2007, 74.

L'espressione del voto – a prescindere dalla tecnica sulla quale la Corte non ha frapposto divieti in valore assoluto – deve mantenersi dentro un'idea di libertà che non sottoponga l'elettore ad imposizioni eteronormanti che lo privano «di ogni margine di scelta»[88].

Per tale motivo, mentre le liste bloccate lunghe e le multicandidature (non soltanto limitate ai capilista) hanno dimostrato come il legislatore sia in grado di caratterizzare la legislazione elettorale di forti elementi antidemocratici[89], la preferenza alternata di genere non è stata ritenuta affatto incoerente con la libertà di manifestazione del voto, poiché «si tratta di una facoltà aggiuntiva, che allarga lo spettro delle possibili scelte elettorali […], introducendo, solo in questo ristretto ambito, una norma riequilibratrice volta ad ottenere, indirettamente ed eventualmente, il risultato di un'azione positiva»[90].

La Corte ha però progressivamente manifestato diverse perplessità[91] nei confronti di quei meccanismi correttivi in senso lato che, in alcuni casi, hanno alterato il rapporto rappresentativo fra elettori ed eletti[92], coartato la libertà di scelta, contraddetto i principi democratici, compresso la sovranità popolare, inciso direttamente sulle garanzie del voto[93]. È riuscita ad assumere un ruolo significativo ed incisivo nel tracciare il perimetro[94] entro il quale il legislatore elettorale avrebbe dovuto muoversi, lo ha invitato a recedere dal tentativo di cristallizzare, in modo troppo innaturale, una maggioranza con correttivi dall'alto[95]; ha escluso premi di maggioranza regionali perché incoerenti con esigenze di governabilità[96]; non ha «demonizzato»[97] meccanismi premiali temperati, pur riservandogli (in apparente contraddizione) la medesima sorte dei precedenti[98]; ha ritenuto astrattamente complesso

---

[88] Corte costituzionale, sentenza n. 1/2014.

[89] Così A. BARBERA, *Appunti per la riforma del sistema elettorale di Augusto Barbera*, cit. È stato anche notato da R. CHIEPPA, *La nuova legge elettorale*, in *Iustitia*, 2006, spec. 199-201, che le liste bloccate non consentono il ricambio generazionale e bloccano la rappresentanza

[90] Corte costituzionale, sentenza del 14 gennaio 2010, n. 4.

[91] In questo senso. R. PINARDI, *La Corte e il suo processo: alcune preoccupate riflessioni su un tema di rinnovato interesse*, in *Giur. cost.*, n. 3/2019, 1897 ss.

[92] Come evidenzia G. PASQUINO, *I sistemi elettorali*, in G. AMATO - A. BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, cit., 333, «qualsiasi sistema elettorale costituisce un vero e proprio filtro tra la società e la politica».

[93] Tanto si ricava sin dalle sentenze della Corte costituzionale nn. 43/1961 e del 2 febbraio 1978, n. 16.

[94] D'altro canto, il ruolo integrativo ma anche creativo della giurisprudenza nella funzione descrittiva del diritto era ben noto già nel secolo scorso, tanto da essere al centro dell'attenzione degli studi di N. BOBBIO, *Essere e dover essere della scienza giuridica*, in *Rivista di Filosofia*, 1967, 235 ss., il quale evidenziava come «la giurisprudenza non descrive ma prescrive».

[95] Ha parlato di «bipolarizzazione forzata» S. PRISCO, *La nuova legge elettorale per le Camere tra profili di incostituzionalità e prospettive di rimodellamento del sistema politico*, in *Rivista AIC*, 27 aprile 2006, 358, per la mancata previsione di «soglie minime di accesso all'articolato pacchetto di incentivi, col risultato che potrebbe essere anche legittimata oltre misura semplicemente la più forte delle minoranze».

[96] I premi di maggioranza eterogenei e distribuiti su base regionale furono un ulteriore elemento di distorsione della forma di governo parlamentare, ma determinarono tutt'altro che una razionalizzazione in chiave della governabilità, cagionando effetti diversi ed incoerenti. Tanto è vero che figlia di quella legge elettorale fu la XV legislatura con la maggioranza particolarmente instabile dovuta proprio agli effetti generati da incoerenti premi di maggioranza. Cfr. P.L. PETRILLO, *La nuova legge elettorale per la Camera ed il Senato*, in Rivista AIC, 1° febbraio 2006, e A. MANZELLA, *Il Senato e l'alternativa del diavolo*, in *La Repubblica*, 5 novembre 2005, G. TARLI BARBIERI, *La legislazione elettorale nell'ordinamento italiano*, Milano, Giuffrè, 2025.

[97] R. DICKMANN, *La Corte dichiara incostituzionale il premio di maggioranza e il voto di lista e introduce un sistema elettorale proporzionale puro fondato su una preferenza*, in *Federalismi.it*, n. 2/2014, 5.

[98] Ci si riferisce alla legge n. 52/2016. Ritiene la Corte costituzionale, sentenza n. 35/2017, infatti, che «pur non potendosi in astratto escludere in periodi di forte astensione dal voto, [attribuire] il premio […] a favore di una lista che dispone di un'esigua rappresentatività reale [e] condizionare il premio al raggiungimento di una soglia calcolata sui voti validi espressi ovvero sugli aventi diritto costituisce oggetto di una delicata scelta politica, demandata alla discrezionalità del legislatore e non certo soluzione costituzionalmente obbligata». Sui rilievi critici della legge elettorale c.d. *Italicum*, cfr., *ex multis*, G. AZZARITI, *La riforma elettorale*, in *Rivista AIC*, n. 2/2014, A. Pertici, *La Corte costituzionale dichiara l'incostituzionalità della legge elettorale tra attese e sorprese (con qualche indicazione per il legislatore)*, in *Forum di Quaderni*

(re)introdurre il doppio turno[99]; ha assunto un atteggiamento particolarmente riluttante sulle liste bloccate lunghe[100]; ha espresso perplessità sulle soglie di sbarramento[101].

Non si è trattato di un'invasione ingiustificata della discrezionalità politica, quanto piuttosto di una necessità ineludibile volta a contrastare un preoccupante arretramento della libertà e dell'eguaglianza del voto e, quindi, della centralità dell'elettore nel circuito rappresentativo.

Oltre ai principi espressi, resta la piena consapevolezza di un ruolo nuovo e inedito della Corte nei confronti di una legislazione elettorale pronta a essere scrutinata ogniqualvolta rischia di sacrificare la centralità del "popolo che vota" a favore di una scelta di politica legislativa che non può non tenere conto dei principi democratici accolti dal nostro ordinamento e che valgono tanto più ci si avvicina al fondamento costituzionale della Repubblica (art. 1 Cost.).

Pur in assenza di una normativa di apertura al sindacato diretto di legittimità costituzionale sulla legge elettorale, l'eventualità che i futuri modelli (compreso quello attuale, sul quale sono già stati preannunciati giudizi ordinari di accertamento) possano essere sottoposti a scrutinio da parte della Corte non è irrealistico, potendosi oggi sostenere che la legge elettorale sia ormai fuori da quelle zone d'ombra dei giudizi di natura politica dai quali la Consulta si teneva ben distante. Non uno strappo in danno di talune regole processuali che governano l'accesso allo scrutinio di costituzionalità (in special modo dell'art. 28, legge n. 87/1953, rottura nemmeno circoscritta alla sola materia dell'elettorato attivo)[102], ma un sindacato a limitati fini, benché potenzialmente suscettibile di successive espansioni.

Certo, il rischio di un'apertura incontrollata del canale di accesso alla giustizia costituzionale non è remoto, soprattutto in quei in casi in cui la giustizia costituzionale rischia di diventare il "grimaldello" per la lotta politica di un partito, di un movimento o di un'associazione, con il conseguente rischio di una proliferazione del contenzioso costituzionale in materia elettorale. Insomma, da zona franca a "zona calda" il passo è stato breve – e forse anche sofferto[103] – se consideriamo la prospettiva preoccupante di tutte

costituzionali – Rassegna, 4 febbraio 2014, L. Trucco, *Il sistema elettorale Italicum-bis alla prova della sent. Corte cost. n. 1 del 2014*, in *Consulta on line*, 27 aprile 2015, M. Volpi, *Italicum due: una legge elettorale abnorme*, in *Questione giustizia*, n. 1/2015.

[99] La l. n. 52/2015, prevedendo una competizione risolutiva tra due sole liste, prefigurava, tuttavia, stringenti condizioni che comprimevano eccessivamente il carattere rappresentativo dell'Assemblea elettiva e l'eguaglianza del voto perché, sostiene la Corte costituzionale con sentenza n. 52/2017, «una lista può accedere al turno di ballottaggio anche avendo conseguito, al primo turno, un consenso esiguo, e ciononostante ottenere il premio, vedendo più che raddoppiati i seggi che avrebbe conseguito sulla base dei voti ottenuti al primo turno. Le disposizioni censurate riproducono così, seppure al turno di ballottaggio, un effetto distorsivo analogo a quello che questa Corte aveva individuato, nella sentenza n. 1 del 2014, in relazione alla legislazione elettorale previgente», trasformando artificialmente una lista che vanta un consenso limitato, ed in ipotesi anche esiguo, in maggioranza assoluta. Prosegue la Corte: «è vero che, all'esito del ballottaggio, il premio non è determinato artificialmente, conseguendo pur sempre ad un voto degli elettori, ma se il primo turno dimostra che nessuna lista, da sola, è in grado di conquistare il premio di maggioranza, soltanto le stringenti condizioni di accesso al turno di ballottaggio conducono, attraverso una radicale riduzione dell'offerta politica, alla sicura attribuzione di tale premio».

[100] Corte costituzionale, sentenza n. 1/2014.

[101] considerate «tipiche manifestazioni della discrezionalità del legislatore che intenda evitare la frammentazione della rappresentanza politica e contribuire alla governabilità» (Corte costituzionale, sentenza del 30 settembre 2015, n. 193).

[102] In esempio, sebbene con sempre maggiore difficoltà, restano fuori le questioni eticamente sensibili e scientificamente connotate.

[103] Ritiene M. ARMANNO, *Personale, uguale, libero e segreto. Il diritto di voto nell'ordinamento costituzionale italiano*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018, 20-21, «ciò non sembra essere stato determinato tanto dal superamento di una preesistente affermazione di una 'zona franca', volutamente sottratta al controllo di costituzionalità quanto, piuttosto, dal complessivo funzionamento della forma di governo, che aveva durevolmente tenuto distante il giudice costituzionale

quelle voci che si levano ogni volta in cui si tenta una modifica anche radicale della disciplina elettorale, il che significa porsi in contrasto con la volontà politica del Parlamento, condizionandone i lavori non in una direzione costruttiva, ma ablatoria.

Non possiamo restare indifferenti alle posizioni della Corte sull'eguaglianza del voto in entrata come elemento strutturale di legittimità di un sistema elettorale, diversamente dall'eguaglianza in uscita che resta, invece, nella piena signorìa del legislatore[104] e «non si estende, altresì, al risultato concreto della manifestazione di volontà dell'elettore»[105]. Ciò è condivisibile – a sommesso parere di chi scrive – fintantoché l'assenza di un nesso di interrelazione funzionale tra voti ottenuti e seggi assegnati non ecceda in «alterazioni e manipolazioni»[106] che obbligano l'elettore a compiere una scelta vincolata e condizionata *ab origine* da un meccanismo di trasformazione dei voti in seggi incoerente con un *obiter dictum* che vuole «ciascun voto [contribuire] con pari efficacia alla formazione degli organi elettivi»[107]. Dopotutto, preservare l'eguaglianza del voto (che significa, in un certo senso, conferire anche continuità al profilo della libertà di esprimere una scelta senza condizionamenti) ha rappresentato probabilmente uno dei motivi giustificativi della *longa manus* con la quale la Corte ha rafforzato il legame tra gli artt. 1, 3 e 48 Cost.: se «ciascun voto contribuisce potenzialmente e con pari efficacia alla formazione degli organi elettivi»[108], resta inteso come la legislazione elettorale non possa prevedere alcun meccanismo di ponderazione del voto stesso così estremo da non rispettare la scelta in entrata[109].

L'eguaglianza del voto è un formante talmente acquisito dalla democrazia rappresentativa che qualunque modello elettorale non può metterlo in discussione per quanto si sia consolidato nel diritto elettorale, tanto da poter essere considerato come imprescindibile ai fini della qualificazione di un determinato ordinamento democratico e, pertanto, indiscutibile, anche se la Corte costituzionale ha precisato che l'eguaglianza "tra" i voti non equivale a legare voto in entrata e voto in uscita, neanche come vincolo implicito alla proporzionale[110] e solo per la natura proiettiva del sistema stesso.

Nessun monito è stato però sufficiente per impedire al legislatore di recidere definitivamente la relazione tra la volontà del "popolo che vota" e i risultati elettorali, talmente alterata che la Corte non ha avuto remore nel "travolgere" quegli elementi caratterizzanti così inusuali, così artificiosi e così infedeli ai principi costituzionali che

da un ambito ritenuto di stretta pertinenza della 'politica'». *Contra*, A. VUOLO, *La legge elettorale*, cit., spec. 158 ss., nonostante l'A. riconosca talune criticità (spec. 177 ss.).

[104] Corte costituzionale, sentenza dell'11 luglio 1961, n. 43 e del 20 settembre 1995, n. 429. Corte costituzionale, sentenza del 26 marzo 1996, n. 107.

[105] Corte costituzionale, sentenza n. 43/1961.

[106] S. FURLANI, *La rilevanza costituzionale dei sistemi elettorali*, in *Nuovi Studi Politici*, n. 2/1983, 13.

[107] Corte costituzionale, sentenza n. 43/1961.

[108] Corte costituzionale, sentenza n. 43/1961 e n. 429/1995.

