

Il sistema elettorale nell'era della regressione democratica

di Tania Groppi

Professoressa ordinaria di Diritto costituzionale e pubblico
Università degli Studi di Siena



Il sistema elettorale nell'era della regressione democratica

di Tania Groppi

Professoressa ordinaria di Diritto costituzionale e pubblico
Università degli Studi di Siena

1. A cosa serve un sistema elettorale in uno Stato di democrazia pluralista?

E così fu. Con la legge 9 ottobre 2026, n. 180, l'Italia si aggiunge ai paesi che, in spregio agli standard internazionali,¹ modificano le leggi elettorali nel loro nucleo essenziale, il sistema elettorale in senso stretto, a colpi di maggioranza (e di fiducia, potremmo aggiungere), a meno di un anno dalla fine della legislatura. Tutti elementi, questi, che fanno sorgere il sospetto che tale modifica sia finalizzata al mantenimento del potere da parte delle forze di governo che l'hanno così fortemente voluta.

Ma a questi aspetti procedurali, peraltro tutt'altro che secondari, si aggiunge, ad accrescere le preoccupazioni, il contenuto della legge.

Come è noto, si tratta di un sistema apparentemente proporzionale, in cui l'elettore è chiamato ad esprimersi su una lista circoscrizionale di sette candidati, con capolista bloccato e possibilità di esprimere fino a tre preferenze. La lista o la coalizione più votata a livello nazionale in entrambe le Camere, purché abbia avuto almeno il 42% dei voti validi in ciascuna di esse, ottiene un premio di 70 seggi alla Camera e 35 al Senato, senza che la lista o coalizione beneficiaria possa superare complessivamente 220 seggi alla Camera e 113 al Senato (esclusa la circoscrizione Estero: 8 deputati e 4 senatori). È inoltre prevista l'indicazione obbligatoria, da parte delle liste o delle coalizioni, del nome del candidato alla Presidenza del Consiglio.

Il punto di partenza per qualsiasi valutazione di un sistema elettorale non può che essere la Costituzione. Nel "trasformare i voti in seggi", funzione alla quale è deputato, il sistema elettorale si colloca al cuore della democrazia rappresentativa. Esso è pressoché l'unico canale del quale il popolo, titolare della sovranità, dispone per poterla esercitare, cioè per definire l'indirizzo politico. Troppo spesso tendiamo a dimenticarlo. La Costituzione italiana non ha costituzionalizzato una specifica formula elettorale; tuttavia, ha individuato la democrazia pluralista come forma di Stato e la Repubblica parlamentare come forma di

¹ Cfr. Commissione di Venezia, [*Code of Good Practice in Electoral Matters: Guidelines and Explanatory Report*](#), CDL-AD(2002)023rev2-cor, II.2.b; Commissione di Venezia, [*Compilation of Venice Commission Opinions and Reports concerning the Stability of Electoral Law*](#), CDL-PI(2020)020, 14 dicembre 2020, spec. sezioni II e IV.

governo. Ebbene, i principali elementi caratterizzanti la nuova legge entrano in tensione con questi principi costituzionali che, potremmo dire, ne esprimono lo spirito.

Innanzitutto, il premio di maggioranza. Risponde alla democrazia pluralista un sistema che trasforma artificialmente una minoranza di voti in maggioranza di seggi, attraverso l'attribuzione di un premio, nella forma di un 'pacchetto' di seggi, facendo entrare in Parlamento un 'pacchetto' di candidati sui quali gli elettori non votano? Non è questa una novità nella lunga saga dei sistemi elettorali italiani, iniziata nel 1993. La Corte costituzionale ha posto precisi paletti all'utilizzo dei premi di maggioranza nelle sentenze n. 1/2014 e n. 35/2017, relative rispettivamente alle leggi elettorali del 2005 e del 2015, incentrandosi sul bilanciamento tra rappresentanza e governabilità. Credo però che sia tempo di andare oltre, e riflettere su cosa significa "governabilità", e sul contributo che può venire ad essa dai sistemi elettorali. Il mito della governabilità come artificiale creazione di maggioranze politiche attraverso meccanismi elettorali è smentito dall'esperienza italiana: in assenza di premio di maggioranza, abbiamo assistito sia a governi di breve durata (quindi, 'instabili'), ma profondamente riformatori (pensiamo storicamente al primo governo Moro, ma anche a tanti governi degli anni Settanta), sia a governi di coalizione stabili ma poco concludenti (come il governo Meloni), nonché, in presenza di premio, a governi di coalizione stabili (come il Berlusconi IV, che cadde per motivi esogeni nell'ambito della crisi dell'Eurozona) oppure di breve durata (ad esempio il secondo governo Prodi). È evidente che durata, stabilità e capacità riformatrice dei governi non necessariamente coincidono e che dipendono anche dalle condizioni politiche, non soltanto dalla formula elettorale. Ad accogliere tale prospettiva, qualunque limitazione della rappresentanza in nome della governabilità risulterebbe, sempre e in ogni caso, irragionevole: le norme premiali, infatti, non supererebbero il test di proporzionalità, perché né necessarie né idonee al conseguimento di obiettivi legittimamente perseguiti.

