dirittifondamentali.it

Dirittifondamentali.it - Fascicolo 2/2026
Data di pubblicazione – 31 luglio 2026

Alcune riflessioni sulla discrezionalità del legislatore alla luce della "intelligibilità" del sistema elettorale *

di
Lara Trucco**

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. La "conoscibilità soggettiva" del sistema. – 3. Segue. La dinamica applicativa del voto di preferenza dello *Stabilicum III*. – 4. Segue. Ipotesi di simulazioni convenzionali del voto preferenziale. – 5. La "conoscibilità oggettiva" del sistema elettorale. La "conoscibilità previsionale". – 6. Segue. La "radicale oscurità" semantico-testuale. – 7. Segue. La "radicale oscurità" sistemico-funzionale. – 8. Il "principio di stabilità elettorale" a Strasburgo (*une esquisse*).

1. Premessa

Il presente contributo intende indagare il tema della "intelligibilità" del sistema di voto, collocandolo nel più ampio quadro dei meccanismi elettorali attraverso i quali prende forma la rappresentanza politica[1].

Da questo angolo visuale, l'attenzione sarà focalizzata sul sistema elettorale vigente (il c.d. "*Rosatellum-bis*")[2] e sulla proposta di riforma attualmente in discussione (il

* Il presente contributo costituisce la rielaborazione aggiornata al 31 luglio 2026 della relazione dell'Autrice al Convegno internazionale dal titolo "*La crisi della democrazia costituzionale negli ordinamenti nazionali ed europeo: cause e correttivi*", svoltosi a Cassino il 29 e 30 aprile 2026.

**Professoressa ordinaria di Diritto costituzionale – Università di Genova

[1] Si avverte che i riferimenti dottrinali richiamati nel presente scritto non hanno carattere esaustivo, considerata l'ampiezza della bibliografia ormai disponibile sui diversi profili della materia affrontata, come testimonia, tra l'altro, la ricchezza dei riferimenti bibliografici riportati nell'apparato che accompagna le singole pronunce reperibili sulla Rivista telematica *Consulta OnLine*.

[2] Trattasi, per la precisione, del sistema elettorale introdotto dalla legge 3 novembre 2017, n. 165, recante "*Modifiche al sistema di elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. Delega al Governo per la determinazione dei collegi elettorali uninominali e plurinominali*"; in attuazione della

c.d. "*Stabilicum III*")[3], col proposito di svolgere alcune considerazioni estensibili, almeno in parte, anche ad altre tipologie di consultazioni elettorali. Del concetto stesso di "intelligibilità" rileveranno, in particolare, due versanti interconnessi: un primo, di carattere "soggettivo" (cfr., *infra*, §§ 2 ss.), riguarda la possibilità per gli elettori di (ri)conoscere le persone che, per effetto del proprio voto, potrebbero essere chiamate a comporre la rappresentanza parlamentare; ed un secondo, di tipo "oggettivo" (cfr., *infra*, §§ 5 ss.), relativo alla comprensibilità delle modalità attraverso le quali il voto espresso concorre alla distribuzione dei seggi e, per questa via, alla composizione politica delle Camere.

Sarà, pertanto, assumendo tale duplice prospettiva, considerata anche nel più ampio orizzonte sovranazionale qui soltanto accennato (cfr., *infra*, § 8), che ci si propone di svolgere qualche riflessione sulla possibilità che l'"intelligibilità" così intesa assuma un autonomo rilievo sul piano costituzionale, concorrendo, per questa via, alla definizione dei limiti della discrezionalità del legislatore in materia.

2. La "conoscibilità soggettiva" del sistema

Nel portare ora l'attenzione sul versante soggettivo-personale della conoscibilità, fondamentale è la storica sentenza n. 1 del 2014, nella quale la declaratoria

delega contenuta nell'art. 3 della legge i collegi elettorali furono determinati con d.lgs. 12 dicembre 2017, n. 189.

[3] Cfr., anzitutto, la proposta di legge A.C. 2822 (*Bignami ed altri*), presentata alla Camera dei deputati il 26 febbraio 2026, recante "Modifiche al testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, in materia di elezione della Camera dei deputati, e al testo unico di cui al decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533, in materia di elezione del Senato della Repubblica" (*"Stabilicum I"*). Ad essa ha fatto seguito il nuovo testo dell'A.C. 2822, recante "Disposizioni in materia di elezioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica", proposto dai relatori il 27 maggio 2026 e successivamente adottato come testo base dalla I Commissione Affari costituzionali (*"Stabilicum II"*). A seguito dell'esame delle proposte emendative, la Commissione ha concluso, il 24 giugno 2026, l'esame in sede referente, conferendo ai relatori il mandato a riferire favorevolmente all'Assemblea sul testo risultante dalle modifiche approvate, confluito nell'A.C. 2822-A, sul quale la discussione in Assemblea è iniziata il 26 giugno 2026. Il testo, ulteriormente modificato nel corso dell'esame in Assemblea, è stato approvato dalla Camera dei deputati il 16 luglio 2026 e trasmesso al Senato della Repubblica: si precisa che è a tale ultima formulazione – ad alle proposte emendative concernenti, in particolare, l'introduzione del voto preferenziale di cui si discute – che si farà riferimento nel prosieguo (denominando il testo come "*Stabilicum III*").

d'illegittimità costituzionale dell'allora c.d. "legge Calderoli" [4] trovò uno dei suoi principali fondamenti proprio nella constatata impossibilità per gli elettori di conoscere effettivamente le persone alle quali il proprio voto avrebbe potuto consentire di accedere alla rappresentanza parlamentare[5]. Il principio trovò, in seguito, un'ulteriore e significativa occasione di consolidamento nell'altrettanto nota sentenza n. 35 del 2017, nella quale il diverso sistema delineato dal c.d. "*Italicum*"[6] superò, sotto questo specifico profilo, il vaglio di costituzionalità, in quanto caratterizzato, a differenza di quello precedentemente censurato, da meccanismi idonei ad assicurare la «preventiva conoscibilità da parte degli elettori» dei singoli candidati[7].

Risulta, dunque, confermata una linea giurisprudenziale nella quale la conoscibilità personale dei candidati si configura come condizione funzionale all'effettività della scelta dell'elettore, venendovi pertanto in rilievo la possibilità, al di là di esprimere una qualche preferenza (c.d. "voto preferenziale"), di individuare preventivamente, entro una cerchia ragionevolmente circoscritta, le persone sulle

[4] Si tratta della legge 21 dicembre 2005, n. 270, recante "Modifiche alle norme per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica".

[5] La censura investì, infatti, allora la vigenza delle "liste bloccate" nell'ambito di un sistema elettorale nel quale la predeterminazione dapprima delle (pluri)candidature e, quindi, dell'ordine degli eletti da parte delle forze politiche, unita all'ampiezza delle liste (c.d. "lenzuola"), ostacolava una sufficiente conoscenza degli stessi candidati, al punto «da alterare per l'intero complesso dei parlamentari il rapporto di rappresentanza fra elettori ed eletti» (§ 5.1.). Cfr., *ex multis*, sul punto, A. RAUTI, *I sistemi elettorali dopo la sentenza costituzionale n. 1 del 2014*, ESI, Napoli, 2014, *passim*; e S. LIETO, P. PASQUINO, *La Corte costituzionale e la legge elettorale: la sentenza n. 1 del 2014*, in Forum di Quaderni costituzionali, 26 marzo 2014 (spec. § 3); nonché, per diverso ma connesso profilo, G. D'AMICO, *Azione di accertamento e accesso al giudizio di legittimità costituzionale*, ES, Napoli, 2019, *passim*.

[6] Si tratta della legge 6 maggio 2015, n. 52, recante «Disposizioni in materia di elezione della Camera dei deputati».

