

Ragionando (ancora una volta) sulla legge elettorale tra i rischi delle “liste bloccate” e un procedimento preparatorio da ripensare¹

di Gabriele Maestri²

Abstract

Questo *paper* coglie l’occasione del nuovo avvio delle discussioni sulle modifiche alla legge sull’elezione dei parlamentari italiani per affrontare alcuni punti che appaiono particolarmente delicati, sul piano della legittimità costituzionale o dell’opportunità. Dopo alcune riflessioni sulla necessità che la riforma avvenga prima che inizi l’ultimo anno della legislatura, si esaminano i rischi legati alla previsione di liste o candidature “bloccate”, che eliminino o limitino in modo significativo il voto di preferenza; si passano poi in rassegna gli aspetti del procedimento elettorale preparatorio che necessiterebbero di essere aggiornati o comunque ripensati.

This paper takes advantage of the renewed discussions on amendments to the law governing the election of Italian parliamentarians to address some issues that appear particularly sensitive, both in terms of constitutional legitimacy and appropriateness. After some reflections on the need for the reform to be implemented before the final year of the legislative session begins, it examines the risks associated with establishing “blocked” lists or leading candidates, which eliminate or significantly limit preferential voting. Finally, aspects of the preparatory electoral process that would require updating or otherwise rethinking are considered.

1. Modificando le regole del gioco: considerazioni introduttive sul *quomodo* e sul *quando*

Mentre manca poco più di un anno e mezzo alla scadenza naturale della XIX Legislatura, è ormai ripreso il dibattito sulla legge elettorale, come sempre ricco di richieste, proposte e polemiche incrociate e di profili delicati – stante la natura di

¹ È il testo di un paper redatto per il gruppo di studio di Astrid sulle riforme istituzionali (gruppo coordinato da E. Cheli, S. Passigli e C. Pinelli).

² Professore a contratto di Diritto dei partiti e comunicazione politica presso l’Università degli Studi Roma Tre. E-mail: gabriele.maestri@uniroma3.it.

«strumenti tecnici che si caratterizzano per un’alta valenza politica»³ che connota i sistemi elettorali – ogni volta che una delle parti politiche (quasi sempre la maggioranza, ma non solo) valuta l’idea di modificare le “regole del gioco” necessarie a trasformare i voti in seggi.

Lo stesso dibattito inevitabilmente si carica di tensioni proprio per l’avvicinarsi del periodo previsto per il voto, il che finisce per ridurre il tempo a disposizione delle forze politiche per valutare le strategie più opportune – sui piani, per esempio, del programma, delle candidature, della comunicazione e della propaganda – da adottare per ottenere un risultato (auspicabilmente) soddisfacente alle elezioni. Ciò comporta una riflessione molto seria sulla *prevedibilità* delle norme elettorali, concetto da tempo precisato in ambito europeo dalla Commissione europea per la democrazia attraverso il diritto (c.d. “Commissione di Venezia”) che – nel *Codice di buona condotta in materia elettorale* adottato dall’organo nel 2002 e approvato nel 2003 dall’Assemblea parlamentare del Consiglio d’Europa e dal Congresso dei poteri locali e regionali d’Europa – ha sancito che «Gli elementi fondamentali del diritto elettorale, e in particolare del sistema elettorale propriamente detto, la composizione delle commissioni elettorali e la suddivisione delle circoscrizioni non devono poter essere modificati nell’anno che precede l’elezione, o dovrebbero essere legittimati a livello costituzionale o a ad un livello superiore a quello della legge ordinaria» (*Linee guida*, II, 2, b)⁴.

La stessa Commissione, nel 2024, ha ribadito che in ambito elettorale «la certezza del diritto significa che la fiducia nelle elezioni democratiche, in linea con gli *standard* internazionali, non dovrebbe essere compromessa da modifiche tardive alla legislazione primaria o secondaria, anche da parte degli organi elettorali» e che tra le norme fondamentali che non dovrebbero essere modificate meno di un anno prima del voto rientrano le norme che determinano il diritto di elettorato attivo e passivo, «inclusa

³ F. Lanchester, *Gli strumenti della democrazia. Lezioni di diritto costituzionale comparato*, Giuffrè, Milano 2004, p. 177; v. pure – tra le varie sedi in cui l’autore ha confermato la propria posizione – Id., *Riforma elettorale: ciò che la storia potrebbe insegnare*, in *Astrid Rassegna*, n. 9, 2007.

⁴ Il *Rapporto esplicativo* del *Codice* precisa che il sistema elettorale in senso stretto, la composizione delle commissioni elettorali e la suddivisione delle circoscrizioni, di cui si ritiene importante la stabilità, «appaiono di sovente – a torto o a ragione – come determinanti per il risultato dello scrutinio, ed è opportuno evitare, non solamente le manipolazioni in favore del partito al potere, ma anche le stesse apparenze di manipolazioni» (punto n. 64) e che a essere problematica, dunque da evitare, non è «tanto la modifica della modalità di scrutinio, poiché quest’ultimo può sempre essere migliorato; ma, la sua revisione ripetuta o che interviene poco prima dello scrutinio (meno di un anno). Anche in assenza di volontà di manipolazione, questa apparirà in tal caso come legata ad interessi congiunturali di partito» (punto n. 65).

la registrazione degli elettori e dei candidati», il sistema elettorale propriamente detto e «gli elementi essenziali del processo di voto»⁵.

La questione ora evocata è tutt'altro che irrilevante: da un lato, infatti, in Italia nel 2006 e nel 2018 è accaduto che le elezioni politiche si siano tenute dopo una modifica significativa del sistema elettorale approvata meno di 180 giorni prima del voto (e della fine naturale della legislatura); dall'altro lato, in tutti i rinnovi del Parlamento dal 2006 in poi si è applicata una disciplina eccezionale, valida *una tantum*, alla presentazione delle candidature e – in particolare – alla raccolta delle firme e all'esonero da questa, molto spesso applicata con decreto-legge (o in sede di conversione dello stesso, su evidente impulso delle forze politiche interessate) a ridosso delle elezioni⁶, di fatto consolidando «un non commendevole costume legislativo, nell'ambito di una disciplina che dovrebbe presentare i caratteri della stabilità e della certezza», come rilevato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 48/2021⁷.

A dare maggior rilievo alla questione concorre il fatto che la Corte europea dei diritti dell'uomo, che in più occasioni si è pronunciata su casi relativi al diritto elettorale impiegando come parametro interposto anche le citate disposizioni del *Codice di buona*

⁵ European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), *Revised Interpretative Declaration on the Stability of Electoral Law*, CDL-AD(2024)027, leggibile all'indirizzo [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2024\)027-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2024)027-e).

⁶ V. in particolare il d.l. 3 gennaio 2006, n. 1 (convertito con modifiche dalla legge 27 gennaio 2006, n. 22, che dimezzò le sottoscrizioni necessarie anche se le Camere erano state sciolte più di 120 giorni prima della fine della legislatura); il d.l. 15 febbraio 2008, n. 24 (con un'esenzione dalla raccolta firme decisamente ampliata, ulteriormente allargata dopo la conversione con legge 27 febbraio 2008, n. 30: cfr. C. Fusaro, *Presentazione delle liste ed esenzione dalla raccolta firme. Una buffonata di cui vergognarsi*, in *Forum Quad. cost.*, 18 febbraio 2008 e il *Post scriptum*, pubblicato sulla stessa rivista il 21 febbraio 2008; L. Trucco, *Dai terremoti del 1968 alla soppressione delle sottoscrizioni nel 2008: l'espansione della decretazione d'urgenza in materia elettorale*, in P. Costanzo (a cura di), *La decretazione d'urgenza (il caso dei c.d. "decreti sicurezza")*, dossier, Università di Genova, Genova, 2008, pp. 14-27, spec. 23-24), il d.l. 18 dicembre 2012, n. 223 (convertito con modifiche dalla legge 31 dicembre 2012, n. 232, con la riduzione delle firme necessarie a un quarto: cfr. C. Fusaro, *Tempi stretti? Quasi inesistenti. Più qualche altra nota sulla tragicommedia della legge elettorale*, in *Astrid Rassegna*, n. 21, 2012; P. Faraguna, *La modificabilità della legge elettorale in prossimità del voto e il velo (trasparente) di ignoranza*, in *Forum Quad. cost.*, 6 dicembre 2012). Per il 2018 la disposizione *una tantum* (che ampliò l'esonero) era contenuta già nella legge 3 novembre 2017, n. 165, ma il nuovo taglio del 75% delle firme da raccogliere fu introdotto con un emendamento alla legge di bilancio, la legge 27 dicembre 2017, n. 205; la successiva legge 30 giugno 2022, n. 84, convertendo il d.l. 4 maggio 2022, n. 41, introdusse un nuovo ampliamento *una tantum* delle esenzioni, formalmente con un anticipo di oltre un anno sulla fine naturale della legislatura, ma di fatto ridotto a soli tre mesi rispetto al voto anticipato del 25 settembre 2022.

⁷ Cfr., volendo, G. Maestri, *Candidature e raccolta firme: più spazi per tutelare i diritti, ma ora nulla cambia. Osservazioni su Corte costituzionale, sentenza n. 48 del 2021*, in *AIC – Osservatorio costituzionale*, n. 6, 2021, pp. 429-454.

