fuori collana

Democrazia e legge elettorale: una grande questione costituzionale

Enrico Grosso
9 Novembre 2026



1. La legge elettorale non è una legge come le altre. La materia elettorale è materia costituzionale per eccellenza, avendo strettamente a che fare con il funzionamento in concreto del principio democratico e del principio rappresentativo, con l'equilibrio della forma di governo, con l'effettività del diritto di voto sotto il profilo dei principi della libertà e dell'uguaglianza nell'espressione del suffragio, cioè con tutti i meccanismi su cui si regge l'esercizio della democrazia politica.

La Costituzione affida alla legge elettorale il compito di costruire la rappresentanza politica democratica delle diverse articolazioni del pluralismo sociale. La Repubblica è di tutti, non solo di chi conquista un voto in più, e a tutte le articolazioni di quel pluralismo la Costituzione chiede che sia data voce. La legge elettorale ha sicuramente anche il compito di provare a "costruire" maggioranze politiche, e dunque – in una forma di governo parlamentare – di consentire auspicabilmente la formazione di governi stabili. Ma ciò non può avvenire al prezzo di sacrificare fino al punto di annichilire il primario compito assegnatole: quello di consentire una effettiva rappresentanza del pluralismo

politico e sociale, e di rendere immediatamente percepibile nei cittadini – elezione dopo elezione – tale corrispondenza tra le articolazioni del pluralismo presenti nella società e le loro proiezioni parlamentari.

La "questione elettorale" è da più di trent'anni al centro del dibattito politico e costituzionale italiano. Il nostro è uno dei pochissimi paesi al mondo – forse l'unico – in cui in un arco temporale di poco superiore a trent'anni (dal 1993 al 2026) si sono susseguite cinque riforme incisive della formula elettorale. È di sicuro l'unico paese al mondo in cui due delle cinque riforme entrate in vigore sono già state dichiarate costituzionalmente illegittime e una, l'ultima, è già stata oggetto, il giorno stesso della sua entrata in vigore, di un'iniziativa coordinata da parte di un'ampia rete di cittadini diretta a suscitare nuovamente l'intervento del giudice delle leggi. L'analisi delle due sentenze della Corte costituzionale (la n. 1/2014 e la n. 35/2017) che hanno stabilito, sia pure con contenuti e sfumature diverse, i criteri che deve possedere una legislazione elettorale per non violare i fondamentali principi dell'uguaglianza e della libertà del voto, ci permette oggi di saggiare la forza degli argomenti di coloro che chiedono che anche tale ultima legge venga, in molti dei suoi aspetti, dichiarata incostituzionale.

Un punto deve in ogni caso essere messo in rilievo in premessa. Il fatto che, nel giro di pochi anni, ben due leggi elettorali siano state dichiarate incostituzionali (e una terza sia sul punto di essere sottoposta all'attenzione della Corte) rappresenta già di per sé un'evidente anomalia. Significa che per due volte il Parlamento aveva adottato una legge non in grado di assolvere in modo costituzionalmente corretto al delicato compito di dare corpo alla rappresentanza politica democratica, e forse ha commesso lo stesso errore un'altra volta.

L'anomalia, guardando complessivamente ai contenuti della legge n. 180 del 2026 appena entrata in vigore, diventa ancor più macroscopica, se si tiene conto che entrambe le leggi precedentemente dichiarate incostituzionali prevedevano un meccanismo "*majority assuring*" mediante l'introduzione di un premio di maggioranza. E sono state colpite (sia pure per ragioni diverse) proprio con riferimento alla disciplina dell'assegnazione di quel premio. Orbene, la circostanza che ha dell'incredibile è che, nel promuovere l'ennesima riforma della legge elettorale, non si sia trovato di meglio che riproporre un sistema "*majority assuring*" mediante la previsione di un premio di maggioranza. Non sarà che è proprio il premio di maggioranza in sé e per sé considerato a costituire un istituto gravemente pregiudizievole per il rispetto di quei principi costituzionali sopra

evocati? Sarà solo per caso che nessun ordinamento costituzionale assimilabile al nostro (salvo quello greco, comunque per più versi diversissimo e in ogni caso privo di un effetto distorsivo paragonabile a quello che sarà prodotto dal premio introdotto dalla legge appena entrata in vigore) prevede, tra i molti possibili meccanismi elettorali diretti a favorire la formazione di stabili maggioranze di governo, l'introduzione di premi di maggioranza? Perché soltanto l'Italia, negli ultimi cento anni, ha voluto testardamente sperimentare tale sistema (dalla legge Acerbo del 1923, alla c.d. "legge truffa" del 1953, alla legge Calderoli del 2005, al c.d. "Italicum" del 2015) che crea pesanti squilibri e che suscita in tutti gli studiosi serissime perplessità?

Il premio di maggioranza costituisce una modalità intrinsecamente rozza di "correzione maggioritaria" rispetto a sistemi elettorali a base proporzionale. Nella maggior parte dei casi, infatti, il premio ha l'effetto di trasformare minoranze di elettori in cospicue maggioranze di eletti. Intendiamoci: i sistemi elettorali maggioritari non sono affatto di per sé inammissibili, così come non lo sono i sistemi "misti" che prevedano strumenti di correzione maggioritaria a un impianto a base proporzionale. Ma ciò non può produrre effetti distorsivi talmente accentuati da violare il generale principio di uguaglianza del voto tra tutti i cittadini, che va garantito – ha sottolineato la Corte costituzionale – non solo "in entrata" (nel senso che a tutti i cittadini sia riconosciuto il diritto di ricevere una scheda e di inserirla in un'urna) ma anche, in qualche modo, in uscita (nel senso che ai medesimi cittadini sia riconosciuto il diritto a che il loro voto sia, nei limiti del possibile, "pesato" nello stesso modo al momento della trasformazione dei voti in seggi).