[109] Corte costituzionale, sentenza n. 107/1996

[110] Cfr. C. LAVAGNA, *Il sistema elettorale*, cit., 849 ss. e, successivamente, G. FERRARA, *Democrazia e Stato del capitalismo maturo*, in *Democrazia e Diritto*, 1979, 513 ss., e G.U. RESCIGNO, *Democrazia e principio maggioritario*, in *Quad. Cost.*, 1994, 221 ss. *Contra*, M. LUCIANI, *Riforme elettorali e disegno costituzionale*, in M. LUCIANI - M. VOLPI (a cura di), *Riforme elettorali*, cit., spec. 96-97. Per tale motivo, non si può convergere sull'idea espressa da A. GIGLIOTTI, *Sui principi costituzionali in materia elettorale*, in *Rivista AIC*, n. 4/2014, 17, secondo cui, posto il bicameralismo paritario, «le due leggi elettorali devono essere tendenzialmente omogenee, non tanto nella loro conformazione tecnica quanto negli esiti».

rendevano la legge n. 270/2005 «più incostituzionale»[111] e «inadeguata»[112] delle precedenti, insomma «un sistema del tutto privo di razionalità»[113], la cui sorte era segnata *ab origine*.

Dinanzi ad una «svolta»[114] senza dubbio necessaria[115], l'allargamento del sindacato della Corte sulla riserva politica del legislatore non poteva non giustificare un allentamento (ma né una violazione e né un «eccesso di protagonismo»[116]) della cortina posta dall'art. 28, legge n. 87/1953 per l'evidente "infedeltà" della legge n. 270/2005 all'impianto costituzionale rappresentativo che intende pur sempre privilegiare il cittadino-sovrano (art. 1 Cost.), il cittadino-politico (art. 49 Cost.) e il cittadino-elettore (art. 48 Cost.), riconoscendogli il potere di determinare le cariche rappresentative attraverso il voto.

Un intervento dovuto in un contesto politico nuovo rispetto a quello devastato da anni e anni di partitocrazia deviata (benché in un primo momento della storia italiana non per questo meno rappresentativo) per la scarsa presenza di meccanismi di democrazia partecipativa, per partiti sempre più al servizio dei propri *leader*[117] e sempre meno inclini a rappresentare ampie fasce di popolo diviso non più dalle storiche ideologie, piuttosto da linee di frattura che iniziavano a contrapporre lavoratori e disoccupati, giovani e anziani, settentrionali e meridionali, lavoratori autonomi e dipendenti, oltre ad un preoccupante astensionismo in forte e costante ascesa (salvo le elezioni del 2006) che aveva segnato il passo del declino di tali nuove forme di associazionismo partitico che, intanto, iniziavano a fare i conti con i movimenti neopopulisti.

Restava il diritto di voto da salvaguardare, probabilmente l'ultimo baluardo a difesa di una sovranità popolare sfregiata dalla scarsa democraticità interna dei partiti e da una verticalizzazione delle strutture che estrometteva il popolo dal circuito politico e lo tagliava fuori dalla determinazione dell'indirizzo politico assunto dinanzi al corpo elettorale, sul quale avrebbero dovuto stringere il patto con gli elettori.

Quanta sovranità popolare e quanta condivisione dell'indirizzo politico preteso dall'art. 49 Cost. si potevano pesare se il legame tra chi avrebbe assunto l'impegno nel realizzare il programma veniva sfaldato dalla predeterminazione delle liste bloccate e delle pluricandidature? Davvero poca, se consideriamo la crisi dei partiti che ha poi segnato probabilmente il culmine proprio negli anni in cui la Corte ha ritenuto pienamente legittimata sé stessa a riempire il vuoto di tutela di un diritto «permanente»[118] del popolo, in specie nella parte in cui garantisce la libertà e l'eguaglianza, seppure con i limiti delle precedenti ricostruzioni offerte proprio dalla stessa Corte costituzionale.

Pur ricordando, *in limine litis*, la piena discrezionalità riservata dalla Costituzione al legislatore ordinario nella «scelta del sistema […] più idoneo ed efficace in considerazione del contesto storico» e «in relazione alle mutevoli esigenze che si ricollegano alle consultazioni popolari», e pur ribadendo la piena sindacabilità del voto in entrata senza estendersi «al risultato concreto della manifestazione di volontà dell'elettore», la Consulta

---

[111] A. D'ALOIA, *Una riforma da riformare: la legge n. 270/2005*, in C. DE FIORES (a cura di), *Rappresentanza politica e legge elettorale*, cit.

[112] F. BASSANINI, *III rapporto introduttivo*, in AA.VV., *Legge elettorale e forma di governo: ipotesi per una riforma condivisa*, Firenze, Edizioni Polistampa, 2007, 53.

[113] P. CALDERISI, *Storia di una riforma mai nata*, cit., 99.

[114] M. ARMANNO, *Personale, uguale, libero e segreto. Il diritto di voto nell'ordinamento costituzionale italiano*, cit., 132.

[115] A. CERRI, *Ci sarà pure un giudice a Berlino! Il mugnaio di Postdam e la legge elettorale*, cit.

[116] M. ARMANNO, *Personale, uguale, libero e segreto*, cit., 134.

[117] M. CALISE, *Il partito personale*, Roma-Bari, Laterza, 2000.

[118] Utilizzo questo termine coniato dalla Corte costituzionale, sentenza n. 1/2014, cons. in diritto p.to 5.1., benché in riferimento, in quel caso, alla necessità di garantire il rinnovo degli organi costituzionali (che, in ogni caso, rappresenta la concretizzazione dell'esercizio del diritto di voto).

ha parimenti ricordato – allo stesso modo ed in linea con altri autorevoli precedenti[119] – la piena competenza nel sindacare il merito del sistema elettorale ogni volta in cui questo «risulti manifestamente irragionevole», tanto più quando le norme poste in rilievo dal giudice *a quo* sono state oggetto, in passato, di moniti neanche tanto velati benché non giunti ad una piena censura solo per la diversa sede del sindacato in cui la Corte era stata chiamata ad esprimersi[120].

I vincoli frapposti dalla Corte alla tecnica elettorale seguivano infatti ai moniti non colti fino in fondo dal legislatore[121] se consideriamo il ritorno del sindacato di legittimità costituzionale su una legislazione elettorale non pienamente coerente con la prevalenza dell'eguaglianza del voto e la centralità del cittadino-elettore a presidio della libertà di scelta (violata, in particolare, dalle liste bloccate)[122].

La sentenza n. 35/2017 della Corte costituzionale ha infatti segnato un'ulteriore tappa fondamentale nella storia del diritto elettorale italiano, puntellando lo statuto giurisprudenziale della legislazione elettorale concernente il premio di maggioranza, il ballottaggio, i capilista bloccati e le pluricandidature.

Il premio «di»[123] maggioranza restava un *unicum* nel panorama italiano (e ritorna con la legge n. 180/2026), per taluni incoerente con la forma di governo parlamentare[124], tanto più se trattasi di una «protesi artificiale attribuita a tavolino alla lista che arriva in testa nel quadro di un sistema formalmente proporzionale»[125]. Anche in questo caso, insomma, l'attribuzione in seggi dei voti espressi comportava un profondo mutamento genetico della volontà originaria dell'elettore.

Il ballottaggio, per come era strutturato dalla legge n. 52/2017, non era un turno autonomo, ma la prosecuzione del primo[126] senza che fosse previsto alcun collegamento con le altre liste non ammesse. Ciò portava a disperdere i voti espressi dagli elettori alle liste non ammesse e a costituire una possibile coalizione retta da una scarna rappresentatività proprio per la logica del secondo turno: mentre nel primo l'elettore esprime una preferenza per la lista più vicina alla propria ideologia, nel secondo si tende ad escludere dalla competizione la lista più distante, vuoi sulla base dei candidati, vuoi sulla base degli apparentamenti, vuoi sulla base dei programmi.

Per come era l'impianto della legge n. 52/2017, l'elettore non sarebbe stato posto nella condizione di valutare i candidati perché avrebbe espresso una preferenza indiretta (tanto

---

[119] Corte costituzionale, sentenza n. 107/1996, ordinanza del 14 febbraio 2002, n. 260.

[120] Si trattava del giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo avente ad oggetto alcune norme della legge n. 270/2005. Corte costituzionale, sentenze del 5 febbraio 2008, n. 15, del 5 febbraio 2008, n. 16, e del 25 gennaio 2012, n. 13.

[121] Corte costituzionale, sentenze nn. 15/2008, 16/2008 e 13/2013.

[122] Tanto sul merito delle disposizioni di natura elettorale (Corte costituzionale, sentenza del 10 dicembre 2014, n. 275 e del 30 settembre 2015, n. 193) quanto sull'accesso (Corte costituzionale, sentenze del 17 giugno 2015, n. 110 e n. 193/2015).

[123] La classificazione, qui condivisibile, è proposta da M. ARMANNO, *Personale, uguale, libero e segreto*, cit., 207-208, a partire da un «inevitabile sforzo classificatorio: Dapprincipio, una distinzione concettuale va fatta tra premio *di* maggioranza e premio *alla* maggioranza. Il termine di riferimento è in questo caso la maggioranza assoluta. Il primo è anche definito come premio alla minoranza, poiché attribuisce a una lista, o a una coalizione di liste che non abbiano ottenuto la maggioranza assoluta, un certo numero di seggi che consente di ottenerla. Dunque, una maggioranza semplice – o come taluno preferisce dire, la più grande minoranza – si trasforma in maggioranza *assoluta* […]. Ben altro caso quello del premio *alla* maggioranza, che consolida invece la maggioranza assoluta già raggiunta da chi ne beneficia. Tanto che, in un caso del genere, si potrebbe più propriamente parlare di premio alla governabilità».

[124] O. CHESSA, *La difficile convivenza tra premio di maggioranza e governo parlamentare*, in F. BASSANINI (a cura di), *La riforma elettorale*, Firenze, Passigli editore, 2007, 203 ss.

[125] M. VOLPI, Italicum *due: una legge elettorale abnorme*, cit. 12.

[126] *Contra*, ma minoritario, A. SAITTA, *L'*Italicum *alla Corte costituzionale*, in *Federalismi.it*, n. 12/2016.

per le liste bloccate quanto per la riserva attribuita al premio) solo al primo turno, non avrebbe votato per il Presidente del Consiglio, non avrebbe sempre scelto sulla base del programma, anzi talvolta il voto sarebbe stato funzionale a impedire alla lista più distante di vincere; avrebbe espresso una scelta con costrizione, in assenza di apparentamenti che avrebbero potuto rafforzare la consapevolezza di dove direzionare il proprio voto, almeno a partire da parametri certi e senza che il voto stesso fosse espressione di opinione consapevole più che di protesta.

Fa notare la Corte l'assenza di ogni aspetto di ragionevolezza nell'ammissione di due sole liste al ballottaggio nello scenario politico italiano di quel periodo, caratterizzato da tre poli maggiori e almeno altri due minori, vedendo così più che raddoppiati i seggi che la lista di maggioranza relativa avrebbe conseguito sulla base dei voti ottenuti al primo turno.

Il secondo turno sarebbe stato da considerarsi legittimo solo se fosse stata ammessa la possibilità di apparentamento per le liste escluse con le due sopra-soglia così da non violare – al pari di quanto accadeva con la legge n. 81 del 25 marzo 1993 – «il limite costituito dall'esigenza costituzionale di non comprimere eccessivamente il carattere rappresentativo dell'assemblea elettiva e l'eguaglianza del voto», sicché l'esigenza di garantire la governabilità «non può giustificare uno sproporzionato sacrificio dei principi costituzionali di rappresentatività e di uguaglianza del voto, trasformando artificialmente una lista che vanta un consenso limitato, e in ipotesi anche esiguo, in maggioranza assoluta [così che] il perseguimento della finalità di creare una maggioranza politica governante in senso all'assemblea rappresentativa, destinata ad assicurare (e non solo a favorire) la stabilità del Governo, avviene a prezzo di una valutazione del peso del voto in uscita fortemente diseguale»[127].

Insomma, le disposizioni censurate riproducevano al turno di ballottaggio la medesima alterazione del voto portata dalla legge n. 270/2005. A ciò non poteva sottacersi la variabile indipendente dell'astensionismo e della fisiologica ridotta partecipazione popolare al secondo turno, sempre minore, a prescindere dalla natura delle consultazioni[128].

La Corte pareva comprendere appieno come gli effetti di tale meccanismo (unito alle caratteristiche del sistema dei partiti in Italia) inducesse ad immaginare il rischio paventato dal Tribunale messinese (in funzione di giudice *a quo*), nonostante avesse di fatto ritenuto non violata la libertà dell'elettore ex art. 48, comma 2, Cost.[129].

La decisione di non censurare i capilista bloccati non può non sollevare perplessità. Se è vero che la previsione delle preferenze consentiva un certo grado di scelta da parte degli elettori, è altrettanto vero che il primo posto in lista garantisce un vantaggio quasi insormontabile al candidato prescelto dal partito. La libertà di voto, in questo modo, ha rischiato di essere compressa, e la selezione dei rappresentanti fortemente condizionata dalle segreterie di partito.

---

[127] Corte costituzionale, sentenza n. 35/2017, cons. in diritto p.to 9.

[128] M. LUCIANI, *Il voto e la democrazia. La questione delle riforme elettorali in Italia*, Roma, 1991, spec. 40 ss., S. FURLANI, *L'astensionismo e i suoi effetti sui risultati elettorali*, in *Nuovi Studi Politici*, n. 2/1984, 79 ss.

[129] *a)* perché l'art. 49 Cost. assegna effettivamente ai partiti una funzione rilevante per la determinazione della politica nazionale attraverso le elezioni, e quindi non si può sottrarre ad essi uno dei compiti peculiari e preordinati ad uno dei modi di esercizio della sovranità popolare; *b)* perché l'ipotesi della sola elezione di candidati bloccati per le liste minori non dipende dal sistema elettorale in sé, piuttosto dal consenso dei partiti, e quindi è una variabile politica che non rileva in un giudizio di legittimità costituzionale; *c)* perché il meccanismo si colloca dentro il perimetro di legittimità tracciato dalla Corte nella sentenza n. 1/2014, disponendo l'elettore della piena visibilità e conoscibilità dei candidati per *c1)* la presenza di liste costituite da un numero ridotto di candidati, per *c2)* la presenza di un unico candidato bloccato e immediatamente visibile sulla scheda elettorale e *c3)* per la facoltà di esprimere fino a due preferenze diverse dal capolista e alternative per genere. Corte costituzionale, sentenza n. 35/2017, sintesi del cons. diritto p.to 11.

