



29 LUGLIO 2026

Sulle cause dell'astensionismo elettorale

di Lorenzo Moroni

Ricercatore di Diritto costituzionale
Università degli Studi di Cagliari

Sulle cause dell'astensionismo elettorale*

di Lorenzo Moroni

Ricercatore di Diritto costituzionale
Università degli Studi di Cagliari

Abstract [It]: Dopo avere ricostruito le molteplici cause dell'astensionismo elettorale attraverso l'analisi delle principali manifestazioni della crisi del rappresentante e del rappresentato – riconducibili alla società liquida, al sistema dei partiti e alla legislazione elettorale –, il saggio evidenzia come tali fattori abbiano progressivamente alimentato la disaffezione al voto e individua nella predisposizione di una risposta sistemica e tempestiva la necessaria direttrice di contrasto al fenomeno del non voto.

Title: On the causes of voter abstention

Abstract [En]: After reconstructing the multiple causes of voter abstention through an analysis of the main manifestations of the crisis between representatives and the represented—which can be traced to liquid society, the party system, and electoral legislation—the essay highlights how these factors have progressively contributed to disaffection with voting and identifies the development of a systemic and timely response as the necessary approach to combating the phenomenon of non-voting.

Parole chiave: astensionismo, non voto, società liquida, partiti politici, legge elettorale

Keywords: abstentionism, not voting, liquid society, political parties, electoral law

Sommario: 1. L'astensionismo tra crisi del rappresentato e crisi del rappresentante. 2. La crisi del *demos*: la società liquida. 3. La crisi del sistema dei partiti. 4. La crisi della legislazione elettorale. 5. Le prospettive di contrasto all'astensionismo: la necessità di una risposta sistemica e tempestiva.

1. L'astensionismo tra crisi del rappresentato e crisi del rappresentante

La partecipazione del popolo alla vita politica rappresenta una condizione essenziale per la concreta realizzazione delle democrazie contemporanee. A tale proposito, il Presidente della Repubblica Sergio Mattarella, nell'ambito di un intervento emblematicamente intitolato *L'anima della democrazia*, è giunto a porre enfasi sul tema della partecipazione mettendo in guardia dal «contentarsi di una democrazia a bassa intensità», nonché dal «pensare di arrendersi, pragmaticamente, al crescere di un assenteismo dei cittadini dai temi della cosa pubblica»¹.

Tali riflessioni consentono di mettere in luce non solo la crisi della partecipazione politica c.d. invisibile, avente ad oggetto il disinteresse dei cittadini nella politica in generale², ma anche quella crisi relativa a una particolare tipologia di partecipazione politica consistente nell'esercizio attivo del voto, la quale in questa sede maggiormente interessa e che prenderà il nome di *astensionismo* o *non voto*³.

* Articolo sottoposto a referaggio.

¹ S. MATTARELLA, *L'anima della democrazia, Intervento del Presidente della Repubblica alla cerimonia di apertura della 50° edizione della Settimana Sociale dei Cattolici in Italia*, Trieste, 3 luglio 2024, p. 3.

² ISTAT, *La partecipazione politica in Italia*, 17 settembre 2025, p. 1.

³ In questa sede, non ci si riferisce all'astensione in senso propriamente amministrativistico, intesa quale forma di impedimento funzionale all'esercizio di talune funzioni o alla partecipazione a talune deliberazioni, bensì, in senso più

Non è una novità che la progressiva erosione della fiducia nei confronti della classe politica, nonché l'indebolimento della credibilità di un orizzonte futuro fondato anche su obiettivi collettivi condivisi⁴, abbiano innescato una profonda crisi di interesse nella politica⁵. Sono noti da tempo i dati che registrano la decrescente partecipazione della popolazione alla vita politica del paese in tutte le sue molteplici sfaccettature: dall'astensione alle elezioni europee, politiche, regionali e amministrative, al non voto in occasione dei referendum⁶, passando per la mancata iscrizione ai partiti politici o alle organizzazioni

propriamente costituzionalistico, a quella valutazione che è propria di ciascun avente diritto al voto e che consiste nella decisione sul come o sul se esercitare il diritto di voto, ossia votando o non votando, sul punto v. G. CORDINI, *Il voto obbligatorio*, Bulzoni editore, Roma, 1988, p. 89 ss.; A. CARBONI, M. MAGALOTTI, *Presenti o votanti? Il computo degli astenuti nel Parlamento italiano*, in *Federalismi.it*, 1, 2018, p. 5 e L. GALATERIA, *Natura giuridica e caratteri dell'astensione*, in *Annali dell'Università di Macerata*, vol. XXII, Giuffrè, Milano, 1958, p. 13 ss. Inoltre, non si terranno in considerazione le differenze tra astensionismo *in senso stretto* (ossia coloro che non si recano al seggio) e *in senso largo* o *ampio*, (ad esempio chi recandosi al voto ha optato per una scheda bianca o nulla), per le quali distinzioni, si v. P. SCARAMOZZINO, *L'astensionismo elettorale in Italia e in Europa. Un quadro sintetico*, in *Il Politico*, 43, 1998, p. 405 ss. Non si terranno parimenti in considerazione le differenze tra astensione *come non-voto* e astensione *come voto inespresso*, queste ultime da intendersi come manifestazione di protesta contro il sistema politico, sul punto v. V. CUTURI, *I messaggi politici dell'astensionismo. Cinque anni di elezioni a Catania: 1992-1996*, in A. MUSSINO (a cura di), *Le nuove forme di astensioni elettorali*, Atti del Convegno della Società italiana di studi elettorali, Roma, 21-23 gennaio 1998, Roma, Università La Sapienza, 1999, p. 203 ss. Proseguendo, non verranno tenute in considerazione le distinzioni tra astensionismo *involontario* (tecnico e di forza maggiore) e *volontario* (passivo e attivo; politico e civico), sul punto, R. SAMPUGNARO, *Voto o non-voto: vecchie categorie per nuovi significati*, in G. DELLEDONNE, L. GORI, G. MARTINICO, F. PACINI (a cura di), *Il peso dell'assente. Il fenomeno dell'astensionismo elettorale in Italia*, Rubettino editore, Soveria Mannelli, 2024, p. 13 ss. Ancora, non si intende considerare l'ipotesi che per astensione, nel diritto parlamentare, si possa intendere astensione *dal voto*, inteso quale *non fare*, e astensione *nel voto*, inteso quale comportamento attivo consistente nell'affermazione «mi astengo», le quali conseguenze, come è noto, fino alla riforma del Regolamento del Senato, determinavano il fatto che il voto di astensione (astensione *nel voto*) concorresse a innalzare il quorum strutturale, mentre per evitare che ciò accadesse era necessario astenersi *dal voto*, in pratica non partecipare allo stesso esercitando quello che taluni potrebbero definire *non voto*, per maggiori approfondimenti sul punto si v. A. CARBONI, M. MAGALOTTI, *Presenti o votanti? Il computo degli astenuti nel Parlamento italiano*, cit. p. 1 ss. A tale ultimo proposito, con una efficace sintesi, C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, I, Cedam, Padova, 1975, p. 514, mutuando la categorizzazione ideata da W. JELLINEK, *Forme di votazione negativa*, in *Studi di Diritto Pubblico in onore di Oreste Ranelletti*, Cedam, Padova, 1931, p. 65 ss., aveva ricondotto alla votazione negativa le manifestazioni di volontà che esprimono un dissenso sia attraverso un *non fare* (es. assenza dall'aula) sia mediante un *fare* (es. la dichiarazione di volersi astenere o la consegna della scheda bianca). Infine, nell'ambito del presente contributo si intende prescindere dalle ulteriori molteplici classificazioni di astensione derivanti dai molteplici studi della dottrina della scienza sociale, segnatamente *apparente*, *reale* (involontario e volontario), *per protesta* e *indifferenza*, sul punto, si v. PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, *Per la partecipazione dei cittadini. Come ridurre l'astensionismo e agevolare il voto*, Libro bianco del 14 aprile 2022, p. 43 ss.