Inoltre, la legge è stata approvata a un anno dalla scadenza naturale della legislatura. Ciò, è bene ricordarlo in premessa, non è costituzionalmente indifferente. La Commissione di Venezia in un non recente ma sempre attuale "Codice di buona condotta in materia elettorale" (cfr. il parere n. 190/2002, adottato dalla Commissione il 19 ottobre 2002, e recepito dall'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa nella sessione del 2003), ha chiaramente affermato che è indice di scarsa qualità democratica la propensione di un ordinamento a troppo frequenti modifiche della legge elettorale, specie qualora esse siano adottate a ridosso delle scadenze elettorali e siano dirette a introdurre correttivi a specifico beneficio dei partiti al governo, in particolare quando essi le promuovano e le approvino contro il volere o comunque senza il concorso o il

consenso delle opposizioni. In particolare, il codice richiama l'importanza della stabilità del diritto elettorale e ritiene non conforme a un'aspettativa di democrazia una modifica elettorale che intervenga entro l'anno precedente alle elezioni, giacché in tal caso si ingenererebbe il sospetto di una volontà di manipolazione legata a convenienze congiunturali. Da questo punto di vista, il Codice auspica che non siano oggetto di modifica tre tipi di regole: le modalità dell'elezione, la composizione delle commissioni elettorali e la ripartizione delle circoscrizioni.

Si tratta di una grave, evidente e *reiterata* forzatura costituzionale: la legge elettorale, nella democrazia costituzionale, non può costituire una clava che le maggioranze politiche azionano a loro piacimento al solo scopo di penalizzare le opposizioni all'approssimarsi delle elezioni politiche. Può anche darsi che non esistano, allo stato, rimedi giurisdizionali attivabili al fine di impedire il consolidarsi di tale prassi. Ciò non toglie che si tratti di una prassi tossica e deleteria, destinata alla lunga a logorare definitivamente ciò che resta di ogni sana relazione politica e di ogni reciproca legittimazione tra gli schieramenti, e a minacciare la tenuta stessa delle basi storiche e culturali di lungo periodo su cui la vicenda costituzionale ha poggiato nel corso del tempo, e delle concezioni profonde che hanno contribuito a produrre e a sviluppare nel medesimo tempo uno specifico modello di società e di democrazia.

Già soltanto per questa ragione, sarebbe opportuno che il Parlamento – invece di affannarsi a ogni scadenza di legislatura ad approvare nuove riforme elettorali – promuovesse una revisione costituzionale per vietare esplicitamente l'approvazione di leggi elettorali nell'ultima fase della legislatura. Una sorta di "semestre bianco" (o forse, sarebbe meglio, di "anno bianco") delle leggi elettorali. O stabilisse quantomeno che qualsiasi revisione della legislazione elettorale sia destinata ad essere applicata per la prima volta soltanto alla scadenza della legislatura successiva a quella nel corso della quale è stata approvata.

2. I profili di illegittimità costituzionale che sono stati messi in evidenza dai promotori dell'azione giudiziaria di accertamento della lesione del diritto individuale di voto, strumento con cui 25 Tribunali italiani sono stati posti nelle condizioni di sollecitare l'intervento della Corte costituzionale, sono molteplici. Essi si riconnettono a una specifica cornice giuridica che la Corte costituzionale – come accennato – ha già ampiamente delineato nelle due sentenze che, in

passato, si sono occupate delle precedenti leggi elettorali dichiarate costituzionalmente illegittime (cfr. le sentenze n. 1 del 2014 e 35 del 2017).

Il primo profilo riguarda, come si diceva, il premio di maggioranza. La Corte costituzionale nel 2014 argomentò in proposito che, pur non essendo in astratto vietata – nell'ambito di sistemi elettorali a base proporzionale – l'introduzione di un premio di maggioranza a correzione del riparto proporzionale dei seggi, esso non può essere produttivo «*di una eccessiva sovra-rappresentazione della lista di maggioranza relativa*» tale da generare «*in concreto una distorsione fra voti espressi ed attribuzione di seggi che, pur essendo presente in qualsiasi sistema elettorale, nella specie assume[sse] una misura tale da comprometterne la compatibilità con il principio di eguaglianza del voto*».

Ciò significa che non sarebbe solo costituzionalmente vietato introdurre un premio di maggioranza totalmente sganciato dal raggiungimento di una soglia percentuale minima di voti, ma anche prevedere una soglia di per sé "troppo distorsiva", ossia idonea ad alterare eccessivamente la distribuzione dei seggi rispetto a quella teoricamente risultante da un riparto meramente proporzionale. Non sarebbe invece incostituzionale – ha successivamente precisato la sentenza n. 35 del 2017 – un premio di maggioranza assegnato a una lista o a una coalizione già di per sé in grado di raggiungere una robusta soglia di voti che le assicuri una maggioranza, cui il premio si limiti ad *aggiungere* una quota ulteriore, purché non eccessiva, di parlamentari rispetto a quelli che le toccherebbero in base a un riparto puramente proporzionale.

La Corte ha sottolineato, a tale proposito, che se da un lato, in linea di principio, sfugge «*al sindacato di legittimità costituzionale una valutazione sull'entità della soglia minima in concreto prescelta dal legislatore*», dall'altro lato «*resta salvo il controllo di proporzionalità riferito alle ipotesi in cui la previsione di una soglia irragionevolmente bassa di voti per l'attribuzione di un premio di maggioranza determini una tale distorsione della rappresentatività da comportarne un sacrificio sproporzionato, rispetto al legittimo obbiettivo di garantire la stabilità del governo del Paese e di favorire il processo decisionale*».