Almeno per le pluricandidature l'art. 85, d.P.R. n. 361/1957, come modificato dall'art. 2, comma 27, legge n. 52/2015, ha subito la censura di incostituzionalità nella parte in cui attribuiva al candidato eletto in più collegi la facoltà di scegliere il seggio da mantenere, determinando effetti casuali sul destino degli altri candidati. Secondo la Corte, questo meccanismo violava la libertà e l'eguaglianza del voto, introducendo un elemento di arbitrarietà incompatibile con il principio di rappresentanza democratica.

Quali sarebbero stati gli poi gli effetti conseguenti all'applicazione di una legge elettorale ancora una volta cesellata dalla Corte non si è saputo (vista la sorte subita dalla riforma costituzionale a seguito del *referendum* celebrato il 4 dicembre 2016), né potrà sapersi quella conseguente al premierato elettivo.

L'esame della giurisprudenza costituzionale in materia elettorale consente, dunque, di individuare le coordinate fondamentali entro le quali deve necessariamente collocarsi l'esercizio della discrezionalità legislativa nella definizione dei meccanismi di trasformazione dei voti in seggi.

Le pronunce della Corte costituzionale, pur riconoscendo al legislatore un ampio margine di apprezzamento nella scelta della formula elettorale, hanno progressivamente delineato un insieme di limiti e condizioni riconducibili ai principi di rappresentatività, ragionevolezza, eguaglianza e libertà del voto, nonché all'esigenza di assicurare un equilibrato contemperamento tra la formazione di maggioranze parlamentari funzionali alla governabilità e la salvaguardia del pluralismo politico.

Ne deriva un quadro di riferimento nel quale la legittimità costituzionale della disciplina elettorale non può essere apprezzata esclusivamente attraverso l'esame dei suoi singoli istituti, ma richiede una valutazione complessiva degli effetti che la loro combinazione produce sulla rappresentanza politica e sull'effettività della sovranità popolare.

Alla luce di tali premesse, appare pertanto necessario spostare l'indagine dal piano della ricostruzione giurisprudenziale a quello dell'analisi normativa, procedendo all'esame – a prima lettura – della legge elettorale n. 180/2026, al fine di verificarne l'impianto sistematico, le soluzioni tecniche adottate e, soprattutto, la coerenza con i principi costituzionali e con i criteri di giudizio elaborati dalla Consulta.

6. La centralità del "popolo che vota". Dal "premierato elettivo" alla legge 9 ottobre 2026, n. 180, *Disposizioni in materia di elezioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica*

La proposta di legge A.C. 2822 si è collocata nella fase conclusiva di una legislatura caratterizzata dal mancato completamento di due importanti progetti di riforma dell'assetto costituzionale e istituzionale: il regionalismo differenziato e il premierato elettivo (invero inizialmente orientato verso una trasformazione in senso semipresidenziale della forma di governo).

In tale contesto, la riforma della legislazione elettorale sembra rispondere a esigenze che non si esauriscono nel superamento delle criticità, pur significative, della legge n. 165/2017.

La sua genesi appare, infatti, riconducibile anche – e forse soprattutto – alla preoccupazione per l'eventualità che la successiva consultazione elettorale potesse determinare una situazione di sostanziale equilibrio tra gli schieramenti, con conseguenti

difficoltà nella formazione di una maggioranza parlamentare in grado di sostenere il Governo[130].

Si tratta di una circostanza che induce a interrogarsi non soltanto sulle finalità dichiarate della riforma, ma anche sul rapporto tra le soluzioni normative adottate e sugli equilibri politico-istituzionali che esse intendono perseguire.

Prima di procedere all'esame della nuova disciplina elettorale, appare infatti opportuno formulare una considerazione di carattere più generale che investe il significato complessivo delle riforme promosse nel corso della XIX Legislatura: quale ruolo è stato effettivamente riconosciuto al popolo, inteso nella sua duplice dimensione di titolare della sovranità e di destinatario degli effetti delle decisioni pubbliche?

La questione assume particolare rilievo con riferimento al regionalismo differenziato, il cui percorso di attuazione, sostenuto nel tempo da orientamenti politici trasversali, ha sollevato interrogativi di ordine costituzionale nel rapporto con i principi di eguaglianza sostanziale, solidarietà e unità della Repubblica[131]. In questa prospettiva, il problema non riguarda soltanto la distribuzione delle competenze tra Stato e Regioni, ma investe direttamente la posizione del popolo rispetto all'effettivo godimento dei diritti fondamentali, la cui garanzia non può risultare condizionata in misura irragionevole dal territorio di residenza, anzi deve restare dentro gli artt. 3 e 119, comma 5, Cost.

In questo quadro va registrato ancora una volta il ruolo saggio assunto dalla Corte costituzionale che ha individuato limiti e condizioni all'attuazione dell'autonomia differenziata, richiamando il legislatore alla necessità di preservare l'equilibrio tra la valorizzazione delle specificità territoriali e la tutela dell'unità repubblicana. L'intervento del Giudice delle leggi ha assunto, pertanto, un significato che trascende le singole questioni di legittimità costituzionale esaminate, poiché riafferma la centralità dei principi costituzionali quali parametri inderogabili dei processi di trasformazione dell'ordinamento regionale[132].

Del resto, il riconoscimento del pluralismo territoriale e la legittimazione del conflitto tra interessi e istanze differenti costituiscono elementi fisiologici dell'ordinamento democratico e pluralista[133].

Considerazioni analoghe possono essere sviluppate con riferimento al popolo nella sua dimensione di corpo elettorale, rispetto al quale assumono particolare rilievo le prospettive di revisione della forma di governo e le scelte compiute dal legislatore in materia elettorale.

Se, infatti, nel regionalismo differenziato il problema concerne principalmente l'eguaglianza sostanziale dei cittadini nel godimento dei diritti, nell'ambito delle riforme sulla forma di governo e sulla legislazione elettorale esso investe le modalità attraverso le

---

[130] Lo spiega bene, anche con proiezioni, M. VILLONE, Audizione su C. 157 Magi, C. 2236 Pavanelli, C. 2822 Bignami I Commissione Affari Costituzionali – Camera dei Deputati 12 maggio 2026, in https://documenti.camera.it/leg19/documentiAcquisiti/COM01/Audizioni/leg19.com01.Audizioni.Memoria.PUBBLICO.ideGes.89673.20-05-2026-20-22-41.310.pdf. Ne fa riferimento anche L.M. FASANO, *Note sulla Proposta di legge AC 2822 (proposta di riforma della Legge elettorale per la Camera dei Deputati e il Senato della Repubblica)*, in https://documenti.camera.it/leg19/documentiAcquisiti/COM01/Audizioni/leg19.com01.Audizioni.Memoria.PUBBLICO.ideGes.88608.07-05-2026-09-30-02.856.pdf.

[131] G. VIESTI, *Contro la secessione dei ricchi. Autonomie regionali e unità nazionale*, Bari, Laterza, 2024.

[131] G.M. SALERNO, *La sentenza n. 192 del 2024 sull'autonomia differenziata: qualche riflessione sulla questione delle "specifiche funzioni"*, in *Nomos*, n. 2/2025; C. BUZZACCHI, *Pluralismo, differenze, sussidiarietà ed eguaglianza: dalla sentenza n. 192 del 2024 il modello per il sistema regionale «differenziato»*, in *Astrid Rassegna*, n. 18/2024; A. MORRONE, *Lo stato regionale dopo la sent. n. 192 del 2024*, in *Giustizia insieme*, 28 gennaio 2025.

[132] Corte costituzionale, sentenza n. 192 del 4 dicembre 2024.

[133] Nello stesso senso, peraltro, di A. STERPA, *La nazione plurale. Individuo, comunità, Costituzione*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2025.

quali la volontà popolare viene espressa, rappresentata e tradotta nella composizione degli organi costituzionali.

Da questa prospettiva, appare necessario interrogarsi sull'esistenza di una continuità "ideale" tra il disegno di legge costituzionale presentato il 15 novembre 2023 dal Presidente del Consiglio dei ministri e dal Ministro per le riforme istituzionali, recante *Modifiche agli articoli 59, 88, 92 e 94 della Costituzione per l'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri, il rafforzamento della stabilità del Governo e l'abolizione della nomina dei senatori a vita da parte del Presidente della Repubblica*, e la legge n. 180/2026.

L'interrogativo non riguarda soltanto l'eventuale convergenza delle rispettive finalità, ma investe soprattutto la concezione della rappresentanza politica e della sovranità popolare sottesa ai due interventi. Occorre, in particolare, verificare se le soluzioni prospettate rispondano a una medesima logica di rafforzamento tra gli «elementi complementari e non oppositivi»[134] della stabilità dell'Esecutivo e la valorizzazione dell'investitura elettorale della maggioranza, intesa come effettiva capacità del voto di concorrere alla determinazione della rappresentanza politica.

Secondo le intenzioni del Governo, il premierato elettivo sarebbe servito a coniugare rappresentanza (perché all'elettore sarebbe stato consentito di scegliere anche il *premier*, oltre che i parlamentari) e stabilità (per un meccanismo elettivo particolarmente rigido, sebbene smentibile, in via di prassi)[135].

Gran parte della dottrina è stata fin dall'inizio molto scettica sul premierato, sia perché le degenerazioni del parlamentarismo vanno risolte in altro modo, sia perché non era ben chiaro quale fosse l'elemento determinante per riavvicinare l'elettore alle istituzioni, poiché quel meccanismo elettorale (fondato pure sul premio di maggioranza) era contraddittorio in sé per la presenza della norma c.d. "anti-ribaltone"[136].

Le argomentazioni favorevoli all'elezione diretta del Capo del Governo[137] – che tendono a identificare la partecipazione popolare con la personalizzazione del potere esecutivo –

---

[134] M. ESPOSITO, *Riflessioni sulla proposta di riforma elettorale presentata nella XIX legislatura recante "Disposizioni in materia di elezioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica"*, in *Consulta on line*, 2011, 452.

[135] Autorevole dottrina, anche in sede di audizioni informali, ha messo e metterà in luce pregi e difetti di un disegno di legge, ad oggi, piuttosto controverso e comunque destinato a subire la formale metamorfosi parlamentare, come testimoniato dagli emendamenti approvati in corso di discussione che hanno temperato, senza eliminarle del tutto, alcune aporie del testo. nel momento in cui si scrive, il testo è stato discusso nella seduta n. 174 della I Commissione Affari Costituzionali del Senato, dove alcuni emendamenti hanno messo in discussione tanto la collocazione della legge elettorale in Costituzione, quanto la norma c.d. "anti ribaltone". Il resoconto sommario è disponibile al seguente indirizzo web: https://www.senato.it/leg/19/BGT/Schede/FascicoloSchedeDDL/ebook/57694.pdf.

[136] Tale modello si caratterizzava per la centralità del Capo del Governo, *leader* del partito (o della coalizione) che avrebbe detenuto la maggioranza parlamentare, e per un assetto flessibile dei rapporti tra esecutivo e legislativo; ma proprio la prevalenza del Presidente del Consiglio nell'ambito di un sistema parlamentare – per come veniva configurato nel d.d.l. e benché non apparendo incompatibile – non avrebbe inciso semplicemente sulla configurazione tra i poteri dello Stato e, dunque, sulla responsabilità dell'esecutivo di fronte al Parlamento, piuttosto sulla *responsivness* dei partiti di maggioranza e di minoranza e sull'*accountability* delle forze politiche nei confronti degli elettori. Per tutti gli altri aspetti, mi si consenta un rinvio (anche per la relativa bibliografia dottrinale) a L. DI MAJO, *Il premierato elettivo: un disegno in chiaroscuro*, in *Forum di Quaderni Costituzionali Rassegna*, n. 2/2024.

[137] Si vd. i contributi di A. LUCARELLI, G. AZZARITI, M. CALAMO SPECCHIA, C. DE FIORES, T.E. FROSINI, F. LANCHESTER, L. LONGHI, D. MONE, F. PASTORE, F. POLITI, A. RUGGERI, M. RUOTOLO, R. ZAMMARTINO, in *Diritto pubblico europeo Rassegna on line*, n. 2/2023 e quelli di F. SORRENTINO, C. BUZZACCHI, R. CALVANO, M. BELLETTI, O. ROSELLI, C. PINELLI, A SCHILLACI, in *Rivista AIC*, n. 7/2024. Cfr., *ex multis*, A. LUCARELLI, *La tirannia della maggioranza parlamentare: forma di governo e irrazionalitá diffuse nel disegno di legge costituzionale sull'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei Ministri*, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna Online*, n. 2/2023, N. LUPO, *The constitutional reform providing for direct election of the Prime Minister: the so-called «premierato»*, in *Contemporary Italian Politics*, 17, 2025, G. FERRAIUOLO, *La revisione della forma di governo tra noto e ignoto*, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna online*, n. 1/2024; B. PEZZINI, *L'introduzione del premierato nel sistema costituzionale italiano*, in *Osservatorio AIC*, n. 1/2024.

non reggono dinanzi ai fondamenti della teoria democratica che definisce la qualità di un regime politico in termini di pluralismo, garanzie dei diritti, meccanismi di controllo reciproco.

Di tali aspetti il premierato ne ha tenuto conto in parte e soltanto attraverso l'ipoteca su una futura legge elettorale[138], immaginando (con diverse forzature) di far contare di più l'elettore in un contesto di debolezza partitica, consentendogli di scegliere direttamente il Capo del Governo, anzi neanche, per il rischio che la norma "anti ribaltone" celava dietro l'angolo[139], di fatto istituzionalizzando una teorica opposizione all'interno della maggioranza guidata da un aspirante secondo *premier* intenzionato a candidarsi una volta fallito il rinnovo dell'incarico da parte del Presidente della Repubblica[140]. Scarso – a sommesso parere di chi scrive – sarebbe stato il rispetto della volontà popolare manifestata all'esito delle elezioni.

