lecostituzionaliste
Ottobre 2026

Qualche considerazione sull'approvazione ed i contenuti della riforma della legge elettorale politica

Massimo Siclari *

1. Con il voto della Camera nella seduta dell'8 ottobre, è stata approvata la riforma della legge elettorale. Il giorno successivo, con rara tempestività, è stata promulgata dal Capo dello Stato e pubblicata nella *Gazzetta ufficiale*; entrerà in vigore il 24 ottobre (l. 9 ottobre 2026, n.180 – *Disposizioni in materia di elezioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica*).

Una modifica delle regole elettorali a meno di un anno della scadenza naturale delle attuali Camere (insediatesi il 13 ottobre 2022) è assai inopportuna e contrasta vistosamente con il Codice di buona condotta in materia elettorale adottato dalla Commissione di Venezia nella sessione tenutasi nei giorni 18 e 19 ottobre 2002, che afferma, inequivocabilmente, 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» (corsivo nostro). Come tutti i documenti prodotti dalla Commissione di Venezia, anche il Codice viene comunemente considerato un esempio di *soft law*; tuttavia, è stato significativamente affermato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo che

i principi in esso enunciati costituiscono «*the principles of Europe's electoral heritage*», tenendoli in considerazione ai fini delle proprie pronunce (v., ad es., sent. 11 gennaio 2007, *Russian Conservative Party of Entrepreneurs and others v. Russia*, §§ 70-73; 7 settembre 2007, *Basque Nationalist Party – Iparralde Regional Organisation v. France*, §§ 45-52). Ma che le modifiche delle regole elettorali non debbano essere modificate in prossimità delle elezioni lo imporrebbe anche la considerazione che sia vietato depositare *referendum* abrogativo nell'anno anteriore alla scadenza di una delle due Camere nell'anno che precede il voto (art. 31, l. n. 151, 1970) e che diventa arduo (ma non impossibile) ottenere un giudizio circa la legittimità costituzionale delle modifiche stesse.

Diverse dichiarazioni di esponenti della maggioranza sottolineano che non è la prima volta che questo accade, ma durante questa legislatura poteva cogliersi l'occasione per un quanto mai auspicabile cambiamento di rotta.

2. Fatta questa doverosa premessa, non può non sottolinearsi che la legge n. 180 del 2026 è stata votata con dibattito limitato tra le stesse forze politiche che fanno parte della maggioranza governativa e ricorrendo a più voti di fiducia. Una prassi non ignota in passato, ma che ha avuto, durante la legislatura in corso, un'inusitata frequenza: la più cospicua per un governo sostenuto da una maggioranza politica dal 2008 ad oggi [cfr. *Con la legge elettorale il governo Meloni è arrivato a 130 questioni di fiducia* (7 ottobre 2026)].

Ha osservato la Corte costituzionale nell'ordinanza n. 17 del 2019 – che risolse nel senso dell'ammissibilità del ricorso del singolo parlamentare, fino ad allora rimasta impregiudicata, pur se negata in casi particolari – che «Una perdurante usanza costituisce un fattore non privo

di significato all'interno del diritto parlamentare, contrassegnato da un elevato tasso di flessibilità e di consensualità. *Ciò non può giustificare, però, qualunque prassi si affermi nelle aule parlamentari, anche contra Constitutionem. Anzi, occorre arginare gli usi che conducono a un progressivo scostamento dai principi costituzionali, per prevenire una graduale ma inesorabile violazione delle forme dell'esercizio del potere legislativo, il cui rispetto appare essenziale affinché la legge parlamentare non smarrisca il ruolo di momento di conciliazione, in forma pubblica e democratica, dei diversi principi e interessi in gioco*» (corsivo nostro).

Una prassi come questa si pone in deciso contrasto – fino al punto di vanificarlo - anche con il fondamentale principio di garanzia dell'operato del singolo parlamentare: il divieto di mandato imperativo, sancito dall'art. 67 Cost. e osservato da tutti gli ordinamenti realmente ispirati a principi liberaldemocratici (si noti che nell'ordinanza n. 17/2019, cit., si osservava, significativamente, che «Gli snodi procedimentali tracciati dall'art. 72 Cost. scandiscono alcuni momenti essenziali dell'iter legis che la Costituzione stessa esige che siano sempre rispettati a tutela del Parlamento inteso come luogo di confronto e di discussione tra le diverse forze politiche, oltre che di votazione dei singoli atti legislativi, e a garanzia dell'ordinamento nel suo insieme, *che si regge sul presupposto che vi sia un'ampia possibilità di contribuire, per tutti i rappresentanti, alla formazione della volontà legislativa*», corsivo nostro). E ciò è particolarmente grave con riferimento alle leggi elettorali, non casualmente affiancate alle leggi in materia costituzionale dall'art. 72 Cost. La Costituzione si riferisce, indubbiamente, al "nucleo duro" della normativa elettorale e cioè a tutto quel che riguarda la trasformazione dei voti in seggi. E la l. n. 180 del 2026, – è indiscutibile – su tale "nucleo duro" interviene decisamente.