Orbene, nel 2017 la Corte ha ritenuto che, con riferimento alla specifica legge elettorale oggetto di scrutinio in quell'occasione, la soglia del 40% dei voti validamente espressi a favore di una lista o coalizione di liste *avrebbe potuto* essere ritenuta "ragionevole" e "proporzionata". In quel frangente, occorre

precisare, la Corte non si espresse in generale su una sorta di "soglia costituzionalmente accettabile" in astratto. Non esiste, in altre parole, una soglia costituzionalmente compatibile in assoluto e per definizione. Occorre valutare se non vi sia il rischio – in concreto – che si realizzi ugualmente un eccesso di distorsione, tale da comportare l'incostituzionalità del premio, anche qualora sia stata prevista una soglia minima affinché il premio scatti.

La legge n. 180 del 2026 stabilisce che, alla lista (o coalizione di liste) che abbia superato la soglia del 42%, e che abbia ottenuto almeno un voto in più rispetto alle altre, sia assegnato un premio fisso di 70 deputati e 35 senatori, fino alla soglia massima di 220 deputati (su 392, esclusi gli 8 eletti all'estero) e 113 senatori (su 196, esclusi i 4 eletti all'estero), pari, alla Camera, al 56,12% e, al Senato, al 57,65%. Tale premio, a giudizio dei cittadini che hanno sollecitato l'intervento della Corte costituzionale, è irragionevole e sproporzionato in concreto, potendo arrivare, alla Camera fino al 57% e, al Senato, fino addirittura al 58,5%, se venissero attribuiti alla coalizione che si è assicurata il premio anche tutti i seggi della circoscrizione estero. Con una fisiologica "dispersione" dei voti (ossia quelli attribuiti a liste che, essendo rimaste al di sotto della soglia minima del 3%, non si sono viste attribuire seggi) la lista o coalizione più votata, anche avendo riportato soltanto il 42%, potrebbe raggiungere il "tetto" del 57%, almeno alla Camera dei deputati. Il che comporta una sovrarappresentazione del 15%, alla quale corrisponde una analoga sottorappresentazione del 15% a danno delle liste che non accedono al premio. Insomma, poche migliaia di voti di differenza (quelle che segnano la distanza tra il 42,01 % e il 41,99%) possono produrre una distorsione nella rappresentanza parlamentare pari al 30% dei seggi.

Tale effetto distorsivo risulta ancor più accentuato a seguito della recente revisione costituzionale che ha ridotto i deputati da 630 a 400 e i senatori da 315 a 200. Ciò ha certamente inciso sulla composizione delle assemblee, in quanto un minor numero di parlamentari determina che ciascuno di essi ha una maggiore rappresentatività, ad almeno parziale detrimento del pluralismo, perché vi saranno soglie implicite più elevate (derivanti dal fatto che un numero minore di seggi verrà complessivamente distribuito, a parità di voti) ed alcune forze politiche rimarranno – di conseguenza – più agevolmente escluse.

Inoltre, il raggiungimento di una percentuale di seggi prossima al 60% compromette, più o meno fortemente, il funzionamento delle c.d. "soglie di garanzia", ossia quelle speciali maggioranze previste dalla Costituzione per

assicurare che talune decisioni costituzionalmente delicate non possano essere assunte dalla sola maggioranza politica che sostiene il governo. Stiamo parlando delle soglie per l'elezione del Presidente della Repubblica e per la sua messa in stato d'accusa, per l'approvazione di leggi di revisione costituzionale, per l'elezione dei giudici costituzionali e dei componenti laici del CSM.

I profili di illegittimità costituzionale si estendono alle modalità concrete con cui il premio è assegnato. La scelta, inedita per il nostro ordinamento, è stata quella di assegnare un premio "fisso" di 70 seggi alla Camera e di 35 seggi al Senato, prevedendo due liste bloccate di candidati, appositamente presentate dai partiti o dalle coalizioni, i cui componenti sono automaticamente proclamati eletti in caso di "conquista" del premio.

Anche su tale aspetto la Corte costituzionale, nel 2014, è stata molto chiara: è incostituzionale ogni meccanismo che privi «*l'elettore di ogni margine di scelta dei propri rappresentanti*», attribuendolo totalmente ai vertici dei partiti che compilano le liste elettorali. Le attività dirette alla selezione dei candidati devono «*essere preordinate ad agevolare la partecipazione alla vita politica dei cittadini ed alla realizzazione di linee programmatiche che le formazioni politiche sottopongono al corpo elettorale, al fine di consentire una scelta più chiara e consapevole anche in riferimento ai candidati*».

In altre parole, sono vietate le liste bloccate di dimensioni abnormi, come quelle a suo tempo previste dalla legge Calderoli del 2005, che impediscono di fatto all'elettore non soltanto un'effettiva scelta degli eletti, ma financo una compiuta conoscenza di quali siano davvero i candidati che egli, con il suo voto, concorrerà ad eleggere. Non è di per sé vietato un sistema che preveda anche solo parzialmente l'elezione "automatica" (ossia senza ricorso al voto di preferenza) di taluni candidati (ad esempio quelli presentati come "capilista" nelle singole circoscrizioni). Però, anche in questi casi, il sistema deve essere "ragionevole", in modo da non privare del tutto l'elettore del potere di incidere, anche con riferimento al singolo candidato (oltre che alla singola lista), sulla selezione degli eletti. Il voto di ciascun elettore, insomma, deve potersi ricollegare in qualche modo, almeno indirettamente, anche alla persona fisica del candidato o dei candidati, che devono essere da costui riconoscibili e individuabili.