*condotta in materia elettorale*⁸, sarà chiamata a pronunciarsi pure su un ricorso presentato da Mario Staderini (già segretario di Radicali italiani, ora) e altri quattro cittadini elettori italiani⁹, relativo alla compatibilità della situazione di instabilità normativa in materia di elezioni politiche in Italia – con particolare riferimento alle elezioni del 2022 – con il diritto a libere elezioni sancito dall’art. 3 del Protocollo addizionale alla CEDU del 1952¹⁰. Sul ricorso, dichiarato ricevibile, ha espresso un parere – in qualità di *amicus curiae* – la citata “Commissione di Venezia”, ribadendo la sua posizione già consolidata in materia di stabilità del diritto elettorale¹¹; si attende dunque la decisione della Corte di Strasburgo, che di certo avrà un peso rilevante in ogni discussione politica relativa alla materia elettorale in Italia.

2. L’eventuale opzione per le “liste bloccate” e i suoi rischi di natura costituzionale

In occasione della conferenza stampa d’inizio anno, la presidente del Consiglio Giorgia Meloni, di fronte a una domanda circa la praticabilità di una riforma elettorale «in senso proporzionale con premio di maggioranza», ha risposto che una simile riforma consentirebbe «a chi prende più voti, di governare per cinque anni con una maggioranza solida»: ciò dovrebbe risultare «un vantaggio per tutti», considerato l’obiettivo di ottenere «una legge che garantisca il rispetto del voto popolare» e che allo stesso tempo «garantisca una stabilità a chi dovesse vincere le elezioni»¹².

Non si intende in questa sede commentare l’espressione – in buona parte semplificatoria e, anche per questo, foriera di vari dubbi – «in senso proporzionale con

⁸ Si veda la nota sentenza della Corte EDU, ricorso n. 30386/05, 6 novembre 2012, *Ekoglasnost c. Bulgaria*, par. 68-69 (circa i potenziali candidati: v. P. BONETTI, *Ekoglasnost c. Bulgaria: la stabilità delle regole elettorali nell’anno precedente le elezioni*, in *Quad. cost.*, 2013, n. 1, pp. 168-171; C. CIUFFETTI, *Il diritto a libere elezioni: orientamenti del Consiglio d’Europa e della Corte europea dei diritti dell’uomo*, in *Federalismi.it*, 2013, n. 4; L. TRUCCO, *The conditions of participation in elections as part of the fundamental electoral rules*, in *Diritticomparati.it*, 7 febbraio 2013) e ricorso n. 9103/04, 8 luglio 2008, *Partito laburista georgiano c. Georgia*, par. 88 (sulla posizione degli elettori).

⁹ Si tratta del ricorso n. 6235/23, 6 novembre 2012, *Staderini e altri c. Italia*.

¹⁰ «Le Alte Parti contraenti si impegnano a organizzare, a intervalli ragionevoli, libere elezioni a scrutinio segreto, in condizioni tali da assicurare la libera espressione dell’opinione del popolo sulla scelta del corpo legislativo».

¹¹ European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), *Amicus Curiae Brief for the European Court of Human Rights in the Case Staderini and Others v. Italy on the Stability of Electoral Legislation And Some Features Of A Mixed Electoral System*, CDL-AD(2024)037, leggibile all’indirizzo [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2024\)037-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2024)037-e).

¹² Le citazioni sono tratte dalla trascrizione della conferenza stampa tenutasi il 9 gennaio 2026, rintracciabile all’indirizzo <https://www.governo.it/it/articolo/conferenza-stampa-di-inizio-anno-del-presidente-meloni/30709>; la domanda sulla “riapertura” del «cantiere della legge elettorale» è stata posta da Barbara Acquaviti (AskaneWS).

premio di maggioranza»: pur in mancanza di un testo “ufficiale” proposto dalla maggioranza di governo, tuttavia, sembra emergere con chiarezza l’orientamento a considerare un sistema elettorale in cui gran parte dei seggi sia attribuita in una competizione di liste concorrenti. Le cronache politiche e i “retroscena”, sempre presenti, contemplan anche l’ipotesi che le candidature siano organizzate in “liste bloccate”, in tutto o in parte, escludendo completamente la possibilità di esprimere voti di preferenza per una o più persone candidate oppure limitando questa solo a una parte dell’offerta elettorale (mantenendo il “blocco”, in particolare, sulla persona indicata come capolista).

Volendo porre attenzione a questo punto, occorre dire subito che optare per una distribuzione di seggi basata interamente su “liste bloccate” (utili magari anche per il funzionamento del premio alla lista o coalizione più votata) porterebbe inevitabilmente con sé il rischio che le nuove norme per trasformare i voti in seggi siano ritenute non conformi alla Costituzione, tanto in sede di controllo propedeutico alla promulgazione da parte del Presidente della Repubblica (e, volendo, anche nell’ambito dell’attività di *moral suasion* esercitabile in precedenza¹³).

Il primo punto di riferimento irrinunciabile è dato dalla sentenza n. 1/2014 della Corte costituzionale, che aveva colpito alcune disposizioni fondamentali delle leggi elettorali di Camera e Senato, così come modificate dalla legge n. 270/2005 (c.d. «legge Calderoli»)¹⁴. Tra gli aspetti riconosciuti come costituzionalmente illegittimi, c’era

¹³ Sulla quale v. almeno C. Negri, *La moral suasion del Presidente della Repubblica nella forma di governo italiana*, Giappichelli, Torino, 2018.

¹⁴ Corte cost., 4 dicembre 2013 - 13 gennaio 2014, n. 1 (pres. Silvestri, rel. e red. Tesaurò). Sulla sentenza, nonché sulle sue implicazioni in tema di ammissibilità della questione (con giudizi non unanimi sul punto), sono stati scritti moltissimi contributi. V., *ex multis*, F. Lanchester, *Dal Porcellum all’Italicum: nuovi collegamenti e nuovi orari, ma su vecchi binari*, in *Nomos – Le attualità nel diritto*, n. 3, 2013; P. Carnevale, *La Corte vince, ma non (sempre) convince. Riflessioni intorno ad alcuni profili della “storica” sentenza n. 1 del 2014 della Corte costituzionale*, *ivi* (lo stesso numero ospita altri interventi di rilievo, tra i quali quelli di M. Benvenuti, *Zone franche che si chiudono e zone d’ombra che si aprono nella sentenza n. 1/2014 della Corte costituzionale. Prime considerazioni interlocutorie a margine dell’ammissibilità della questione di legittimità costituzionale* e R. Borrello, *Ancora sulla ammissibilità del ricorso*); 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; B. Caravita, *La riforma elettorale alla luce della sent. 1/2014*, *ivi*; S. Lieto, P. Pasquino, *La Corte costituzionale e la legge elettorale: la sentenza n.1 del 2014*, in *Forum Quad. cost.*, 26 marzo 2014; A. Anzon Demmig, *Accesso al giudizio di costituzionalità e intervento “creativo” della Corte costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2014; F. Gabriele, *Molto rumore per nulla? La “zona franca” elettorale colpita ma non affondata (anzi ...). Riflessioni sulla sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014*, in *Consulta Online*, 24 luglio 2014. V. anche i volumi di M. D’Amico, S. Catalano (a cura di), *Prime riflessioni sulla “storica” sentenza*

pure l'articolazione delle candidature in liste concorrenti, anche piuttosto lunghe (visto il numero limitato di circoscrizioni e l'ampiezza di queste), non riportate sulla scheda elettorale; chi votava non aveva la possibilità di esprimere una o più preferenze, ma poteva solo apporre una croce su un contrassegno di lista e gli eventuali seggi ottenuti dalle singole formazioni elettorali sarebbero stati attribuiti secondo l'ordine di presentazione all'interno della lista, stabilito a monte dalle rispettive forze politiche.

In quell'occasione, la Corte riconobbe che consentire solo un voto di lista, con la scelta «in blocco» di tutti i suoi candidati, avrebbe escluso «ogni facoltà dell'elettore di incidere sull'elezione dei propri rappresentanti». I candidati erano difficilmente conoscibili da chi votava (per la mancata indicazione sulla scheda e per il loro alto numero in quasi tutti i collegi plurinominali) e la determinazione dei futuri parlamentari in sostanza era in gran parte rimessa ai partiti: questi, decidendo l'ordine delle candidature nelle liste, influivano in modo decisivo sulla composizione delle nuove Camere, poiché l'elettore non era nella condizione di scegliere, oltre che una lista, una o più persone candidate in essa (scelta che, come aveva già notato la Corte nella sentenza n. 203/1975 circa le elezioni comunali, avrebbe invece garantito la piena libertà di voto dei cittadini).

La situazione era stata ulteriormente aggravata dalla possibilità delle «candidature multiple»: una persona, per aumentare la probabilità di essere eletta, poteva essere candidata in più collegi plurinominali (potenzialmente in tutti, non essendo previsto alcun limite). Qualora questa fosse risultata eletta in più collegi, avrebbe dovuto optare per l'elezione in un solo di essi, permettendo ai primi dei non eletti negli altri territori di subentrare: tale opzione, secondo la Corte costituzionale, avveniva però spesso «sulla base delle indicazioni del partito» (interessato a determinare chi sarebbe subentrato e, al contrario, chi non avrebbe ottenuto il seggio, come primo dei non eletti nel territorio per cui la persona multicandidata e plurieletta aveva optato). Con quel meccanismo, sempre per il giudice delle leggi, «anche l'aspettativa relativa all'elezione in riferimento allo stesso ordine di lista» poteva «essere delusa»: veniva meno così ogni possibilità di «indicazione personale dei cittadini» per il complesso dei parlamentari eletti, benché la Costituzione sancisca la libertà del voto, insieme ai caratteri di personalità, uguaglianza e segretezza (art. 48, comma 2) e indichi espressamente che la Camera (art. 56, comma 1) e il Senato (art. 58, comma 1) sono eletti «a suffragio universale e diretto».