Nella stampa quotidiana è emersa l'ipotesi di un conflitto di attribuzioni sollevato da singoli parlamentari (legittimati a sollevarlo a seguito dell'ord. n. 17/2019, confermata dalla successiva ord. n. 60/2020) contro la nuova legge nel suo complesso, con la richiesta di sospenderne l'efficacia in base alla espressa previsione del comma 7 dell'art. 26 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, introdotto da una Delibera della Corte del 12 marzo di quest'anno (in *Gazz. Uff.*, s.g., 23 aprile 2026, n. 94). Se fosse accolta la richiesta di sospensiva e fosse successivamente accertata la non spettanza al Parlamento dell'approvazione di una legge con le modalità ora sinteticamente ricordate, ne conseguirebbe la nullità della legge stessa, con la conseguente integrale applicabilità delle regole con le quali si è votato nelle due ultime tornate elettorali. La sospensione dell'efficacia e la nullità dell'atto, invero, comporterebbero il venir meno della modifica o abrogazione di queste ultime. Un effetto ben più incisivo di quello che avrebbe una dichiarazione d'incostituzionalità di una o più previsioni o di un'abrogazione referendaria, che richiederebbero probabilmente un nuovo intervento legislativo per ovviare agli inconvenienti (più o meno lievi) derivanti, rispettivamente, dalla decisione della Corte o dalla volontà espressa dall'elettorato. Con la conseguenza di «garantire il rinnovo, in ogni momento, dell'organo costituzionale elettivo», necessità ripetutamente affermata dalla Corte costituzionale (v., ad es., Sent. n. 13 del 2012 e 1 del 2014).

Se questo è il più tempestivo ed efficace rimedio proponibile, tale da preservare la possibilità di votare in qualsiasi momento successivo alla pronunzia di accertamento della nullità della l. n. 180 del 2026, non è detto che trovi pratica utilizzazione. Bisognerebbe che il ricorso contenga degli argomenti tali da convincere il giudice delle leggi, notoriamente assai

restio a far conseguire la nullità di un intero atto da una propria pronuncia che ne accerti vizi formali.

3. Sul piano sostanziale, sono molteplici le censure che possono rivolgersi all'indirizzo della legge n. 180 del 2026 a partire dalla previsione di un premio di maggioranza tale da costituire un reale pericolo per la formazione di future leggi di revisione costituzionale o per le votazioni parlamentari per la Presidenza della Repubblica, la Corte costituzionale ed il Consiglio Superiore della Magistratura. Le dichiarazioni rese da esponenti della maggioranza (a partire dalla Presidente del Consiglio), sono state molto esplicite al riguardo, sottolineando la necessità di designare un Presidente della Repubblica di destra sulla base dell'auspicio di conquistare il premio stesso. Facendo finta di ignorare che almeno un Presidente di destra, Luigi Einaudi, ai tempi dell'approvazione della "legge truffa", manifestò serie perplessità in una lettera riservatissima (tanto da dettarla alla moglie e non al personale del Quirinale[1]) ad Alcide De Gasperi. Buona parte di tali riflessioni rifluirono in alcune pagine de *Lo scrittoio del Presidente*, ove, fra l'altro, si osservava: «dev'essere escluso il sistema del premio dato al gruppo il quale ottenga la maggioranza relativa. Il premio al gruppo di maggioranza relativa sarebbe considerato dall'opinione pubblica come un sopruso. Si dicono per definizione democratici o liberi i metodi i quali consacrano il diritto della maggioranza a governare e quello della minoranza a criticare, ma una maggioranza la quale sia tale soltanto perché una legge l'ha trasformata da minoranza in maggioranza non può non eccitare ira ed

[1] Il testo della lettera può ora leggersi in Segretariato generale della Presidenza della Repubblica, *Discorsi e messaggi del Presidente della Repubblica Luigi Einaudi*, Quaderni di documentazione, Nuova serie, 10/1, Roma, 2005, pp. 305 ss. (consultabile in https://archivio.quirinale.it/discorsi-bookreader/discorsi/Einaudi.html#page/288/mode/2up).

avversione nel corpo elettorale. Affermare nelle leggi che il 40% equivale a più del 50% è dire cosa contraria a verità e spinge istintivamente l'elettore a votare per i partiti o gruppi di partiti i quali si siano dichiarati contrari al sistema. Può darsi che l'elettore manifesti il suo sdegno astenendosi dall'andare alle urne ma il risultato è identico: rendere più facile la vittoria di coloro che si siano dichiarati contrari al sistema. La massima contrarietà sarebbe eccitata da una norma di legge la quale dichiarasse che deve essere attribuito un premio a quella lista o combinazione di liste la quale raggiungesse almeno il 40 o 45 od anche il 48 o 49% dei voti validi. L'elettore sarebbe assai più ancora irritato della sfrontataggine con cui si enuncia un numero inferiore al 50%+1 che non della semplice più vaga dichiarazione di un premio dato ad un gruppo di maggioranza relativa. Gli oppositori non mancherebbero di accusare l'espediente in tutti e due i casi come una truffa, ma nel primo caso la truffa parrebbe più sfacciata»[2]. Inutile ricordare che il monito presidenziale, fu seguito, in quella occasione, che alle elezioni del 1953, nessuno raggiunse la soglia prevista e che l'anno dopo una nuova legge abrogò la previsione del premio di maggioranza. E di maggioritario non si parlò più per molti anni.