Non è chiaro se il *revirenment* del Governo sia stato dettato da difficoltà politiche oppure dalla convinzione che, a determinate condizioni, la forma di governo – pur restando formalmente parlamentare – rischiava di contaminarsi da elementi presidenzialisti.

Al di là della sorte del disegno di legge, il "popolo che vota" continuava a restare ai margini del modello istituzionale italiano e ben lontano da quella facoltà di determinare l'indirizzo politico presupposto dall'art. 49 Cost., vuoi attraverso i partiti (anche se, come detto, dobbiamo purtroppo accantonare, al momento, la prospettiva di una legge sul metodo democratico), vuoi con l'esercizio "padronale" del diritto di voto.

Storia passata, a questo punto della Legislatura, che tuttavia non smentirà la minuta considerazione del "popolo che vota" per le diverse criticità insite nel modello elettorale appena approvato.

Nel corso dell'istruttoria legislativa che ha preceduto l'approvazione della legge n. 180/2026, la dottrina e gli esperti intervenuti nelle audizioni parlamentari hanno evidenziato numerosi profili di criticità, tanto sul piano della coerenza sistematica quanto su quello della compatibilità delle soluzioni prospettate con i principi costituzionali in materia elettorale.

Le osservazioni formulate hanno investito, in particolare, il rapporto tra rappresentatività e governabilità, gli effetti dei meccanismi di trasformazione dei voti in seggi e le possibili ricadute sull'eguaglianza del voto e sull'effettività della rappresentanza politica.

Si tratta di rilievi che, lungi dall'esaurirsi in valutazioni di opportunità legislativa, sollecitano una riflessione più ampia sulla conformità della nuova disciplina ai principi elaborati dalla giurisprudenza costituzionale e, soprattutto, sulla posizione effettivamente riconosciuta all'elettore nell'ambito del procedimento democratico.

---

[138] Lo rileva A. LUCARELLI, *La tirannia della maggioranza*, cit., a cui debbono aggiungersi le considerazioni di N. ZANON, *Se e quanto deve essere "forte" un Presidente del Consiglio eletto direttamente*, in *Osservatorio AIC*, n. 1/2024, 93-94, per il quale contestualità a parte, uno scrupolo ispirato a realismo induce, tuttavia, a ritenere del tutto inopportuno irrigidire nel testo costituzionale una scelta così specifica relativa alla legge elettorale».

[139] Come fa notare C. BASSU, *L'elezione diretta del Capo del Governo è sufficiente per valorizzare il principio democratico e garantire la stabilità?*, in *Osservatorio AIC*, n. 1/2024, 8, «Un elemento in contraddizione rispetto agli obiettivi espressi dalla proposta di riforma deriva dalla norma anti ribaltone introdotta dal ddl 935, di iniziativa governativa che depotenzia fino ad annullare l'effetto 'stabilizzatore' della elezione diretta, visto che toglie lo scettro del potere all'elettorato per restituirlo ai partiti (cosa che invece si aspira più di tutto a evitare), che possono accordarsi per sostituirlo e annichilire dunque la volontà popolare a favore di quella delle forze di maggioranza».

[140] E, come fa notare A. STERPA, *La proposta governativa di riforma costituzionale: il "semi-premierato"*, in *Osservatorio AIC*, n. 1/2024, 83, «la stessa previsione costituzionale di questo "secondo Governo" è un potenziale incentivo ad impiegare l'istituto e, quindi, a caratterizzare di instabilità il Governo precedente pur "eletto"». Ancora, M. CAVINO, *L'introduzione dell'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei Ministri*, in *Osservatorio AIC*, n. 1/2024.

51, evidenzia che «sotto questo profilo si può avanzare qualche perplessità, posto che l'assenza di vincoli formali potrebbe condurre alla formazione in Parlamento di maggioranze differenti disponibili a proseguire la legislatura».

7. Il "popolo che vota" e il voto del popolo nel nuovo modello elettorale. Il premio di governabilità

All'esito dei lavori al Senato[141], pur apprezzando, in questa sede, l'ampio coinvolgimento di esperti, associazioni e gruppi di interessi che hanno manifestato un vaglio di posizioni differenti e divergenti, le auspicabili modifiche migliorative del testo di legge – in parte già emendato nel confronto con la proposta di legge originaria[142] –, hanno trovato poco spazio rispetto alle sollecitazioni degli auditi.

Anzi, gli emendamenti sono andati in tutt'altra direzione rispetto all'idea della centralità dell'elettore, come si cercherà di dimostrare.

Le perplessità si fondano, in particolare, sulla riedizione di un premio di maggioranza non così necessario se non per alterare il voto in uscita e per preservare una logica coalizionale non disposta sulla base del voto dell'elettore, ma da un arco partitico fortemente eterogeneo, con i limiti già noti ed evidenziati sin da subito dalla dottrina sul precedente del 2005[143]. Se la manipolazione della proporzionale attraverso il premio di maggioranza neutralizza la natura proiettiva del modello[144], ciò non equivale ad assicurare in ogni caso la stabilità.

Anche a prescindere dalle criticità strutturali che avevano caratterizzato la legge n. 270/2005, con particolare riferimento alla differente configurazione dei premi di maggioranza previsti per i due rami del Parlamento, la legge n. 180/2026 sembra esporre il sistema al rischio di riprodurre un'analoga contraddizione di fondo tra la formazione della maggioranza elettorale e la sua effettiva capacità di assicurare la stabilità dell'indirizzo politico.

Il meccanismo premiale resta subordinato al verificarsi di specifiche condizioni, il cui mancato soddisfacimento determina l'applicazione dei criteri ordinari di ripartizione proporzionale dei seggi. Tale eventualità potrebbe concretizzarsi non soltanto nell'ipotesi in cui nessuna coalizione raggiunga la soglia prevista per l'attribuzione del premio, ma anche qualora le condizioni richieste si realizzino in uno soltanto dei due rami del Parlamento ovvero – sebbene si tratti di un'eventualità politicamente meno probabile – qualora emergano maggioranze elettorali riconducibili a schieramenti differenti alla Camera e al Senato.

Il dato assume particolare rilievo ove si consideri che il sistema conserva un impianto fondamentalmente proporzionale, rispetto al quale il meccanismo premiale opera come correttivo eventuale e non come garanzia strutturale di un esito maggioritario.

---

[141] Nel momento in cui si scrive, si è tenuto conto dei lavori fino alla seduta del 15 settembre 2026. La discussione alla Camera è stata calendarizzata al 28 settembre.

[142] L'*iter* parlamentare, la documentazione istruttoria e i dossier predisposti possono essere consultati su https://www.camera.it/leg19/126?leg=19&idDocumento=2822 e su https://www.senato.it/export/ddl/full/60317 (in costante aggiornamento).

[143] Si rinvia alle posizioni di autorevole dottrina espresse in C. DE FIORES (a cura di), *Rappresentanza politica e legge elettorale*, cit., *passim*. Più recentemente, e proprio in relazione al progetto di legge qui in commento, M. PLUTINO, *I premi in seggi: une tecnica di razionalizzazione della forma rappresentativo-parlamentare non sufficientemente consolidata*, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna on line*, n. spec. 1/2026, 359, ha sottolineato «l'evidenza che molto più blando ed episodico è il ricorso nell'esperienza comparata a questa tecnica di manipolazione dei sistemi elettorali dovrebbe far escludere che tali strumenti possano dirsi consolidati nella scienza giuridica e, più in generale, nelle scienze sociali viste nella prospettiva «ingegneristica», cioè facenti ricorso a specifiche tecniche per incentivi e punizioni».

[144] Corte costituzionale, sentenza n. 1/2014, cons. in diritto p.to 3.1. («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»).

Sotto questo profilo, riaffiora una tensione difficilmente eliminabile tra la logica proporzionale della rappresentanza e l'obiettivo di assicurare una maggioranza parlamentare precostituita attraverso il procedimento elettorale.

L'esperienza applicativa della legge n. 270/2005 – e segnatamente le elezioni politiche del 2013 – aveva già evidenziato come la differente disciplina dei premi di maggioranza nei due rami del Parlamento potesse determinare esiti disomogenei, rendendo possibile la formazione di una maggioranza alla Camera senza garantirne una corrispondente al Senato. La nuova disciplina, pur muovendo da presupposti normativi differenti, non sembra superare integralmente tale criticità sistemica, anzi ulteriormente accentuata dalla mancata previsione di contestuali e coerenti interventi di adeguamento dei regolamenti parlamentari, volti a contenere i fenomeni di mobilità tra i gruppi e di alterazione degli equilibri politici determinati dal voto. Non sottovalutiamo quest'ultimo aspetto, perché la *responsivness* e l'*accountability*, in un modello così costruito, è tendente allo zero. E se è tendente allo zero, in assenza del vincolo di mandato (art. 67 Cost.), il parlamentare va dove vuole e fa quello che vuole: si disinteressa della (non) scelta dell'elettore e continua a rispondere esclusivamente alle *èlite* di partito (fino a quando gli conviene, non potendo escludere, come detto, una trafila tra le diverse collocazioni dell'arco parlamentare).

Ne deriva il paradosso di un sistema che, pur perseguendo l'obiettivo della governabilità attraverso i meccanismi di attribuzione dei seggi, non interviene sulle dinamiche parlamentari suscettibili di compromettere, nel corso della Legislatura, la corrispondenza tra la volontà espressa dal corpo elettorale, la composizione delle maggioranze e la stabilità dell'Esecutivo.

Ed invero, il «premio di governabilità», attribuito alla lista o coalizione più votata – purché raggiunga almeno il 42% dei voti validi (art. 1, comma 1, lett. *d)*, e art. 2, comma 1, lett. *b)*) –, fissato in 70 seggi alla Camera e in 35 seggi al Senato, è un'alterazione della rappresentanza.

In sede di audizioni innanzi alla Commissione Affari costituzionali del Senato il 28 luglio 2026, sono emerse sul punto diverse posizioni: da un lato, chi lo ritiene uno strumento legittimo per l'ampio margine discrezionale riservato al legislatore (non essendovi alcun vincolo in tal senso in Costituzione)[145] e perché il modello approvato non impone sempre l'esito maggioritario («eventuale attribuzione», letteralmente dal testo di legge), lasciando agli elettori la possibilità di non portare nessuna coalizione al 42%, e facendo così funzionare la legge in senso proporzionale[146]; dall'altro lato, e con argomenti diversi, chi ritiene che la sola predeterminazione della soglia del 42% sia insufficiente a rendere ragionevole il premio senza fissare una distanza minima tra il primo e il secondo per assegnarlo. Se il primo ottiene, per esempio, il 43% e il secondo il 42,9%, un enorme differenziale di seggi diventa irragionevole[147].

---

[145] M. BELLETTI, *Audizione presso l'Ufficio di Presidenza della Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica. Ddl n. 1971 – Disposizioni in materia di elezioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica*, disponibile on line su https://www.senato.it/cls-download?path=documenti_acquisiti/2026/07/Prof.%20Michele%20Belletti.pdf

[146] Secondo A. STERPA, *Audizione presso la Prima Commissione "Affari costituzionali" del Senato della Repubblica, 27 luglio 2026 con riguardo ai disegni di legge nn. 1971 e collegati (Disposizioni in materia di elezioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica)*, disponibile on line su https://www.senato.it/cls-download?path=documenti_acquisiti/2026/07/prof.%20Alessandro%20STERPA.pdf

[147] Così E. GROSSO, *Audizione presso la Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica, sul disegno di legge A.S. 1971, recante "Disposizioni in materia di elezioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica"*, disponile on line su https://www.senato.it/cls-download?path=documenti_acquisiti/2026/07/prof.%20Enrico%20Grosso.pdf. Ha espresso posizioni critiche sul punto anche F. LANCHESTER, *Riflessioni in margine all'A.S. 1971*, disponibile on line su https://www.senato.it/cls-download?path=documenti_acquisiti/2026/07/Prof.%20Fulco%20Lanchester_0.pdf.

Certo, la sentenza n. 35/2017 ha espresso una soglia di tolleranza e nelle argomentazioni delle pronunce "pilota" non ha escluso l'adottabilità di modelli elettorali "ibridi" purché premi e sbarramenti siano ragionevoli. Va rimarcato però che quei principi – come la Corte ha ricordato – sono destinati ad essere mutevoli e non possono considerarsi rigidi perché dipendono da variabili come il sistema dei partiti, la democraticità dei partiti stessi e, soprattutto, l'astensionismo. Insomma, lo scrutinio della Corte sulle leggi elettorali è destinato a mantenersi per lo più "mobile" perché i parametri stessi su cui fondarlo sono "mobili". Anzi, pare che il premio previsto dalla legge n. 180/2026 – ancorché «eventuale», nel senso che non scatta se la soglia non viene raggiunta «in entrambe le Camere»[148] – sia un po' troppo "generoso", se vengono incrociati diacronicamente i dati sull'astensionismo. Per vero, nel fissare, in passato, la soglia di tolleranza al 40%, la Corte costituzionale traeva uno dei fondamenti logici delle sentenze n. 1/2014 e n. 35/2017 in una partecipazione al voto molto alta: l'80,63% nel 2008 e il 75,20% nel 2013. Come avrebbe ragionato quel Collegio, oggi, dinanzi ad un crollo dell'affluenza (pari al 63,91% del 2022)? Avrebbe fissato la medesima soglia? Su questo aspetto, non si può qui escludere un ulteriore intervento pretorio della Corte costituzionale, se investita del giudizio con la medesima tecnica di accesso dei due precedenti storici.