⁴ Dall'ultimo CENSIS, 59° *Rapporto sulla situazione sociale del paese*, 2025, Franco Angeli, Milano, p. 10, emerge inequivocabilmente che sia «scomparsa ogni forma di deferenza verso il magistero della politica, con riferimento al personale politico e alle sue istituzioni. Il 72% degli italiani pensa che ormai la gente non crede più ai partiti, ai leader politici, al Parlamento. Il 53% dichiara di non sentirsi rappresentato da nessun partito o leader politico. Il 62,9% è convinto che nella nostra società si sia spento ogni sogno collettivo interno al quale tutti si possono ritrovare, tale da rappresentare un orizzonte di riferimento condiviso».

⁵ Secondo gli ultimi dati ISTAT, *La partecipazione politica in Italia*, cit., p. 1 ss., infatti, si informa di politica almeno una volta alla settimana poco più del 50% della popolazione del Centro-nord e solamente il 40% di quella del Mezzogiorno. Nel Centro-nord non si informano mai di politica circa il 25% delle persone, mentre tale percentuale aumenta al 37,3% con riferimento ai cittadini del Mezzogiorno. La fotografia della partecipazione peggiora ulteriormente se si prendono in considerazione i giovani fino a 24 anni: si informano di politica almeno una volta a settimana il solo 16,3% dei ragazzi tra 14 e 17 anni e il 34,6% di quelli con età compresa tra i 18 e 24 anni, mentre a non informarsi mai risultano rispettivamente il 60,2% e il 35,4%.

⁶ Basti pensare che in occasione dell'ultimo referendum abrogativo del giugno 2022 l'affluenza, leggermente diversa a seconda del quesito preso in considerazione (erano 5), si è assestata tra il 20,47% e il 20,49%, in questo modo sancendo

sindacali⁷. Tuttavia, nonostante la crisi della partecipazione elettorale affondi le radici nel passato, rinnovati e poco rassicuranti segnali della sua persistenza sono rinvenibili ancora oggi⁸. Sicché, proprio perché l'astensionismo costituisce un fenomeno complesso, la cui incidenza sull'equilibrio della democrazia rappresentativa dipende dall'intreccio di molteplici fattori, appare necessario interrogarsi sulle sue principali ragioni giuridico-istituzionali e politico-sociali che stanno progressivamente alimentando la disaffezione elettorale, così da cogliere la reale portata del non voto.

Non sorprende, dunque, che la dottrina delle scienze sociali dedichi da tempo una costante attenzione al fenomeno. A tale proposito, Robert Putnam, Susan Pharr e Russel Dalton sono giunti ad evidenziare che la ridotta capacità di azione dei rappresentanti politici sia da ricondurre a un deficit di legittimazione derivante dal progressivo calo di partecipazione elettorale⁹. Proprio sulla scia di questo studio, Colin Crouch ha introdotto la nozione di *post-democracy*¹⁰ per descrivere quelle situazioni in cui, esauritasi la fase

il mancato raggiungimento del quorum necessario. Fonte: ELIGENDO, *L'archivio*. Sull'astensionismo in materia referendaria, si v. i recenti contributi di G. LOMBARDO, *I numeri del referendum nella storia repubblicana. L'evoluzione dell'astensionismo nelle consultazioni referendarie*, in G. DELLEDONNE, L. GORI, G. MARTINICO, F. PACINI (a cura di), *Il peso dell'assente. Il fenomeno dell'astensionismo elettorale in Italia*, cit., p. 21 ss. e G. MARTINICO, *Il nodo del quorum. Il dibattito giuridico sull'astensionismo nei referendum abrogativi*, in *Il peso dell'assente. Il fenomeno dell'astensionismo elettorale in Italia*, cit., p. 155 ss.

⁷ Per maggiori informazioni sui dati della mancata partecipazione politica, si v. ISTAT, *Annuario Statistico Italiano*, cap. 11, *Elezioni e attività politica e sociale*, 2022, p. 471 ss.

⁸ Concentrando l'attenzione sul fenomeno dell'astensionismo elettorale, alle recenti elezioni per il rinnovo del Parlamento europeo del giugno 2024 soltanto il 49,69% degli italiani si sono recati alle urne, facendo registrare, in questo modo, l'affluenza alle elezioni europee più bassa nella storia repubblicana, sul punto, si v. F. SAVASTANO, *The 2024 European Parliament Elections in Italy*, in *Federalismi.it*, Paper del 19 giugno 2024, p. 17; a livello europeo, si vedano i contributi pubblicati nella rassegna online di *Federalismi.it*, *The 2024 European Parliament Elections*, Papers, 19 giugno 2024. Sempre un record negativo è stato registrato anche in occasione delle ultime elezioni politiche del 2022, dal momento che il dato sull'affluenza è passato dal 93,4% del 1976 all'attuale minimo storico del 63,8%, sul punto OPENPOLIS, *I numeri del partito del non voto*, 13 ottobre 2022. Peraltro, la curva sulla partecipazione è sempre stata decrescente, con la sola eccezione delle elezioni del 2006, nelle quali si è registrata una partecipazione dell'83,6%.

Non emergono dati incoraggianti nemmeno dalle elezioni per il rinnovo degli organi rappresentativi degli enti appartenenti ai livelli di governo più prossimi ai cittadini. Limitando l'osservazione alle sole consultazioni svoltesi nel 2024, il dato sull'affluenza alle elezioni regionali si è assestato tra il 55,30% del Piemonte e il 49,81% della Basilicata, fonte: ELIGENDO. In Sardegna il dato sull'affluenza è stato del 52,3%, in Abruzzo del 52,19%, mentre le elezioni in Liguria, Emilia-Romagna e Umbria sono previste tra la fine di ottobre e metà novembre.

La percentuale di partecipazione al voto risulta essere lievemente migliore, sebbene sempre in calo rispetto al passato, se si prendono in considerazione le elezioni amministrative svoltesi nel giugno del 2024, ove è stata registrata un'oscillazione compresa tra il 69,66% di elettori che si sono recati a votare alle comunali del Lazio e il 58,00% di quelli che si sono recati a votare alle comunali della Sardegna, fonte: ELIGENDO, *Europee, amministrative e regionale (Piemonte)*, 8-9 giugno 2024 e ballottaggi.

⁹ R.D. PUTNAM, S.J. PHARR, R.J. DALTON, *Introduction: What's Troubling the Trilateral Democracies?*, in R.D. PUTNAM, S.J. PHARR (a cura di), *Disaffected Democracies. What's Troubling the Trilateral Countries?*, Princeton University Press, New Jersey, 2000, p. 3 ss.