I del 2014 in materia elettorale, FrancoAngeli, Milano, 2014 e A. Rauti, *I sistemi elettorali dopo la sentenza costituzionale n. 1 del 2014. Problemi e prospettive*, Esi, Napoli, 2014.

La sentenza n. 1/2014, peraltro, non si spinse ad affermare che le «liste bloccate» sarebbero state sempre irrispettose della Costituzione. La decisione evidenziò infatti la notevole distanza tra il meccanismo introdotto nel 2005 – ritenuto in grado di «alterare per l'intero complesso dei parlamentari il rapporto di rappresentanza fra elettori ed eletti» e comprimere la libertà di scelta degli elettori – e i sistemi «caratterizzati da liste bloccate solo per una parte dei seggi» o quelli «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». I primi sistemi contemplerebbero, per la residua quota di seggi, il confronto tra liste con voto di preferenza o tra candidati in collegi uninominali (come era già avvenuto, per esempio, con il sistema elettorale previsto nel 1993 per la Camera, in cui il 25% dei deputati era eletto in una competizione tra “liste bloccate” corte, mentre il 75% era scelto in collegi uninominali); nei secondi gli elettori, scegliendo tra liste molto corte e meglio conoscibili, anche senza poter esprimere preferenze non vedrebbero intaccata la libertà e la nettezza della loro scelta, simile a quella che compirebbero tra candidature individuali in un collegio uninominale.

Non ci sono quindi dubbi sull'illegittimità di un sistema elettorale che intendesse determinare per intero (o quasi) la composizione delle Camere attraverso una competizione tra «liste bloccate» composte da un numero non esiguo di candidati. Non sarebbe invece censurabile *a priori* un meccanismo che limitasse gli spazi per l'elezione senza voto diretto o che restringesse la competizione tra gruppi «bloccati» di candidature a collegi ridotti territorialmente (in modo da contenere di molto la lunghezza delle liste): la rispondenza di quei sistemi al dettato costituzionale dovrebbe comunque essere valutata con riferimento alla costruzione dello specifico meccanismo considerato.

Sotto questo profilo, la Corte costituzionale ha operato un primo esame con la sentenza n. 35/2017¹⁵, che ha dichiarato illegittimi alcuni punti delle norme elettorali nazionali

¹⁵ Corte cost., 25 gennaio - 9 febbraio 2017, n. 35 (pres. Grossi, rel. e red. Zanon). *Ex multissimis*, v. almeno F. Lanchester, *La Corte e il voto: riflettendo su un comunicato stampa*, in *Nomos – Le attualità nel diritto*, n. 1, 2017; M. Luciani, *Bis in idem: la nuova sentenza della Corte costituzionale sulla legge elettorale politica*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2017, A. Morrone, *Dopo la decisione sull'Italicum: il maggioritario è salvo, e la proporzionale non un obbligo costituzionale*, in *Forum Quad. cost.*, 13 febbraio 2017; F. Ferrari, *Sotto la punta dell'iceberg: fictio litis e ammissibilità della q.l.c. nella sent. n. 35/2017*, ivi, 14 febbraio 2017; A. Mangia, *L'azione di accertamento come surrogato funzionale del ricorso diretto*, ivi, 17 giugno 2018; R. Dickmann, *La Corte costituzionale trasforma l'Italicum in sistema elettorale maggioritario 'eventuale' ma lascia al legislatore l'onere di definire una legislazione elettorale omogenea per le due Camere*, in *Federalismi.it*, n. 4, 2017; G. Sobrino, *Il problema dell'ammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale della legge elettorale alla luce delle sentenze n. 1/2014 e n. 35/2017 e le sue possibili ricadute: dalla (non più tollerabile) “zona*

introdotte dalla legge n. 52/2015 (c.d. «*Italicum*», dettato per la sola Camera in previsione della riforma costituzionale – poi respinta il 4 dicembre 2016 dal corpo elettorale – che avrebbe trasformato il Senato in un’assemblea non eletta direttamente dai cittadini). Tra i congegni di cui era stata messa in dubbio la costituzionalità c’era anche¹⁶ la previsione di liste relativamente corte in competizione nei 100 collegi previsti, con la facoltà di esprimere fino a due preferenze (per candidati di genere diverso), ma non per il capolista, «bloccato», indicato sulla scheda ed eletto per primo in caso di attribuzione di seggi a quella lista: il tribunale di Messina, in particolare, aveva sospettato che gli eletti delle liste non destinatarie del premio di maggioranza allora previsto sarebbero stati quasi del tutto coincidenti con i capilista «blindati» (privi di indicazioni dirette da parte degli elettori), in violazione della libertà di voto.

Nel 2017 la Corte ha però creduto che tale previsione non ledesse l’art. 48, comma 2 Cost. Ricordando che è discrezionalità del legislatore scegliere la «più opportuna disciplina» per comporre le liste e per indicare come gli elettori possono esprimere il loro sostegno ai candidati, il giudice delle leggi ha rilevato che «la selezione e la presentazione delle candidature [...] nonché [...] l’indicazione di candidati capilista, è anche espressione della posizione assegnata ai partiti politici dall’art. 49 Cost.», non considerando di per sé illegittimo consentire ai partiti di designare la persona destinata a essere eletta per prima in caso di conquista di uno o più seggi. Il fatto che le liste di minoranza, col sistema elettorale delineato dalla legge n. 52/2015, avrebbero eletto solo i capilista era una questione «rilevante politicamente», ma ciò era un effetto della concreta articolazione del sistema partitico e non avrebbe potuto, almeno «di per sé, tradursi in un vizio d’illegittimità costituzionale»; in più, il numero reale di candidati eletti con le preferenze (e, all’opposto, di quelli non direttamente indicati) sarebbe dipeso da vari fattori, come le candidature multiple dei capilista (che, in caso di elezione plurima, avrebbero lasciato liberi gli altri seggi per candidati destinatari di preferenze) e il livello di diffusione di una forza politica sul territorio nazionale (una

franca” alla (auspicabile) “zona a statuto speciale” della giustizia costituzionale?, in *Federalismi.it*, n. 15, 2017; L. Trucco, “Sentenza *Italicum*”: la Consulta tra detto, non considerato e lasciato intendere, in *Consulta Online*, n. 1, 2017, 150-174; G. Maestri, *Orizzonti di tecnica elettorale: problemi superati, irrisolti ed emersi alla luce della sentenza n. 35 del 2017*, in *Nomos – Le attualità nel diritto*, n. 2, 2017.

¹⁶ Con particolare riguardo, quanto ai punti arrivati all’attenzione della Corte costituzionale, all’ordinanza con cui il Tribunale di Messina aveva sollevato le questioni di legittimità costituzionale (Trib. Messina, coll. dir. elett., (ord.) 17-24 febbraio 2016, r.g. n. 6316/2015); il punto, tuttavia, era stato sollevato anche in altri giudizi *a quibus* (ad esempio da quelli davanti al tribunale di Milano, che però respinse il ricorso, e di Perugia, che ritenne manifestamente infondata la censura).

lista il cui consenso fosse stato radicato in territori definiti avrebbe eletto anche candidati sostenuti da preferenze).

In quell'occasione, dunque, la Corte costituzionale non ha ritenuto che, a fronte della possibilità di indicare una o due preferenze, “blindare” il primo candidato di una lista fosse lesivo della libertà di voto. Da quel giudizio, tuttavia, *non si può far discendere in modo automatico un generico giudizio di conformità alla Costituzione della soluzione del capolista “bloccato”*: occorre infatti considerare il contesto più ampio del sistema elettorale e della sua operatività (anche senza chiamare in causa la conformazione del sistema dei partiti e le sue conseguenze). In tal senso, sembra di poter individuare alcuni aspetti potenzialmente critici.

Per prima cosa, un elemento da cui pare di non poter prescindere è *l’indicazione sulla scheda elettorale dell’eventuale capolista «blindato»*: questo dettaglio ne assicurerebbe la conoscibilità da parte di qualunque elettore. Ancora più rispettosa di un voto «informato» e libero sarebbe la scelta di *stampare accanto al contrassegno di lista, al posto delle linee per le preferenze, i nomi di tutte le altre persone candidate* – differenziandoli ovviamente dal nome del capolista – per facilitare l’espressione del voto (sull’esempio di ciò che avviene – pur in mancanza di capolista “bloccato” – in Toscana per le elezioni regionali dal 2015¹⁷) e, contestualmente, ridurre le possibilità di schede rese riconoscibili dall’espressione di uno o più voti di preferenza¹⁸.

Sembrano poi da valutare gli *effetti della riduzione dei parlamentari* dovuta alla legge costituzionale n. 1/2020. Un numero elevato di collegi (a estensione territoriale ridotta) finirebbe infatti per restringere di molto gli spazi per i candidati eletti con le preferenze, anche per le liste che dovessero ottenere il premio di maggioranza, frustrando così le indicazioni degli elettori: una soluzione potrebbe trovarsi nel prevedere circoscrizioni/collegi più ampi ma in numero minore, dunque con meno capilista e più scranni occupabili da candidati direttamente indicati dai votanti. Anche in quel caso,

¹⁷ Cfr. G. Maestri, A. Folchetti, *La Toscana, un laboratorio giuridico-elettorale in continua attività*, in *Diritti regionali*, n. 3, 2017, spec. pp. 333-336.