[7] Come chiarito dallo stesso giudice costituzionale, il sistema elettorale previsto dalla legge n. 52 del 2015 si discostava da quello previgente per tre aspetti essenziali «le liste sono presentate in cento collegi plurinominali di dimensioni ridotte, e sono dunque formate da un numero assai inferiore di candidati; l'unico candidato bloccato è il capolista, il cui nome compare sulla scheda elettorale (ciò che valorizza la sua preventiva conoscibilità da parte degli elettori); l'elettore può, infine, esprimere sino a due preferenze, per candidati di sesso diverso tra quelli che non sono capilista» (§ 11.2). Più ampiamente sulla pronuncia, sia consentito rinviare a L. TRUCCO, *"Sentenza Italicum": la Consulta tra detto, non considerato e lasciato intendere*, in Consulta OnLine, Studi 2017/I, 149 ss.

dirittifondamentali.it

quali il proprio voto è suscettibile di produrre effetti ai fini dell'elezione (c.d. "personalizzazione del voto").

Ebbene, se si guarda attraverso questa lente alla disciplina vigente ed alle prospettive della sua riforma, emerge un quadro non privo di elementi problematici.

Nel *Rosatellum-bis* è, infatti, la componente uninominale a rendere immediatamente identificabile almeno uno dei candidati alla rappresentanza parlamentare[8]; sicché la sua eliminazione nella proposta di riforma approvata in prima lettura dalla Camera dei deputati riporta in primo piano il problema della conoscibilità soggettiva, tanto più in ragione del permanere del meccanismo delle pluricandidature e del voto blindato. Più nello specifico, nel testo originario dello *Stabilicum III* (attualmente in discussione al Senato), il sistema conserva una struttura interamente imperniata su liste bloccate, epperò, nei collegi plurinominali la relativa criticità risulta almeno in parte attenuata dalla ridotta estensione delle liste, composte da un numero di candidati variabile da due a sei, i cui nominativi possono pertanto ritenersi agevolmente conoscibili dall'elettore. Diversa – ed è questo il punto – si presenta invece la situazione con riguardo alle candidature inserite nelle liste destinate all'eventuale attribuzione dei seggi premiali: la previsione di elenchi comprendenti, rispettivamente, settanta candidati per la Camera e trentacinque per il Senato, la cui elezione può avvenire "in blocco", ripropone, infatti, anche al di là delle difficoltà connesse alla sua rappresentazione grafica sulla scheda elettorale[9], il già richiamato modello delle c.d. "liste lenzuola" censurato dal giudice costituzionale (v. *supra*).

[8] Per una ricostruzione complessiva del c.d. "*Rosatellum-bis*" e delle diverse problematiche ad esso sottese si veda P. Costanzo, A. Ruggeri, L. Trucco (a cura di), *Elezioni politiche 2018: come funziona il Rosatellum bis. Il sistema elettorale spiegato dagli esperti*, Wolters Kluwer-UTET, Milano, 2018, con scritti, oltre che dei curatori, di G. Buonomo, N. Canzian, N. Lupo, P. Passaglia, A. Rauti, G. Serges, G. Tarli Barbieri e G.E. Vigevani.

[9] Il testo attuale prevede, infatti, che, fermo restando il limite massimo di cinque candidature nei collegi plurinominali, il candidato inserito in una lista circoscrizionale ai fini dell'eventuale attribuzione del premio debba essere candidato, nella lista collegata, in almeno un collegio plurinominale della medesima circoscrizione, potendo quindi figurare come capolista, ma anche essere collocato in una posizione successiva, purché, in quest'ultimo caso, tutti i candidati che lo precedono nella medesima lista di collegio siano a loro volta inseriti nelle liste

Vero è, peraltro, che detta criticità risulta almeno in parte attenuata dalla previsione, introdotta nel corso dell'esame parlamentare e poi confluita nel testo approvato dalla Camera, secondo cui ciascun candidato inserito nella lista destinata all'eventuale attribuzione del premio deve essere candidato anche in almeno un collegio plurinominale, risultando tale meccanismo idoneo ad accrescere in qualche misura la preventiva visibilità sul territorio delle candidature e, dunque, la conoscibilità personale dei singoli candidati[10]; Il fatto è, però, che esso incide solo parzialmente sul nucleo della criticità evidenziata, per cui, a sua volta, potrebbe verosimilmente non bastare a ricondurre il meccanismo premiale entro quel paradigma di effettiva conoscibilità personale delle candidature valorizzato dalla giurisprudenza costituzionale. Se si adotta una prospettiva realistica, infatti, ci si avvede di come l'elettore, pur venendo così posto nelle condizioni di identificare direttamente i candidati presenti nel proprio collegio, continua, però, a non poter conoscere i potenziali eletti per effetto dell'attribuzione del premio, tanto

---

circoscrizionali per il premio. Ora, poiché il numero dei candidati riportati sulla scheda elettorale è destinato a variare in funzione della consistenza demografica del relativo collegio, occorrerebbe verificare in concreto se e in quale misura tutti i 105 candidati inseriti nelle liste premiali possano effettivamente trovare corrispondenza, come capilista (prima ancora che come candidati nei collegi plurinominali), nella rappresentazione offerta all'elettore sulla scheda, dipendendo, appunto, la situazione soprattutto dalle strategie di candidatura adottate dalle singole forze politiche e dalla concreta distribuzione dei candidati nei diversi collegi.
La difficoltà di tradurre graficamente un simile intreccio trova, del resto, un indice significativo nello stesso modello della parte interna della scheda di votazione riprodotto sia nel resoconto della seduta della Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati del 4 giugno 2026 (pp. 46 e 50), sia nel Dossier dell'Ufficio Studi della medesima Camera del 21 luglio 2026, "Disposizioni in materia di elezioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica" (p. 133), nel quale, all'interno del riquadro relativo alla lista premiale, compaiono indistintamente sei nominativi, secondo una rappresentazione che, pur avendo carattere evidentemente esemplificativo, non appare dunque idonea (v. *supra*) a restituire con immediatezza e chiarezza il concreto funzionamento del meccanismo.

[10] Cfr. A.C. 2822-A, "*Disposizioni in materia di elezioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica*", nel testo risultante dagli emendamenti approvati dall'Assemblea della Camera dei deputati e approvato il 16 luglio 2026, quindi trasmesso al Senato. In particolare, nel corso dell'esame in Assemblea è stata approvata una proposta emendativa, a prima firma Bignami, diretta a rafforzare il collegamento tra i candidati inseriti nelle liste circoscrizionali predisposte ai fini dell'attribuzione del premio di governabilità e le candidature nei collegi plurinominali, prevedendo la necessaria candidatura dei primi anche nelle liste territoriali, secondo le condizioni ivi stabilite. V., *amplius*, al riguardo, il Dossier dell'Ufficio Studi della Camera dei deputati del 13 aprile 2026, "*Modifiche al sistema di elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica - Volume II - Testo a fronte A.C. 2822*".

più che la contestuale candidatura territoriale non si accompagna alla possibilità di incidere sulla loro selezione attraverso l'espressione di un voto di preferenza[11].

È, pertanto, detto ancora altrimenti, sotto questo profilo che, ove la disciplina fosse sottoposta a scrutinio di costituzionalità, si tratterebbe di verificare se la maggiore conoscibilità assicurata dalla contestuale candidatura territoriale dei candidati inseriti nelle liste premiali possa ritenersi di per sé sufficiente a preservare quell'effettività della scelta dell'elettore valorizzata dalla giurisprudenza costituzionale, nonostante la permanenza di liste bloccate di dimensioni particolarmente estese e la conseguente difficoltà di identificare preventivamente l'insieme delle persone candidate ad accedere alla rappresentanza parlamentare per effetto dell'attribuzione del premio.

3. Segue. La dinamica applicativa del voto di preferenza dello *Stabilicum III*

Alla luce di quanto sin qui osservato, si vuole ora esaminare più da vicino la concreta dinamica applicativa del voto di preferenza nella possibile "versione III" dello *Stabilicum*[12].