La nuova legge elettorale, invece, prevede che, in caso di conseguimento del premio, i candidati inseriti nei due "listoni" nazionali di 70 e 35 nomi siano

immediatamente eletti, in quanto inseriti in tale elenco. Si tratta a tutti gli effetti, è bene ripeterlo, di un elenco *nazionale* di 70 candidati alla Camera e di 35 al Senato, che poi viene solo formalmente "spezzettato" in liste di pochi nomi distribuite in ciascuna circoscrizione elettorale. Detto altrimenti, i 35 candidati per il Senato e i 70 candidati per la Camera, selezionati dalla coalizione nazionale di partiti, sono poi "suddivisi" in liste che sono presentate nelle diverse circoscrizioni, ma sono comunque tutti eletti in blocco, all'eventuale scattare del premio, del tutto indipendentemente dall'esito elettorale della coalizione all'interno della singola circoscrizione, e a prescindere dal consenso che essa, in tale circoscrizione, abbia ottenuto. Ai fini dell'elezione dei candidati inseriti in questi due "listoni" nazionali, il risultato circoscrizionale ottenuto da ciascuna lista o coalizione non conta assolutamente nulla. I seggi da assegnare con il premio scatteranno tutti in favore della coalizione vincente a livello nazionale, anche se nella specifica circoscrizione la coalizione che si aggiudica il premio dovesse essere arrivata ultima. In ogni caso, e soprattutto, l'elettore contribuirà con il suo voto (che è un voto "apparentemente" dato a liste e candidati che si presentano nel suo collegio) ad assegnare l'intero premio nazionale, e dunque non sarà mai in grado di sapere quali deputati o senatori ha effettivamente contribuito ad eleggere. Ciò, ha affermato la Corte, viola il principio del necessario collegamento rappresentativo tra elettore ed eletto. Deve essere chiaro che una lista di candidati la cui sorte è totalmente slegata dal risultato circoscrizionale non è una lista circoscrizionale, bensì una mera frazione di un unico grande listone nazionale, del quale il singolo elettore non ha alcuna idonea conoscenza e sul quale non è in grado di esercitare alcun effettivo controllo. E ciò, secondo la Corte costituzionale, non è compatibile con il principio della libertà di voto.

Inoltre, nel caso dei candidati da eleggere con il premio, l'elettore, trovando di fronte a sé un elenco lunghissimo di candidati affisso fuori dal seggio e poi elenchi diversi sulla scheda contenenti solo alcuni degli stessi candidati, non riuscirà a comprendere l'effetto del proprio voto, ossia quali candidati egli sta contribuendo materialmente ad eleggere.

È un esito, questo, che mina in radice l'esercizio di un voto libero e consapevole. L'elettore crede di votare la "sua" lista di partito e, invece, non solo vota anche il "suo" listino circoscrizionale, ma persino, in blocco, tutti i candidati degli altri listini circoscrizionali (ossia delle altre "frazioni" di quell'unico "listone nazionale") del partito o della coalizione prescelta, presentati nelle altre

circoscrizioni. Tale soluzione pone evidenti dubbi di compatibilità rispetto agli artt. 3 e 48 Cost., in quanto pregiudica la libertà del voto intesa come necessità di assicurare una scelta effettiva dei candidati da parte dell'elettore. Insomma: all'elettore è impedito di predeterminare e conoscere l'esito del proprio voto e di comprendere come questo incida sull'elezione dei propri rappresentanti.

3. Ulteriori dubbi di legittimità costituzionale riguardano l'autonomia delle basi elettorali delle due Camere e la specifica base regionale del Senato.

Camera e Senato sono eletti ciascuno dal proprio corpo elettorale e, per il Senato, «*a base regionale*» (art. 57, primo comma, Cost.). La Costituzione non impone sistemi identici, e la sentenza n. 35 del 2017 ha richiesto che le due discipline non ostacolino la formazione di maggioranze omogenee. Tale esigenza non autorizza però a far dipendere l'esito dell'elezione di una Camera dal risultato conseguito nell'altra. Ciascuna Camera conserva una base elettorale autonoma: l'attribuzione del premio in un ramo del Parlamento non può essere condizionata dal voto espresso per l'altro. Quando l'art. 55 Cost. prevede che il Parlamento è composto dalla Camera dei deputati e dal Senato della Repubblica, circoscrivendo alle ipotesi costituzionalmente definite il caso della riunione congiunta, presuppone, naturalmente, una autonomia di ciascuna Camera che non può che porsi sin dal momento genetico. Anche nelle funzioni, le due Camere risultano ben distinte, a partire da quella legislativa (art. 70), risultando, appunto, eccezionali le ipotesi di lavoro in seduta comune. Tutto ciò rende evidente come tra le due Camere non debbano esservi commistioni o interdipendenza. La Costituzione, in effetti, presuppone che l'elettore possa votare diversamente nelle due Camere per i motivi più diversi, non essendo affatto esclusa una diversa offerta politica (alcune liste potendosi presentare in una Camera e non in un'altra, o potendovi essere forze politiche che si presentano in una lista congiunta in una Camera e non nell'altra ecc.), ed essendo certamente presente una diversità di candidature individuali, che possono orientare diversamente il voto.

Inoltre, come si diceva, l'elezione del Senato non può fondarsi, nei suoi passaggi decisivi, su operazioni compiute su base nazionale anziché regionale, stante la lettera dell'art. 57.

La nuova legge elettorale viola platealmente questi due principi. Essa stabilisce che il conseguimento del premio di maggioranza sia subordinato al raggiungimento della soglia del 42% dei voti validi da parte della medesima lista o

coalizione di liste in entrambi i rami del Parlamento. Inoltre, al Senato, allo scattare del premio di maggioranza saranno eletti, per primi, tutti e 35 i candidati inseriti nella lista nazionale, i quali pretermetteranno, se del caso, i candidati votati all'interno dei singoli collegi regionali. La legge, infatti, distingue la preventiva distribuzione dei trentacinque seggi premiali fra le Regioni dalla distribuzione dei seggi da assegnare nei collegi plurinominali. Se il premio è attribuito, questi ultimi sono ridotti della quota premiale; se il premio non è attribuito, tutti i seggi spettanti alla circoscrizione regionale sono distribuiti fra i collegi plurinominali. Il premio non aggiunge, pertanto, trentacinque componenti alla consistenza numerica del Senato: sottrae altrettanti seggi al riparto proporzionale per riservarli al vincitore nazionale, in plateale violazione della "base regionale" che deve essere garantita nell'elezione senatoriale.