Ma il premio di maggioranza non è l'unico aspetto problematico della nuova legge. Il rapporto tra elettori ed eletti è ulteriormente compresso da un'altra serie di elementi: venuti meno i collegi uninominali (con l'eccezione della Valle d'Aosta e del Trentino-Alto Adige), che costituiscono una sede privilegiata di confronto tra corpo elettorale e candidati e, successivamente, tra rappresentati e rappresentanti, non resta agli elettori che il voto per una lista di partito, con capolista bloccato. Il tutto in un Parlamento già ridimensionato dalla riduzione del numero dei suoi componenti, che ha ulteriormente ristretto gli spazi della rappresentanza. A ciò si aggiunge un arretramento sul terreno della rappresentanza di genere: pur rimanendo l'alternanza di genere nelle liste, viene meno il limite del 60% per ciascun genere nella scelta dei capilista bloccati. Nonostante sia stata introdotta, rispetto alla prima versione del progetto, la possibilità di esprimere preferenze, permangono molteplici elementi di confusione, in primis la presenza degli stessi nominativi nelle liste dei collegi plurinominali e in quelle premiali, tali da generare una grande

complessità della scheda elettorale, che dovrà presumibilmente assumere dimensioni enormi per accogliere tutti i nominativi, o recare scritte in caratteri piccolissimi. Sommando questo grande guazzabuglio di nomi, liste e sottoliste, con uno degli elementi più ambigui della legislazione elettorale italiana, ovvero la pluricandidabilità, saranno gli abili giochi di machiavellismo elettorale da parte degli esperti dei partiti a definire chi avrà maggiori probabilità di essere eletto. E l'elettore? L'unico elemento che lo può orientare in questa scheda resta il nome del partito. Nome in cui, ci possiamo scommettere, e neppure questa è una novità, campeggerà quello del o della leader, secondo una tendenza che spesso viene definita come 'personalizzazione', ma che in realtà andrebbe definita 'spersonalizzazione' del voto e, al contrario, espressione della 'leaderizzazione' del momento elettorale.

Qui si colloca un ulteriore elemento, che va anch'esso in tale direzione, ovvero l'indicazione obbligatoria da parte delle liste o della coalizione del nome del candidato alla Presidenza del Consiglio. Tale espressione, che sostituisce quella utilizzata dalla legge elettorale del 2017, secondo la quale nel programma elettorale doveva essere indicato il capo della forza politica o della coalizione, dà vita a un "premierato mascherato", di difficile conciliazione con la forma di governo parlamentare prescritta dalla Costituzione. Se proprio si vuole cambiare la forma di governo, abbandonando la Repubblica parlamentare, allora lo si faccia con la procedura adeguata: quella di revisione costituzionale. Invece, la paura del referendum costituzionale ha indotto la maggioranza ad abbandonare la legge costituzionale sul premierato, per scegliere la via, ritenuta meno rischiosa, della torsione della legge elettorale.