¹⁰ Dapprima col saggio C. CROUCH, *Coping with Post-democracy*, in *Fabian Ideas*, London, 2000, p. 1 ss. e poi con la nota monografia ID., *Post-democracy*, trad. it C. PATERNO, *Postdemocrazia*, Laterza, Roma-Bari, 2003. Sebbene l'elaborazione del concetto di post-democrazia di Crouch sia stata autonoma, tuttavia, contrariamente a quanto spesso si legge, la paternità della locuzione non è riferibile ad egli con certezza, dal momento che essa compare anche in scritti antecedenti di altri Autori, come il filosofo francese J. RANCIÈRE, *La Mésentente. Politique et Philosophie*, Paris, 1995, trad. it. *Il disaccordo. Politica e filosofia*, Maltemi, Roma, 2007, p. 109 ss. Sicuramente, si può affermare con certezza che a Crouch

democratica, emergono disillusione e apatia politica, in cui l'attivismo delle minoranze influenti prevale sull'inerzia della massa comune e i cittadini devono essere convinti a votare attraverso *battage* gestite dall'alto¹¹. Anche la dottrina italiana non si è certo sottratta dal compito di studiare l'impatto dell'astensionismo nelle democrazie moderne. Politologi, economisti e giuristi si sono infatti interrogati sulla portata del non voto sin da quando questo non era particolarmente diffuso¹².

Osservando il fenomeno attraverso il prisma del diritto costituzionale, tra le cause principali dell'astensionismo vi sono la crisi del rappresentato e la crisi del rappresentante. Se si tratti di crisi di entrambi ovvero solo del rappresentante dipende dalle opinioni che ancora oggi dividono la dottrina a quasi trent'anni di distanza da un fortunato incontro di studi nel quale ci si chiese, per l'appunto, se la

debba essere riconosciuto il merito di aver fatto entrare la locuzione in parola, nonché il concetto sotteso, nella letteratura politologica e sociologica *mainstream*.

¹¹ C. CROUCH, *Postdemocrazia*, cit., pp. 25-26. *Contra*, S. WELCH, *Hyperdemocracy*, Palgrave Macmillan, New York, 2013, p. 81 ss., a mente del quale non ci troviamo in una fase di post-democrazia, bensì in una di *hyperdemocracy*. Con questo termine, l'Autore intende «the [hypothetical] condition in which aspects of the constitutive preconditions of democracy are themselves democratized, with adverse consequences for democracy's continued operation. It is a condition of the reflexive undermining of democracy by processes it itself unleashes» (*Ivi*, p. 2). A tali critiche, sostanzialmente consistenti nel fatto che non ci si troverebbe in una fase di post-democrazia ma in una di iper-democrazia, nella quale vengono politicizzate e democratizzate questioni che non si prestano a esserlo, ha risposto lo stesso C. CROUCH, *Post-democracy After the Crisis*, Cambridge, 2020, trad. it. M. CUPELLARO, *Combattere la postdemocrazia*, Laterza, Roma-Bari, 2020, p. 5 ss., affermando che «in realtà, Welch e io parliamo di due facce della stessa Medaglia. Penso che le nostre posizioni si possano riconciliare osservando che, se il dibattito politico cerca di parlare di tutto, è proprio perché in realtà non parla di nulla. Quando il dibattito sui grandi indirizzi politici è quasi totalmente assente (e questa è una delle principali caratteristiche della postdemocrazia), i politici, per differenziarsi dai rivali, si soffermano su qualsiasi tema: dalla moralità personale alle cure mediche più opportune fino ai modi per insegnare ai bambini a leggere. Il risultato è che la politica – democratica o meno – invade anche aree di cui non è assolutamente in grado di occuparsi».

¹² Si pensi alla monografia M. CACIAGLI, P. SCARAMOZZINO (a cura di), *Il voto di chi non vota. L'astensionismo elettorale in Italia e in Europa*, Edizioni di Comunità, Torino, 1983. Inoltre, senza alcuna pretesa di esaustività, si v. J. MONTERO, *L'astensionismo elettorale in Europa: tendenze, tipologie e alcuni problemi di analisi*, in *Quaderni dell'Osservatorio elettorale*, 13, 1984; P. SCARAMOZZINO, *L'astensionismo elettorale in Italia e in Europa. Un quadro sintetico*, cit., p. 405 ss.; A. MUSSINO (a cura di), *Le nuove forme di astensionismo elettorale*, cit.; V. CUTURI, R. SAMPUGNARO, V. TOMASELLI, *L'elettore instabile: voto/non voto*, FrancoAngeli, Milano, 2000; G. LEGNANTE, P. SEGATTI, *L'astensionista intermittente, ovvero quando decidere di votare o meno è lieve come una piuma*, in *Polis, ricerche e studi su società e politica*, Il Mulino, Bologna, 2001; R. MANNHEIMER, G. SANI, *La conquista degli astenuti. Quasi un italiano su tre non va a votare. Perché?*, Il Mulino, Bologna, 2001; D. CARAMANI, G. LEGNANTE, *Partecipazione elettorale e astensionismo*, in S. BARTOLINI, R. D'ALIMONTE (a cura di), *Maggioritario finalmente? La transizione elettorale 1994-2001*, Il Mulino, Bologna, 2002; F. RANIOLO, *La partecipazione politica*, Il Mulino, Bologna, 2002; D. TUORTO, *Apatia o protesta? L'astensionismo elettorale in Italia*, Il Mulino, Bologna, 2006; P. COLLOCA, D. TUORTO, *Il significato politico dell'astensionismo intermittente in Italia: una smobilitazione punitiva?*, in *Quaderni dell'Osservatorio elettorale*, 64, 2010; C. FUMAGALLI, V. OTTONELLI (a cura di), *Votare o no. La pratica democratica del voto, tra diritto individuale e scelta collettiva*, Feltrinelli, Milano, 2022; A. FERRARA, G. LOMBARDO, F.G. TRUGLIA, *L'Italia che non vota: dinamiche e propagazione spazio-temporale dell'astensionismo*, in *Quaderni dell'Osservatorio elettorale*, 86, 2023. A. MAZZOLA, *L'effettività del suffragio tra astensionismo e nuove modalità di espressione alla luce dei principi costituzionali*, in *Consulta online*, 2023, p. 991 ss.; A. DE NICOLA, *Il voto fuori dal comune di residenza: alcune riflessioni a partire dal recente Libro bianco sull'astensionismo elettorale*, in *Osservatorio costituzionale*, 6, 2022, p. 40 ss.; G. DELLEDONNE, L. GORI, G. MARTINICO, F. PACINI (a cura di), *Il peso dell'assente. Il fenomeno dell'astensionismo elettorale in Italia*, cit., p. 5 ss.; C. BASSU (a cura di), *L'astensionismo elettorale come regressione democratica? Problemi e prospettiva intorno alla rappresentanza politica*, Giuffrè, Milano, 2025, p. 3 ss.

causa della profonda crisi della democrazia contemporanea andasse ricercata sul terreno sociale del rappresentato o su quello istituzionale del rappresentante¹³.