Il punto di partenza del ragionamento è dato, dunque, come si diceva, dalla riserva del primo seggio conseguito da ciascuna lista nel singolo collegio plurinominale al relativo capolista e, correlativamente, dal fatto che il voto di preferenza sarebbe destinato a divenire immediatamente decisivo soltanto (per il secondo se non parimenti eletto nella lista premiale, o comunque) per, eventualmente, i successivi seggi ottenuti dalla medesima lista nel collegio. Da cui la conseguenza che la consistenza della componente parlamentare individuata mediante preferenza

[11] V. Camera dei deputati, Assemblea, seduta n. 689 del 14 luglio 2026, nel corso dell'esame dell'A.C. 2822-A, in cui è stata respinta, a scrutinio segreto, con 187 voti favorevoli e 188 contrari, la proposta emendativa a firma Bignami, Romano e Cesa, sulla quale i relatori e il Governo avevano espresso parere favorevole, volta a introdurre, accanto al capolista bloccato, la possibilità per l'elettore di esprimere fino a tre voti di preferenza per gli altri candidati della lista.

[12] Si precisa che il riferimento è al possibile ulteriore testo della proposta, risultante dall'eventuale introduzione del voto di preferenza nel corso dell'esame al Senato: ed infatti, nel testo approvato dalla Camera dei deputati il 16 luglio 2026 e trasmesso al Senato (A.S. 1971), tale meccanismo non figura, essendo stata respinta nel corso dell'esame presso la Camera la proposta emendativa volta a introdurlo (cfr., *supra*, le note che precedono).

finirebbe per dipendere dal numero dei seggi ottenuti da ciascuna lista anche dagli scorrimenti determinati dalle proclamazioni premiali[13].

Prima ancora di procedere a eventuali stime quantitative, è pertanto opportuno considerare le diverse strategie che le forze politiche potrebbero adottare nella formazione delle candidature, poiché proprio tali strategie sarebbero destinate a incidere sull'ampiezza dello spazio concretamente riservato alla scelta personale dell'elettore. Così, secondo una prima prospettazione, le forze politiche potrebbero essere indotte a candidare ciascun candidato inserito nelle liste circoscrizionali per il premio in un solo collegio plurinominale; di tal ché, in questo caso, risulterebbe rafforzata la posizione del candidato preventivamente selezionato dal partito e, più in generale, delle candidature collocate nelle posizioni apicali delle liste. Secondo una diversa ipotesi, invece, le medesime forze politiche potrebbero scegliere di candidare ciascun candidato inserito nelle liste circoscrizionali per il premio non in uno soltanto, ma, al limite, in tutti e cinque i collegi plurinominali consentiti; per cui, ove il premio fosse attribuito, la prevalenza della proclamazione nella lista premiale renderebbe disponibili i seggi conseguiti nei collegi plurinominali (fino a cinque nell'ipotesi massima) consentendone l'attribuzione ai candidati successivi secondo l'ordine risultante dalle preferenze espresse dagli elettori.

Da ciò, pertanto, deriva che la candidatura unica limiterebbe la possibilità di scorrimento delle graduatorie fondate sulle preferenze, sicché la scelta dell'elettore diverrebbe efficace soltanto dopo che abbia già operato quella preventiva del partito: si avrebbe, in tal senso, un "voto preferenziale blindato"; là dove, invece, la candidatura plurima rafforzerebbe ulteriormente la posizione del candidato selezionato dalla forza politica, ma, proprio in ragione della possibile

[13] Si avverte che quanto descritto ha natura meramente eventuale, dipendendo da una lunga (e per più versi imperscrutabile) serie di fattori riconducibili alle strategie di candidatura effettivamente adottate ed ai risultati elettorali conseguiti, tra cui le strategie di formazione e di collocazione delle candidature, anche in funzione del riequilibrio di genere; il numero e la distribuzione delle candidature plurime effettivamente utilizzate; il numero delle liste ammesse al riparto; in caso, poi, di attribuzione del premio, il numero delle proclamazioni nelle liste premiali in grado di determinare il conseguente scorrimento delle graduatorie nei collegi plurinominali; nonché, non in ultimo, la consistenza del consenso dalle medesime liste ottenuto, solo per citarne alcuni.

moltiplicazione dei seggi resi disponibili dalla prevalenza della proclamazione premiale, amplierebbe contestualmente lo spazio entro il quale le preferenze possono produrre effetti selettivi, avendosi a che fare allora con un "voto blindato preferenziale".

Ad ogni modo, ciò che se ne ricava è un paradosso solo apparente: tanto il ricorso alle candidature plurime (che potrebbe ampliare, in via indiretta e successiva, l'incidenza delle preferenze espresse dagli elettori attraverso l'aumento degli scorrimenti conseguenti alla prevalenza della proclamazione nella lista premiale) quanto, all'opposto, la scelta di non farvi ricorso (idonea a restringere lo spazio concretamente riservato alla selezione preferenziale e a rafforzare il peso dei capilista) confermerebbero comunque il sostanziale monopolio delle forze politiche nella formazione della rappresentanza politica. E ciò tanto più considerando che l'effettiva capacità selettiva del voto di preferenza rimarrebbe comunque condizionata dal numero dei seggi concretamente conseguiti dalla lista nel singolo collegio, dato che ove questi fossero limitati ai soli posti occupati dai capilista, o comunque esauriti dalle candidature collocate nelle prime posizioni, lo spazio riservato alla scelta preferenziale dell'elettore finirebbe, di fatto, per risultare compresso, se non del tutto neutralizzato.

4. Segue. Ipotesi di simulazioni convenzionali del voto preferenziale

Alla luce di quanto osservato, assumendo quale parametro meramente orientativo, sulla base di una proiezione dei risultati delle elezioni del 2022, indistintamente tra Camera e Senato, una quota iniziale di parlamentari individuati mediante preferenza nell'ordine del 15-20% (corrispondente, in termini assoluti, a circa 90-120 eletti), può non essere inutile, per farsi un'idea (solo) dell'impatto del meccanismo delle pluricandidature, procedere ad alcune simulazioni convenzionali, estremamente approssimative, volte a stimare quanti parlamentari potrebbero essere eletti sulla base del voto di preferenza qualora fosse approvata la "versione III" dello *Stabilicum*[14].

[14] Va chiarito, sul piano metodologico:

dirittifondamentali.it

a) Scenario di limitato ricorso alle pluricandidature (circa 10-20 casi)

In una prima ipotesi, può immaginarsi che le strategie seguite dalle forze politiche nella compilazione delle liste, unitamente alla concreta distribuzione territoriale del consenso, determinino un numero contenuto di contestuali proclamazioni, convenzionalmente quantificabile tra dieci e venti, con la conseguenza di una bassa incidenza degli scorrimenti derivanti dalle candidature premiali. In tal caso, agli eletti mediante preferenza già individuati in sede di prima attribuzione si aggiungerebbero soltanto i candidati subentranti per effetto dei corrispondenti scorrimenti. Poiché i 495 seggi estranei al circuito premiale si ripartirebbero, nella presente simulazione, tra eletti mediante preferenza e capilista bloccati, la composizione potrebbe pertanto essere rappresentata nei seguenti termini:

· tra 100 e 140 eletti mediante preferenza (pari a circa il 16,7 - 23,3% del Parlamento);

· tra 395 e 355 capilista bloccati (pari a circa il 65,8 - 59,2%)[15];

- che il parametro del 15-20% è assunto in termini meramente orientativi, sulla base di una proiezione della distribuzione del consenso registrata nelle elezioni politiche del 2022: non si tratta, pertanto, di una stima, per così dire, previsionale, bensì di un valore scelto in via convenzionale ed utilizzato al solo fine di individuare un ordine di grandezza della componente parlamentare che possa risultare selezionata mediante il voto di preferenza;
- che anche le tre ipotesi che prenderemo in considerazione – rispettivamente, di limitato, medio ed elevato ricorso alle candidature plurime – non intendono formulare previsioni: i valori utilizzati – 10-20, circa 53 (ovvero il 50%) e 80-100 scorrimenti – sono assunti convenzionalmente, al solo scopo di verificare come il progressivo incremento delle contestuali proclamazioni possa incidere sulla consistenza della componente parlamentare selezionata mediante voto di preferenza; e
- che i 105 seggi del circuito premiale corrispondono alla somma dei 70 seggi previsti per la Camera dei deputati e dei 35 previsti per il Senato; mentre i restanti 495 seggi sono qui considerati, ai soli fini della simulazione, come estranei al circuito premiale.