Nel merito della questione, nella prima versione (A.C. 2822), alla coalizione che avrebbe raggiunto il 40% dei consensi sarebbero stati assegnati 156 seggi (numero netto, già sottratti i seggi uninominali di Trentino e Valle d'Aosta, nonché quelli esteri), a cui andava aggiunto il premio pari ad ulteriori 70; non si può affermare che già i 226 seggi previsti precedentemente al primo *round* in Commissione fossero un premio eccessivo in valore assoluto, né tantomeno potersi sostenere che il *surplus* maggioritario consentisse di governare con "serenità" (figuriamoci, poi, con l'abbassamento della soglia), salvo i risultati dei collegi uninominali (poi aboliti) e della circoscrizione Estero, in grado di aumentare (ma anche diminuire) il delta tra la maggioranza e l'opposizione. E questo aspetto rappresenta una prima contraddizione interna al modello. Peggio per la coalizione in Senato: se una coalizione o una lista avesse raggiunto almeno il 40% (oggi 42%) dei consensi, le sarebbero stati assegnati almeno 80 seggi, ai quali ne sarebbero stati aggiunti 35: il *surplus* faceva segnare 115 seggi (che si può ridurre in caso di opposizione dei Senatori a vita).

Il testo emendato dal Senato e approvato l'8 ottobre ha abbassato questi numeri rispettivamente a 220 e 113 (e quindi, la governabilità…?). Riducendo il numero dei seggi premiali, il legislatore ha provato senza successo a contenere tale alterazione: l'incoerenza tra la libertà e l'eguaglianza del voto non viene eliminata nel nuovo testo poiché il vincitore potrebbe superare il 55% dei seggi parlamentari (soglia che la Corte costituzionale aveva indicato come limite massimo compatibile con il principio di rappresentanza democratica). La ragione è che dal calcolo restano esclusi i seggi delle circoscrizioni speciali del Trentino-Alto Adige e della Valle d'Aosta. Chi scrive ritiene vi sia una violazione dell'eguaglianza del voto nell'esclusione dei seggi attribuiti alle circoscrizioni speciali del Trentino-Alto Adige e della Valle d'Aosta, poiché i voti espressi in queste aree non incidono pienamente sul calcolo

[148] La disciplina dell'attribuzione dei seggi viene poi completata da un articolato sistema di riparto nazionale e circoscrizionale. Dopo l'assegnazione del premio, i seggi residui vengono distribuiti proporzionalmente tra le altre coalizioni e liste, utilizzando quozienti elettorali e criteri basati sui resti maggiori. Qualora la coalizione vincente ottenga un numero eccessivo di seggi, il testo introduce un correttivo che limita la consistenza della maggioranza parlamentare, redistribuendo parte dei seggi alle opposizioni. Infine, il progetto modifica anche le modalità di voto e la struttura della scheda elettorale, sostituendo il riferimento ai candidati uninominali con quello ai candidati delle liste circoscrizionali collegate al premio di governabilità. Nei casi di coalizione, il voto espresso sul rettangolo relativo ai candidati collegati al premio viene ripartito proporzionalmente tra le liste coalizzate.

del premio di maggioranza, così che alcuni elettori finirebbero per pesare meno di altri nella determinazione della maggioranza parlamentare. In particolare, nel Trentino-Alto Adige l'esclusione di quei voti potrebbe addirittura risultare decisiva nel determinare quale coalizione ottiene il premio[149].

L'alterazione continua "pesare" un po' troppo rispetto alla partecipazione al voto e allo stato di democraticità interna dei partiti (probabilmente che con le primarie si sarebbe potuta aggirare la dura legge dei numeri, poiché la rappresentanza si sarebbe recuperata "nei" partiti).

In altre parole, il premio viene formalmente ridotto, ma il numero effettivo di seggi controllabili dalla maggioranza potrebbe comunque risultare molto elevato e squilibrato laddove l'astensionismo confermi la progressiva ascesa.

Questo per dire che, forse, il premio di maggioranza è tanto più inutile quanto dannoso.

7.1. I collegi e l'espressione del voto

Uno degli elementi centrali della legge approvata consiste nell'eliminazione della componente uninominale. Secondo i proponenti, i collegi uninominali avrebbero accentuato gli squilibri tra voti e seggi in un contesto politico frammentato.

Due aspetti vanno tenuti in considerazione sulla natura dei collegi: in primo luogo, chi scrive è convinto che la qualità dell'offerta politica e la democrazia nei partiti si alimentino attraverso un modello competitivo di tipo shumpeteriano piuttosto che con un modello kelseniano. I collegi uninominali servono proprio a questo: se aumenta la competitività migliora anche l'offerta politica. In secondo luogo, con i collegi uninominali la soglia di sbarramento è superflua e ogni voto è utile fintantoché alcuni partiti minori hanno *chance* di vincerne qualcuno: sta sempre ai partiti individuare il candidato migliore e quello ancorato ai territori. L'elettore non potrebbe che essere messo nelle condizioni più idonee a scegliere con piena consapevolezza.

Sulle liste e al modo in cui l'elettore esprime la scelta, che fossero corte tanto quelle "di collegio" (prima della votazione, l'8 settembre scorso, dell'emendamento 1.6)[150] che quelle "circoscrizionali di premio" sembra una considerazione giusta se valutata rispetto al solo profilo "quantitativo".

Ma non è sufficiente.

L'espressione del voto determina ancora una volta un effetto "trascinamento" verso l'alto, cioè verso la circoscrizione. E qui emerge una perplessità: perché mai l'elettore dovrebbe essere costretto a scegliere un partito (quello affine alla propria ideologia, con annessi candidati) ma anche i candidati bloccati nella lista circoscrizionale? Qual è la coerenza tra la previsione del "listone" bloccato premiale e la volontà (emersa con l'approvazione dell'emendamento 1.6 al Senato) di consentire all'elettore di esprimere tre

[149] Nello stesso senso, M. COSULICH, *Il Melonellum inciampa nelle Regioni. In genere, e, in specie, nel Trentino-Alto Adige/Südtirol*, e G. TARLI BARBIERI, *L'ennesima proposta di riforma elettorale: quando perseverare è diabolico…*, entrambi in AA.VV., *Nuova legge elettorale? Riflessioni di natura costituzionale. A partire dal webinar promosso dal gruppo Costituzione e democrazia il 21 aprile 2026*, in *Giustizia Insieme*, aprile 2026.

[150] Sul punto, non si può dire, oggi, quale sarà il finale della "saga" delle preferenze. Al momento, con la votazione dell'emendamento 1.6 (Al comma 1, alla lettera *a)*, premettere la seguente: 0a) al comma 1, le parole: «in un unico turno elettorale» sono sostituite dalle seguenti: «in favore di liste, anche coalizzate tra loro, di candidati, nei confronti dei quali, ad eccezione del capolista, l'elettore può esprimere fino a tre preferenze») sono seguite diverse modifiche che possono leggersi su https://www.senato.it/show-doc?leg=19&tipodoc=EMEND&id=1519624&idoggetto=1515021.

preferenze alternate? Il rischio che i candidati circoscrizionali siano il frutto di accordi tra i partiti della coalizione – semmai anche paracadutati da un territorio all'altro in assenza del vincolo di residenza con effetti sulle preferenze, nel senso che è possibile l'accordo tra candidati forti da votare e quelli bloccati – non è remoto, a sommesso avviso di chi scrive. Ciò coarta eccome la volontà dell'elettore, vincola la traiettoria del voto in modo unidirezionale e non sempre coerentemente con la scelta dettata da convinzioni politiche, semmai anche affini con il partito votato, ma non per forza con la posizione politica dei candidati circoscrizionali (pari al 17,5% degli eletti, mica poco)[151].

Questa sorta di corrispondenza biunivoca collegio-circoscrizione, almeno in assenza di vincoli territoriali (come l'obbligo di candidarsi nel collegio di residenza), rischia di non rispecchiare la reale volontà dell'elettore, né tantomeno di rispettare quel limite colto dalla Corte costituzionale che non ammette «condizionamenti di voto, che impongono al cittadino, scegliendo una lista, di scegliere in blocco anche tutti i numerosi candidati in essa elencati [o, elencati altrove, potrebbe dirsi dire], che non ha avuto modo di conoscere e valutare e che sono automaticamente destinati, in ragione della posizione in lista, a diventare deputati o senatori, [rendendo] la disciplina in esame non comparabile né con altri sistemi caratterizzati da liste bloccate solo per una parte dei seggi, né con altri caratterizzati da circoscrizioni elettorali di dimensioni territorialmente ridotte, nelle quali il numero dei candidati da eleggere sia talmente esiguo da garantire l'effettiva conoscibilità degli stessi e con essa l'effettività della scelta e la libertà del voto (al pari di quanto accade nel caso dei collegi uninominali)»[152].

Si tratta di aspetti valutati negativamente da chi ha avuto modo di evidenziare, nella seduta del 28 luglio 2026 della Commissione Affari costituzionali del Senato, come la presenza della lista premiale bloccata determini una concentrazione della funzione elettorale sulla costruzione della maggioranza a scapito della scelta dei rappresentanti[153]. Alcuni hanno messo in luce come il "listone premiale" sia circoscrizionale nella forma, ma non nella funzione[154] poiché l'elettore non decide l'ordine dei candidati e non esprime preferenze su

---

[151] In merito, invece, ai profili della conoscibilità dei candidati circoscrizionali, fanno riferimento G. AZZARITI, *Appunto per l'audizione innanzi alla I Commissione – Affari Costituzionali della Camera dei Deputati del 19 maggio 2026 in materia di elezioni della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica*, in https://documenti.camera.it/leg19/documentiAcquisiti/COM01/Audizioni/leg19.com01.Audizioni.Memoria.PUBBLICO.ideGes.90887.19-05-2026-10-49-21.733.pdf, e G. DE MINICO, *Audizione alla I Commissione permanente (Affari Costituzionali) della Camera dei deputati sulle proposte di legge C. 157 Magi, C. 2236 Pavanelli (limitatamente all'articolo 5) e C. 2822 Bignami, recanti "Disposizioni in materia di elezioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica"*, in https://www.camera.it/leg19/824?tipo=IG&anno=2026&mese=06&giorno=03.

[152] Corte costituzionale, sentenza n. 1/2014, p.to 5, cons. in diritto. Ha insistito molto su questi profili, nella seduta del 28 luglio 2026 della Commissione Affari costituzionali del Senato, L. SPADACINI, *Memoria integrativa sull'A.S. n. 1971 Osservazioni sulle modifiche introdotte nel corso dell'esame in Aula alla Camera e sui profili ancora problematici dell'impianto*, disponibile on line su https://www.senato.it/cls-download?path=documenti_acquisiti/2026/07/Prof.%20Lorenzo%20Spadacini.pdf.

[153] E, per tale motivo, S. CECCANTI, *Audizione Senato Prof. Stefano Ceccanti*, disponibile on line su https://www.senato.it/cls-download?path=documenti_acquisiti/2026/07/prof.%20Stefano%20Ceccanti_0.pdf, suggerisce di compensare il canale coalizionale necessariamente bloccato introducendo la preferenza nel canale di partito.

[154] G. AZZARITI, *Appunto per la I Commissione – Affari Costituzionali del Senato della Repubblica in relazione all'esame del disegno di legge n. 1971 e connessi (Disposizioni in materia di elezioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica)*, disponibile on line su https://www.senato.it/cls-download?path=documenti_acquisiti/2026/07/prof.%20Gaetano%20Azzariti.pdf, e F. BIONDI, *Audizione informale in relazione all'esame dei disegni di legge nn. 1971 e connessi (Disposizioni in materia di elezioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica) 28 luglio 2026*, disponibile on line su https://www.senato.it/cls-download?path=documenti_acquisiti/2026/07/prof.ssa%20Francesca%20Biondi.pdf.

quel blocco di 70 Deputati e 35 Senatori, così da aversi 105 seggi premiali privi di un voto direttamente riferibile alla lista che esprime gli eletti[155].

E se ad un candidato viene consentito di presentarsi «fino ad un massimo di cinque collegi» (art. 1, commi 9, lett. *b)*, e 10, lett. *d)*), come conciliare il limite della «opzione tiranna»[156] posta dalla sentenza n. 35/2017 della Corte costituzionale e cioè della possibilità di candidarsi in più territori, per l'appunto, facendo scattare un seggio piuttosto che un altro senza che vi sia un solo vincolo che possa almeno orientare la scelta dell'elettore? Tale criticità risulta ulteriormente accentuata dall'introduzione del voto di preferenza, nella misura in cui esso determina una significativa asimmetria tra i candidati collocati in posizioni sostanzialmente garantite nell'ordine di lista e quelli effettivamente sottoposti alla competizione elettorale. La distorsione appare ancora più evidente alla luce dell'emendamento 1.6, il cui meccanismo applicativo rischia di produrre una sostanziale dissociazione tra il consenso individualmente conseguito dai candidati e l'effettiva attribuzione del mandato parlamentare. Potrebbe infatti verificarsi che, pur in presenza di candidati capaci di raccogliere un numero considerevole di preferenze all'interno del collegio, l'attribuzione di un unico seggio alla lista determini l'elezione del capolista, ancorché questi non abbia conseguito alcuna preferenza personale. Ne deriverebbe un evidente squilibrio tra la capacità dei singoli candidati di concorrere alla formazione del risultato elettorale e la concreta possibilità di accedere alla rappresentanza parlamentare, con l'ulteriore conseguenza di subordinare l'efficacia selettiva del voto di preferenza alla posizione predeterminata nell'ordine di lista.

Il rischio, in definitiva, è che la preferenza, anziché costituire uno strumento di effettiva autodeterminazione dell'elettore nella scelta dei propri rappresentanti, finisca per assolvere una funzione prevalentemente aggregativa del consenso a vantaggio di candidature sottratte alla competizione individuale, accentuando la distanza tra volontà elettorale e composizione della rappresentanza politica.

Si tratta di un sistema piuttosto incoerente e contraddittorio che non restituisce il potere di scelta agli elettori, svilisce l'attività militante di chi si "spende" davvero sul territorio e non rispetta affatto la volontà popolare perché è come consentire agli elettori di scegliere un rappresentante che non sarà mai eletto per la maggior parte delle forze politiche.