¹⁸ Già la legge elettorale attualmente in vigore prevede che sulla scheda siano indicati tanto i candidati del collegio uninominale, quanto – come nella legge elettorale approvata nel 1993 – tutti i candidati che compongono le liste presentate nel collegio plurinominale: una scelta di certo facilitata, tra l’altro, dalla lunghezza limitata delle liste stesse. Sembra il caso di sottolineare che l’indicazione sulla scheda del capolista “bloccato” sarebbe cosa diversa dall’indicazione del candidato alla Presidenza del Consiglio (nell’ipotesi di elezione diretta prospettata dal disegno di legge costituzionale attualmente all’attenzione della Camera dei deputati); a tale proposito, si ricordi che nella c.d. “bozza Fisichella” (curata a gennaio del 1996 da Franco Bassanini, Cesare Salvi e Giuliano Urbani, oltre che dal citato Domenico Fisichella) si era significativamente previsto «il divieto di simboli elettorali includenti nomi di persone fisiche»: v. *Appunto verbale per la riforma delle istituzioni*, in *Appunti di cultura e di politica*, n. 1, 1996, pp. 41-48, spec. 42.

tuttavia, stante il minor numero di seggi – in termini assoluti – attribuibili alle opposizioni, il rischio che siano eletti quasi solo i loro capilista (anche per i soggetti politici concentrati in un’area territoriale definita) diventerebbe ancora più consistente e forse non sarebbe più solo un fatto «rilevante politicamente», magari legato alla frammentazione delle minoranze, come rilevato dalla Corte nel 2017¹⁹.

Da ultimo, e in necessario collegamento con la questione dei collegi appena citata, occorre tenere conto del fenomeno già citato delle *candidature multiple*, in particolare dei termini entro i quali la legge dovesse consentire a una persona di essere candidata come capolista in più territori. Un meccanismo simile a quello previsto dalla legge del 2015 (possibilità di essere candidati come capilista al massimo in dieci collegi), pensato per aumentare le *chances* di elezione di alcuni soggetti, sarebbe in grado di lasciare liberi vari seggi, aprendo l’accesso a un maggior numero di candidati scelti con le preferenze, com’era stato riconosciuto dal giudice delle leggi nel 2017. Si dovrebbero però prestabilire criteri oggettivi in base ai quali stabilire il collegio di elezione del capolista multicandidato e plurieletto, facendo subentrare negli altri i candidati direttamente indicati dai votanti: la legge n. 50/2015 non aveva previsto nulla di simile, per questo la sentenza n. 35/2017 della Corte costituzionale ha ritenuto illegittimo il meccanismo dell’opzione lasciata ai capilista eletti in più collegi.

La necessità di quei meccanismi (comunque assai opportuni) sarebbe peraltro più lieve se si consentisse un numero molto limitato di candidature a capolista: ciò ridurrebbe sensibilmente il numero di *fiches* a disposizione degli aspiranti parlamentari nel gioco elettorale. Questa soluzione, anche qualora fosse accettata dai principali esponenti dei

¹⁹ Si noti che già dopo l’approvazione della legge n. 52/2015, in L. Spadacini, *L’Italicum e alcune sue ulteriori criticità: la disciplina per Valle d’Aosta e Trentino - Alto Adige, la distribuzione dei seggi tra i collegi e il differimento dell’applicazione della riforma* (relazione consegnata alla I Commissione della Camera dei deputati in vista dell’audizione informale del 15 aprile 2015), in *Forum Quad. cost.*, 2015, pp. 14-15 si era notato che il fatto che il nuovo sistema elettorale sembrasse in grado di consentire «alle forze politiche di prevedere con maggiore probabilità il collegio nel quale i partiti piccoli otterranno il seggio», pur risolvendo un problema «del ceto politico», avrebbe lasciato sostanzialmente intatti i limiti circa «l’effettiva conoscibilità [dei candidati] e con essa l’effettività della scelta e la libertà del voto», principio che non avrebbe potuto essere rispettato dalla mera previsione di liste “bloccate” corte, ma avrebbe richiesto di mettere chi votava «nella condizione di conoscere gli effetti che il suo voto determinerà nella distribuzione dei seggi e nella individuazione dei candidati». Ciò essenzialmente per la possibilità che un seggio, “guadagnato” da una lista con i voti raccolti in un collegio, per effetto dei meccanismi di distribuzione “scatti” in un collegio diverso: il fenomeno, problematico anche volendo consentire il voto di preferenza, risulterebbe dagli effetti anche più gravi in caso di “liste bloccate” benché corte, perché rimetterebbe completamente nelle mani delle forze politiche la determinazione degli effetti dei voti espressi (in termini di individuazione degli eletti).

partiti (non essendo a loro favorevole), aumenterebbe tuttavia per forza di cose il numero dei capilista tra gli eletti, sottraendo spazio ai candidati scelti direttamente sulle schede elettorali: in tale modo, dunque, finirebbe per aumentare il numero di persone elette in Parlamento senza passare dal voto diretto del corpo elettorale. Non si può trascurare, poi, che permettere la candidatura multipla solo ai capilista e non anche agli altri candidati (come si era previsto nel 2015) pone un problema di parità di trattamento che, con ogni probabilità non può essere semplicemente considerato come una questione politica, affidata alla discrezionalità del legislatore.

Resta, in generale, in presenza di candidature “bloccate” (sia che riguardino l’intera lista, sia che si limitino alla persona indicata come capolista), un problema di fondo, legato al livello di “democrazia *nei* partiti”, dunque di attuazione del concorso con «metodo democratico» sancito dall’art. 49 Cost. anche all’interno delle singole formazioni politiche (magari prevedendo forme di selezione delle candidature che coinvolgano concretamente gli iscritti ai partiti ed, eventualmente, i simpatizzanti): si tratta, tuttavia, di una questione assai più complessa, che richiederebbe ben altro spazio per essere approfondita, anche guardando al fenomeno partitico e alla sua regolazione in chiave comparata²⁰.

2. Un procedimento elettorale preparatorio da ripensare (e, almeno in parte, da rivedere)

Al momento in cui si scrive non è ancora possibile dire nulla sul premio di maggioranza che potrebbe connotare la proposta di riforma elettorale (anche soltanto per capire quale “etichetta” legare al sistema elettorale che si pensa di costruire): nulla, in particolare, è noto – al di là delle ipotesi circolate a livello giornalistico – sull’entità del premio (in seggi), sulla soglia necessaria per farlo scattare e sull’eventuale

²⁰ Cfr. G. Maestri, *I partiti, le Costituzioni e le norme sulla “democrazia interna”*, in S. Bonfiglio, R.L. Blanco Valdés, G. Maestri, *I partiti politici. Teoria e disciplina (Trattato di diritto pubblico comparato)*, Wolters Kluwer – Cedam, Milano, 2022, pp. 85-164 e Id., *Riformare (con) i partiti: orizzonti e spazi*, in *Astrid Rassegna*, n. 11, 2023. Circa le monografie più recenti, v. almeno P. Marsocci, *Sulla funzione costituzionale dei partiti e delle altre formazioni politiche*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2012; F. Scuto, *La democrazia interna dei partiti: profili costituzionali di una transizione*, Giappichelli, Torino, 2017; M. Gorlani, *Ruolo e funzione costituzionale del partito politico. Il declino della «forma» partito e la crisi del parlamentarismo italiano*, Cacucci, Bari, 2017; A. Cossiri, *Partiti e rappresentanza nella dimensione interna e sovranazionale. I fattori normativi*, Franco Angeli, Milano, 2018; D. Coduti, *Regolare i partiti politici contemporanei*, Giappichelli, Torino, 2019; M. Perini, *I partiti e la democrazia interna. Un problema irrisolto*, Giuffrè, Milano, 2019; R. Manfredlotti, *Egemonia dei partiti politici e forma di governo*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019; I. Lagrotta, *La crisi dei partiti e la democrazia in Italia*, II ed., Cacucci, Bari, 2020.

graduazione del premio a seconda del risultato ottenuto dalla lista/coalizione più votata. Sull'argomento, ovviamente, si può contare sui *dicta* della Corte costituzionale (nelle sentenze n. 1/2014 e n. 35/2017), ma sembra inutile – se non inopportuno – andare oltre un richiamo di questi in mancanza di un testo su cui ragionare.

Sembra invece tanto utile quanto opportuno cogliere l'occasione di un probabile intervento complessivo sulla legge elettorale politica per *riflettere in modo ampio anche sul «procedimento preparatorio»*, cioè su tutti gli adempimenti che seguono la convocazione dei comizi elettorali ma precedono il voto. Occorre riconoscere, infatti, che quei passaggi procedurali nella sostanza mantengono l'impostazione consolidata nel 1957, quando fu compilato il testo unico per le elezioni della Camera dei deputati (d.P.R. n. 361/1957): questo può dirsi benché nel corso dei decenni successivi quella fonte abbia subito numerose modifiche, anche relative agli atti propedeutici al voto (oltre che, com'è intuibile, alle disposizioni in materia di espressione del voto e di assegnazione dei seggi). Sembra lecito avere la sensazione, non di rado, che si voglia prendere molto sul serio l'invito a «operare in modo tale che gli elettori possano sperimentare progressivamente le varie innovazioni» che nel 1992 l'allora presidente della Repubblica Francesco Cossiga rivolse al Parlamento²¹, al punto da rendere particolarmente lento l'adattamento tanto del procedimento elettorale preparatorio, quanto dell'espressione del voto.