Secondo una parte della dottrina, la crisi di contenuto del mandato rappresentativo sarebbe determinata non tanto dalla crisi dei partiti politici ma dalla crisi del rappresentato. Difatti «la perdita delle identità collettive e (addirittura) individuali; lo smarrimento del senso del legame sociale; la volatilità dei ruoli sociali, tutto rende problematica la stessa identificazione del soggetto da rappresentare»¹⁴. Di conseguenza, dunque, risulterebbe difficile «comprendere “chi” e “cosa” viene rappresentato, una volta che lo si rappresenta, perché la stessa identità del *demos* è labile»¹⁵. E in tutto ciò la crisi dei partiti di massa rappresenterebbe piuttosto «un fattore di moltiplicazione della crisi [del rappresentato]»¹⁶. In un contesto siffatto, caratterizzato dall'estrema difficoltà di ridurre a sintesi l'eterogeneo e talvolta indefinibile insieme di identità, legami e ruoli sociali facenti capo ai rappresentati, il rapporto rappresentativo risulterebbe investito da un processo di inesorabile astrazione della corrispondenza tra le idee e gli interessi del corpo elettorale e quelli espressi da coloro i quali dovrebbero farne le veci. Tale dinamica finirebbe per alimentare un progressivo allontanamento tra cittadini e rappresentanti, sino a tradursi non soltanto nella perdita di interesse e di fiducia nella politica, ma anche nella decrescente partecipazione dei cittadini al voto.

Di diversa opinione, invece, risulta quella dottrina secondo la quale «la crisi della rappresentanza non è mai crisi del rappresentato, ma è sempre crisi del rappresentante»¹⁷. Si tratta di un orientamento che parte dal presupposto rousseauiano secondo il quale «Mosè osò fare di questo branco errante e servile un corpo politico»¹⁸, sicché «è il rappresentante che trasforma un “branco errante e servile” – o una società smarrita

¹³ G. ZAGREBELSKY, *Introduzione*, in N. ZANON, F. BIONDI (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, Atti del convegno, Milano, 16-17 marzo 2000, Giuffrè, Milano, 2001, p. XV.

¹⁴ M. LUCIANI, *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato*, in N. ZANON, F. BIONDI (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, cit., p. 117. ID., *La massima concentrazione del minimo potere. Governo e attività di governo nelle democrazie contemporanee*, in *Teoria politica*, 2015, p. 128; P. RIDOLA, *L'evoluzione storico-costituzionale del partito politico*, in *Partiti politici e società civile: a 60 anni dall'entrata in vigore della Costituzione*, XXIII Convegno annuale dell'Associazione Italiana dei costituzionalisti, Alessandria, 17-18 ottobre 2008, Jovene, Napoli, 2009, p. 18 ss.; G. BRUNELLI, *Partiti politici e dimensione costituzionale della libertà associativa*, in F. BIONDI, G. BRUNELLI, M. REVELLI (a cura di), *I partiti politici nella organizzazione costituzionale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2016, p. 21 ss.; A. RUGGERI, *Crisi della rappresentanza politica e poteri di normazione del governo*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3, 2017, p. 2 ss. Più di recente, si v. anche P. VILLASCHI, *Rappresentante e rappresentato al tempo della rivoluzione digitale*, Giappichelli, Torino, p. 84 ss.

¹⁵ M. LUCIANI, *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato*, in N. ZANON, F. BIONDI (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, cit., p. 117.

¹⁶ M. VOLPI, *Crisi della rappresentanza politica e partecipazione popolare*, in N. ZANON, F. BIONDI (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, cit., p. 121.

¹⁷ M. DOGLIANI, *Rappresentanza, Governo e mediazione politica*, in *Costituzionalismo.it*, 2, 2017, p. 16; I. MASSA PINTO, *Crisi della rappresentanza e nuove tecnologie tra domanda e offerta politiche*, in *Rivista di diritto dei media – MediaLaws*, 1, 2020, p. 185.

¹⁸ J.J. ROUSSEAU, *Considerazioni sul governo di Polonia*, in ID., *Scritti politici*, Utet, Torino, 1970, p. 1129 «[Mosè] ideò ed eseguì la stupefacente impresa di costituire in nazione uno sciame di profughi disgraziati, privi di arte, di armi, di capacità, di virtù di coraggio, e che, non possedendo un solo pollice di campo, costituivano un branco straniero su tutta la faccia della terra. Mosè osò fare di questo branco errante e servile un corpo politico, un popolo libero, e, mentre esso errava

e sofferente – in un “corpo politico”. Se c’è un branco errante e servile vuol dire che non c’è un rappresentante capace¹⁹. Pertanto, solo abbandonando «una concezione semplicistica della rappresentanza come movimento solo “di presentazione ascendente di bisogni”»²⁰, si giunge a individuare in realtà il *rappresentante capace* come colui che fornisce al corpo sociale una visione del senso della vita e una soluzione ai suoi problemi, in altre parole: una *proposta politica*²¹. Proprio in questo senso, insomma, «la crisi della rappresentanza è sempre crisi del rappresentante: è la afasia del rappresentante»²². Di conseguenza, quindi, la crisi del rapporto rappresentativo, determinata da una crescente discrepanza tra gli interessi e le idee manifestate dal corpo elettorale e quelle espresse dai suoi rappresentanti, non sarebbe dovuta ad una crisi d’identità anzitutto del *démos* e solo poi dei suoi rappresentanti, bensì originerebbe e lì si esaurirebbe in una crisi dei rappresentanti. Sarebbero questi ultimi che, infatti, non riuscendo a interpretare le necessità e i bisogni dei cittadini, fallirebbero nell’obiettivo di dare vita a una società nuova attraverso un’adeguata e persuasiva proposta politica. Pertanto, la distanza tra rappresentanti e cittadini, la conseguente sfiducia nella politica e il crescente astensionismo troverebbero la propria origine nell’incapacità del rappresentante.

Tra le due teorie esposte, la seconda appare meno persuasiva. È indubbio che debba essere superata una concezione semplicistica della rappresentanza, intesa come un processo meramente ascensionale di trasmissione dei bisogni e delle istanze dal corpo sociale ai suoi rappresentanti istituzionali. È parimenti innegabile che i rappresentanti politici dispongano della capacità di riflettere sul piano istituzionale un’immagine della società più unitaria e coerente di quella che effettivamente è sul piano della realtà fattuale. Tuttavia, però, ove la società si configuri come una massa profondamente eterogenea attraversata da una profonda crisi identitaria, non convince del tutto l’opinione secondo la quale la mancata traduzione sul piano istituzionale di un corpo politico coerente e unitario, laddove la società reale si presenti invece come un insieme labile al punto da non essere chiaro chi e cosa rappresentare, debba essere ascritta in via esclusiva ai rappresentanti. Il rapporto rappresentativo, come peraltro affermato nella stessa teoria di cui in parte si dubita²³, non si esaurisce né formalmente né sostanzialmente in un processo unidirezionale,

nei deserti senza neanche avere un sasso su cui posare il capo, gli dava quella istituzione duratura che ha sfidato il tempo, la sorte e i conquistatori, che cinquemila anni non sono riusciti a distruggere né ad alterare, e che si conserva in tutta la sua forza ancor oggi che il corpo della nazione non esiste più».

¹⁹ M. DOGLIANI, *Rappresentanza, Governo e mediazione politica*, cit., p. 16

²⁰ *Ivi*, p. 21.

²¹ *Ibidem*.

²² *Ibidem*.