2. 'Minority to majority effect' nel XXI secolo

Ma quello che più colpisce della nuova legge elettorale italiana è una sorta di sfasamento temporale. A leggere la relazione che accompagna il progetto e a sentire i suoi sostenitori sembrerebbe di essere ancora negli anni Novanta, quando la democrazia italiana guardava al rafforzamento del governo come problema centrale, in un quadro globale (la cosiddetta "fine della storia", ricordate?) caratterizzato dal successo delle democrazie liberali. Oggi siamo fuori tempo massimo. In uno scenario segnato da crescente polarizzazione politica, dall'emergere di partiti di estrema destra antisistema, dalla diminuzione della partecipazione elettorale e dalle interferenze straniere sulle elezioni, specie attraverso l'uso dei social media e dell'intelligenza artificiale, le democrazie costituzionali sono attraversate da spinte verso una crescente concentrazione del potere nelle mani degli esecutivi, che possono utilizzarlo per svuotare dall'interno le istituzioni democratiche.

In questo contesto, ormai molto noto e studiato, che colpisce anche diversi paesi europei, le forze politiche che perseguono obiettivi antidemocratici, una volta giunte al potere, si servono del diritto (si è

parlato al riguardo di ‘autocratic legalism’)² per indebolire i limiti al potere. Una delle tecniche più utilizzate nei processi di regressione democratica consiste nel ridimensionare, attraverso riforme costituzionali o legislative, o anche mediante l’abbandono di consuetudini costituzionali, i meccanismi di controllo e di responsabilità politica, rendendo più difficile l’alternanza democratica e il controllo giurisdizionale sull’esercizio del potere.

Siamo allo snodo tra la parte dogmatica e la parte organica della Costituzione, per utilizzare le categorie della dottrina latinoamericana. Le norme di frontiera tra queste due parti si sono rivelate le più vulnerabili e le più manipolabili, a prescindere dal fatto che si tratti di leggi ordinarie, rinforzate o costituzionali. È il caso delle norme sull’indipendenza della magistratura (norme sulla separazione dei poteri, ma che incidono sui diritti) e di quelle elettorali (norme sui diritti politici, ma che incidono sulla separazione dei poteri).

La modifica di tali norme, come è stato messo in luce, ha un basso costo politico, perché si tratta di regole che sono “dry and technical”, assai poco interessanti per l’opinione pubblica, noiose, difficili da spiegare e da comprendere.³

Per quanto riguarda le regole elettorali, c’è anche da aggiungere che, a differenza di quelle sull’indipendenza della magistratura, sono tradizionalmente risultate più difficili da sottoporre al controllo giurisdizionale, tanto a livello nazionale che sovranazionale e internazionale: si tratta di un campo in cui è più ampia la discrezionalità del legislatore e ove molte corti hanno a lungo mantenuto un atteggiamento di deferenza.⁴

Gli esempi in diritto comparato non mancano. In un recente studio,⁵ Tom van der Meer e Bastiaan Rijpkema hanno richiamato l’attenzione su un elemento comune a numerose esperienze di regressione democratica: il cosiddetto ‘minority to majority effect’, ovvero la trasformazione, attraverso il sistema elettorale, di una minoranza di voti in una maggioranza parlamentare.

Partendo dall’analisi dei paesi che, secondo i dati del progetto V-Dem, hanno sperimentato una più accentuata erosione democratica, gli autori individuano questo fenomeno almeno in Venezuela, Brasile, Polonia, Ungheria, Turchia, India e Stati Uniti. La loro tesi è che, pur non determinando necessariamente la regressione democratica, tale meccanismo possa favorirla, mettendo a disposizione delle forze politiche

² K.L. Scheppele, *Autocratic Legalism*, in *University of Chicago Law Review*, vol. 85, 2018, pp. 545-583.

³ International IDEA, *Parliamentary Rules in Democratic Backsliding and Resilient Design*, 2026, par. 1.3.3.

⁴ C. Fasone, E. Mostacci, G. Romeo (a cura di), *Judicial Review and Electoral Law in a Global Perspective*, Hart Publishing, Oxford, 2024.