3.1. Interventi sull'uso prevalente di documenti cartacei (de iure condito et condendo)
È evidente, per esempio, che l'intera fase di *presentazione dei contrassegni elettorali e delle candidature* e pure vari altri adempimenti che riguardano operazioni preparatorie appaiono legate in modo indissolubile alla *produzione di documenti cartacei*, da consegnare a mano o da sottoscrivere con firma autografa, oppure a riunioni poco compatibili con una partecipazione da remoto con strumenti informatici (si pensi all'attività delle Commissioni elettorali comunali per la nomina degli scrutatori, oltre che degli Uffici elettorali coinvolti nei vari atti procedurali). Qualche passo verso una *maggiore apertura alla tecnologia* – va riconosciuto – è già stato fatto, mentre qualche altra innovazione è in corso di studio.

Durante la pandemia da Sars-CoV-2, ad esempio, il decreto-legge n. 77/2021 («decreto Semplificazioni»), convertito dalla legge n. 108/2021, ha introdotto – con l'art. 38-*bis*

²¹ V. il messaggio con cui Cossiga rinviò alle Camere la proposta di legge contenente «Disposizioni per la riproduzione a colori sulle schede di votazione del contrassegno di lista» (poi riapprovata, sia pure con qualche modifica, e promulgata e pubblicata come legge 4 febbraio 1992, n. 70): A.P., Camera dei deputati, X legislatura – Disegni di legge e relazioni – documenti, messaggio alle Camere del 28 gennaio 1992, doc. I, n. 21, p. 4.

– la possibilità di depositare i contrassegni elettorali «a mano su supporto digitale o in triplice esemplare in forma cartacea». Lo stesso articolo ha previsto la facoltà di utilizzare la posta elettronica certificata per chiedere il rilascio in formato digitale (entro 24 ore) dei certificati d'iscrizione nelle liste elettorali di chi ha sottoscritto le candidature, per ottenere dal Tribunale i certificati del casellario giudiziale «previo consenso e su delega dell'interessato», per inviare – da parte dei delegati di ciascuna lista – le designazioni dei rappresentanti presso gli uffici elettorali di sezione (i seggi) e presso l'Ufficio centrale circoscrizionale; se gli atti di designazione sono sottoscritti digitalmente o con altro tipo di firma elettronica qualificata (incluso lo SPID), non serve alcuna autenticazione²².

L'art. 3 del decreto-legge n. 27/2025, convertito dalla legge n. 72/2025, ha poi messo a disposizione 2,4 milioni di euro nel triennio 2025-2027 per potenziare i servizi erogati dal Sistema informativo elettorale del Ministero dell'interno e innalzarne i «livelli di resilienza da intromissioni malevole esterne». Tali risorse, oltre che assicurare la continuità operativa di quel Sistema, ad acquisire *server* dedicati alla procedura delle elezioni e a realizzare un «sistema alternativo e parallelo [...] di trasmissione dei dati elettorali dalla periferia al centro», dovrebbero servire a «realizzare un applicativo che possa consentire la digitalizzazione del procedimento di deposito dei contrassegni» presso quel Ministero prima delle elezioni politiche ed europee: non è ancora chiaro se si pensi a un deposito telematico alternativo a quello cartaceo o a una digitalizzazione integrale di quella fase²³. Non vanno trascurate le fonti dello stesso Viminale, come le circolari del Dipartimento Affari interni e territoriali sul tema della dematerializzazione della tenuta e aggiornamento delle liste elettorali.

3.2. *La sottoscrizione delle candidature con documento informatico*

Un aggiornamento tecnologico (e non solo) del procedimento elettorale, però, richiederebbe pure altri passaggi. Il più rilevante sembra essere l'introduzione *della possibilità di sottoscrivere le candidature anche sotto forma di documento informatico*, ai sensi dell'art. 20 del Codice dell'amministrazione digitale: questa al momento è consentita – *ex art. 4* del citato decreto-legge n. 27/2025, che ha recepito e lievemente ampliato il contenuto della sentenza n. 3/2025 della Corte costituzionale – solo

²² Sulle innovazioni al procedimento elettorale preparatorio introdotte in epoca Covid-19, volendo v. G. Maestri, *Votare con il virus: gli effetti della pandemia sulle prassi della macchina elettorale*, in L. Bartolucci, L. Di Majo (a cura di), *Le prassi delle istituzioni in pandemia*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022, pp. 59-79.

²³ Cfr. G. Maestri, *Decreto elezioni 2025: le novità (anche sui simboli) e le polemiche*, in *Isimbolidelladiscordia.it*, 8 aprile 2025.

all'elettore che non è in grado di apporre una firma autografa, per certificata impossibilità derivante da un grave impedimento fisico (cecità, amputazione delle mani, paralisi o altro impedimento di analoga gravità) o per la sussistenza delle condizioni per esercitare il voto domiciliare²⁴.

È utile ricordare che l'art. 38-*quater* del citato d.l. n. 77/2021 aveva anticipato al 1° luglio di quell'anno la possibilità di raccogliere in formato informatico le firme per i *referendum* o per le proposte di legge di iniziativa popolare, raccogliendo gli stessi dati presenti nei moduli cartacei ma senza bisogno di autenticazione²⁵; un d.P.C.M. del 8 luglio 2024 ha reso operativa la Piattaforma del Ministero della giustizia per la raccolta delle sottoscrizioni a quei fini. Durante la conversione del decreto-legge n. 152/2021 («decreto PNRR»), un emendamento a prima firma di Riccardo Magi – già primo proponente della svolta digitale nella sottoscrizione di *referendum* e proposte di legge popolari – mirava a estendere la raccolta firme con documento informatico alle elezioni politiche, ma è stato respinto (con un voto finito in parità) alla Camera in Commissione Bilancio: anche sulla base di quel voto, nel 2022 le liste Referendum e Democrazia, sottoscritte con firme elettroniche qualificate, non sono state ammesse né dagli Uffici elettorali circoscrizionali, né dall'Ufficio elettorale centrale nazionale presso la Corte di cassazione (*in primis* perché l'applicazione del Codice dell'amministrazione digitale è espressamente esclusa, tra l'altro, per le consultazioni elettorali)²⁶.

²⁴ Su Corte cost., 11 dicembre 2024 - 23 gennaio 2025, n. 3 (pres. Amoroso, rel. e red. Antonini) v. M. Giannelli, *L'inclusione attraverso l'innovazione digitale. Dalla Corte costituzionale una "spinta gentile" verso un ripensamento delle regole del procedimento elettorale preparatorio?*, in *Lecostituzionaliste.it*, aprile 2025; C. Lotta, *Verso la digitalizzazione del procedimento elettorale preparatorio? Spunti a partire da C. cost. n. 3 del 2025*, in *Nomos – Le attualità nel diritto*, n. 1, 2025; G. Arconzo, *Sull'incostituzionalità di previsioni che non consentono l'esercizio autonomo dei diritti delle persone con disabilità. Nota a Corte costituzionale, sentenza n. 3 del 2025*, in *AIC – Osservatorio costituzionale*, n. 4, 2025; F. Sanchini, *La Corte costituzionale alle prese con le istanze di "modernizzazione" del procedimento elettorale preparatorio. Nota alla sentenza n. 3 del 2025*, in *Federalismi.it*, n. 28, 2025.

²⁵ Sulle prime applicazioni della possibilità di sottoscrivere le richieste di referendum con documento informatico, v. almeno N. Lupo, *La nuova vita "digitale" del referendum abrogativo. Origini e conseguenze*, in *LUISS School of Government, Policy Brief*, 17 settembre 2021; F. Clementi, *I correttivi necessari alla deriva della Spid Democracy*, in *Il Sole 24 ore*, 21 settembre 2021, p. 7; A. Pugiotto, *Ai banchetti oppure online: nei referendum vince il merito*, in *Il Riformista*, 11 novembre 2021, p. 10; F. Pallante, *Referendum digitali e autodelegittimazione del Parlamento*, in *AIC – Osservatorio costituzionale*, n. 6, 2021.

²⁶ Sulla vicenda della lista Referendum e Democrazia v. almeno F. Paruzzo, *Digitalizzazione del procedimento pre-elettorale. Il caso della "Lista Cappato"*, in *AIC – Osservatorio costituzionale*, n. 1, 2023, N. Fiano, *Il legislatore alla prova della digitalizzazione della raccolta delle firme per promuovere referendum e leggi di iniziativa popolare e ... per la presentazione delle candidature alle elezioni?*, in *Rivista Gruppo di Pisa*, n. 2, 2023 e, volendo, G. Maestri, *Spigolando tra le (tantissime) decisioni di Cassazione sulle candidature*, in *Isimbolidelladiscordia.it*, 13 settembre 2022.

La citata sentenza costituzionale n. 3/2025 ha ribadito che tocca al legislatore, nella sua discrezionalità, «bilanciare le opportunità offerte dalla modernizzazione non solo con i rischi che questa può, in ipotesi, comportare, ma anche con l'esigenza di una partecipazione politica il più possibile meditata e consapevole»: esigenza che si traduce nel favore per il «coinvolgimento dei cittadini in una sorta di "liturgia repubblicana"»; ha anche però riconosciuto il valore dell'attenzione in sede europea (con la comunicazione della Commissione *Bussola per il digitale 2030: il modello europeo per il decennio digitale*) e nazionale (col libro bianco del 2022 *Per la partecipazione dei cittadini*²⁷) per i vantaggi che l'impiego della tecnologia digitale nelle procedure elettorali può offrire. Anche alla luce di tali osservazioni, appare ormai indifferibile il tempo di consentire la sottoscrizione delle candidature anche con documento informatico, a maggior ragione dopo averlo permesso da oltre tre anni per la presentazione di referendum e proposte di legge popolari (e dopo aver assistito, nel corso degli anni, a poco edificanti episodi di falsificazione delle sottoscrizioni o perfino delle autenticazioni); si potrebbe, tutt'al più, ragionare sull'attualità del numero delle firme da richiedere a sostegno delle liste, ove si temesse un'inflazione eccessiva di candidature.