²³ Sulla bidirezionalità del rapporto rappresentativo, il medesimo M. DOGLIANI, *Rappresentanza, Governo e mediazione politica*, cit., p. 16, afferma che «se non c’è rappresentanza dall’alto non c’è nemmeno quella dal basso. Gli individui “sovrani di sé stessi”, autoconvocati, non controllati da nessuno (come vorrebbe una retorica oggi in auge), le formazioni sociali e i corpi intermedi, di per sé, non generano, da soli, alcuna rappresentanza». Sempre sulla bidirezionalità del rapporto rappresentativo si v. ID., *La rappresentanza politica come rappresentanza del valore di uno stato concreto*, in A. RUGGERI (a cura di), *Scritti in onore di Gaetano Silvestri*, vol. I, Giappichelli, Torino, 2016, p. 880 ss.

bensi in una relazione bidirezionale nella quale influenze, comportamenti, valori e disvalori circolano tanto dal basso verso l'alto, quanto dall'alto verso il basso²⁴. Ne consegue che in particolare all'interno degli ordinamenti democratici, fondati quindi sul principio elettivo, il reciproco e regolare travaso di vizi e virtù tra rappresentanti e rappresentati rende non condivisibile, perché in fin dei conti anche controfattuale, imputare solamente agli uni o agli altri non solo la responsabilità della crisi della rappresentanza, ma anche tutto ciò che da essa consegue, come la profonda crisi della partecipazione elettorale.

2. La crisi del *démos*: la società liquida

Per comprendere in che modo la crisi di identità del *démos* sia tale da rendere estremamente complesso rappresentarlo sul piano istituzionale e come tale *labilità* si rifletta anche sul piano dell'astensionismo elettorale, è necessario avvalersi del diritto costituzionale inteso quale «disciplina di frontiera»²⁵, capace di dialogare con altri ambiti del sapere e di assorbirne gli apporti conoscitivi e metodologici.

In tale prospettiva risulta particolarmente efficace osservare la società attraverso le categorie interpretative offerte dalla teoria della «modernità liquida» di Zygmunt Bauman²⁶. Secondo Bauman la modernità si basa su un processo di «liquefazione», ossia di «fusione dei corpi solidi» (a partire dai tradizionali obblighi etici e religiosi)²⁷, finalizzato all'individuazione di «corpi solidi nuovi e migliori»²⁸, più adeguati e confacenti alla costruzione di un ordine nuovo. La liquefazione dei «corpi solidi ereditari»²⁹, quindi, segnerebbe il passaggio tra passato e futuro. Proprio nell'ambito di tale transizione oggi si assiste all'abbattimento di tutti gli ostacoli in grado «di limitare la libertà individuale di scegliere e agire»³⁰, tra cui «i legami che trasformano le scelte individuali in progetti e azioni collettive»³¹. In altri termini, nell'attuale epoca della modernità liquida si sta affermando un processo di destrutturazione della società in monadi individualiste. Se non che, al fine di cogliere con maggiore profondità le modalità attraverso cui la società contemporanea manifesta il proprio carattere amorfo, è necessario analizzare le dimensioni della

²⁴ In questo senso, infatti, si condivide l'opinione di chi come P. CIARLO, *Mitologie dell'indirizzo politico e identità partitica*, Liguori editore, Napoli, 1988, p. 163-164, il quale, citando a sua volta A. PANEBIANCO, *Modelli di partito*, Il Mulino, Bologna, 1982, p. 23 ss., afferma che il pregiudizio sociologico, secondo il quale i partiti sarebbero il riflesso delle divisioni sociali nel contesto politico, «implica una “sistematica sottovalutazione delle capacità dei partiti, in quanto organizzazioni, di plasmare il proprio seguito almeno tanto quanto come rappresentanti, non ne siano plasmati”».

²⁵ Così, P. CIARLO, *Intervento*, in AA.VV., *Il metodo nella scienza del Diritto costituzionale*, Cedam, Padova, 1997, p. 118 ss., il quale afferma che il diritto costituzionale, avvalendosi dell'apporto di altre scienze umane, «ne subisce l'influenza anche sul piano metodologico» e ciò «diviene particolarmente evidente nelle fasi di instabilità, quando, cioè, la forza normativa del fatto assume, per i rami alti dell'ordinamento, caratteristiche del tutto peculiari».

²⁶ Z. BAUMAN, *Modernità liquida*, Laterza, Roma-Bari, p. V ss.

²⁷ *Ivi*, p. VII.

²⁸ *Ivi*, p. VIII.

²⁹ *Ibidem*.

³⁰ *Ivi*, p. X.

³¹ *Ivi*, p. XI.

modernità liquida, ossia l'emancipazione, l'individualità, la dimensione spazio/tempo, il lavoro e la comunità.

Anzitutto la società liquida si caratterizza per il costante processo di *emancipazione* delle persone dalle sovrastrutture sociali che si frappongono alla più libera forma di individualizzazione e autodeterminazione³². Tale processo di dissoluzione dei criteri d'ordine sociale che non si fondino sull'emancipazione individualistica, come le classi sociali³³, porta la società moderna a dissolvere anche istituti cardine dell'ordinamento costituzionale, come il concetto stesso di cittadino. Nella società moderna liquida, infatti, al *cittadino*, profondamente legato all'idea di gruppo poiché si riferisce a «una persona incline a ricercare il proprio benessere attraverso il benessere della città»³⁴, si sostituisce l'*individuo*. Quest'ultimo si *emancipa* dalla collettività di riferimento e si mostra «indifferente nei confronti di concetti quali “causa comune”, “bene comune”»³⁵, i quali rappresentano pietre angolari dell'ordinamento repubblicano, come affermato in Costituzione a partire dall'affermazione del principio solidaristico³⁶.

L'evanescenza della società acquista dei connotati ancora più evidenti se si osserva la modernità liquida sotto il secondo versante, quello dell'*individualità*, strettamente connesso al precedente. In un contesto caratterizzato da profondi cambiamenti anche politico-economici³⁷, infatti, il centro di attenzione si è spostato dalla categoria costituzionale di *cittadino* a quella di (individuo) *consumatore*³⁸. Se prima al centro vi

³² *Ivi*, p. 23 ss. In particolare, «la società moderna esiste nella sua incessante attività di “individualizzazione”, così come le attività degli individui consistono nella quotidiana riformulazione e rinegoziazione della rete di obblighi reciproci chiamata “società”» (*Ivi*, p. 22).

³³ *Ivi* p. 24. Si pensi anche agli *status* ereditari. In particolare, l'Autore specifica che per stati sociali devono intendersi «ambiti di appartenenza ereditati», mentre le classi, che si sostituiscono a questi ultimi, devono la loro fortuna al fatto di essere «ambiti di appartenenza acquisibili».

³⁴ *Ivi*, p. 29.

³⁵ *Ibidem*.

³⁶ Sul punto, *ex plurimis*, Corte cost., sentenza 17-28 febbraio 1992, n. 75, a mente della quale «Si tratta di un principio che, comportando l'originaria connotazione dell'uomo *uti socius*, è posto dalla Costituzione tra i valori fondanti dell'ordinamento giuridico, tanto da essere solennemente riconosciuto e garantito, insieme ai diritti inviolabili dell'uomo, dall'art. 2 della Carta costituzionale come base della convivenza sociale normativamente prefigurata dal Costituente» (punto 2 del *Considerato in diritto*).