⁵ T. Van Der Meer, B. Rijpkema, *Militant Democracy and the Minority to Majority Effect: On the Importance of Electoral System Design*, in *European Constitutional Law Review*, vol. 18, 2022, pp. 511-532, spec. pp. 513 ss. e 526 ss.

che conquistano il potere maggiori risorse per modificare le istituzioni e le regole democratiche a proprio vantaggio e, al tempo stesso, rafforzando gli incentivi a farlo.⁶

L'effetto non è inevitabile, perché altri fattori istituzionali e culturali possono operare come contrappesi. Si pensi, ad esempio, all'Australia, dove, come ha sottolineato Rosalind Dixon, il voto alternativo (*preferential voting*) e il voto obbligatorio contribuiscono a contenere le spinte populiste e a preservare il pluralismo democratico.⁷

Gli stessi autori richiamano il caso del Regno Unito, dove il sistema maggioritario ha frequentemente consentito la formazione di maggioranze parlamentari fondate su una minoranza di voti, senza che ciò abbia necessariamente determinato una regressione democratica. Anche durante il governo Johnson, i tentativi di concentrazione del potere hanno incontrato resistenze, fino alle sue dimissioni imposte dal suo stesso partito.⁸

Tuttavia, il sistema elettorale contribuisce a definire le condizioni entro le quali agiscono gli attori politici, incidendo sul funzionamento concreto delle istituzioni democratiche ben oltre la semplice distribuzione dei seggi.

È proprio su questo punto che si concentrano van der Meer e Rijpkema.⁹ Quanto alle risorse, affermano che quando una forza politica ottiene una maggioranza parlamentare che non corrisponde a una maggioranza elettorale, può disporre dei numeri necessari per modificare unilateralmente le regole del gioco democratico, intervenendo sulle istituzioni di garanzia, sulla legislazione elettorale o sull'indipendenza degli organi di controllo. In assenza della necessità di condividere il potere con altre forze politiche, il rispetto dei limiti costituzionali finisce per dipendere in misura crescente dalla tenuta delle istituzioni e delle tradizioni democratiche.

Quanto agli incentivi, osservano che una maggioranza parlamentare costruita artificialmente attraverso il sistema elettorale può essere particolarmente interessata a modificare le regole per consolidare la propria posizione, proprio perché è consapevole che, perdendo il potere, potrebbe ritrovarsi priva di un'influenza politica corrispondente a quella esercitata fino a quel momento. La tentazione di modificare unilateralmente le regole democratiche è allora difficile da contrastare, soprattutto in un contesto di forte polarizzazione, quando la competizione elettorale rischia di trasformarsi in una contrapposizione a somma zero, nella quale la posta in gioco tende a diventare il controllo delle istituzioni stesse.

Aggiungerei un ultimo punto, particolarmente rilevante per i sistemi elettorali che prevedono meccanismi premiali capaci di trasformare una minoranza di voti in maggioranza di seggi: la permeabilità delle elezioni

⁶ Ivi, pp. 519-520.

⁷ R. Dixon, *Responsive Constitutionalism in Australia*, in *Federal Law Review*, vol. 52, n. 3, 2024, spec. § IV.

⁸ T. Van Der Meer, B. Rijpkema, *Militant Democracy and the Minority to Majority Effect*, cit., pp. 527-528.

⁹ T. Van Der Meer, B. Rijpkema, *Militant Democracy and the Minority to Majority Effect*, cit., pp. 519-520 e 523-525.

alle interferenze esterne, nell'epoca della disinformazione e della postverità. Come osservano ancora van der Meer e Rijpkema, gli attori sociali o stranieri che cercano di influenzare i risultati elettorali attraverso l'uso di bot sui social media, campagne negative, polarizzazione e diffusione di notizie false non dispongono necessariamente di risorse diverse a seconda del sistema elettorale. Cambiano, invece, gli incentivi a utilizzare tali strumenti e i possibili effetti delle interferenze sul risultato elettorale. Quando uno spostamento anche limitato di voti può determinare l'attribuzione di un premio di maggioranza, il vantaggio che può derivare dall'alterazione delle scelte degli elettori risulta amplificato.¹⁰

In Italia, con la nuova legge elettorale, una minoranza elettorale si potrebbe tradurre artificialmente in una robusta maggioranza di seggi parlamentari, in grado di raggiungere agevolmente il quorum per l'elezione del Presidente della Repubblica e quello, mai costituzionalizzato, per l'elezione dei componenti delle autorità indipendenti, nonché di avvicinarsi ai 3/5 necessari per l'elezione dei cinque giudici della Corte costituzionale e della componente laica del CSM, dando un ulteriore impulso al processo di erosione democratica sul quale anche il nostro paese è avviato:¹¹ con il 42% dei voti espressi (che può corrispondere a una percentuale assai bassa degli aventi diritto, in un momento in cui la partecipazione elettorale è in caduta libera), la maggioranza potrebbe controllare Parlamento, Governo, autorità indipendenti, Presidente della Repubblica e potenzialmente incidere in maniera decisiva sulla composizione della Corte costituzionale e del CSM. La vogliamo chiamare governabilità?