3.3. Riflettere sull'esonero dalla raccolta delle sottoscrizioni (possibilmente per abolirlo)

Sempre in tema di presentazione delle liste, appare urgente riflettere sull'istituto dell'*esonero dalla raccolta delle firme* per determinate formazioni politiche. Esso era stato introdotto per legge nel 1976 come eccezione rispetto alla regola della sottoscrizione delle candidature da parte di un numero determinato di elettori: se quest'ultimo è uno dei mezzi utilizzati per cercare di garantire un minimo di serietà e consistenza delle candidature, si ritenne che quei caratteri per certe forze fossero già adeguatamente dimostrati in altro modo, in particolare attraverso la loro presenza in Parlamento, per avere formato (almeno) un gruppo o per avere eletto almeno un seggio alle ultime elezioni politiche.

²⁷ *Per la partecipazione dei cittadini. Come ridurre l'astensionismo e agevolare il voto* (Relazione della Commissione di esperti con compiti di studio e consulenza, di analisi ed elaborazione di proposte, anche di carattere normativo, e iniziative idonee a favorire la partecipazione dei cittadini al voto), Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento per le riforme istituzionali, Dipartimento per l'informazione e l'editoria, 14 aprile 2022.

I criteri di esonero via via sono cambiati²⁸, venendo spesso allentati – tranne che durante l’applicazione delle «leggi Mattarella» alle elezioni del 1994, 1996 e 2001, per le quali non vigeva alcuna esenzione – e in più di un caso hanno evitato la raccolta delle firme a liste di forze politiche formalmente presenti in Parlamento, ma poi risultate al di sotto dell’1% o perfino dello 0,5%. In più – come si è anticipato nel primo paragrafo – dal 2006 in avanti, con l’avvicinarsi della fine delle legislature si sono sempre registrati interventi normativi *una tantum* per ampliare la platea dei soggetti esonerati o – più spesso – per ridurre eccezionalmente il numero delle firme richieste: si è tentati di parlare di «emergenza elettorale continua», perché la disciplina ordinaria sulla presentazione delle candidature non è mai stata applicata, forse anche per una crescente debolezza dei partiti (pure i maggiori), soprattutto quanto al loro radicamento sul territorio e alla loro organizzazione. Un simile comportamento, tra l’altro, contrasta con la previsione di clausole di sbarramento non irrilevanti: mentre si dice di voler evitare la frammentazione della rappresentanza parlamentare, si dà una patente di «consistenza» a forze politiche per nulla in grado di avvicinarsi alle soglie previste, privando di fatto dall’inizio i voti a loro diretti di ogni effetto (se non, in modo quasi irragionevole, quello di far potenzialmente ottenere più seggi alle liste “sopra soglia”). Oggi l’onere di raccogliere in ogni collegio plurinominale tra 1500 e 2000 sottoscrizioni di elettori ivi residenti (potendo la lista essere presente sulle schede elettorali di una circoscrizione solo se la raccolta va a buon fine in almeno due terzi dei collegi in essa compresi) non è richiesto ai partiti o gruppi politici «costituiti in gruppo parlamentare in entrambe le Camere all’inizio della legislatura». Tale condizione può far presumere una consistenza significativa, dimostrata dall’esito elettorale: ciò può valere anche per le forze politiche, rappresentanti minoranze linguistiche, che abbiano conquistato direttamente almeno un seggio alle ultime elezioni parlamentari, ugualmente esonerate.

Sulla base delle osservazioni precedenti, tuttavia, da un lato viene naturale chiedersi se i partiti esentati sarebbero tuttora in grado di ricercare in tutta l’Italia le firme richieste alle altre forze politiche (far sottoscrivere una lista è di norma più difficile che ricevere il voto dello stesso elettore); dall’altro è lecito domandarsi se, in tempi di scarsa partecipazione come questi, l’azione combinata della raccolta delle sottoscrizioni e dell’esenzione per un numero limitato di partiti, più che salvaguardare la consistenza dell’offerta elettorale non produca uno sbarramento all’ingresso. Potrebbe così avere

²⁸ Sulla storia dell’istituto, volendo v. G. Maestri, *Modifiche al procedimento elettorale preparatorio in tema di simboli e sottoscrizioni: spunti problematici de iure condito et condendo*, in *Federalismi.it*, n. 14, 2015, p. 23 ss.

sensu «prendere sul serio» la raccolta delle firme e chiedere a tutte le forze politiche di sottoporvisi (magari valutando il numero di sottoscrizioni da richiedere), superando il meccanismo dell'esonero ed evitando di modificare – anche in senso favorevole – le condizioni di accesso alla competizione elettorale a ridosso di ogni fine di legislatura.

3.4. I provvedimenti su simboli e candidature davanti a un giudice: un'urgenza indifferibile

Appare invece del tutto necessario, scontandosi un grave ritardo in tal senso, rivedere l'iter preparatorio alle elezioni politiche prevedendo *un procedimento apposito per impugnare le decisioni in materia di contrassegni e candidature davanti al giudice amministrativo*. I provvedimenti del Ministero dell'interno che escludono un simbolo o quelli degli Uffici elettorali centrali circoscrizionali che escludono una candidatura, infatti, sono esaminati in seconda istanza dall'Ufficio elettorale centrale nazionale presso la Corte di cassazione, ma non è previsto che siano sottoposti a un giudice (benché l'ultimo collegio sia composto da magistrati).

A lungo, di fronte all'impugnazione di quegli atti da parte di chi se ne riteneva leso, i giudici ordinari e (quasi tutti quelli) amministrativi hanno ritenuto di non potersi pronunciare, credendo che dovessero farlo le Camere (attraverso le rispettive Giunte) entro la «verifica dei poteri» prevista dall'art. 66 Cost.; da circa trent'anni, però, gli organi parlamentari sono convinti che non spetti loro sindacare i provvedimenti di esclusione, riguardanti chi non ha partecipato alle elezioni e quindi non ha effetti sulla corretta composizione delle Assemblee. Di fronte a tale «conflitto negativo»²⁹, la Corte

²⁹ Sull'argomento v. almeno C. Chiola, *Sindacato sulla legittimità del contrassegno di partiti. Una nuova political question?*, in *Giur. cost.*, n. 6, 2000, pp. 4037-4040; F. Caporilli, *Il procedimento elettorale alla ricerca di un giudice: il suo controllo giurisdizionale delle decisioni dell'ufficio elettorale*, in *Foro it.*, n. 12, 2001, coll. 3492-3500; G. Piccirilli, *Contenzioso elettorale politico e verifica dei poteri: riflessioni sulla effettività delle tutele procedurali*, in *Rass. parl.*, n. 3, 2006, pp. 805-806; L. Trucco, *Contenzioso elettorale e verifica dei poteri tra vecchie – ma mai superate – e nuove questioni*, in *Rass. parl.*, n. 3, 2006, pp. 809-830; Ead., *Ammissibilità delle liste elettorali: un chiarimento «una volta per tutte»?*, in *Consulta Online*, 7 aprile 2008; Ead., *La giustizia elettorale politica tra riforme mancate ed occasioni perdute*, in E. Catelani, F. Donati, M.C. Grisolia (a cura di), *La giustizia elettorale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2013, pp. 357-372; D. Piccione, *Dell'estensione parossistica dell'autodichia delle Camere: critica ad un regolamento di giurisdizione costituzionalmente... imprudente*, in *Giur. cost.*, n. 3, 2008, p. 2696 ss.; A. Pajno, *Fase preparatoria delle elezioni politiche e contenzioso elettorale. Verifica dei poteri, regolazione della giurisdizione e transizione italiana*, in *Corr. giur.*, n. 12, 2008, p. 1685 ss.; E. Lehner, *La verifica dei poteri nelle ultime legislature del Parlamento italiano*, in *Rass. parl.*, n. 2, 2009, pp. 454-461; Ead., *L'apertura condizionata della Corte sulla verifica dei poteri, tra tutela dell'autonomia parlamentare e garanzia dei diritti di elettorato passivo*, in *Giur. cost.*, n. 5, 2009, p. 3620 ss.; G.F. Scoca, *Elezioni politiche e tutela giurisdizionale*, in *Giur. cost.*, n. 5, 2009, p. 3613 ss.; F. Biondi, *Ancora sulle controversie attinenti al giudizio elettorale preparatorio*, in *Quad. cost.*, n. 1/2011, pp. 120-121.

costituzionale (sentenza n. 259/2009) aveva negato che vi fosse un vuoto di tutela nell'ordinamento: quei contenziosi avevano a oggetto un diritto, ma per la Cassazione la materia toccava alle Camere e il fatto che non volessero occuparsene era «solo» un problema d'interpretazione.