4. Un ulteriore profilo di illegittimità costituzionale denunciato dai cittadini che hanno promosso i ricorsi diretti a sollecitare l'intervento del giudice delle leggi concerne la violazione del principio della parità di genere. Le regole sulla selezione degli eletti devono rispettare l'art. 51, primo comma, Cost., che, come integrato dalla legge costituzionale n. 1 del 2003, impone alla Repubblica di promuovere «*con appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini*». A sua volta, l'art. 117, settimo comma, Cost. esprime il medesimo principio per le leggi regionali. La Corte ha da tempo riconosciuto la necessità di prevedere misure elettorali di riequilibrio che operino sulla formazione delle liste, nella fase anteriore alla competizione, o che comunque lascino all'elettore la scelta tra opzioni di genere diverso, come la doppia preferenza di genere.

Orbene, la nuova legge elettorale non prevede alcuna norma diretta ad assicurare la parità di genere con riferimento all'indicazione dei capilista all'interno di ciascun collegio plurinominale. Costoro potranno essere liberamente scelti dai vertici dei partiti che individuano le candidature, e saranno – dopo gli eletti individuati con il premio – i primi ad essere eletti. Soltanto qualora residuino ulteriori seggi da assegnare alla lista, a tali eletti saranno eventualmente aggiunti quelli che abbiano ottenuto preferenze. Ne consegue che proprio nel segmento del procedimento elettorale nel quale la selezione dipende più intensamente dalle determinazioni dei partiti e meno dalla scelta dell'elettore viene meno la garanzia quantitativa a tutela della parità di accesso alle cariche elettive. Il risultato sarà inevitabilmente una netta prevalenza, tra i candidati *effettivamente* eletti, del genere che prevarrà nella selezione dei candidati operata dalle segreterie di

partito, senza alcuna garanzia di riequilibrio.

5. La nuova legge elettorale fa espresso obbligo a tutti i partiti o gruppi politici organizzati che intendano presentare liste per l'elezione della Camera dei Deputati – siano essi intenzionati a coalizzarsi ovvero a concorrere individualmente – di dichiarare a pena di ricusazione della lista (e dunque di esclusione della stessa), contestualmente al momento in cui presentano il contrassegno presso i locali uffici del ministero dell'interno, non solo un «programma elettorale», ma altresì «*il nome e cognome della persona da indicare come proposta per l'incarico di Presidente del Consiglio dei ministri*».

Orbene, a nessun cittadino – in applicazione degli artt. 48, 49 e 51 della Costituzione – può essere sottratto il pieno diritto di promuovere la costituzione di un gruppo politico (o di un partito) che abbia un suo programma politico (quale che sia), che abbia l'ambizione di presentare una lista elettorale allo scopo di promuovere e realizzare quel programma politico, e poi di votare "liberamente" per quella lista e dunque per quel gruppo politico o partito, affinché esso – mediante la realizzazione del programma politico elaborato – concorra a determinare, con qualsiasi mezzo costituzionalmente lecito, la politica nazionale.

Invece la nuova legge pretende di limitare l'accesso alla competizione elettorale (prevedendo uno specifico requisito a pena di «*ricusazione*», e dunque di inammissibilità della lista) soltanto ad alcuni specifici gruppi politici: quelli che si presentino con l'obiettivo politico di accedere al governo e indichino preventivamente il nome di chi propongono per la carica di Presidente del Consiglio dei ministri.

Tale obiettivo politico, tuttavia, non può essere fatto oggetto di un obbligo giuridico. Il fatto che, in assenza di indicazione di un candidato a ricoprire la carica di Presidente del Consiglio dei ministri, la lista non possa essere ammessa alle elezioni, costituisce una palese ed evidente lesione del diritto costituzionalmente assicurato a tutti i cittadini di votare per un gruppo politico (ex art. 48), cui si è aderito al fine di concorrere alla determinazione della politica nazionale (ex art. 49) – nonché di candidarsi in una lista proposta da tale gruppo politico (ex art. 51) – il quale non abbia alcuna intenzione, per proprie insindacabili motivazioni politico-programmatiche, di indicare chicchessia a quella carica; il quale magari, sempre in virtù di proprie insindacabili ragioni politiche, non abbia alcuna ambizione di accedere al governo e dunque di avere

un candidato alla carica di Presidente del Consiglio dei ministri; il quale intenda programmaticamente esercitare un ruolo di opposizione a qualsiasi futuro governo, quale che esso sia.

Le elezioni per la composizione del Parlamento sono essenzialmente funzionali alla formazione della rappresentanza politica parlamentare. La legge elettorale è diretta a garantire che l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica avvenga effettivamente «*a suffragio universale e diretto*», mediante l'espressione di un voto «*personale ed eguale, libero e segreto*» da parte di «*tutti i cittadini, uomini e donne*», in modo che sia garantito, attraverso il meccanismo della rappresentanza politica, l'effettivo esercizio della sovranità popolare. Le elezioni, come si accennava in precedenza, non sono invece, se non in via secondaria e recessiva, funzionali a produrre la formazione di un governo. Come detto, nessuna formazione politica può essere costretta a proporsi agli elettori con l'obiettivo di costituire o di comporre una maggioranza di governo, ovvero di partecipare a tale maggioranza, come invece sottintende l'obbligo giuridico in parola. L'aspirazione "a governare" o in ogni caso a partecipare a una maggioranza di governo, in altre parole, non può essere imposta per legge, pena la violazione dei principi costituzionali sopracitati, su cui si regge il sistema delle libertà democratiche. È dunque contraria ai principi costituzionali sopra menzionati la disposizione che limita giuridicamente la partecipazione alla competizione elettorale alle sole liste che abbiano indicato un proprio candidato a ricoprire la carica di Presidente del Consiglio.