Qualche dubbio ulteriore sull'eguaglianza del voto nel momento in cui viene espresso e sulla coerenza tra consenso elettorale e distribuzione dei seggi. Anzitutto, il meccanismo (art. 1, comma 2, e art. 2, comma 7) cela una sorta di voto plurimo: l'elettore vota il partito, al quale sono collegati i candidati dei collegi, ma non solo. Vota – anzi, se può dirsi, provocatoriamente "non vota" – anche per la lista coalizionale circoscrizionale in modo forzato e con la medesima logica indotta dalla legge n. 165/2017 nell'ipotesi in cui il voto dell'elettore veniva espresso esclusivamente nella parte maggioritaria.

Un ulteriore profilo di criticità attiene all'effettiva conoscibilità dei candidati da parte del corpo elettorale e, più in generale, alla qualità del rapporto di rappresentanza tra eletti ed elettori. La possibilità di identificare i candidati e di valutarne il radicamento territoriale,

---

155 M. VILLONE, *Dall'A.C. 2822 all'A.S. 1971*, disponibile on line su https://www.senato.it/cls-download?path=documenti_acquisiti/2026/07/prof.%20Massimo%20Villone.pdf.

156 L. TRUCCO, *Audizione informale sulle proposte di legge: 1. C. 157 Magi: in materia di raccolta digitale delle sottoscrizioni per la presentazione delle liste e delle candidature"; 2. C. 2236 Pavanelli (art. 5): "Disposizioni per la semplificazione del procedimento elettorale, per la digitalizzazione delle liste elettorali nonché in materia di propaganda elettorale e di esercizio del diritto di voto da parte dei cittadini che, per motivi di studio, di lavoro o di cura, hanno temporaneo domicilio in un comune diverso da quello di residenza" (2236); 3. C. 2822 Bignami: "Disposizioni in materia di elezioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica"*, pubblicato sul sito della Camera dei Deputati, nella raccolta dell'attività istruttoria in Commissione Affari Costituzionali.

infatti, non appare necessariamente garantita in condizioni di sostanziale omogeneità per tutti gli elettori. Mentre alcuni potranno esprimere il proprio voto in presenza di candidature riconoscibili, anche in ragione di un consolidato legame con il territorio di riferimento, altri potrebbero trovarsi dinanzi a nominativi privi di un effettivo radicamento nella circoscrizione, scarsamente conosciuti o persino non corrispondenti alle proprie preferenze politiche individuali. Ne deriva il rischio di un'asimmetria nelle condizioni di conoscibilità e riconoscibilità dell'offerta elettorale, suscettibile di indebolire il rapporto tra rappresentante e rappresentato e di accentuare la distanza tra la selezione delle candidature – rimessa prevalentemente alle determinazioni degli apparati partitici – e l'effettiva capacità dell'elettore di incidere sulla composizione della rappresentanza parlamentare.

Il problema, pertanto, non si esaurisce nella mera conoscenza dei nominativi, ma investe più profondamente la possibilità di esprimere una scelta elettorale pienamente consapevole e di instaurare un effettivo rapporto di responsabilità politica tra eletti ed elettori.

Non sembra dunque, a prima lettura, che questo modello abbia la capacità di consegnare un'offerta politica in grado di consentire agli elettori di potersi esprimere, attraverso il voto, in modo almeno "pari tra pari", senza cogliere quelle sfumature di un modello che li colloca nelle diverse circoscrizioni su una posizione asimmetrica e in perenne conflitto interiore con sé stessi.

Il voto espresso nei collegi resta funzionalizzato ai nomi delle liste di collegio per l'effetto trascinamento anche inverso, in forza dell'art. 1, comma 17, lett. *a)* («Se l'elettore traccia un segno sul rettangolo contenente i nomi e i cognomi dei candidati delle liste circoscrizionali presentate ai fini dell'attribuzione del premio di governabilità e sul rettangolo contenente il contrassegno della lista e i nominativi dei candidati nel collegio plurinominale, il voto è comunque valido a favore della lista») e dell'art. 2, comma 7, lett. *b)* («Nei casi in cui il segno sia tracciato solo sul rettangolo contenente i nominativi dei candidati delle liste circoscrizionali presentate ai fini dell'attribuzione del premio di governabilità, i voti sono validi a favore della lista. Nel caso di più liste collegate in coalizione, i voti sono ripartiti tra le liste della coalizione in proporzione ai voti ottenuti da ciascuna nel collegio plurinominale»).

Mentre nel 1993 all'elettore veniva consegnata una doppia scheda[157] – per cui era libero di scegliere se votare o meno la parte maggioritaria o proporzionale –, nel meccanismo delineato dalla legge n. 180/2026 non è possibile sganciare il voto di collegio dal voto circoscrizionale (art. 1, comma 16, lett. *b)*) perché il premio di maggioranza è – al pari delle liste circoscrizionali – bloccato, così da non consentire all'elettore una scelta coalizionale opposta a quella espressa nel voto di collegio assegnato a un partito. Se così non fosse, paradossalmente, il premio di maggioranza sarebbe *tamquam non esset*, dovendosi semplicemente sommare il voto di collegio (al partito) dal voto circoscrizionale (alla coalizione, ovvero alla singola lista non coalizzata).

Tra l'altro, 70 seggi da distribuire in 28 circoscrizioni non sono pochi. Il rapporto tra candidato e circoscrizioni di cui alla Tabella A, in allegato 1 alla proposta di legge è variabile alle condizioni di cui all'art. 1, comma 3, lett. *b)*, che modifica l'art. 3, d.P.R. n. 361/1957, per la Camera, mentre al Senato pare essere più rigido, trattandosi di liste circoscrizionali regionali (art. 2, comma 4, *lett. c)*). In entrambi i casi, però, i candidati circoscrizionali

[157] *Contra* P. CALDERISI, *Storia di una riforma mai nata*, cit., 37, per il quale «la doppia scheda per l'elezione della Camera dei Deputati (con il voto per le liste di partito) ha costituito un gravissimo limite del *Mattarellum*, in quanto rese il sistema politico-istituzionale schizofrenico, costringendo i partiti che si alleavano nel maggioritario a contendersi gli stessi segmenti di elettorato nel proporzionale, esaltando lo spirito identitario dei partiti e contribuendo a minare gravemente la stabilità delle coalizioni e quindi dei Governi».

dovrebbero rappresentare un numero molto ampio di popolazione, tenuto conto che, ai sensi dell'art. 56, comma 4, Cost., la ripartizione dei 70 seggi a livello circoscrizionale va così determinata: su un totale di 59.433.744, un quoziente per 70 seggi è pari a 849.053,486. I quozienti interi assegnavano 57 seggi, i restanti 13 vanno ai più alti resti (Piemonte 1 – 3, Piemonte 2 – 3, Lombardia 1 – 5, Lombardia 2 – 2, Lombardia 3 – 3, Lombardia 4 – 2, Veneto 1 – 2, Veneto 2 – 3, Friuli-Venezia Giulia – 1, Liguria – 2, Emilia-Romagna – 5, Toscana – 4, Umbria – 1, Marche – 1, Lazio 1 – 4, Lazio 2 – 2, Abruzzo – 1, Molise – 1, Campania 1 – 4, Campania 2 – 3, Puglia 5, Basilicata 1, Calabria 2, Sicilia 1 – 2, Sicilia 2 – 3, Sardegna – 2, Valle d'Aosta – 1, Trentino-Alto Adige 1). Per il Senato, invece, resta fermo il vincolo quantitativo di cui all'art. 57, comma 2, anche se qualche perplessità destava la relazione di attribuzione dei seggi uninominali tra la Valle d'Aosta – 1 e il Trentino-Alto Adige – 6, ai sensi dell'art. 2, comma 1, lett. *e)* e *f)*)[158].

7.2 Considerazioni ulteriori "di contorno".

Nella versione emendata (e finale) viene eliminato il ballottaggio e nell'ultima lettura alla Camera la questione non è stata neanche posta in discussione. È stato è un bene perché non è uno strumento capace di legittimare democraticamente il premio di maggioranza, benché fosse un marchingegno che si inseriva nella logica del modello approvato[159]. Logica che però viene completamente capovolta laddove alcuna delle coalizioni in competizione non dovesse raggiungere il 42% dei voti, configurandosi uno scenario tripolare (in assenza del c.d. "campo largo") o addirittura multipolare, se i partiti minori intenderanno far valere la propria forza al di fuori delle coalizioni per impedire il raggiungimento della soglia premiale.

Tale rischio era comunque insito nel testo previgente, così che ciò che si voleva evitare (la frammentazione) e, allo stesso tempo, cogliere (la stabilità delle coalizioni, almeno della coalizione maggioritaria) non coincide con la possibilità riservata alle forze minori di mantenere una buona forza contrattuale tale da condizionare la formazione delle alleanze, la stabilità della maggioranza parlamentare e la competizione elettorale.

Per quanto concerne le liste elettorali, al di là delle questioni sollevate sulla raccolta delle firme, ognuna deve presentarsi in almeno un terzo delle circoscrizioni nazionali (art. 1, comma 8, lett. *b)*), salvo le eccezioni territoriali previste per Valle d'Aosta e Trentino-Alto Adige. Accanto alle ordinarie liste plurinominali, il testo introduce liste circoscrizionali specificamente collegate all'eventuale attribuzione del premio di governabilità. Le liste o

---

[158] Su questi aspetti, L. SPADACINI, *Profili di criticità costituzionale della proposta di riforma elettorale presentata dalla maggioranza di centrodestra sul finire della XIX legislatura*, in *Consulta on line*, n. 1/2026, 399-400, ritiene necessario un adattamento delle circoscrizioni elettorali, con conseguente redistribuzione dei seggi.

[159] Mi si consenta richiamare anche un post su *Facebook* del Prof. Salvatore Curreri, per il quale si comprende «perché il ballottaggio diminuirebbe il potere di ricatto delle estreme nei confronti delle coalizioni di centro destra e di centro sinistra. Ipotizzare che al secondo turno si possa fare appello agli elettori di tali forze politiche, senza necessariamente allearsi con loro, mi pare quantomeno discutibile, visto l'alto tasso di radicalizzazione che li contraddistingue. In ogni caso, non capisco perché questa logica del voto utile, per cui gli elettori di Vannacci e di Di Battista - tanto per capirci - dovrebbero "turarsi il naso" (Montanelli) per evitare di far vincere la coalizione opposta non si possa applicare già al primo turno. Senza considerare che il ballottaggio si scontra con il nostro bicameralismo per cui occorrerebbe che in entrambe le Camere vincesse la medesima coalizione, per cui - per far saltare il banco - basterebbe a tali elettori votare le due schede in modo opposto (l'ha osservato acutamente Salvatore Vassallo). Il punto è politico: dei voti di tali forze estreme non si potrà comunque non tenere conto a meno che le stesse coalizioni stipulino un patto d'onore in cui s'impegnano a non imbarcarle».

coalizioni che intendono concorrere al premio devono infatti presentare, nelle circoscrizioni interessate, apposite liste di candidati destinate all'assegnazione dei seggi premianti.

Per quanto riguarda le coalizioni, la legge rafforza il vincolo politico tra le forze alleate non soltanto per l'indicazione obbligatoria del "probabile" incaricato alla Presidenza del Consiglio dei ministri (art. 1, comma 6, lett. *b)*), che interviene sul comma 3 dell'art. 14-*bis*, d.P.R. n. 361/1957)[160], ma per la circostanza che i partiti che vogliono concorrere al premio di governabilità devono dichiarare formalmente il «collegamento» con le liste presentate anche al Senato, così da garantire coerenza tra le due Camere nell'eventuale attribuzione del premio (poi però sappiamo bene come il transfughismo può smentire l'effetto collegamento).

A seguito dell'approvazione in prima lettura alla Camera della legge n. 180/2026, si sono sollevate condivisibili perplessità tra la formulazione dell'art. 1, comma 7, A.S. 2822 e l'art. 92, comma 2, Cost., sull'obbligo di identificazione del «capo» della coalizione. Tale espressione, non fortunata dal punto di vista di *drafting*, oltre a porsi come una limitazione delle prerogative presidenziali[161], non avrebbe neanche rispecchiato il reale effetto sul piano concreto poiché mai avrebbe consentito all'elettore di votare il *leader* della coalizione, restando riservata l'indicazione ai partiti alleati. Proprio su questo aspetto, è condivisibile la nuova formulazione dell'art. 1, comma 6, lett. *b)*, che ha modificato il comma 3 dell'art. 14-*bis*, d.P.R. n. 361/1957, sostituendo la locuzione «persona indicata come capo della forza politica» con l'espressione «persona da indicare come proposta per l'incarico di Presidente del Consiglio dei ministri» per quel che concerne il nome da dichiarare all'interno del programma elettorale da depositare contestualmente al contrassegno.

Così, la forma di governo viene fatta salva, le prerogative presidenziali pure, e la coalizione si assume la responsabilità politica di fronte al corpo elettorale di una scelta sulla quale sarà lo stesso elettore ad esprimere il proprio insindacabile giudizio al termine della Legislatura.

---

[160] Non so quanto possa cambiare rispetto al rilievo posto sul *premierato*, e cioè di irrigidire la nomina del Presidente del Consiglio dei Ministri ex art. 92 Cost. (nello stesso senso, E. BINDI, *Audizione informale nell'ambito dell'esame, in sede referente, delle proposte di legge C. 157 Magi, C. 2236 Pavanelli (art. 5) e C. 2822 Bignami, recanti "Disposizioni in materia di elezioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica"*, in https://documenti.camera.it/leg19/documentiAcquisiti/COM01/Audizioni/leg19.com01.Audizioni.Memoria.PUBBLICO.ideGes.88632.14-05-2026-18-01-54.113.pdf, che ricorda come «già in passato, infatti, si era riconosciuto alla designazione del «capo della forza politica» la natura di vincolo politico – e non giuridico – nei confronti del Presidente della Repubblica, un vincolo che ha dispiegato i suoi effetti soprattutto in presenza di esiti elettorali netti, mentre è rimasto privo di conseguenze concrete nei casi di risultati incerti o frammentati, come accaduto ad esempio a seguito delle elezioni del 2013, e più in generale nei contesti di maggiore fluidità parlamentare, come dimostrano le crisi di governo che hanno condotto alla nascita di esecutivi non direttamente riconducibili al risultato delle urne»).