³⁷ Il riferimento è al passaggio dal c.d. capitalismo pesante di stampo fordista a quello leggero. Al riguardo, Z. BAUMAN, *Modernità liquida*, cit., p. 52 ss., afferma che quello fordista era un capitalismo caratterizzato dalla profonda interdipendenza tra capitale e lavoro, dalla stabilità dei rapporti lavorativi e dalla possibilità di esercitare un efficace controllo politico sul capitale attraverso la regolazione; diversamente quello leggero è un capitalismo contraddistinto dalla smaterializzazione del capitale, dalla mobilità sia del capitale che del lavoro e dalla difficoltà di sottoporre a efficace regolazione il capitale (*Ivi*, p. 57 ss.).

³⁸ Come è noto, in Costituzione non compare il termine consumatore, così come tale locuzione non può essere sovrapposta a quelle di *cittadino* e *lavoratore* presenti nell'articolo 3 della Costituzione. Di conseguenza, estendendo la riflessione, «la prospettazione di una nuova generazione di diritti con specifico riferimento ai consumatori non sembra presentare alcuna utilità sistematica o classificatoria», sebbene tale sforzo di addizione di una classificazione ulteriore e distinta rispetto alle prime tre categorie dei diritti possa avere una qualche utilità pratica riconducibile al fatto di far acquistare maggiore consapevolezza ai consumatori stessi sulla portata dei propri diritti, così A. PACE, *I diritti del consumatore: una nuova generazione di diritti?*, in *Costituzionalismo.it*, 19 maggio 2010, pp. 12-13. Quanto affermato, ovviamente, non vuole in alcun modo sottovalutare, oggi più che mai, l'insuperata constatazione di V. CRISAFULLI, *Individuo e società nella Costituzione italiana*, in *Diritto del lavoro*, I, 1954, p. 76, secondo la quale «(l')uomo, l'individuo, non vi è riguardato soltanto come cittadino o comunque nei soli rapporti con i soggetti governanti, ma anche nei suoi nessi

erano i concreti *bisogni*, soddisfacibili a partire dall'attività lavorativa, oggi invece l'obiettivo di vita sembra essere il soddisfacimento degli evanescenti *desideri*. Si tratta di «un'entità molto più volatile ed effimera, evasiva e capricciosa, ed essenzialmente avulsa dai “bisogni”, una forza autoprodotta e autoalimentata che non abbisogna di altra giustificazione o “causa”»³⁹.

Nella modernità liquida sono stati oggetto del processo di disgregazione anche due tradizionali riferimenti che fornivano consistenza alla società e concretezza alle politiche pubbliche, come lo *spazio* e il *tempo*. Il primo oggi risulta in parte relativizzato con l'emersione del «lavoro incorporato dell'era software»⁴⁰. Il secondo, che prima necessitava di essere controllato tramite la standardizzazione, è stato liberato da tali vincoli ed è stata elevata «l'istantaneità a proprio ideale supremo»⁴¹.

Anche il *lavoro*, tradizionale elemento coagulante della società repubblicana come evidenziato fin dall'art. 1 della Costituzione, non è stato risparmiato dal processo di dissoluzione della modernità liquida. La precarizzazione dell'attività lavorativa⁴² e la liquefazione dei corpi intermedi⁴³ hanno infatti determinato, da un lato, la perdita della centralità del lavoro «nella galassia dei valori dominanti dell'epoca della modernità solida»⁴⁴, e, dall'altro, la dispersione dei timori ad esso connessi, i quali oggi «non si cumulano in una “causa comune”»⁴⁵ agevolmente rappresentabile sul piano politico-istituzionale.

Le dinamiche che, come visto, concorrono a determinare la labilità della società trovano il loro esito definitivo nella liquefazione del concetto stesso di *comunità*. A causa della dissoluzione dei tradizionali corpi solidi, che in passato fornivano un certo ordine alla comunità e ai suoi rappresentanti chiamati a interpretarne l'interesse generale, la modernità liquida finisce per insinuarsi anche nei rapporti interpersonali, arrivando così a caratterizzare la società per la «fragilità dei legami umani»⁴⁶. In tale

sociali privati, nella concreta situazione che occupa in seno alla società civile. Giacché la Costituzione non si contenta di determinare un orientamento democratico della società politica, garantendo le libertà fondamentali nei confronti della autorità pubblica, ma tende a realizzare altresì un ordinamento democratico della società civile, garantendo la libertà anche nei confronti della autorità privata (che è quanto dire: dell'altrui libertà che sia diventata o sia suscettibile di diventare autorità)».

³⁹ Z. BAUMAN, *Modernità liquida*, cit., p. 77. Il perseguimento di desideri effimeri rappresenta, secondo Bauman, «una promessa di perenne agonia» (*Ivi*, p. 63), poiché in un mondo così «ricolmo di opportunità» (*Ivi*, p. 61), senza necessità da perseguire ma pieno di effimeri desideri da soddisfare, «non esiste neanche una vittoria definitiva» (*Ibidem*).

⁴⁰ *Ivi*, p. 137. L'epoca della modernità pesante, invece, fu caratterizzata dal predominio dello spazio, ove la ricchezza e il potere tanto degli Stati quanto dei privati era irrimediabilmente legata al possesso della terra, così *ivi*, p. 128 ss.

⁴¹ *Ivi*, p. 142. Nella modernità pesante, invece, il tempo necessitava solo di essere reso prevedibile e controllabile attraverso la standardizzazione e, in questo modo, il gigantismo delle fabbriche vincolò il capitale, mentre il tempo standardizzato vincolò il lavoro al suolo, così *ivi*, p. 130 ss. Sull'essenzialità dello “spazio” sia per il diritto sia per gli Stati, si v. N. IRTI, *Norme e luoghi. Problemi di geo-diritto*, Laterza, Roma-Bari, 2001, p. 3 ss.

⁴² *Ivi*, p. 148 ss.

⁴³ *Ivi*, p. 169 ss.

⁴⁴ *Ivi*, pp. 159-160.

⁴⁵ *Ivi*, p. 170.

⁴⁶ Z. BAUMAN, *Modernità liquida*, cit., p. 199. Peraltro, vi è chi come A. TOURAINE, *Can we live together, equal and different?*, in *European Journal of Social Theory*, 1998, p. 177, afferma che la società moderna avrebbe segnato la fine della definizione dell'essere umano come essere sociale.

contesto l'enfasi posta sull'autodeterminazione individuale, intesa in senso assoluto e svincolata da orizzonti di responsabilità condivisa, conduce a un'irrimediabile contraddizione: la società liquida, pur proclamando la centralità dell'individuo, rinuncia alla forza solidaristica che avrebbe il gruppo nella realizzazione dei suoi membri⁴⁷.

All'esito dell'analisi della società liquida attraverso il prisma della teoria di Bauman, non deve sorprendere la crescente difficoltà nel tradurre sul piano della rappresentanza istituzionale un corpo sociale così labile e in profonda crisi d'identità collettiva al punto da sembrare di aver smarrito una qualsivoglia forma di *religione civile*⁴⁸. La frammentazione del *démos* in una pluralità di monadi individualiste, tra loro profondamente eterogenee e prevalentemente orientate al soddisfacimento di desideri estemporanei, è l'origine del problema dei rappresentanti di far apparire questo amorfo *branco errante* come un definito *corpo politico*.