Vi è un secondo evidente profilo di illegittimità costituzionale di tale disposizione. Come noto, l'art. 92, comma 2, della Costituzione stabilisce che «*Il Presidente della Repubblica nomina il Presidente del Consiglio dei ministri e, su proposta di questo, i ministri*». Come altrettanto noto, l'art. 94 stabilisce che «*il Governo deve avere la fiducia delle due Camere*» e che «*ciascuna Camera accorda o revoca la fiducia mediante mozione motivata e votata per appello nominale*». E ciò in un contesto in cui, ex art. 67, «*ogni membro del Parlamento rappresenta la Nazione ed esercita le sue funzioni senza vincolo di mandato*».

Orbene, la legge n. 180 del 2026 stabilisce espressamente che, ai fini della successiva nomina del Presidente del Consiglio, sono fatte salve le prerogative del Presidente della Repubblica previste dall'art. 92 della Costituzione, nonché il rispetto di quanto disposto dall'art. 67 della Costituzione. Tale precisazione, tuttavia, non fa venire meno l'illegittimità costituzionale della disposizione con

riferimento al complesso delle disposizioni costituzionali che reggono non soltanto la nomina del Presidente del Consiglio dei Ministri, e le connesse prerogative del Presidente della Repubblica (cfr. art. 92, comma 2), ma anche la successiva fase del conferimento della fiducia e della vicenda del rapporto fiduciario, che la Costituzione affida inderogabilmente alla dinamica degli equilibri parlamentari risultanti dalla composizione delle Camere (cfr. art. 94) e dall'insindacabile volontà di ogni singolo parlamentare (cfr. art. 67).

Perché qui i casi sono due. Si può ritenere che la dichiarazione della «*persona da indicare come proposta per l'incarico di Presidente del Consiglio*» sia da intendersi come totalmente sprovvista di un qualsiasi valore giuridico, una sorta di mera indicazione politica agli elettori che non impegna giuridicamente nessuno. Se questa fosse l'interpretazione da dare alla nuova disposizione, risulterebbe allora del tutto sproporzionata, e dunque irragionevole, la sanzione, espressamente stabilita, dell'esclusione dalla competizione elettorale della lista che tale dichiarazione non abbia formulato. Se si trattasse di una norma che non vincola nessuno, né le forze politiche che la formulano, né il Presidente della Repubblica, né infine i singoli parlamentari (protetti dall'articolo 67 della Costituzione che assicura loro la individuale libertà di votare o non votare la fiducia a qualsiasi governo), si dovrebbe giungere alla conclusione che si tratta di una norma priva di forza normativa. Ne emergerebbe la totale irragionevolezza per sproporzione, nella parte in cui da un adempimento privo di effettiva forza vincolante per chicchessia si facesse addirittura derivare l'esclusione dalla competizione elettorale.

L'altra possibilità interpretativa – l'unica ragionevolmente compatibile con la severità della sanzione riconnessa al comportamento di chi non rispetti l'obbligo – è che l'intenzione del legislatore sia stata invece quella di rendere quella dichiarazione il più possibile vincolante ai fini della futura formazione del governo, come sembra evincersi da una lettura sistematica della nuova normativa. Ma in tal caso si tratterebbe di previsione in plateale e irrimediabile contrasto con l'attuale testo degli artt. 92 e 94, oltre che dell'art. 67, della Costituzione.

Ciò che non risulta compatibile con tali disposizioni è la pretesa di introdurre surrettiziamente, mediante una legge ordinaria, una modifica di fatto delle regole costituzionali che sovrintendono al funzionamento della forma di governo, irrigidendone le procedure. Si tratta di una previsione diretta a comprimere sia le prerogative del Presidente della Repubblica sia quelle del Parlamento (e dei

singoli parlamentari) nelle procedure di nomina del governo e di successivo conferimento della fiducia. La stessa competizione elettorale risulterebbe distorta, in quanto funzionalizzata non più primariamente alla formazione del Parlamento ma fortemente personalizzata in direzione della selezione preventiva, già al momento del voto, del Presidente del Consiglio, carica la cui individuazione la Costituzione – conformemente ai meccanismi di funzionamento della forma di governo parlamentare – ha voluto espressamente lasciare ad un momento successivo al voto.

Ne risulterebbe così modificato di fatto, per effetto di una disposizione contenuta in una legge ordinaria, il *nucleo costitutivo minimo* della forma di governo parlamentare delineata dalle sopracitate disposizioni costituzionali. La forma di governo sarebbe indirizzata verso un nuovo modello fondato sull'investitura diretta del Presidente del Consiglio. Il che, a Costituzione invariata, non è ammesso. Verrebbero cioè irrigidite e anticipate al momento delle elezioni parlamentari le procedure che disciplinano le fasi immediatamente precedenti all'atto formale della nomina del Presidente del Consiglio. Tale irrigidimento riguarderebbe proprio il momento più delicato del procedimento diretto alla formazione del governo, ossia quello delle consultazioni prodromiche al conferimento dell'incarico, che non a caso la Costituzione non ha voluto espressamente normare, lasciandole alla libera dinamica politica affidata alla sapiente gestione del Presidente della Repubblica. In una forma di governo parlamentare, la formulazione di una proposta per l'incarico di Presidente del Consiglio non può che appartenere alla sfera della discrezionalità politica delle forze parlamentari, le quali saranno chiamate a pronunciarsi sulla fiducia.