Frattanto, la legge n. 69/2009 aveva delegato il Governo, nell'ambito del riassetto del processo amministrativo, a prevedere per le controversie sugli atti dell'*iter* propedeutico alle elezioni politiche la giurisdizione esclusiva dei Tribunali amministrativi regionali e del Consiglio di Stato, che si occupavano già dei contenziosi sulle esclusioni di contrassegni e candidature per le elezioni amministrative, regionali ed europee; quella parte di delega, tuttavia, era stata lasciata scadere (pur essendo stati predisposti alcuni articoli in materia)³⁰ e il codice del processo amministrativo – d.lgs. 2 luglio 2010, n. 104, il cui Titolo VI è dedicato al «Contenzioso sulle operazioni elettorali» – non si occupa delle elezioni politiche.

Un nuovo intervento del giudice delle leggi – con la citata sentenza n. 48/2021³¹ – ha ritenuto, anche alla luce della prassi, che per le elezioni politiche mancassero disposizioni di legge in grado di assicurare un accesso tempestivo alla tutela giurisdizionale verso provvedimenti propedeutici ritenuti lesivi del diritto di elettorato passivo: come soluzione temporanea, la Corte ha ritenuto percorribile la via dell'azione di accertamento della pienezza del diritto di elettorato passivo davanti al giudice civile, pur auspicando il «necessario intervento del legislatore» per determinare «un rito *ad hoc*, che assicuri una giustizia pre-elettorale tempestiva», compatibile coi tempi stretti dettati dal procedimento preparatorio.

A seguito dell'emissione della sentenza del 2021, nella commissione Affari costituzionali del Senato era iniziata una discussione fruttuosa tra tutte le forze

³⁰ Sul punto v. P. TORRETTA, *Verifica dei poteri e Stato costituzionale. Saggio sull'articolo 66 della Costituzione*, Aracne, Roma, 2012, p. 187 ss. e G. MAESTRI, *I simboli della discordia. Normativa e decisioni sui contrassegni dei partiti*, Giuffrè, Milano, 2012, p. 331 ss.

³¹ Su Corte cost., 24 febbraio - 26 marzo 2021, n. 48 (pres. Coraggio, rel. e red. Zanon), oltre al contributo citato alla nota n. 5, v. almeno G. Tarli Barbieri, *La necessaria ed auspicabile riforma della disciplina del contenzioso elettorale preparatorio riferito alle elezioni politiche a seguito della sent. 48/2021 della Corte costituzionale*, in *Consulta Online*, n. 2, 2021, pp. 658-672; M. Armanno, *La garanzia dell'elettorato passivo: Corte costituzionale e Parlamento (ancora) alla ricerca di strumenti adeguati di tutela giurisdizionale*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 3, 2021, pp. 103-134; M. Mancini, *Tre manifesti a Palazzo della Consulta, Roma: la Corte traccia la via, del legislatore e dei giudici l'onere di percorrerla (a margine della sentenza n. 48 del 2021)*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2021, pp. 409-430; A. Saitta, *Alla ricerca del giudice delle controversie pre-elettorali: la Corte completa il rammendo per coprire l'inerzia del legislatore*, in *Giur. cost.*, n. 2, 2021, pp. 631-640; A. Pisaneschi, *Gli effetti della sentenza n. 48 del 2021 della Corte costituzionale sulla tutela giurisdizionale elettorale: brevi considerazioni*, *ivi*, pp. 640-652; G. Delledonne, *Procedimento elettorale preparatorio, elezioni politiche e tutela giurisdizionale: chiarimenti, discontinuità e problemi aperti*, *ivi*, pp. 652-661.

politiche: si erano riprese e riviste le disposizioni non inserite nel 2010 nel codice del processo amministrativo, dando così corpo al rito specifico auspicato dal giudice delle leggi³². L'atto preparatorio ritenuto lesivo, in particolare, sarebbe stato impugnabile entro due giorni presso il TAR del Lazio (sede di Roma), con relativa udienza e l'emissione della sentenza entro i due giorni successivi, prevedendo anche la possibilità dell'ulteriore impugnazione presso il Consiglio di Stato entro i medesimi termini: per evitare che le sentenze – di conferma dell'esclusione o di riammissione – arrivassero poco prima del voto, si era pensato di riallungare di cinque giorni i tempi del procedimento elettorale preparatorio (accorciati invece nel 1976). Il progetto di legge è stato approvato dal Senato nella XVIII legislatura, ma non ha completato il suo percorso alla Camera; nella legislatura attuale il testo è stato ripresentato a Palazzo Madama³³, ma – mentre si scrive – non ha ancora iniziato il suo percorso, a dispetto della sua importanza fondamentale per garantire piena tutela al diritto di elettorato passivo.

3.5. *Equilibrio di genere: una rinnovata attenzione necessaria*

Non si può trascurare, infine, la necessità di prestare attenzione all'*equilibrio di genere* nell'offerta elettorale, sul presupposto che questo possa concorrere a produrre – pur nel rispetto delle scelte del corpo elettorale – una composizione delle assemblee parlamentari il meno possibile squilibrata³⁴.

In base all'art. 51, comma 1 Cost., così come modificato dalla legge costituzionale n. 1/2003³⁵, «[t]utti i cittadini dell'uno o dell'altro sesso possono accedere agli uffici

³² Sul punto si rinvia a G. Maestri, *Le norme su simboli, liste, firme e quorum all'esame del Parlamento*, in *Isimbolidelladiscordia.it*, 1° novembre 2021.

³³ Atto Senato, disegno di legge n. 150 (a firma di Dario Parrini, nel 2021 presidente della I Commissione).

³⁴ Sul tema v. almeno le monografie di A. D'Aloia, *Eguaglianza sostanziale e diritto diseguale. Contributo allo studio delle azioni positive nella prospettiva costituzionale*, Cedam, Padova, 2002; M. D'Amico, *Il difficile cammino della democrazia paritaria*, Giappichelli, Torino, 2011; F. Abbondante, *Democrazia paritaria e partecipazione politica. Alla ricerca di un equilibrio fra pari opportunità ed eguaglianza sostanziale*, Jovene, Napoli, 2013; S. Leone, *L'equilibrio di genere negli organi politici. Misure promozionali e principi costituzionali*, Franco Angeli, Milano, 2013; G. Maestri, *L'ordinamento costituzionale italiano alla prova della democrazia paritaria*, Roma TrE-Press, Roma, 2018; M.G. Rodomonte, *L'eguaglianza senza distinzioni di sesso in Italia. Evoluzioni di un principio a settant'anni dalla nascita della Costituzione*, Giappichelli, Torino, 2018, p. 93 ss., nonché A. Falcone (a cura di), *Verso una democrazia paritaria. Modelli e percorsi per la piena partecipazione delle donne alla vita politica e istituzionale*, Giuffrè, Milano, 2011.

³⁵ Su cui v. almeno E. Rossi, *Legge costituzionale 30 maggio 2003, n. 1*, in G. Branca, A. Pizzorusso (diretto da), *Commentario della Costituzione (Leggi costituzionali e di revisione costituzionale 1994-2005)*, Zanichelli-II Foro italiano, Bologna-Roma, 2006, pp. 443-492 e R. Bin, G. Brunelli, A.

pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge» e «[a] tale fine la Repubblica promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini». La modifica del testo ha concorso a voltato pagina rispetto a un primo orientamento della Corte costituzionale (sentenza n. 422/1995³⁶), che aveva ritenuto il sesso del tutto irrilevante giuridicamente in materia di elettorato passivo e candidabilità, giudicando illegittima – anche perché «irrimediabilmente in contrasto con i principi che regolano la rappresentanza politica» – ogni forma di «quota di genere» allora prevista; le successive decisioni n. 49/2003³⁷, n. 4/2010³⁸ e n. 62/2022³⁹ hanno dimostrato un approccio diverso, favorevole a soluzioni volte a

Pugiotto, P. Veronesi (a cura di), *La parità dei sessi nella rappresentanza politica*, Giappichelli, Torino, 2003.

³⁶ Su Corte cost., 6-12 settembre 1995, n. 422 (pres. Baldassarre, rel. e red. Ferri) v. almeno U. De Siervo, *La mano pesante della Corte sulle «quote» nelle liste elettorali*, in *Giur. cost.*, n. 5, 1995, pp. 3268-3272; G. Brunelli, *Elettorato attivo e passivo (e applicazione estesa dell'illegittimità conseguenziale) in due recenti pronunce costituzionali*, ivi, pp. 3272-3283; G. Cinanni, *Leggi elettorali e azioni positive in favore delle donne*, ivi, pp. 3283-3293.

³⁷ Su Corte cost., 10-13 febbraio 2003, n. 49 (pres. Chieppa, rel. e red. Onida) v. almeno R. Romboli, *Nota a Corte cost. n. 49/2003*, in *Foro it.*, 2003, I, c. 1318; I. Nicotra, *La legge della Valle d'Aosta sulla «parità» passa indenne l'esame della Corte*, in *Quad. cost.*, n. 2, 2003, pp. 367-369; G. Brunelli, *Un overruling in tema di norme elettorali antidiscriminatorie*, in *Le Regioni*, n. 5, 2003, pp. 902-918; A. Deffenu, *Parità dei sessi in politica e controllo della Corte: un revirement circondato da limiti e precauzioni*, ivi, pp. 918-928; S. Mabellini, *Equilibrio dei sessi e rappresentanza politica: un revirement della Corte*, in *Giur. cost.*, n. 1, 2003, p. 372 ss.; G. Buonomo, *Sulle pari opportunità (elettorali) tra uomo e donna la Corte ci ripensa*, in *Dir. e giust.*, 2003, p. 31 ss.