Dal canto suo, in anni più recenti, la Corte, nel pronunciarsi a proposito del premio di maggioranza previsto dalla legge Calderoli, affermò che le norme ivi contenute «pur perseguendo un obiettivo di rilievo costituzionale, qual è quello della stabilità del governo del Paese e dell'efficienza dei processi decisionali nell'ambito parlamentare, dettano una disciplina che non rispetta il vincolo del minor sacrificio possibile degli altri interessi e valori costituzionalmente protetti, ponendosi in contrasto con gli artt. 1, secondo comma, 3, 48, secondo comma, e 67

[2] *Lo scrittoio del Presidente (1948-1955),* Torino, 1956, pp. 20 ss.

Cost. In definitiva, detta disciplina non è proporzionata rispetto all'obiettivo perseguito, posto che determina una compressione della funzione rappresentativa dell'assemblea, nonché dell'eguale diritto di voto, eccessiva e tale da produrre un'alterazione profonda della composizione della rappresentanza democratica, sulla quale si fonda l'intera architettura dell'ordinamento costituzionale vigente» (Sent. n. 1/2014).

D'altra parte, non può sottovalutarsi che i sistemi elettorali introdotti dal 1993 in poi hanno fallito nell'intento di spingere verso un assetto bipolare del sistema politico, che i governi successivi sono stati tutti governi di coalizione e la loro durata è dipesa dalla capacità di coesione delle forze politiche e non dalle regole elettorali volta a volta vigenti: l'attuale maggioranza ne è un nitido esempio. E allora non si capisce perché si dovessero cambiare le regole del voto, così comprimendo la rappresentatività delle Camere, già ridimensionata dalla populistica scelta di ridurre il numero dei parlamentari. Ancora, non si può in alcun modo trascurare il fatto che è ampiamente e progressivamente diminuita l'affluenza alle urne, il che avrebbe dovuto indurre a una più meditata considerazione circa l'effettiva libertà di scelta da parte degli elettori.

Neanche può pensarsi ad un massiccio ritorno degli elettori alle urne, comprimendo la loro scelta attraverso la limitazione della quota di seggi assegnabili sulla base di preferenze espresse dagli elettori stessi. Come affermato dalla Corte costituzionale, la previsione di liste bloccate non può far sì che «il numero dei candidati da eleggere sia talmente esiguo da garantire l'effettiva conoscibilità degli stessi e con essa l'effettività della scelta e la libertà del voto» (Sent. n. 1 del 2014) e questo potrebbe essere l'effetto della futura applicazione delle nuove regole. La legge prevede, ancora, che forze politiche che non abbiano rappresentanti

nell'attuale Parlamento debbano raccogliere un altissimo numero di firme per potersi candidare, una misura che potrebbe contribuire a tenere lontani dal voto molti elettori insoddisfatti degli attuali rappresentanti.

Inoltre, le modalità scelte per incrementare la presenza femminile nelle due Camere non paiono idonee al fine di assicurare un maggiore equilibrio nella composizione del futuro Parlamento.

Infine, ma non da ultimo, la previsione di un'unica circoscrizione per il voto degli italiani all'estero, impedisce che si crei un rapporto di reale rappresentanza tra elettori ed eletti, già gravemente compromessa, anche in questo caso, dalla drastica riduzione del numero dei parlamentari.

Questi appaiono i punti di maggiore criticità della l. n. 180 del 2026, sulla quale grava la spada di Damocle dei numerosi ricorsi che si preannunciano per sottoporre alla Corte costituzionale i molteplici dubbi di conformità a diverse disposizioni della Carta fondamentale suscitati nella comunità scientifica e nel dibattito sui mezzi d'informazione. Di certo i tempi sono stretti e non è escluso che si pongano in sede politica i presupposti per arrivare ad uno scioglimento anticipato delle Camere, così vanificando la possibilità di un giudizio di costituzionalità prima delle prossime elezioni.

Rimane solo da augurarsi che almeno uno dei giudici che saranno chiamati a sollevare questione di costituzionalità condivida tempestivamente i numerosi dubbi che la nuova normativa elettorale pone e che questi abbiano il debito riscontro in una decisione d'illegittimità costituzionale.

* Professore Ordinario di Diritto costituzionale e pubblico – Università degli Studi Roma Tre