[15] Ed infatti:
- se gli eletti mediante preferenza sono 100, i capilista bloccati risultano pari a 395 (495 − 100);
- se gli eletti mediante preferenza sono 140, i capilista bloccati risultano pari a 355 (495 − 140).

Le percentuali del 65,8% e del 59,2% sono calcolate sull'intero Parlamento, composto da 600 membri:
- 395 : 600 = 65,8%;
- 355 : 600 = 59,2%.

Restringendo, invece, il denominatore ai soli 495 seggi non premiali, si ottiene:
- 395 : 495 = 79,8%;
- 355 : 495 = 71,7%.

Un analogo procedimento di calcolo sarà seguito anche nelle due successive simulazioni.

· 105 eletti nelle liste circoscrizionali premiali (pari al 17,5%).

Considerando soltanto i 495 seggi estranei al circuito premiale, la quota degli eletti mediante preferenza oscillerebbe tra il 20,2 e il 28,3%, mentre quella dei capilista bloccati diminuirebbe, correlativamente, dal 79,8 al 71,7%.

Si tratterebbe, dunque, di uno scenario nel quale il voto di preferenza, pur non rimanendo privo di concreta incidenza, continuerebbe a operare entro limiti relativamente circoscritti, lasciando la parte largamente prevalente dei seggi non premiali nella disponibilità dei capilista previamente individuati dalle forze politiche.

b) Scenario di medio ricorso alle candidature plurime (circa il 50% - pari all'incirca a n. 53 in valore assoluto, di scorrimenti)

In una seconda ipotesi, può assumersi, sempre in via meramente convenzionale, che le contestuali proclamazioni dei candidati inseriti nelle liste circoscrizionali premiali e nei collegi plurinominali riguardino circa la metà dei 105 candidati eletti nel circuito premiale, determinando così approssimativamente 53 scorrimenti delle graduatorie nei collegi plurinominali.

Ai parlamentari individuati mediante preferenza già in sede di prima proclamazione (quantificati, sulla base della richiamata proiezione, tra circa 90 e 120) si aggiungerebbero così ulteriori 53 eletti per effetto dei corrispondenti scorrimenti.

La composizione risulterebbe:

· tra 143 e 173 eletti mediante preferenza (pari a circa il 23,8-28,8% del Parlamento);

· tra 352 e 322 capilista bloccati (pari a circa il 58,7-53,7%);

· 105 eletti nelle liste circoscrizionali premiali (pari al 17,5%).

Con riguardo ai soli 495 seggi estranei al circuito premiale, gli eletti mediante preferenza rappresenterebbero circa il 28,9-34,9%, mentre i capilista bloccati diminuirebbero, correlativamente, dal 71,1 al 65,1%.

Anche in questo caso, pertanto, la componente bloccata conserverebbe un peso largamente maggioritario; tuttavia, gli scorrimenti prodotti dalle contestuali

proclamazioni renderebbero più consistente lo spazio riservato alla scelta personale degli elettori, evidenziando come la dinamica del circuito premiale possa riverberarsi, sia pure indirettamente, anche sulla composizione dei seggi assegnati nei collegi plurinominali.

c) Scenario di ricorso elevato alle candidature plurime (circa 80-100 scorrimenti)

In una terza ipotesi, può infine immaginarsi che le forze politiche collochino una parte considerevole dei candidati delle liste circoscrizionali premiali in collegi nei quali le rispettive liste presentino elevate probabilità di conseguire uno o più seggi. Ove tale strategia, unitamente alla distribuzione del consenso, producesse un numero particolarmente elevato di contestuali proclamazioni, convenzionalmente quantificabile tra ottanta e cento, gli scorrimenti assumerebbero un'incidenza assai più significativa.

La composizione potrebbe allora essere così rappresentata:

· tra 170 e 220 eletti mediante preferenza (pari a circa il 28,3-36,7% del Parlamento);

· tra 325 e 275 capilista bloccati (pari a circa il 54,2-45,8%);

· 105 eletti nelle liste circoscrizionali premiali (pari al 17,5%).

Limitando l'osservazione ai 495 seggi estranei al circuito premiale, poi, la quota degli eletti mediante preferenza si collocherebbe tra il 34,3 e il 44,4%, mentre quella dei capilista bloccati diminuirebbe, correlativamente, dal 65,7 al 55.6%.

Pertanto, in tale scenario, il voto di preferenza, pur restando distante da una posizione di prevalenza, verrebbe ad assumere un peso maggiore. Nello specifico, rileverebbe l'apparente paradosso di cui si è detto *supra*, derivante dal fatto che la proclamazione in blocco dei candidati inseriti nelle liste circoscrizionali premiali determinerebbe la "sblindatura" e "riconsegna" alla scelta preferenziale degli elettori di un certo numero di seggi nei collegi plurinominali.

Per concludere sul punto, dalle simulazioni rileva dunque come, anche nello scenario convenzionalmente più favorevole agli elettori, il voto di preferenza sia destinato a incidere soltanto su una parte della complessiva selezione della

dirittifondamentali.it

rappresentanza parlamentare: circostanza della quale, dunque, gli stessi dovrebbero poter essere adeguatamente consapevoli al momento del voto.

5. La "conoscibilità oggettiva" del sistema elettorale. La "conoscibilità previsionale"

Se il versante soggettivo della conoscibilità sin qui esaminato attiene all'individuazione delle persone destinate ad essere elette, quello oggettivo investe, invece, il diverso profilo della conoscibilità del meccanismo attraverso il quale il voto espresso si traduce in rappresentanza politica.

Da questo angolo visuale, il problema non è più se l'elettore sia posto nelle condizioni di conoscere *chi* verrà eletto, bensì se egli possa e debba comprendere *come* il sistema elettorale operi e secondo quali regole fondamentali il consenso espresso venga trasformato in seggi. A tale proposito, è possibile distinguere due diversi livelli di intensità della conoscibilità: il primo, più esigente, che può definirsi di "conoscibilità previsionale", riguarda la possibilità per l'elettore di prevedere gli effetti essenziali che il proprio voto è destinato a produrre sulla composizione dell'assemblea rappresentativa; il secondo, invece, meno intenso, di "conoscibilità funzionale", concerne la comprensibilità del funzionamento del sistema elettorale e, segnatamente, della logica attraverso la quale le scelte individuali si traducono in voti e i voti in seggi. Ed è, dunque, lungo questa progressione, dal livello "previsionale" a quello meno intenso della "funzionale", che occorre verificare se, e in quale misura, una simile esigenza possa assumere rilievo costituzionale quale limite alla discrezionalità del legislatore elettorale.

Muovendo dal lato più intenso, può osservarsi come la concezione di "conoscibilità previsionale", fondata, come si diceva, sull'esigenza che l'elettore sia posto nelle condizioni di prevedere gli effetti essenziali del proprio voto, possa, in prima approssimazione, trovare un argomento nella giurisprudenza costituzionale sviluppatasi in materia referendaria. È noto, infatti, che, a partire dalla sentenza n. 16 del 1978, la Consulta ha posto in stretta correlazione la libertà del voto con la consapevolezza della decisione, facendo discendere da tale premessa i noti requisiti

di chiarezza, univocità e omogeneità (coi relativi corollari) del quesito referendario, ulteriormente sviluppandoli nella propria giurisprudenza successiva[16].