[161] Siamo davvero sicuri che il Presidente della Repubblica possa nominare, ai sensi dell'art. 92, comma 2, Cost., o finanche concedere un mandato esplorativo a una personalità diversa da quella formalizzata su una scheda elettorale? Faccio molta fatica, a meno che non si dica in pubblico dominio di voler modificare tacitamente la forma di governo.

8. Riflessioni conclusive. Quali alternative o quali adeguamenti "nel segno dell'elettore"?

Pur a fronte delle numerose criticità sin qui evidenziate, occorre riconoscere che nessuna riforma elettorale può aspirare a una configurazione «geometricamente perfetta»[162], e questo è tanto più vero quando si affronta la costruzione di un nuovo modello elettorale.

L'inevitabile imperfezione dei modelli elettorali non esclude, tuttavia, la necessità di sottoporre le singole scelte legislative a un rigoroso scrutinio di ragionevolezza e compatibilità con i principi costituzionali.

È importante dunque conoscere quali sono le clausole che si possono utilizzare per limitare, se così si può dire, la proporzionalità in favore della stabilità, senza per questo abbandonarsi ciecamente all'idea dell'efficientismo istituzionale della governabilità e senza ricorrere a *technicalities* invise alla Corte, inidonee a produrre gli effetti sperati e, soprattutto, a non riconoscere la sovranità elettorale al "popolo che vota".

Ciò di cui doveva interessarsi il legislatore elettorale nell'incedere dell'istruttoria sul nuovo modello elettorale era capire come eleggere un Parlamento senza sottrarre quote di sovranità popolare agli elettori perché agli elettori appartiene la legge elettorale e perché, con un Parlamento autorevole e rappresentativo, l'elettore arriva ugualmente a valutare (e, se del caso, a sanzionare) l'indirizzo politico del Governo.

Non sappiamo quanto tempo resterà in vigore la legge n. 180/2026, la cui permanenza nell'ordinamento potrebbe rivelarsi tutt'altro che longeva alla luce della consolidata propensione del legislatore italiano a intervenire ciclicamente sulla disciplina elettorale. Non sarebbe sorprendente se anche questa riforma esaurisse la propria esperienza applicativa nell'arco di una sola legislatura. Un'eventualità che, per una volta, potrebbe persino essere accolta con favore, qualora consentisse di superare le criticità del modello vigente e di approdare a un sistema maggiormente coerente con una concezione della sovranità popolare che riconosca all'elettore non il ruolo di semplice destinatario di scelte compiute altrove, ma quello di effettivo protagonista della selezione della rappresentanza politica.

Del resto, in un ordinamento nel quale le leggi elettorali sembrano talvolta godere di una stabilità inferiore a quella dei Governi che dovrebbero contribuire a stabilizzare, anche la provvisorietà può finire per assumere il significato di un'opportunità di riforma.

Dobbiamo riconoscere come l'unico modello fedele e coerente con la biunivocità della corrispondenza tra voto in entrata e voto in uscita è la proporzionale. Ma la proporzionale è stata "rifiutata" dal popolo nel 1993 e viene considerata (mica a torto) incoerente con le esigenze di stabilizzazione del sistema di partiti troppe volte fuori controllo (dimenticandosi, però, che ciò che è represso fuori, viene replicato in Parlamento). Viene bistrattata, certo, ma alla fine la troviamo sempre lì, quasi imprescindibile, aggrappata all'impostazione dottrinale che la vuole dentro l'impianto costituzionale salvo il tradimento della sovranità popolare.

Epperò quella impostazione – che aveva le sue ragioni per imporsi e anche funzionare nel «bipartitismo imperfetto»[163] – è diventata via via recessiva insieme a un modello

[162] S. MATTARELLA, *Viva la riforma che delude tutti*, in *La Repubblica*, 5 agosto, 1993, 5. Allo stesso tempo, come ricorda M. LUCIANI, *Riforme elettorali e disegno costituzionale*, cit., 99, «nessun sistema elettorale (democratico) è *in via di principio* incompatibile con la Costituzione, ben potendosi tuttavia avere singole scelte legislative costituzionalmente illegittime (esempi classici: la previsione di uno sbarramento elevatissimo, o di un sistema elettorale che garantisca ai vincitori una maggioranza pari o superiore ai due terzi dei seggi, necessari per modificare la Costituzione senza neppure esporsi al rischio della pronuncia popolare)».

[163] C. GALLI, *Il bipartitismo imperfetto. Sottotitolo, Comunisti e democristiani in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1967.

consociativo fondato su convenzioni costituzionali rispettate fino al crollo del primo sistema dei partiti.

Il dopo è stato un altro mondo, nel quale il popolo ha preteso di assumere un ruolo attivo (e, talvolta, proattivo) nella democrazia liberaldemocratica. Per cogliere il vero spirito della sovranità popolare nella democrazia elettorale non servono soglie di sbarramento o premi di maggioranza, ma serve mantenersi dentro quel circuito costituzionale che raffigura il "popolo che vota" al pari di un attore che "sceglie" e "punisce".

Se il meccanismo di trasformazione dei voti in seggi e la strutturazione dei collegi sono stati da sempre i pilastri dell'edificio elettorale, le rispettive modifiche, i ritagli, le intersezioni, le combinazioni che ne modificano l'architettura e i lineamenti non possono che poggiare su una base solida: il "popolo che vota". La loro funzione è decisiva, poiché da essi dipende il grado di corrispondenza tra la distribuzione dei voti e quella dei seggi. L'armonia del palazzo deriva dall'equilibrio tra questi elementi strutturali, tant'è vero che, quando tale equilibrio viene meno, l'edificio rischia di perdere la propria simmetria, generando distorsioni nel rapporto tra volontà popolare e rappresentanza politica.

Niente più degli sforzi portati avanti dalla dottrina della *social choice*. Gli studi sul comportamento dell'elettore e il grado di probabilità di esprimere una scelta corretta e non manipolata (pur attenendo in gran parte a riflessioni di carattere economico-matematico) è ricca di spunti che avrebbero potuto assumere un'utilità ben più dignitosa se solo il legislatore li avesse utilizzati nella determinazione delle formule, delle funzioni e degli algoritmi dei sistemi elettorali.

Non si vuole per questo pretendere piena conoscenza di un mondo (quasi) a parte costituito da funzioni matematiche e teorie economiche – dalle quali gli studi elettorali di natura politologica anglosassone pure hanno attinto[164] – ma non si possono certo ignorare i contributi e le intuizioni degli originari «*Methods of Election*»[165] che tengono conto del livello "pareto-ottimale" (c.d. "equità sociale", per l'appunto) dei sistemi elettorali fondati sullo sforzo di garantire la piena centralità dell'elettore[166] e rilasciare una sorta di «certificato di

[164] Su tutti, P.C. FISHBURN, *The Theory of Social Choice*, Princeton, Princeton University Press, 1973, ma anche J.P. BARTHELEMY, B. MONJARDET, *The Median Procedure in Cluster Analysis and Social Choice Theory*, in *Mathematical Social Sciences*, n. 1/1981, 235-267.

[165] E.J. NENSON, *Methods of Eelection (1882)*, Whitefish, Montana, Kessinger Publishing, in precedenza pubblicato nel British Government Blue Book del 1907, sul quale anche D. BLACK, *The Theory of Committees and Elections*, Cambridge, Cambridge University Press, 1958 e, più recentemente, J.C. HECKELMAN - N.R. MILLER (a cura di), *Handbook of Social Choice and Voting*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, H. DE SWART - S. WINTEIN (a cura di), *Elections and Fair Division: An Introduction to Social Choice Theory*, Berlino, Springer, 2025.

[166] Tra l'altro, rispetto ai modelli fin qui descritti, nel periodo liberale era stato teorizzato il c.d. *metodo Geyerhahn*: a) suddivisione del territorio in collegi uninominali in numero inferiore ai rappresentanti da eleggere; b) previsione di un collegamento preventivo, facoltativo e non obbligatorio, fra i singoli candidati (ma con la formazione indotta del *gruppo speciale dei candidati indipendenti*); c) riconoscimento all'elettore della facoltà di votare per il candidato e di formulare, in questo modo, un'adesione indiretta al gruppo di candidati preventivamente collegatisi; d) assegnazione dei seggi nei collegi uninominali, secondo le formule *majority*, *plurality* oppure con ballottaggio; e) computo dei voti riportati dai gruppi di candidati collegati e dal gruppo speciale degli indipendenti, e consequenziale riparto proporzionale, fra tutti i gruppi, di tutti i seggi, compresi quelli già assegnati; in modo tale da individuare il numero dei seggi spettante a ciascun gruppo; f) sottrazione finale dei seggi già assegnati nei collegi uninominali dal totale dei seggi spettanti al gruppo e attribuzione di quelli rimanenti ai candidati del gruppo stesso che nei singoli collegi conquistano il maggior numero di voti (cfr. M. CARDUCCI, *Sistemi elettorali misti e rappresentanza*, in O. MASSARI - G. PASQUINO (a cura di), *Rappresentare e governare*, Bologna, Il Mulino, 1994, cit. 184-185, M. SIOTTO PINTOR, *Le riforme del regime elettorale*, Roma, Athenaeum, 1912, 384 ss.).

garanzia»[167] senza che l'apparente antinomia tra la rappresentanza e la governabilità equivalga «a scegliere tra principi opposti»[168].

Si è sempre più convinti che sia il tipo di preferenza[169] a "lasciare il segno" (se così si può dire) su ogni dinamica del sistema dei partiti (che sia a meccanica bipartitica, a pluralismo moderato, con coalizioni bipolari che si alternano al governo, a pluralismo polarizzato, cioè sistemi con competizione multipolare, coalizioni centriste, e partiti anti-sistema)[170], tanto è vero che, come già detto *supra*, «le esperienze storiche rilevano che, dopo non più di due o tre tornate elettorali, sia gli elettori sia i candidati, sia i partiti adeguano il loro comportamento agli imperativi, alle opportunità e alle costrizioni del sistema elettorale»[171].

E, tra i modelli comparati, probabilmente per la scarsa resa di quelli fino ad oggi sperimentati, è suggestivo il meccanismo sotteso al voto trasferibile che conferisce all'elettore un livello di centralità molto significativo: garantisce una forte legittimità al candidato vincente, riduce gli effetti distorsivi tipici dei sistemi maggioritari puri, favorisce la competitività dei partiti e la capacità di democratizzazione interna anche per il solo fatto di essere "costretti" a creare la migliore offerta elettorale possibile per intercettare le prime, le seconde, le terze preferenze e così via. Il voto trasferibile concede di fatto agli elettori la possibilità di esprimere tanto un ordine di preferenze sui candidati quanto un indirizzo convenzionale sulla determinazione delle coalizioni nell'arena parlamentare, quindi la maggioranza e il Governo in proiezione.

Probabilmente il cambio di paradigma sul solo meccanismo di trasformazione dei voti in seggi non è sufficiente fino in fondo per restituire la piena centralità dell'elettore almeno fino a quando (ma questo vale per qualsiasi modello) il legislatore non entri nell'ottica di valorizzare il programma di coalizione (o di lista) che consente di far fruttare al meglio la responsabilità politica perché restituisce al "popolo che vora" la piena consapevolezza di chi "premiare" e chi "punire" nel merito e di intercettare, nelle scelte progressive, quegli obiettivi programmatici posti dalle forze politiche in competizione. Scomparsi i tradizionali *cleavages*, le alleanze non possono che fondarsi sulla comunanza del programma più che sui valori storici ormai perduti. È sul programma del partito e sulla qualità del candidato che l'elettore è chiamato a decidere.

Chi scrive si rende conto della complessità dell'idea da condensare in poche righe, ma vi è autorevole dottrina che valuta positivamente il voto trasferibile[172] senza per questo tralasciare alcuni difetti che, però, appaiono davvero minimi rispetto alle caratteristiche degli

---

[167] L. RICOLFI, *La geometria dello spazio elettorale in Italia*, in *Riv. it. sc. pol.*, n. 3/1993, 432.

[168] Come ammonisce, condivisibilmente, C. PINELLI, *I rapporto introduttivo. Sistemi elettorali e forma di governo*, in AA.VV., *Legge elettorale e forma di governo*, cit., 23.

[169] R. BROCCHINI, *Il livello di proporzionalità del voto singolo trasferibile: un confronto con il voto alternativo*, in *Quaderni dell'Osservatorio Elettorale*, 2000, 130 («*a)* categorica, quando l'elettore può votare soltanto dei nominativi imposti dai vari partiti senza la possibilità di esprimere preferenze, e *b)* ordinale, quando all'elettore è attribuita la facoltà di esprimere non solo un voto di preferenza, ma anche di ordinare a suo piacimento l'ordine di presentazione dei candidati delle varie liste»). Per una classificazione di tutte le modalità di espressione del voto, cfr. L. TRUCCO, *Democrazie elettorali e Stato costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2011, 42-112.

[170] G. SARTORI, *Le "leggi" sulla influenza dei sistemi elettorali*, in *Riv. It. Sc. Pol.*, n. 1/1994, 26.

[171] G. PASQUINO, *Nuovo corso di scienza politica*, cit., 123.

[172] Posso però rinviare a chi se n'è occupato, come C. BASSU, *Australia*, Bologna, Il Mulino, 2012, B. GROFMAN - S.L. FELD, *If you like the alternative vote (a.k.a. the instant runoff), then you ought to know about the Coombs rule*, in *Electoral Studies*, n. 23/2004, 641-659, G. MACCARONE, *Australia – Elezioni parlamentari*, in *Federalismi.it*, 13 luglio 2016, L. PERARI, *I sistemi elettorali in Australia*, in M. OLIVIERO - M. VOLPI (a cura di), *Sistemi elettorali e democrazie*, Torino, Giappichelli, 2007, M. SAWER, *Australia: Replacing Plurality Rule with Majority-Preferential Voting* in J.M. COLOMER (a cura di), *Handbook of Electoral System Choice*, Basingstoke, 2004, 475-486, A. STERPA, *Voto trasferibile e voto alternativo in Italia*, in *Polena*, n. 3/2010.

omologhi italiani – compresa la novella attuale – quanto al complessivo modello "australiano" che non smentisce la logica coalizionale, anzi la rafforza "nel segno dell'elettore".