Il problema si collega inoltre al divieto di vincolo di mandato sancito dall'art. 67 Cost. La formazione della maggioranza parlamentare dipende infatti dalle decisioni dei singoli parlamentari, i quali non sono giuridicamente vincolati da alcun mandato ricevuto dagli elettori, neppure con riferimento alla scelta del Governo da sostenere o della sua leadership. Naturalmente, sul piano meramente politico, è del tutto plausibile che i parlamentari sostengano le leadership dei rispettivi partiti, ma ciò non può essere oggetto di un vincolo giuridico sanzionato con l'esclusione della lista che non vi adempia.

6. Infine, i promotori delle questioni di legittimità costituzionale che saranno auspicabilmente poste all'attenzione della Corte costituzionale denunciano l'illegittimità costituzionale delle disposizioni che obbligano i gruppi politici che

intendano presentare liste alle elezioni a raccogliere, ai fini dell'ammissibilità della presentazione, un numero di sottoscrizioni di elettori pari ad almeno 6.000 in ciascun collegio plurinominale. Ciò significa che è stato introdotto l'obbligo giuridico di raccogliere, a livello nazionale, circa 300.000 sottoscrizioni alla Camera e circa 150.000 al Senato.

Si tratta di un numero abnorme e irragionevole. La Corte costituzionale non ha affatto escluso che la legge possa prevedere l'obbligo di un certo numero di sottoscrizioni a sostegno della dichiarazione di presentazione di una lista elettorale, ma ha stabilito che essa debba sottostare a criteri di proporzionalità e ragionevolezza. Il numero di sottoscrizioni richiesto equivale a circa lo 0,64 per cento del corpo elettorale residente e a poco più dell'1 per cento dei votanti alle politiche del 2022. Peraltro, si tratta di un numero individuato "in cifra fissa" e non in percentuale sul numero degli elettori di ciascun collegio. Ciò non tiene conto della diversa dimensione dei singoli collegi plurinominali, in alcuni dei quali (ad es. Molise, Basilicata) la necessità di raccogliere 6000 sottoscrizioni equivale allo sforzo di trovare il consenso alla lista da parte di un numero di elettori pari a più dell'1% del totale degli elettori residenti nel collegio, che corrisponde al 2% di coloro che hanno votato alle ultime elezioni. Tale numero risulterebbe poi abnormemente superiore al numero di voti ottenuti alle scorse elezioni politiche da talune forze attualmente costituite in gruppi o componenti di gruppo in Parlamento e che, in virtù della deroga prevista nella medesima legge, potranno invece continuare ad avvalersi della previgente disciplina che, per alcuni, esenta completamente dalla necessità di raccogliere sottoscrizioni, e per altri limita le sottoscrizioni richieste ad un numero ricompreso tra 1500 e 2000.

Tutto ciò comporta una inammissibile disparità di trattamento. La nuova disciplina determina una rilevante differenziazione delle condizioni di accesso alla competizione elettorale, imponendo alle formazioni politiche prive della qualificata presenza parlamentare un onere fino a quattro volte superiore rispetto a quello gravante sulle formazioni a qualsiasi titolo rappresentate in Parlamento entro "gruppi" o "componenti politiche di gruppo". Viene irragionevolmente compressa la legittima aspirazione di gruppi politici organizzati espressivi di un consenso non certo effimero (e dei singoli cittadini che intendano candidarsi entro le liste presentate da tali gruppi e votare per quelle liste) di misurarsi con il momento elettorale e chiedere di accedere alla rappresentanza parlamentare, costringendoli all'onere organizzativo pesantissimo di raccogliere in breve tempo

un numero di sottoscrizioni abnorme e del tutto sproporzionato rispetto alla finalità di accertare un minimo di consistenza e consenso. Inoltre, alle liste gravate da tale onere è richiesto di dimostrare preventivamente il possesso di un consenso elettorale superiore a quello dimostrato, alle precedenti elezioni, da molte delle liste che a tale onere non dovranno sottostare (o dovranno sottostare in misura significativamente minore), con evidente disparità nelle condizioni di partenza al momento della convocazione dei comizi.

7. Sin qui i contenuti delle censure di legittimità costituzionale che sono state sottoposte all'attenzione di venticinque Tribunali in tutta Italia, nella speranza che almeno qualcuno voglia sottoporle alla Corte costituzionale. Mi sia però consentito formulare, in conclusione, una considerazione di carattere più generale.

I molteplici problemi che investono il contenuto della legge elettorale recentemente approvata toccano in realtà alla radice le difficoltà in cui oggi si dibatte la democrazia costituzionale, nel problematico rapporto che si manifesta in maniera sempre più evidente tra cittadini e istituzioni. In questo eterno ritorno a modelli già provati e scartati si nota una sorta di incomprensibile coazione a ripetere. A ripetere errori di valutazione già più volte commessi, proprio nel momento in cui gli effetti perversi di quegli errori sono sotto gli occhi di tutti. La disaffezione al voto che caratterizza ormai endemicamente ogni appuntamento elettorale finisce per mettere in discussione lo stesso principio democratico in quanto tale. Cittadini sempre più insoddisfatti, e non più adeguatamente "integrati" (per l'incapacità del sistema dei partiti di intercettarne adeguatamente i bisogni e le esigenze), disertano le urne perché non credono più in un meccanismo di selezione sempre più artificiale ed eterodiretto, salvo mostrarsi talvolta disponibili a rifugiarsi, quando se ne presenti l'occasione, nel voto di mera protesta e contestazione "al sistema".

Le ragioni di questa crescente disaffezione sono molteplici, ma la crisi è stata certamente accelerata, o comunque non adeguatamente contrastata, dalle modifiche sempre più insistenti e parossistiche delle leggi elettorali che si sono susseguite, ad ogni livello, a partire dal 1993. Riforme tutte accomunate da un'unica cifra stilistica (o forse meglio sarebbe dire da un unico obiettivo strategico): l'esaltazione del "principio maggioritario", la semplificazione, la "binarizzazione", la polarizzazione del quadro politico, infine la verticalizzazione del potere e la sua sempre più spiccata personalizzazione.