Ora, la tentazione di estendere tale impostazione anche alla materia elettorale è indubbiamente forte, potendosi, infatti, prospettare una sorta di parallelismo in forza del quale, se nel *referendum* la libertà del voto in termini di consapevolezza del votante della propria scelta presuppone la piena intelligibilità dell'oggetto della decisione, anche nelle elezioni lo stesso dovrebbe essere posto nelle condizioni di prevedere gli effetti essenziali che la propria scelta può produrre sulla composizione dell'assemblea rappresentativa. Epperò, va subito osservato che un simile approccio non trova (almeno per il momento) fondamento nel vigente quadro costituzionale, in ragione fondamentalmente della diversa struttura e funzione dei due istituti, dal momento che mentre nel *referendum* il corpo elettorale è chiamato a pronunciarsi direttamente su un quesito normativo determinato secondo una logica binaria, nelle elezioni politiche, invece, la scelta dell'elettore non si esaurisce nell'approvazione o nel rigetto di un oggetto previamente definito, concorrendo, piuttosto, secondo una logica complessa articolantesi nelle varie componenti del sistema elettorale, alla formazione della rappresentanza politica.

A rendere ancor più problematica una simile trasposizione concorre, del resto, quella giurisprudenza della stessa Corte costituzionale che ha costantemente distinto le condizioni di esercizio del voto dagli effetti che discendono, una volta espressa la scelta dell'elettore, dall'applicazione del sistema elettorale, riconducendo questi ultimi nell'alveo di una estremamente ampia discrezionalità del legislatore (sentt. n. 43 del 1961 e n. 1 del 2014), anche nella prospettiva di

[16] Sul requisito dell'omogeneità del quesito e, più in generale, sul rapporto tra chiarezza della domanda referendaria e libertà di scelta dell'elettore, v., a partire da Corte cost., sent. n. 16 del 1978, *ex multis*, le successive sentt. nn. 27 e 28 del 1981, n. 47 del 1991, n. 25 del 2004, n. 12 del 2014, n. 6 del 2015, n. 26 del 2017, nonché, da ultimo, la sent. n. 10 del 2025, nelle quali la Corte ha progressivamente precisato ed al contempo consolidato i requisiti di semplicità e chiarezza, nonché univocità, omogeneità e riconducibilità del quesito a una «matrice razionalmente unitaria», funzionali ad assicurare una scelta libera e consapevole dell'elettore. In dottrina, v., in partic., M. Luciani-M. Volpi (a cura di), *Referendum. Problemi teorici ed esperienze costituzionali*, Laterza, Roma-Bari, 1992; G.M. SALERNO, *Il referendum*, Cedam, Padova, 1992; P. CARNEVALE, *Il referendum abrogativo e i limiti alla sua ammissibilità nella giurisprudenza costituzionale*, Cedam, Padova, 1997; nonché, più di recente, M. LUCIANI, *Troppo o troppo poco. La difficile abrogazione popolare delle leggi elettorali*, in *Giur. cost.*, 2020, 115 ss.

preservare quella componente di aleatorietà dell'esito connaturata alla libertà e, più ampiamente, alla democraticità della consultazione elettorale (sent. n. 4 del 2010). Né priva di rilievo, fatte le dovute differenze, può dirsi la sentenza n. 61 del 2022, nella quale la Corte, pronunciandosi sulla retroattività di una disciplina regionale incidente sulle elezioni comunali, ha valorizzato, in particolare, l'esigenza di tutela dell'affidamento in materia elettorale, censurando un intervento legislativo che, sotto l'apparente veste dell'interpretazione autentica, aveva in realtà modificato retroattivamente un aspetto decisivo del sistema, ossia la consistenza del premio di maggioranza.

6. Segue. La "radicale oscurità" semantico-testuale

Si vuole ora spostare l'attenzione dalla per l'innanzi esaminata "conoscibilità previsionale" verso quella che potrebbe considerarsi invece una "conoscibilità funzionale" dei meccanismi elettorali.

Un solido punto di avvio dell'analisi è dato dalla sentenza n. 110 del 2023 della Corte costituzionale[17], la quale, pur resa in materia affatto diversa da quella elettorale, assume particolare rilievo là dove riconduce al principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost. l'esigenza del rispetto di «standard minimi di intelligibilità» della normazione, sino a ricomprendere la stessa intelligibilità della legge tra i «requisiti minimi di razionalità dell'azione legislativa» e a censurare, per questa via, disposizioni affette da una «radicale oscurità», tale da determinare una «intollerabile incertezza nella loro applicazione concreta»[18].

[17] V., per tutti, P. COSTANZO, *Ancora un (notevole) avanzamento nella giustiziabilità del drafting legislativo (osservazioni minime a prima lettura di Corte cost. n. 110/2023)*, in *Consulta OnLine*, Studi 2023/II, 461 ss., il quale ravvisa l'«assoluta novità» della pronuncia nell'avere riconosciuto al difetto di intelligibilità della legge un'autonoma rilevanza costituzionale, superando la precedente necessità che il vizio linguistico ridondasse nella violazione di un diverso parametro costituzionale, mediante l'individuazione, da parte della Corte, nell'art. 3 Cost. e nel canone della ragionevolezza, di uno specifico parametro di sindacato della radicale oscurità normativa. Non è, peraltro, privo di significato ricordare che l'attenzione dell'A. per tali tematiche si colloca in un più ampio e risalente impegno scientifico sui problemi della qualità della normazione, essendo stato, tra l'altro, fondatore ed a lungo coordinatore dell'antesignano Dottorato di ricerca in "*Metodi e tecniche di formazione e valutazione delle leggi*".

[18] Merita, peraltro, di rilevarsi che, a sostegno di tale approdo, la Corte, nella decisione in questione richiama propri precedenti giurisprudenziali in cui l'esigenza di intelligibilità della

Nello specifico, due profili della decisione assumono, ai fini che qui rilevano, particolare importanza. Primo, la pronuncia collega l'intelligibilità della disciplina alla possibilità per i suoi destinatari di orientare consapevolmente le proprie «libere scelte d'azione», facendo affidamento su di un quadro normativo sufficientemente riconoscibile *ex ante*. Ciò che, ci si limita ad osservare, portato alle estreme conseguenze di un enunciato affetto da un'oscurità tanto radicale da non consentire l'estrazione di alcun significato normativo, finisce addirittura per porre in discussione la stessa possibilità di ravvisarvi una norma[19].

In secondo luogo, la Corte ha cura di distinguere la "radicale oscurità" dalla "fisiologica complessità" della normazione, osservando come «la complessità delle

normazione era già venuta in rilievo, sia pure in relazione a specifici settori e parametri costituzionali: v., in partic., la sent. n. 96 del 1981, in cui la questione si incentrava sull'«intellegibilità del precetto»; la sent. n. 185 del 1992, in cui si afferma, in particolare, che «vi sono requisiti minimi di riconoscibilità e di intellegibilità del precetto penale – che rappresentano anche, peraltro, requisiti minimi di razionalità dell'azione legislativa – in difetto dei quali la libertà e la sicurezza giuridica dei cittadini sarebbero pregiudicate»; la sent. n. 34 del 1995, che censura il legislatore per non avere «ricollegato la condotta doverosa a specifici adempimenti», finendo così per porre «il giudice nell'impossibilità di individuare nell'espressione utilizzata un nucleo stabile di sufficiente chiarezza e invariabilità»; la sent. n. 70 del 2013, in cui risulta critica una tecnica normativa «foriera di incertezza» per le possibili ricadute sul corretto esercizio delle funzioni amministrative; nonché, in materia di misure di prevenzione, le sentt. n. 177 del 1980 e n. 24 del 2019, nelle quali la sufficiente determinatezza della disciplina viene posta a presidio della riconoscibilità del precetto, della prevedibilità delle sue conseguenze e della delimitazione della discrezionalità delle autorità chiamate ad applicarlo. Né manca, nel percorso argomentativo seguito dalla Corte, il richiamo alla giurisprudenza comparata, evocandosi, da un lato, il *Conseil constitutionnel* francese, che riconosce all'accessibilità e all'intelligibilità della legge rango costituzionale, anche in funzione della tutela dell'eguaglianza e della prevenzione di applicazioni arbitrarie; e, dall'altro lato, il *Bundesverfassungsgericht* tedesco, che da tempo ricava dal principio dello Stato di diritto un mandato di "precisione" e "chiarezza normativa", funzionale tanto alla comprensibilità delle regole da parte dei destinatari quanto alla delimitazione dell'azione amministrativa e al controllo giurisdizionale.