Il voto trasferibile tende a creare un rapporto conoscitivo tra partito-candidato-elettore, senza incidere sulla piena libertà di quest'ultimo. L'indicazione preferenziale di un candidato assume, per chi intende votare per quel partito, un carattere meramente indicativo e non già di imposizione. La scelta effettiva dei candidati, pur rimanendo fatto interno delle organizzazioni promotrici, estranea, pertanto, al contenuto e allo svolgimento sostanziale delle elezioni, non per questo impedisce all'elettore di esprimere la propria preferenza, magari non attraverso l'apposizione di nome e cognome, ma l'indicazione gerarchica di più candidati, ancorché prestampati sulla scheda elettorale.

Il voto trasferibile diventa così il mezzo attraverso il quale l'elettore non subisce una imposizione esterna cogente, mantenendo il controllo della propria preferenza in una scelta plurima, a partire dal partito e dal candidato che considera maggiormente affine ai propri convincimenti, cercando di eliminare quelli più distanti.

La seconda prospettiva non accolta dal Legislatore è sulla natura dei collegi e sulla relazione biunivoca tra collegio e residenza del candidato.

Per motivi di spazio non è possibile qui affrontare l'articolata evoluzione della geografia elettorale, però va brevemente ricordato come la delimitazione dei collegi elettorali ha da sempre rappresentato uno dei passaggi più delicati e tecnicamente sofisticati dell'ingegneria elettorale italiana, tanto da non esaurirsi in un'operazione meramente cartografica o statistica, piuttosto focalizzata nel tentativo di coniugare e fare sintesi tra principio democratico, eguaglianza del voto e rappresentanza territoriale[173].

La geografia elettorale è sempre stata un elemento strutturale del sistema, nel quale il collegio si è manifestato, fin dall'Ottocento, come il luogo in cui si realizza la competizione politica e si traduce il voto in rappresentanza parlamentare. Detto altrimenti, il collegio è

---

[173] Sulla ricostruzione dei «formanti circoscrizionali» e sul c.d. «*apportionment*» dei collegi, cfr. la puntuale tassonomia di L. TRUCCO, *Democrazie elettorali e Stato costituzionale*, cit., 134-191.

[173] Secondo A. CHIARAMONTE, *Tra maggioritario e proporzionale. L'universo dei sistemi elettorali misti*, Bologna, Il Mulino, 2005, la distinzione classica (e oramai anacronistica) tra il maggioritario e il proporzionale «è soltanto una, e per alcuni neanche la più importante, delle dimensioni descrittive dei sistemi elettorali: se dunque dovessimo ridurre i sistemi elettorali alle sole formule che adottano, sacrificheremo importanti informazioni sull'altare della malintesa parsimonia». La distinzione è effettuata anche da L. TRUCCO, *Democrazie elettorali e Stato costituzionale*, cit. 137-138: «1. I parametri (o 'indici') quantitativi, che, cioè, si caratterizzano per il fatto di contabilizzare i soggetti in quanto veramente legati al territorio. Rientrano astrattamente in questa categoria quelli che fanno riferimento a: a) abitanti (=popolazione effettiva; b) residenti (=popolazione legale); c) cittadini (=popolo); d) elettori iscritti (=corpo elettorale teorico); e) elettori attivi (=corpo elettorale effettivo); f) elettori validamente votanti (=corpo elettorale efficace), con l'avvertenza che solo gli indici da a) a d) sono interamente calcolabili *ex ante* e, pertanto, per così dire, 'statici', mentre quelli *sub* e) ed f) sono rilevabili solo *ex post*: ciò che spiega senz'altro il marginale successi di essi nel corso del tempo. Su un diverso piano si collocano invece i 2. 'parametri qualitativi', i quali plasmano il formante circoscrizionale sulla base di elementi di natura fondamentalmente identitaria. Trattasi, specificamente, dell'elemento a) etnico (=gruppi di popolazione); b) geografico (=insediamenti territorialmente caratterizzati; c) politico-amministrativo (=entità storicamente dotate di qualche rilievo giuridico).

[173] «Più ampia è la circoscrizione – cioè più numerosi i seggi da assegnare – più elevata la proporzionalità del sistema» (G. BALDINI - G. PAPPALARDO, *Sistemi elettorali e partiti nelle democrazie contemporanee*, Roma-Bari, Laterza, 2004, 10. In particolare, il sistema *single-member district*, comunemente associato ad ogni *plurality system* e al *First-Past-The-Post* (*FPTP*), rappresenta una delle architetture più antiche e, al contempo, più controverse tra i modelli di rappresentanza politica nelle democrazie contemporanee. La sua apparente semplicità – un solo seggio per collegio, attribuito al candidato che ottiene la maggioranza relativa – cela, tuttavia, una complessità strutturale e una capacità distorsiva del principio di rappresentanza. Il principio di fondo del sistema è quello della prevalenza numerica più che della proporzionalità: vince chi ottiene anche un solo voto in più rispetto ai concorrenti. Dietro tale linearità si cela una tensione profonda tra la logica della governabilità e quella della rappresentatività che costituisce l'asse portante del dibattito teorico e pratico intorno a questo meccanismo elettorale.

uno dei luoghi simbolici nel quale il popolo ha esercitato la sovranità popolare, favorendo (almeno nella fase statutaria) esclusivamente il notabilato (con la legge elettorale sarda del n. 680 del 17 marzo 1848[174], prima, e con la legge del n. 666 del 30 giugno 1912, confluita nel Testo unico n. 821 del 26 giugno 1931) tanto per la presenza di collegi uninominali in un contesto di suffragio ridotto, quanto per il mantenimento di una forte impronta elitista pure in corrispondenza con il primo allargamento del suffragio (legge n. 725 del 7 maggio 1882, e regio decreto n. 796 del 13 giugno 1882).

Era una fase di particolare fermento della legislazione elettorale (anzi, quasi superiore all'ipercinetismo italiano del secondo sistema dei partiti), ma la transizione che si andava a chiudere nel 1919 con le leggi n. 1985 del 16 dicembre 1918, e n. 1401 del 15 agosto 1919 (confluite nel Testo unico n. 1495 del 2 settembre 1919), e con i collegi plurinominali avrebbe manifestato tutte le degenerazioni della proporzionale: rappresentare "tutti", ma non governare "per tutti", oltre ad essere, il diritto elettorale, specchio delle tensioni politiche, tra inclusione e controllo.

L'adozione di collegi uninominali con residenza obbligatoria rappresenterebbe non una rottura, ma un ritorno alle origini della rappresentanza repubblicana e restituirebbe concretezza al mandato parlamentare, trasformando la politica da esercizio astratto di potere a servizio territoriale continuo. Il collegamento tra la residenza e il collegio non si pone solo come requisito formale, ma esprime un principio sostanziale, nel senso che il candidato deve appartenere alla comunità che rappresenta. Non si tratta, a ben vedere, di un vincolo, ma di una garanzia fondata su «una logica di prossimità, che obbliga i politici a mantenersi in contatto e in ascolto dei cittadini e [su] una logica di distanziamento, che li invita al contrario a mantenersi lontani da essi»[175].

La residenza obbligatoria consente di rafforzare il radicamento territoriale, che è condizione indispensabile per un esercizio consapevole del mandato politico. Il rappresentante che vive e lavora nel territorio che intende rappresentare sviluppa una conoscenza diretta dei problemi economici, sociali e culturali della comunità. La fiducia nel rappresentante cresce quando l'eletto è percepito come parte integrante della vita locale, così da produrre un effetto di identificazione orizzontale con l'elettore che non si limita a scegliere un simbolo, un partito, o un individuo qualunque, piuttosto una persona-membro della propria comunità che vive gli stessi problemi ambientali, sociali, strutturali, come un segnale di appartenenza vissuta.

Ovviamente il legame tra il territorio (il collegio) e il candidato (la residenza) è antinomico con le pluricandidature poiché violerebbe quel "principio di esclusività" dei collegi uninominali volto a garantire un profondo ancoraggio: un candidato, un collegio, un rapporto fiduciario. Solo così è possibile generare un sistema di *accountability* reale, nel quale gli elettori sappiano chi "premiare" e chi "punire".

Il modello elettorale, per sua stessa natura, non può che essere competitivo e consentire all'elettore di essere pienamente padrone del voto, il che vuol dire chiarezza e univocità

[174] Ed infatti, proprio per i collegi uninominali, quando l'indice di *frazionalizzazione* del sistema partitico tendente ad uno e un indice di concentrazione $\bar{g}$ (medio) relativo a ciascuna lista circa i voti nei vari collegi pari a 0 , si dà il caso limite, avverando un paradosso, che qui possiamo chiamare del vincitore *plurality system*, espressione che meglio è resa dalla forma inglese *paradox of plurality winner*, come segue: in un sistema elettorale a collegi uninominali esiste la possibilità che un partito con una percentuale di voti tendente allo zero, ottenga la maggioranza assoluta dei seggi, simultaneamente si dà che la maggioranza relativa dei voti è detenuta da un' altro partito. (cfr. D. RAE - M. TAILOR, *The Analysis of Political Cleavages*, New Haven, CT, Yale University Press, 1970, D. RAE, *The Political Consequences of Electoral Laws*, New Haven, Yale University Press, 1971, D. FISICHELLA, *Lineamenti di scienza politica*, Roma, Carocci, 2009).

[175] D. INNERARITY, *Democrazie di prossimità e distanza rappresentativa*, in *Iride*, n. 2/2015, 292.

nella scelta dei partiti e dei candidati, oltre a poter incidere sulla conformazione dell'arco parlamentare e poter "punire", se necessario, almeno il parlamentare che segue una traiettoria diversa da quella manifestata durante la campagna elettorale. Ciò non vuol dire allontanarsi da chi ritiene auspicabile la possibilità per l'elettore di conferire – indirettamente – un mandato al Governo attraverso il voto. Lo si può fare, anzi lo si deve fare, riconoscendo all'elettore "davvero" la possibilità di sacralizzare una maggioranza che non per forza deve derivare dal combinato disposto premio di maggioranza/soglia di sbarramento.

Il voto trasferibile, nella versione dell'*Alternative Transferable Vote*, lo consente senza l'intreccio tra soglie di sbarramento e premi di governabilità (e finanche mantenendo le liste bloccate, certo nella relazione un partito/un candidato) se accompagnato da quegli strumenti di contorno che non negano – piuttosto rafforzano – il mandato parlamentare e ne proiettano gli effetti tanto nella determinazione dell'indirizzo politico che nella solidità della maggioranza perché – diciamolo chiaramente – il parlamentare in fin dei conti "teme" il voto dell'elettore ed è bene che sia così se vogliamo preservare un sistema che coincida, fino in fondo, con la democrazia elettorale e con l'esercizio della sovranità popolare.

Vi sarebbe in realtà stata anche un'alternativa meno *tranchant* e pienamente coerente con la logica della legge n. 180/2026 immaginando (in seconda ipotesti) una soluzione di compromesso attraverso un modello a "competizione temperata", ma sempre fondato sulla scelta elettiva ordinale nella variante del *Single Transferable Vote* che viene già utilizzato – in diverse esperienze – con i collegi plurinominali. Applicando, poi, il premio di maggioranza unitamente al voto trasferibile, il legislatore potrebbe distribuire i 70 seggi (se seguiamo l'impostazione dell'attuale legge elettorale) tra le migliori seconde e terze scelte della coalizione (che a questo punto deve essere predeterminata). Si tratterebbe di un premio "nazionale a circoscrizione unica" e ad eliminazione progressiva che segue la stessa logica del voto trasferibile ma darebbe i medesimi effetti di quello classico poiché è l'elettore a scegliere almeno i candidati ai quali attribuire il *bonus seats*. Ovviamente, è necessario insistere sulla residenza dei candidati nel collegio elettivo di riferimento (per la quota circoscrizionale difficile possa applicarsi, essendo il listone "nazionale").

Probabilmente questo cambio di paradigma avrebbe generato effetti benefici sull'impianto complessivo della riforma, rafforzato la sovranità popolare, ciò che conta davvero per la Costituzione[176], per il popolo, per il "popolo che vota" e per la democrazia elettorale.

Si trattava, e continua a trattarsi, comunque di un'ipotesi di riforma che potrebbe costituire oggetto di una futura riflessione, auspicabilmente più approfondita e sistematica, all'esito di un'adeguata verifica dell'impatto applicativo della vigente legislazione elettorale. Tale percorso di valutazione e di eventuale revisione normativa sarebbe, peraltro, opportuno che si sviluppasse prima di un nuovo intervento della Corte costituzionale, sempreché le azioni di accertamento attualmente pendenti dinanzi ad alcuni giudici ordinari conducano all'instaurazione di un ulteriore giudizio di legittimità[177]. In questa prospettiva, sarebbe auspicabile che il legislatore recuperasse una propria autonoma capacità di riflessione e di intervento riformatore, senza attendere, ancora una volta, che siano le

[176] Nella quale si accoglie l'idea del «cittadino totale» di G. SARTORI - R. DAHRENDORF, *Il cittadino totale. Partecipazione eguaglianza e libertà nelle democrazie d'oggi*, Torino, Einaudi, 1977.

[177] https://www.ansa.it/sito/notizie/politica/2026/10/08/legge-elettorale-verso-i-ricorsi.-obiettivo-pronuncia-della-consulta-prima-del_338ade83-a624-4293-b44f-03dda6dad364.html

sollecitazioni provenienti dalla giurisdizione costituzionale a imporre una riconsiderazione delle scelte compiute in materia elettorale.