La labilità della società, però, non si arresta alla sfera delle relazioni sociali ma si riverbera indefettibilmente anche sulla crisi della partecipazione elettorale. All'estremizzazione dei processi di emancipazione individualistica si accompagna, infatti, una crescente sfiducia delle persone nelle istituzioni, nella gestione della cosa pubblica e, di conseguenza, nei confronti delle elezioni quale momento democratico di selezione dei rappresentanti responsabili della formulazione di un indirizzo politico che soddisfi l'interesse generale e non esclusivamente le istanze individuali. Tale sfiducia si innesta in un contesto già profondamente segnato dalla progressiva delegittimazione dello Stato e delle istituzioni

⁴⁷ Come afferma Bauman, infatti, «l'instabilità e transitorietà di tali legami potrebbe essere l'inevitabile prezzo da pagare per il *diritto* degli individui di perseguire i propri singoli obiettivi, e tuttavia non può che essere al contempo un formidabile ostacolo a un loro perseguimento *efficace* e al coraggio necessario per perseguirli» (*Ivi*, p. 199). Si tratta, peraltro, di una contraddizione in cui non sono certamente caduti i Costituenti, come testimonia l'importanza che rivestono nel processo di integrazione e piena realizzazione di ciascun cittadino all'interno del modello repubblicano di comunità il pluralismo, le formazioni sociali e i doveri inderogabili di solidarietà. E sul punto non risulta dissimile l'opinione di Bauman, secondo il quale il *modello repubblicano di unità* sarebbe quello «di un'unità emergente che rappresenta una conquista comune di tutti gli agenti impegnati in propositi di autoidentificazione, un'unità che è un risultato, non una condizione data *a priori*, della vita in comune, un'unità creata attraverso il negoziato e la riconciliazione, non attraverso il rifiuto, il soffocamento o l'eliminazione delle differenze» (*Ivi*, p. 208-209).

⁴⁸ Si tratta di una locuzione la cui elaborazione più nota è riconducibile alla religione del cittadino (distinta da quella dell'uomo e del prete), la cui formulazione è rinvenibile nel Capitolo 8 del Libro IV di J.J. ROUSSEAU, *Scritti politici*, in P. ALATRI (a cura di), Unione tipografica, Torino, 1970. Più di recente, ha diffusamente affrontato il tema N. LUHMANN, *La religione della società*, FrancoAngeli, Milano, 2023. In questa sede, però, si vuole intendere il significato evidenziato da G.E. RUSCONI, *Possiamo fare a meno di una religione civile?*, Laterza, Roma-Bari, 1999, p. 43, a mente del quale si intende una serie di credenze che si articolano in lessici, simboli e riti mutuati dalla religione tradizionale e che vengono utilizzati come strumenti di rafforzamento dell'identità politica. Difatti, sempre secondo G.E. RUSCONI, *Patria e Repubblica*, Il Mulino, Bologna, 1997, p. 35, «una democrazia non funziona senza risorse che attingono a fonti diverse dal contratto politico democratico», come ad esempio la solidarietà, la fiducia o la morale. Con particolare riferimento al contesto italiano, si v. ID., *Religione civile e identità italiana*, in *Il Mulino. Rivista trimestrale di cultura e di politica*, fasc. 5, Il Mulino, Bologna, 2003, p. 832 ss., nonché P. SCOPPOLA, *La Repubblica dei partiti. Evoluzione e crisi di un sistema politico 1945-1946*, Il Mulino, Bologna, 1996, p. 528 ss. Sul pericolo del *tradizionalismo* quale recupero delle tradizioni a cui si ricollegerebbe un sedicente ordine sacro da contrapporsi al disordine moderno, nel quale rientrano, ad esempio, la democrazia e il liberalismo, si v. M SEDGWICK, *Tradizionalismo*, Blu Atlantide, Roma, 2025, p. 14 ss.

rappresentative alimentata da talune ideologie, come quella populista e quella neoliberista⁴⁹. La prima, partendo dal presupposto secondo il quale sarebbe impossibile che gli eletti possano rappresentare in modo fedele i cittadini, è arrivata ad affermare un'idea di democrazia come esclusivo potere del *démos* svincolato *dalle forme e dai limiti* della Costituzione⁵⁰. La seconda, nell'esaltare l'efficienza del mercato concorrenziale di soddisfare il benessere dei cittadini⁵¹, ha contribuito a diffondere l'idea che «lo Stato e le istituzioni non sarebbero che inutili impacci alla costituzione spontanea che il mercato donerebbe a tutti noi»⁵². In un contesto simile, dunque, è divenuto illusorio attendersi un'ampia partecipazione al voto se le istituzioni pubbliche che esso dovrebbe legittimare sono percepite come inadeguate o, peggio ancora, inutili⁵³. Allo stesso modo, non deve cogliere di sorpresa il fatto che l'individuo-consumatore tenda così non solo a disinteressarsi dall'esercizio del voto – percepito come uno strumento inefficace al soddisfacimento istantaneo dei desideri individuali⁵⁴ – ma anche a spogliarsi della dimensione civica dello status di *cittadino*, che lo àncora alla comunità di appartenenza e presuppone, accanto alla titolarità dei diritti, l'assunzione dei doveri come espressione delle molteplici forme di solidarietà sancite in Costituzione, tra cui l'esercizio del voto quale dovere inderogabile di solidarietà politica⁵⁵.

⁴⁹ Si pensi, ad esempio, alle teorie dei fondatori della Scuola neoliberista austriaca di Vienna, Friedrich August von Hayek e Ludwig von Mises, per il cui approfondimento dell'impatto sull'ordinamento costituzionale sia consentito rinviare a L. MORONI, *Costituzione, costituzionalismo e metanarrazione hayekiana*, in *Scritti in onore di Pietro Ciarlo*, I, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2022, p. 95 ss.; ovvero, si pensi ancora alle opere di matrice anarco-capitaliste, come quella di A.J. NOCK, *Il nostro nemico, lo Stato*, Liberilibri, Macerata, 1995, le quali, come evidenziato da P. CIARLO, *Il costituzionalismo appannato*, in *Democrazia e diritto*, 1, 2001, p. 49, confliggono con la posizione dei «padri fondatori del costituzionalismo [...] [che] affermarono la necessità della Costituzione per bilanciare o distribuire il potere politico [ed economico], per garantire che non vi fosse il dominio permanente di una parte sull'altra».

⁵⁰ Si v., Y. MÉNY, Y. SUREL, *Populismo e democrazia*, Il Mulino, Bologna, 2000, p. 41 ss. Per maggiori approfondimenti sul populismo osservato dalla prospettiva del diritto costituzionale, si v. P. CIARLO, *Democrazia, partecipazione popolare e populismo al tempo della rete*, in *Rivista AIC*, 2, 2018, p. 1 ss.; A. LUCARELLI, *Populismi e rappresentanza democratica*, Napoli, 2020; A. D'ATENA, *Tensioni e sfide della democrazia*, in *Rivista AIC*, 1, 2018, p. 1 ss.; L. FERRAJOLI, *Democrazia e populismo*, in *Rivista AIC*, 3, 2018, p. 515 ss.; M. MANETTI, *Costituzione, Partecipazione democratica, populismo*, in *Rivista AIC*, 3, 2018, p. 375 ss. Nel panorama internazionale, sui pericoli per la democrazia rappresentativa determinati dalle nuove forme di populismo e dalla loro attività di disintermediazione dei processi deliberativi, si v. M.S. KUO, *Against instantaneous democracy*, in *International Journal of Constitutional Law*, vol. 17, 2, 2019, p. 554 ss.