[19] In questa prospettiva, v. A. RUGGERI, *La "radicale oscurità" delle leggi e il "riaccentramento" del giudizio di costituzionalità volto ad accertarla*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 2/2024, 143 ss., il quale osserva come, ove la «radicale oscurità» si traduca nell'impossibilità di estrarre dalla disposizione alcun significato, si sarebbe in presenza di un vizio di irrazionalità, prima ancora che di irragionevolezza, suscettibile di essere ricondotto alla nullità-inesistenza (ovvero ad una "invalidità in senso forte"). In tale ipotesi, l'assenza stessa di un significato normativo porrebbe, più radicalmente, il problema della possibilità di investire della questione la Corte costituzionale, chiamata a pronunciarsi su norme – e dunque su significati – e non su «non-norme». L'A. mette altresì in luce il paradosso derivante dal fatto che la radicale non-significanza dell'enunciato potrebbe essere accertata soltanto all'esito di quell'attività interpretativa che essa stessa finirebbe, in definitiva, per rendere impossibile (!).

materie che il legislatore si trova a regolare» possa esigere una disciplina normativa a sua volta complessa e riconoscendo, più in generale, l'inevitabile presenza di margini di incertezza nell'interpretazione degli enunciati normativi; attingendosi, secondo il giudice costituzionale, il limite quando, «nonostante ogni sforzo interpretativo», non sia possibile individuare con sufficiente certezza neppure il nucleo della regola destinata a trovare applicazione.

Ora, pur con tutte le cautele imposte dalla diversità della materia, ci si può domandare se la detta impostazione possa offrire qualche elemento utile anche sul terreno della legislazione elettorale. Tanto più considerando che, nella materia qui esaminata, le «libere scelte d'azione» alle quali si riferisce la Corte vengono a coincidere con l'esercizio di un diritto politico fondamentale; per cui, in tale prospettiva, al principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost. (dal quale la sentenza n. 110 del 2023 ricava l'esigenza generale di intelligibilità della normazione), vengono ad affiancarsi i principi di sovranità popolare e di libertà del voto di cui agli artt. 1, secondo comma, e 48, secondo comma, Cost., suscettibili di conferire a quella medesima esigenza una specifica intensità allorché l'eventuale oscurità investa proprio il meccanismo attraverso il quale la scelta dell'elettore viene trasformata in rappresentanza politica.

Non si tratterebbe, evidentemente, di trasporre *sic et simpliciter* i principi affermati, né di pretendere che ogni passaggio tecnico della formula elettorale risulti immediatamente comprensibile al comune elettore, ma una loro specifica declinazione nella necessità che il modo attraverso il quale il voto viene trasformato in rappresentanza rimanga, almeno nei suoi snodi essenziali, ragionevolmente ricostruibile in via interpretativa. Da ciò non potrebbe certo ricavarsi, insomma, *sic et simpliciter*, un diritto dell'elettore a conoscere anticipatamente gli esiti ai quali il proprio voto potrà concretamente condurre: altro è, infatti, escludere una simile forma di "conoscibilità previsionale"; altro è, invece, ammettere che il legislatore possa predisporre una disciplina la cui logica essenziale di funzionamento risulti incomprensibile.

Ma, anche a voler ammettere che dal quadro sin qui ricostruito non sia ricavabile un autonomo e compiutamente definito principio di "intelligibilità previsionale" del meccanismo elettorale, resta da chiedersi se ciò valga, di per sé, a escludere ogni rilievo costituzionale della questione[20]. Il che ci riporta al punto di partenza: esclusa, da un lato, la configurabilità di un diritto dell'elettore a prevedere gli esiti della competizione e, dall'altro, quella di un generale obbligo di piena intelligibilità interpretativa delle regole di traduzione del voto in seggi, può nondimeno individuarsi una soglia minima di intelligibilità oggettiva, idonea a operare quale limite alla discrezionalità del legislatore?

7. Segue. La "radicale oscurità" sistemico-funzionale

Per quanto qui si ritiene, alla questione da ultimo posta va data risposta positiva, specie là dove si distingua tra ciò che appartiene all'inevitabile complessità tecnico-giuridica della disciplina e ciò che si traduce, invece, in un effetto di vero e proprio occultamento della sua effettiva logica di funzionamento, come tale, ormai sottratto a qualsiasi ragionevole giustificazione.

Detto altrimenti, altro è l'oscurità del contenuto normativo; altro è l'oscurità quale schermo attraverso il quale possono operare meccanismi non ragionevolmente riconoscibili. In questo secondo caso, infatti, pur in presenza di disposizioni singolarmente intelligibili, è la loro interazione a dar luogo a un meccanismo i cui effetti non emergono in termini ragionevolmente riconoscibili dalla configurazione normativa del sistema; sicché l'"oscurità" non risiede necessariamente, o comunque non soltanto, nella dimensione testuale della disciplina, ma nella

[20] Una particolare menzione va riservata, al riguardo, a Corte cost., sent. n. 364 del 1988, nella quale, nel riconoscere rilievo all'ignoranza inevitabile della legge penale, la Corte valorizza la riconoscibilità del precetto e l'«obiettiva oscurità del testo». In argomento v., *amplius*, F. VIGANÒ, *La proporzionalità della pena. Profili di diritto penale e costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2021, *passim*; e F. BAILO, *La scrittura delle sanzioni (una prospettiva costituzionalistica)*, Giuffrè, Milano, 2012, spec. XI ss., la quale si sofferma sui criteri e sulle tecniche in grado di orientare il legislatore nella conformazione della disciplina sanzionatoria, individuando, tra i limiti alla relativa discrezionalità, i canoni della coerenza e della logicità, riconducibili al principio di ragionevolezza, nonché le esigenze di tassatività e determinatezza dei testi normativi.

dirittifondamentali.it

divaricazione tra la configurazione normativa del sistema *ex ante* e la sua concreta dinamica applicativa *ex post*.

Ci pare, infatti, che, per ritenere legittime normative di questo tipo, si dovrebbe ammettere che l'oscurità possa spingersi sino a compromettere quel minimo di trasparenza funzionale necessario affinché il modo in cui la scelta dell'elettore concorre alla formazione della rappresentanza politica non risulti, per effetto di meccanismi non ragionevolmente riconoscibili, alterato o persino rovesciato rispetto a quanto ragionevolmente desumibile dalla strutturazione normativa del sistema.