Una delle ragioni di questo vero e proprio disfacimento del corpo politico è da ascriversi proprio alla retorica della semplificazione agitata dai fautori delle riforme elettorali maggioritarie. All'idea della democrazia come "integrazione" del pluralismo attraverso il confronto e il compromesso si è sostituita l'idea della democrazia come contrapposizione continua, anzi come guerra tra opposti eserciti, di cui ogni elezione andrebbe vissuta come la battaglia risolutiva. Alla concezione delle elezioni come momento di confronto democratico tra forze politiche che sanno di dover poi trovare, in Parlamento, gli opportuni compromessi politici quotidiani che lo Stato costituzionale esige, si è sostituita quella delle elezioni come ordalia, una sorta di rito tribale tra due – e possibilmente non più di due – schieramenti che si scontrano all'ultimo sangue per ottenere dal "popolo sovrano" il mandato a "decidere" in suo nome.

L'ossessione semplificatrice che ne è seguita, con gli eccessi di retorica che l'hanno accompagnata, ha fornito, come si diceva all'inizio, una rappresentazione distorta della funzione delle elezioni, quasi che la composizione del Parlamento fosse un obiettivo recessivo rispetto a quello della "scelta del governo".

Il primo passo per ricostruire quel tessuto lacerato e per provare a ridare ai cittadini fiducia nelle istituzioni è dunque individuare un rimedio che spezzi la retorica di una pretesa "democrazia decidente" rozza e semplificata, fatta di "vincitori" e "vinti", i primi destinati a "governare" e i secondi – nella migliore delle ipotesi – ad attendere in silenzio il proprio turno. Cominciando con il chiarire che i sistemi elettorali non servono a scegliere i governi, ma servono a comporre i parlamenti. E che quindi l'obiettivo delle elezioni non può ridursi alla conquista di un premio di maggioranza, concepito al solo scopo di far ottenere del tutto artificialmente (e arbitrariamente) a uno schieramento politico il numero di seggi parlamentari sufficiente a garantire senza problemi al suo "capo" il conseguimento della fiducia al momento della formazione del governo, e ad assicurare a un gruppo di fedeli scelti da quel capo l'occupazione materiale dei seggi conquistati.

Per questa ragione, e sebbene oggi, nella retorica dominante della *soi-disant* "democrazia decidente", ciò possa apparire paradossale, sono convinto che il difetto solitamente ascritto ai sistemi elettorali proporzionali, ossia il fatto di non essere, tendenzialmente, "*majority-assuring*", costituisca in realtà il loro maggior pregio. I sistemi funzionali a "costruire" artificialmente maggioranze politiche attraverso ancor più artificiali "premi", e poi ad alimentare retoricamente la

“vittoria” elettorale conquistata, per trasformarla in legittimazione a “governare” in splendida autonomia, consegnano in realtà il potere nelle mani di una *minoranza* che ormai non si sente neppure obbligata a “parlare” con la maggioranza degli “sconfitti”, e sempre meno si avvede – tanto meno riesce a venire a capo – della complessità dei problemi che investono una società sempre più divisa, impaurita e fragile.

Solo il ritorno a un sistema elettorale a base proporzionale, in un contesto politico ormai così compromesso e sfilacciato, può forse contribuire ad invertire la rotta. Un sistema proporzionale senza particolari correttivi o aggettivi, se non quelli, già ampiamente sperimentati in paesi caratterizzati da solide tradizioni parlamentari, idonei a limitare l’eccesso di frammentazione, quali potrebbero essere la previsione di soglie di sbarramento implicite (con il sapiente governo della dimensione territoriale delle circoscrizioni e del recupero dei resti) ovvero esplicite (di più difficile individuazione, nell’attuale contesto di una legge elettorale che non può aspirare ad essere scritta, come pure sarebbe desiderabile, “sotto il velo di ignoranza”).

Ebbene, la Corte costituzionale potrebbe agevolmente contribuire a realizzare questo obiettivo. Come noto, le sentenze della Corte che intervengano su leggi elettorali (così come su qualsiasi altra legge “costituzionalmente necessaria”) devono essere “autoapplicative”. Poiché l’ordinamento deve disporre in ogni momento di una disciplina idonea a consentire il rinnovo delle Camere, è necessario che l’eventuale accoglimento delle questioni di legittimità costituzionale prospettate lasci in vigore una normativa immediatamente applicabile. Ebbene: la legge n. 180 del 2026 è perfettamente in grado di “funzionare” in modo proporzionale. È essa stessa a prevedere che, qualora il premio non scatti (quando nessuna lista o coalizione di liste abbia raggiunto la soglia del 42% dei voti in entrambi i rami del Parlamento), la distribuzione dei seggi avvenga con criterio proporzionale. L’eventuale dichiarazione di illegittimità costituzionale del premio, pertanto, non comporterebbe alcuna difficoltà a garantire il successivo rinnovo del Parlamento. Garantirebbe, invece, la distribuzione proporzionale di tutti i seggi in entrambi i suoi rami. Il che non mi parrebbe affatto – al di là delle ragioni di incostituzionalità che sono state illustrate – una soluzione da disprezzare.

Non si dimentichi, in ogni caso, che nessuna riforma elettorale – se ancora riteniamo di poter trarre qualche lezione dalla storia – sarà mai in grado, da sola,

di guarire per miracolo le crisi di legittimazione del sistema politico, men che mai di rigenerarlo, quando esso abbia, per via autonoma, perduto consenso e credibilità.

È bene sempre ricordare che, al di là delle intenzioni, il sistema elettorale sarà sempre, soltanto, una delle molteplici variabili su cui si gioca la strutturazione del sistema dei partiti e delle loro leadership, e il reale funzionamento delle istituzioni rappresentative che da quel sistema, inevitabilmente, dipendono.