³⁸ Su Corte cost., 15 dicembre 2009 - 14 gennaio 2010, n. 4 (pres. Amirante, rel. e red. Silvestri) v. almeno L. Califano, *L'assenso «coerente» della Consulta alla preferenza di genere*, in *Forum Quad. cost.*, 12 aprile 2010; L. Carlassare, *La legittimità della «preferenza di genere»: una nuova sconfitta della linea del governo contro la parità*, in *Giur. cost.*, n. 1, 2010, pp. 81-84; M. Olivetti, *La c.d. «preferenza di genere» al vaglio del sindacato di costituzionalità. Alcuni rilievi critici*, ivi, pp. 84-93; S. Leone, *La preferenza di genere come strumento per «ottenere, indirettamente ed eventualmente, il risultato di un'azione positiva»*, ivi, p. 93 ss.; G. Ferri, *Le pari opportunità fra donne e uomini nell'accesso alle cariche elettive e la «preferenza di genere» in Campania*, in *Le Regioni*, n. 4, 2010, pp. 902-915; M. Caielli, *La promozione della democrazia paritaria nella legislazione elettorale regionale: un altro «via libera» della Corte costituzionale*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1, 2010.

³⁹ Su Corte cost., 25 gennaio - 10 marzo 2022, n. 62 (pres. Amato, rel. e red. De Pretis), oltre al contributo citato alla nota n. 5, v. almeno S. Gardini, *L'effettività del principio di parità di genere nell'accesso alle cariche elettive nei piccoli comuni (nota a Corte cost., 25 gennaio 2022, n. 62)*, in *Giustizia Insieme*, 5 maggio 2022; G. Campeggio, *Il pieno riconoscimento del principio della parità di genere alla vita politica anche nei piccoli comuni*, in *Amministrazione in Cammino*, 26 maggio 2022; T. Groppi, *Il (ri-)equilibrio di genere alla prova della nuova «stagione» della giustizia costituzionale italiana. Il caso dei piccoli comuni*, in *Federalismi.it*, n. 15, 2022; L. Lorello, *La Corte definisce un altro tassello per l'effettività del principio delle pari opportunità. La sentenza n. 62 del 2022*, *Consulta Online*, 3, 2022, pp. 1230-1240; G. Casavecchia, *Parità di genere e «rime possibili» nel giudizio sulla legislazione elettorale dei Comuni con meno di 5.000 abitanti*, in *Piemonte delle autonomie*, n. 2, 2022; R. Vassallo, *La sentenza della Corte costituzionale n. 62 del 2022 e il principio*

promuovere il riequilibrio di genere nella rappresentanza politica, senza per questo predeterminare l'esito delle elezioni.

Su tali basi, all'interno della proposta di un sistema elettorale proporzionale occorre prevedere alcuni congegni volti a rendere più equilibrata la rappresentanza parlamentare dal punto di vista del genere. Richiamando la Raccomandazione Rec(2003)3 del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa del 12 marzo 2003⁴⁰, in base alla quale «la rappresentazione di ciascuno dei due sessi nel seno di un organismo di decisione nella vita politica o pubblica non deve essere inferiore al 40%», si può ritenere ragionevole prevedere che all'interno di ogni lista ciascun «genere» – o «sesso», qualora si voglia fare riferimento al solo dato riconosciuto dalle norme in materia di anagrafe e stato civile – debba essere rappresentato almeno in misura del 40% delle persone candidate o, al contrario, non possa essere rappresentato in misura superiore al 60%, con relative sanzioni – dalla riduzione della lista alla sua esclusione – in caso di violazione della norma.

Tale quota non sarebbe in grado, di per sé, di predeterminare l'elezione di alcun soggetto, dal momento che il sistema proposto non si basa su «liste bloccate» (visti anche i ricordati dubbi circa la loro costituzionalità), ma contempla l'espressione di un voto di preferenza. Questo, in particolare, potrebbe seguire il modello della «doppia preferenza di genere»: chi vota resterebbe libero di non indicare alcuna persona candidata o di indicarne solo una, ma qualora ne indicasse due, queste dovrebbero essere di genere diverso, pena l'annullamento della seconda preferenza.

Qualora, invece, si dovesse optare per una ripartizione proporzionale dei seggi tra gruppi di persone candidate sotto il medesimo contrassegno che si affrontano in collegi uninominali, si potrebbe prevedere soltanto una quota di genere di cui chiedere il rispetto a livello circoscrizionale (anche se in quel caso sarebbe difficile configurare, in caso di mancato rispetto, sanzioni meno impattanti della riconsiderazione della lista): non ci sarebbe spazio per meccanismi di riequilibrio in sede di espressione del voto, essendo la competizione articolata in collegi uninominali.

3. Conclusioni, guardando il cantiere

di parità di genere nelle elezioni comunali, in *Nuove autonomie*, n. 3, 2022; G. Sulpizi, *La materia elettorale come laboratorio per la parità di genere: lente di ingrandimento della concezione antisubordinazione*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 3, 2023.

⁴⁰ Council of Europe, *Recommendation of the Committee of Ministers to member states on balanced participation of women and men in political and public decision making*, Rec(2003)3, 12 March 2003 - <https://rm.coe.int/1680519084>.

Le questioni considerate nel paragrafo precedente, nell'opinione di chi scrive, non sono meno rilevanti della determinazione dei vari elementi che delineano il sistema elettorale. Lo stesso può dirsi, peraltro, di due temi parimenti delicati dal punto di vista dell'elettorato attivo: da un lato il voto degli italiani residenti all'estero, che dopo la sua introduzione (con le leggi costituzionali n. 1/2000 e 1/2001 e la legge n. 459/2001) ha puntualmente suscitato riflessioni e non di rado perplessità per vari profili critici via via messi in luce dalla dottrina⁴¹; dall'altro la questione annosa del voto ai "fuori sede", sperimentato – con significative limitazioni – nel 2024 (per le elezioni europee) e nel 2025 (per i *referendum* dell'8-9 giugno)⁴², oggetto di una proposta di legge d'iniziativa popolare⁴³ che ha superato lo "scoglio" della raccolta firme, ma attende tuttora di essere assegnata alla competente commissione del Senato.

È assai probabile che le discussioni e le polemiche legate alla definizione del sistema elettorale, e in particolare della formula (incluse le riflessioni in materia di liste e preferenze cui si è dedicato il secondo paragrafo), trovino maggiore attenzione rispetto agli altri aspetti trattati in questo scritto: proprio come in un progetto edilizio, è facile che ci si concentri su alcuni elementi – a volte effettivamente importanti, a volte soprattutto visibili – senza dedicare lo stesso sguardo attento ad altri ugualmente essenziali per la buona riuscita del cantiere.

Proprio l'evocata immagine del cantiere, a ben guardare, appare particolarmente adatta al tema delle modifiche alla legge elettorale. Proprio come un cantiere, infatti, esso comporta progetti, confronti (non sempre costruttivi), proposte di aggiustamento e segnalazioni di priorità, necessità di interruzioni e sollecitazioni a fare in fretta per il rispetto di determinate scadenze (in questo caso, se non vengono rispettate – perché la legislatura si conclude a lavoro non finito – non prevedono sanzioni, ma "semplicemente" il voto con il sistema precedente, potenzialmente meno gradito), così come prevede una suddivisione dei ruoli nel procedimento di costruzione delle nuove, possibili regole per trasformare i voti in seggi⁴⁴. Le prossime settimane, dunque, si

⁴¹ Si veda il recente volume di D. Paris, *Il diritto di voto preso sul serio. La partecipazione dei cittadini residenti all'estero alle elezioni politiche*, Bocconi University Press, Milano, 2025.

⁴² Sul tema v. almeno I. Tantulli, *Il voto degli studenti fuori sede alle Europee: una sperimentazione estendibile?*, in *Federalismi.it*, n. 23, 2024 e A. De Nicola, *La sperimentazione del voto fuori sede. Atto II*, ivi, 9 aprile 2025.

⁴³ Atto Senato n. 1760.

⁴⁴ Così, volendo continuare la metafora, c'è chi – tecnico o politico – progetta la struttura, chi si occupa dei dettagli, chi chiede modifiche (di solito a proprio vantaggio) e chi le respinge (perché le ritiene impraticabili o troppo onerose) e chi si occupa della "manovalanza" di vario livello (presentando emendamenti o limitandosi a votare); naturalmente, come in ogni cantiere che si rispetti, intorno non si contano gli *umarell*, vale a dire gli osservatori dei lavori in corso (in questo caso molto spesso ricchi di conoscenza e/o di esperienza, ma non sempre) che commentano con piacere le idee

presentano ricche di opportunità per chi guarda con interesse al fenomeno elettorale e alla sua regolazione: è lecito augurarsi che il tempo in arrivo sia speso bene, a prescindere da ogni – legittimo – interesse di parte. Possibilmente cercando di non perdere di vista la lezione, per cui lo «scopo immediato dell'elezione [...] è quello della scelta dei migliori sotto il riguardo della loro capacità politica»: tale scelta comprensibilmente avviene «anche in considerazione della consonanza di opinioni politiche fra elettore ed eletto», ma comunque avendo fermo lo scopo di «assicurare [...] altresì la più completa e precisa enucleazione dei vari interessi e tendenze esistenti nel popolo delle quali si ritenga utile la rappresentanza nelle assemblee elettive»⁴⁵.

in campo e le soluzioni proposte o adottate, condividendole o contestandole con dovizia di argomentazioni.

⁴⁵ C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, tomo I, X ed., Cedam, Padova, 1991, pp. 440-441.