Peraltro, a corroborare una simile impostazione può concorrere la lettura congiunta della sentenza n. 110 del 2023 con la ridetta sentenza n. 1 del 2014. Se, infatti, nella prima pronuncia la Corte individua nell'art. 3 Cost. un limite alla «radicale oscurità» della normazione, nella seconda – rifacendosi, si noti, alla sentenza n. 16 del 1978 – essa sviluppa un ragionamento attento non soltanto alle singole disposizioni, ma agli effetti complessivamente prodotti dalle «condizioni stabilite dalle norme» sul rapporto di rappresentanza, giungendo a rilevare come esse fossero tali «da alterare per l'intero complesso dei parlamentari il rapporto di rappresentanza fra elettori ed eletti». Sotto questo angolo visuale, la censura sembra appuntarsi proprio sugli effetti prodotti dal complessivo funzionamento della disciplina e, dunque, sulla discrasia tra la struttura formalmente elettiva da essa delineata e un meccanismo concretamente operante che finiva per sottrarre integralmente all'elettore la selezione personale dei rappresentanti. Ma un ulteriore elemento di riscontro può rinvenirsi pure nella recente ordinanza interlocutoria n. 28511 del 2025 della Corte di cassazione (resa con riguardo al *Rosatellum-bis*), nella quale si sottolinea come si abbia a che fare «quindi non già della analisi dei profili di incostituzionalità di una singola norma, ma del complessivo meccanismo che emerge dalla legge elettorale», con ciò valorizzandosi l'esigenza di considerare il

funzionamento complessivo della disciplina, e non soltanto le singole disposizioni che la compongono[21].

È, pertanto, all'incrocio tra tali linee giurisprudenziali, ovvero in presenza di quella che potrebbe considerarsi una "oscurità sistemica" che può individuarsi la sussistenza di una "soglia minima di tollerabilità", oltre la quale la divaricazione tra configurazione normativa e concreta operatività del sistema diventa tale da spezzare quel minimo nesso di corrispondenza, ragionevolmente ricostruibile in via interpretativa, tra la scelta espressa dall'elettore e il meccanismo attraverso il quale essa concorre alla formazione della rappresentanza politica.

Che, poi, situazioni di questo genere possano assumere rilievo anche sul piano delle garanzie non sembra ipotesi peregrina ove si guardi, sul versante europeo, al *Code of Good Practice in Electoral Matters* elaborato dalla Commissione di Venezia (su cui si tornerà nel prossimo paragrafo), là dove dispone che "*voting procedures must be simple*" (§ 3.2, *i)*), non potendo infatti escludersi, ci pare, che, pur essendo tale previsione tradizionalmente riferita alle "modalità materiali" di espressione del voto, essa possa offrire, almeno in prospettiva, un argomento a favore di un'esigenza di trasparenza funzionale dei meccanismi elettorali, sullo sfondo di una più generale esigenza di lealtà nella conformazione della rappresentanza politica[22].

---

[21] V. Cass., sez. I civ., ord. interlocutoria 11 settembre - 22 ottobre 2025, n. 28511, in cui, in relazione alle questioni di legittimità costituzionale prospettate con riguardo al c.d. *Rosatellum-bis*, la Corte ha ritenuto opportuno richiedere all'Ufficio del Massimario una relazione illustrativa dell'attuale legge elettorale, che desse conto della giurisprudenza costituzionale e dei principi da essa elaborati «in tema di ragionevolezza e proporzionalità della discrezionalità del legislatore in materia elettorale», nonché delle posizioni della dottrina sui temi oggetto del giudizio, disponendo conclusivamente il rinvio del processo a nuovo ruolo, «con separata richiesta all'Ufficio del Massimario di una relazione sulle questioni esposte in parte motiva» (al momento in cui si scrive, la relativa udienza non risulta ancora essersi svolta).

[22] La questione si è posta in maniera particolarmente evidente all'indomani dell'applicazione del *Rosatellum-bis* alle elezioni politiche del 2022, quando è risultata confermata la capacità del sistema di generare un effetto di sovrarappresentazione – stimato in almeno il 15% dei seggi – sulla base di un meccanismo non espressamente configurato dal legislatore in termini premiali, ma insito, per così dire, nelle pieghe della disciplina, quale risultato del combinato operare della componente uninominale e di quella plurinominale; meccanismo che, peraltro, era già stato rilevato in dottrina prima della sua concreta applicazione (v. P. COSTANZO, L. TRUCCO, in *Elezioni politiche 2018: come funziona il Rosatellum bis*, cit., 73). Di qui, dunque, la possibilità di ravvisare una forma di «oscurità sistemica», nella presenza di un meccanismo qualificante della

8. Il "principio di stabilità elettorale" a Strasburgo *(une esquisse)*

Quanto da ultimo osservato ci porta a considerare come, pur non riscontrandosi, in seno al Consiglio d'Europa, l'elaborazione di un autonomo "principio di conoscibilità", né un qualche divieto esplicito di "oscurità" della legislazione elettorale, una simile esigenza non risulti, tuttavia, del tutto estranea al principio di stabilità del diritto elettorale[23].

Principio che, nella prospettiva qui proposta, sembra potersi declinare secondo una duplice dimensione: l'una, più tradizionale, "quantitativo-temporale", concernente il *quando* possano intervenire modifiche delle regole destinate a governare la competizione; l'altra, che si proverà qui a far emergere, "qualitativo-cognitiva", relativa al *come* il quadro normativo elettorale debba presentarsi affinché possa dirsi sufficientemente certo, affidabile e, per questa via, conoscibile dai suoi destinatari.

Peraltro, indicazioni in questa seconda direzione sembrano potersi trarre, anzitutto, dal sopra menzionato *Codice di buona condotta in materia elettorale* e dal relativo *Rapporto esplicativo*[24] della Commissione di Venezia: il primo, come si è anticipato nel precedente paragrafo, nel raccomandare la semplicità della procedura di voto; il secondo, nel porre il principio di stabilità in rapporto con la stessa credibilità del processo elettorale, quale garanzia volta a scongiurare il rischio che discipline eccessivamente complesse o frequentemente modificate ingenerino negli elettori la convinzione che le regole della competizione costituiscano uno strumento nella

trasformazione dei voti in seggi, non immediatamente riconoscibile attraverso la mera considerazione del testo normativo e la cui effettiva portata è risultata pienamente apprezzabile sul piano empirico soltanto all'indomani del voto.

[23] Sul carattere polisenso della nozione di "stabilità" in materia elettorale v. M. CECILI, *La stabilità della legislazione elettorale: alla ricerca di un mito?*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1/2022, 121 ss., il quale di essa distingue tre principali accezioni: la stabilità come «governabilità», la stabilità come «necessarietà» di una disciplina elettorale sempre applicabile e, infine, la stabilità come «continuità» e durata nel tempo della legislazione elettorale, intesa quale contrasto alla sua «precarizzazione»; si anticipa che pur muovendo dalla tre accezioni individuate dall'A., la ricostruzione qui proposta se ne distacca ipotizzandone una distinta proiezione "qualitativo-cognitiva".

[24] V. Commissione europea per la democrazia attraverso il diritto (Commissione di Venezia), *Codice di buona condotta in materia elettorale. Linee guida e Rapporto esplicativo*, adottato nella 52ª sessione plenaria, Venezia, 18-19 ottobre 2002 (§§ 63-67, spec. § 64).

dirittifondamentali.it

disponibilità di chi detiene il potere, suscettibile di essere piegato a interessi contingenti.

Ulteriori elementi nella medesima direzione possono ricavarsi dalla più recente *Dichiarazione interpretativa rivista sulla stabilità del diritto elettorale*, là dove l'esigenza di assicurare la certezza del diritto, quale elemento fondamentale dello Stato di diritto, viene collegata anche alla necessità che ogni riforma destinata a trovare applicazione in occasione di una consultazione intervenga con anticipo sufficiente affinché candidati ed elettori siano posti nelle condizioni di comprenderne i cambiamenti[25].