3. Dove vogliamo andare?

Se questa è la legge elettorale che ci ritroviamo, occorre però allargare lo sguardo, per riflettere sulle carenze e sulle contraddizioni delle democrazie costituzionali, che ne stanno alimentando i processi di erosione, e sul contributo che anche i sistemi elettorali potrebbero offrire per superarle.

A questo proposito, alcune lezioni ci potrebbero venire dall'esperienza italiana a livello regionale e locale. Qui regna una grande stabilità da diversi decenni, con forme di governo incentrate sull'elezione diretta dei presidenti delle regioni e dei sindaci e sistemi elettorali premianti, che hanno attratto critiche minori di quanto avvenga a livello nazionale per la dose più limitata di potere che tali esecutivi gestiscono.

Mi sembra però che ci sia un elemento che accomuna tutti i livelli di governo, ovvero la partecipazione al voto in caduta libera, con picchi particolarmente preoccupanti proprio nelle elezioni regionali, fino ad arrivare agli estremi di Campania, Puglia e Calabria nel 2025, quando hanno votato rispettivamente il 44,10%, il 41,83% e il 43,14% degli aventi diritto.

¹⁰ Ivi, pp. 525-526.

¹¹ Cfr. V-DEM INSTITUTE, [Democracy Report 2026: Unraveling the Democratic Era?](#), pp. 19–22 e 25, che include l'Italia tra i paesi interessati da un processo di autocratizzazione, individuandone l'inizio nel 2021. Si veda inoltre Commissione europea, [2026 Rule of Law Report. Country Chapter on the rule of law situation in Italy](#), SWD(2026) 912 final, 17 luglio 2026.

Il bilancio che si può trarre da questa stagione, pertanto, mi pare metta in evidenza un allontanamento costante dei cittadini dalle istituzioni, che trova la sua espressione più evidente nella disaffezione al voto. Una disaffezione che è indipendente dalla stabilità o instabilità dei governi che si formano dopo quelle elezioni. È sulle cause di essa che occorre riflettere, prima di porre mano a ulteriori riforme.

Se l'azione di governo non rispecchia il sentire della maggioranza degli aventi diritto al voto, funzionalità e stabilità diventano parole vuote. Oggi la vera emergenza è quella della partecipazione popolare. Mi viene da pensare al film "C'è ancora domani", che riflette le speranze racchiuse in un certificato elettorale agli albori della Repubblica, nel 1946: siamo ad anni luce di distanza, purtroppo.

Occorre che i cittadini siano di nuovo motivati a partecipare, a iniziare da quel passaggio semplice ma fondamentale che è l'esercizio del diritto di voto. Se continuiamo a credere che i valori da tutelare attraverso i meccanismi istituzionali (compresi i sistemi elettorali) sono la sovranità popolare e la democrazia pluralista, come sancite dai principi fondamentali della nostra Costituzione, oggi, in una società attraversata da tensioni, polarizzazione, marginalizzazione, sfiducia, occorre dare rappresentanza e voce a quanti più cittadini possibile, con un sistema elettorale proporzionale, che apra lo spazio alla negoziazione politica e alla creazione di coalizioni. Coalizioni che debbono essere poi incentivate a continuare a lavorare insieme per tutta la legislatura, attraverso meccanismi che richiedono revisioni costituzionali, come la sfiducia costruttiva; modifiche dei regolamenti parlamentari, come norme che puniscano il transfughismo; riforme legislative, come la regolamentazione dei partiti politici. Tutto ciò nella consapevolezza che i meccanismi istituzionali possono svolgere soltanto un ruolo ausiliario, e che lo strumento più potente per ripristinare la fiducia nelle istituzioni resta un nuovo approccio etico della politica e dei suoi protagonisti.