Di particolare interesse è, poi, l'*Amicus curiae brief*[26] reso dalla Commissione di Venezia nel caso *Staderini e altri c. Italia*[27], nel quale la stabilità della legislazione elettorale viene considerata una garanzia strumentale alla realizzazione di elezioni libere, espressive della libera opinione del corpo elettorale ai sensi dell'art. 3 Prot. n. 1 CEDU; rilevandovi, anche in tale sede, il collegamento del principio di stabilità, da un lato, con la certezza del diritto e, dall'altro, con l'affidamento dei destinatari delle norme elettorali: affidamento che pare, a sua volta, presupporre almeno un

[25] Cfr., Commissione europea per la democrazia attraverso il diritto (Commissione di Venezia), *Dichiarazione interpretativa rivista sulla stabilità del diritto elettorale*, approvata dal Consiglio per le elezioni democratiche nella sua 80ª riunione (Venezia, 20 giugno 2024) e adottata dalla Commissione di Venezia nella 139ª sessione plenaria, Venezia, 21-22 giugno 2024 (punti B.3 e B.6.b.).

[26] Commissione europea per la democrazia attraverso il diritto (Commissione di Venezia), "*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*", approvato dal Consiglio per le elezioni democratiche nella sua 81ª riunione (Venezia, 5 dicembre 2024) e adottato dalla Commissione di Venezia nella 141ª sessione plenaria (Venezia, 6-7 dicembre 2024), *passim*.

Il parere (ad oggi pendente) è stato richiesto dalla Corte europea dei diritti dell'uomo con lettera del 9 luglio 2024, nell'ambito del procedimento *Staderini e altri c. Italia* (ric. n. 6235/23), e verte, in particolare: sull'esistenza di un rimedio effettivo che consentisse di contestare la legislazione elettorale per contrasto con i principi di stabilità del diritto elettorale e di suffragio libero ed eguale (cfr. §§ 38 ss.); sulla compatibilità con il principio del suffragio libero ed eguale, nell'ambito di un sistema elettorale misto, del divieto di voto disgiunto e dell'automatica imputazione del voto espresso per il candidato uninominale alla lista o coalizione collegata nella componente proporzionale (cfr. §§ 28 e 36); nonché, per quanto qui più direttamente interessa, sull'individuazione degli standard sostanziali e delle garanzie procedurali che le autorità statali sono chiamate ad assicurare per conformarsi al principio di stabilità della legislazione elettorale.

[27] V. Corte EDU, *Staderini e altri c. Italia*, ric. n. 6235/23, comunicato al Governo italiano il 19 febbraio 2024.

sufficiente grado di conoscibilità del quadro normativo destinato a governare la competizione. Né meno significativa, ai fini che qui interessano, è la circostanza che la stessa Corte EDU abbia sottoposto alla Commissione la questione della «stabilità» in termini particolarmente ampi, chiedendo di individuare gli «standard sostanziali» e le «garanzie procedurali» che gli Stati sono chiamati ad assicurare per conformarsi al principio.

Una linea convergente è rinvenibile, del resto, nella stessa giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, come dimostra, in particolare, la pronuncia resa nel caso *Ekoglasnost c. Bulgaria*[28], significativamente richiamata nel sopra menzionato *Amicus curiae brief*, nella quale ad essere censurata, anche alla luce della c.d. «regola dell'anno elettorale», è stata l'introduzione, a ridosso della consultazione, di nuovi requisiti per la partecipazione alla competizione, con conseguente modifica delle condizioni previamente stabilite per l'esercizio del diritto di elettorato passivo, senza che i soggetti interessati disponessero di un tempo sufficiente per adeguarvisi.

Ebbene, quanto sin qui rilevato sembra già sufficiente a far affiorare a livello europeo un'esigenza di affidamento sulla stabilità delle regole della competizione che, pur operando anzitutto sul piano temporale, presuppone altresì che i relativi destinatari siano posti nelle condizioni di conoscerne con sufficiente certezza il contenuto e la portata applicativa, così da potervisi adeguare.

La lettura congiunta di tali indicazioni sembra, pertanto, offrire qualche elemento a sostegno della distinzione prospettata in apertura: la dimensione "quantitativo-temporale" della stabilità attiene al tempo necessario affinché le regole possano essere conosciute, comprese e assimilate; quella "qualitativo-cognitiva", invece, dal

[28] V. Corte EDU, sez. IV, *Ekoglasnost c. Bulgaria*, ric. n. 30386/05, sent. 6 novembre 2012, spec. §§ 69-71. Nella medesima direzione può richiamarsi, in partic. *Petkov e altri*, in cui la Corte ha condannato la Bulgaria in ragione della eccessivamente ravvicinata successione tra l'adozione della disciplina elettorale, la precisazione delle relative modalità applicative e lo svolgimento della consultazione (Corte EDU, sent. 11 giugno 2009, ricc. nn. 77568/01, 178/02 e 505/02); e, per diverso ma connesso profilo, *Paschalidis, Koutmeridis e Zaharakis c. Grecia*, in cui ad essere censurata è stata l'applicazione, successivamente alle elezioni, di un'interpretazione imprevedibilmente innovativa delle regole di attribuzione dei seggi, sulla cui precedente e consolidata interpretazione i candidati avevano fatto affidamento (sent. 10 aprile 2008, ricc. nn. 27863/05, 28422/05 e 28028/05).

canto suo, investe le caratteristiche che il quadro normativo deve possedere perché contenuto e portata applicativa risultino sufficientemente riconoscibili e interpretabili nella loro portata dai destinatari. Le due dimensioni finiscono, così, per rivelarsi complementari: un tempo adeguato è necessario perché una disciplina possa essere conosciuta, ma la mera permanenza delle norme nel tempo non risulta, specularmente, sufficiente ove queste siano radicalmente oscure o celino meccanismi non ragionevolmente riconoscibili.

Ciò posto, e volendo conclusivamente muovere su un terreno più tradizionale, va osservato che, anche a prescindere dall'eventualità — per vero tutt'altro che teorica — di uno scioglimento anticipato delle Camere, la XIX legislatura si avvia ormai verso la propria scadenza naturale, prevista per l'autunno del 2027, sicché si va progressivamente restringendo l'arco temporale entro il quale l'approvazione e la prima applicazione della nuova legge elettorale potrebbero ancora collocarsi nel rispetto dell'intervallo annuale raccomandato dalla Commissione di Venezia.

Pertanto, in questo scenario, in difetto di una puntuale dimostrazione della portata effettivamente migliorativa della riforma[29], la ridotta distanza temporale tra la sua approvazione e la prima applicazione finirebbe per configurare un profilo di criticità difficilmente superabile, tanto più ove alla contrazione del tempo disponibile per conoscere e assimilare le nuove regole dovessero sommarsi proprio

[29] La c.d. "regola dell'anno elettorale", infatti, non ha carattere assoluto: già il "*Rapporto esplicativo* al *Codice di buona condotta in materia elettorale"* ammetteva modifiche *for the better*; più di recente, poi, la "*Dichiarazione interpretativa rivista sulla stabilità del diritto elettorale"* del 2024 ha reso più puntuale l'individuazione delle ipotesi nelle quali il principio di stabilità può cedere dinanzi ad esigenze di adeguamento del sistema, chiarendo, in particolare, che esso non può essere invocato per mantenere una disciplina contraria agli standard elettorali internazionali, né per impedire modifiche dirette a conformarvisi, specie ove sorrette da un ampio consenso tra maggioranza e opposizione e da adeguate consultazioni pubbliche, ovvero rese necessarie dall'attuazione di decisioni giurisdizionali o di raccomandazioni formulate da organizzazioni internazionali. È, dunque, soltanto entro tali più circoscritti presupposti (e non sulla base di una generica valutazione comparativa di "miglioramento") che potrebbe eventualmente assumere rilievo il carattere migliorativo dello *Stabilicum III* rispetto al *Rosatellum-bis*, occorrendo dimostrare che esso sia effettivamente diretto a rimuovere specifiche criticità della disciplina attuale alla luce degli standard sopra richiamati e che, considerato nel suo complesso, realizzi un avanzamento apprezzabile sul terreno della libertà, della consapevolezza e della trasparenza del voto.

quelle difficoltà di intelligibilità del loro funzionamento sulle quali ci si è soffermati nelle pagine precedenti.

dirittifondamentali.it