⁵¹ F.A. VON HAYEK, *Legge, legislazione e libertà*, Il Saggiatore, Milano, 1994, p. 48.

⁵² P. CIARLO, *Contro l'idea di costituzione spontanea*, in *Quaderni costituzionali*, 1, 2002, p. 101. Sul punto, anche G. VOLPE, *Il costituzionalismo del Novecento*, Laterza, Roma-Bari, 2000, p. 214 ss.

⁵³ Sul collegamento tra la crisi di fiducia e la decrescita all'impegno politico si v. P. BOURDIEU, *Contre-feux: propos pour servir à la résistance contre l'invasion néo-libérale*, Raisons d'Agir, Paris, 1998, p. 97. Di recente, sull'astensionismo come forma di populismo, si v. S. LIETO, *Astensionismo populista e rappresentanza democratica*, in *Costituzionalismo.it*, 2, 2024, p. 101 ss.

⁵⁴ Le elezioni sono percepite come uno strumento poco efficace anche sul versante “spaziale”, perché porterebbero all'individuazione di rappresentanti le cui decisioni politiche, profondamente ancorate alla territorialità degli Stati, sarebbero poco efficaci a regolare e controllare i sempre più mobili poteri privati. Sul problema della sovranità statale nel mondo digitale, con particolare riferimento al problema della territorialità, si v. M. BET'ZU, *I baroni del digitale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022, p. 19 ss., a mente del quale, condivisibilmente, «la difficoltà dei poteri pubblici democratici nel disciplinare il cyberspazio non significa affatto una loro eclissi», difatti «le caratteristiche assunte oggi dal mondo digitale, più che un mero fatto, sono – anche – l'esito dell'applicazione di normative nazionali» (*Ivi*, pp. 24-25).

⁵⁵ G. LOMBARDI, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, Giuffrè, Milano, 1967, p. 339. *Contra*, C. CARBONE, *I doveri pubblici individuali nella Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1968, p. 103 ss., secondo il quale il dovere di voto sarebbe un dovere di prestazione personale che non avrebbe alcuna riconducibilità ai doveri di solidarietà di cui all'art. 2 Cost.

3. La crisi del sistema dei partiti

Alla crisi del rappresentato sul piano sociale fa indefettibilmente seguito la crisi del rappresentante sul piano istituzionale.

Le manifestazioni della crisi dei rappresentanti sono molteplici. Vi è chi pone l'accento sul pluralismo istituzionale, che vedrebbe la tradizionale centralità del Parlamento nazionale stretta nella morsa tra l'incessante processo di integrazione europea⁵⁶ e il problematico rapporto Stato-Regioni risultante dalle riforme costituzionali del 2001 e dalla successiva giurisprudenza costituzionale. Vi è inoltre chi pone enfasi sul processo di «neutralizzazione della politica»⁵⁷ e sul conseguente slittamento della sede di mediazione del conflitto sociale dal Parlamento alle istituzioni pubbliche di autoregolazione, come le autorità amministrative indipendenti, le quali operano slegate dal circuito di legittimazione democratica a favore, invece, di quella tecnocratica⁵⁸. Ancora, possono considerarsi sintomi della crisi dei rappresentanti anche le molteplici forme di personalizzazione della politica, talvolta realizzate per cercare di recuperare il consenso del corpo elettorale attraverso le strategie della disintermediazione del rapporto rappresentativo e del (sedicente) efficientismo decisionista. A tale proposito, tenuto conto del contesto di una forma di governo sempre più «a trazione governativa»⁵⁹, si pensi all'uso crescente e spesso abusivo della decretazione d'urgenza e della questione di fiducia⁶⁰, all'esasperata valorizzazione dei vertici

⁵⁶ Tra i tanti, si v. M.M. FRACANZANI, *Il problema della rappresentanza nella dottrina dello Stato*, Cedam, Padova, 2000, p. 527 ss.; N. LUPO, *I Parlamenti nazionali nell'Unione europea e il principio di sussidiarietà: qualche suggestione per la Camera dei deputati*, in *Amministrazione in cammino, a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"*, 2014, p. 1 ss.; ID., *Parlamento Europeo e Parlamenti Nazionali nella costituzione composita dell'UE: le diverse letture possibili*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2014, p. 1 ss.; G.L. TOSATO, *L'integrazione europea ai tempi della crisi dell'euro*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2012, p. 681 ss. Più in generale, sulle sfide della sovranità statale classica nella prospettiva multilivello, si v. su tutti M. LUCIANI, *L'antisovrano e la crisi delle costituzioni*, in *Rivista di Diritto Costituzionale*, 1, 1996, p. 124 ss., nonché, con particolare riferimento al processo di integrazione sovranazionale E. CANNIZZARO, *Esercizio di competenze e sovranità nell'esperienza giuridica dell'integrazione europea*, in *Rivista di Diritto Costituzionale*, cit., p. 75 ss.

⁵⁷ M. LUCIANI, *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato*, cit., p. 113. *Contra* G. BOGNETTI, *Osservazioni conclusive: «brüder, nicht diese töne»*, cit., p. 283 ss. e p. 297 ss.

⁵⁸ F. DONATI, *Democrazia pluralista e potestà normativa delle autorità indipendenti*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3, 2017, p. 2. Sempre sul tema della legittimazione delle autorità amministrative indipendenti si v., tra i tanti, G. AMATO, *Autorità semi-indipendenti e autorità di garanzia*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1997, p. 645 ss.; A. PAJNO, *L'esercizio di attività in forme contenziose*, in S. CASSESE, C. FRANCHINI (a cura di), *I garanti delle regole*, Bologna, 1996, p. 109; S. CASSESE, *Le autorità indipendenti: origini storiche e problemi odierni*, in S. CASSESE, C. FRANCHINI (a cura di), *I garanti delle regole*, cit., p. 217 ss.; E. CHELI, *Le autorità amministrative indipendenti nella forma di governo*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, n. 11, Torino, 2000, p. 130; F. MERUSI, *Democrazia e autorità indipendenti. Un romanzo quasi giallo*, Bologna 2000, p. 42 ss.; L. IEVA, *Autorità indipendenti, tecnica e neutralità del potere*, in *Foro amm.*, 2001, p. 71 ss.; D. CORLETTI, *Autorità indipendenti e giudice amministrativo*, in P. CAVALIERI, G. DELLE VEDOVE, P. DURET (a cura di), *Autorità indipendenti e agenzie*, Padova, 2003, p. 114; A. RIVIEZZO, *Autorità amministrative indipendenti e ordinamento costituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2, 2005, p. 338, nonché, più di recente, M. MANETTI, *Poteri e garanzie (Autorità indipendenti)*, in *Enciclopedia del diritto. I tematici*, vol. V, Potere e costituzione, Milano, 2023, p. 782 ss.

⁵⁹ A.G. LANZAFAME, *Le simmetrie necessarie. Italicum, forma di governo e disposizioni costituzionalmente consequenziali*, in *Rivista AIC*, 4, 2015, p. 5 ss. Sulla stessa linea A. RUGGERI, *Crisi della rappresentanza politica e poteri di normazione del governo*, cit., p. 9.

⁶⁰ Il fenomeno è noto in dottrina, ma basti pensare che al 13 febbraio 2025, data di riferimento DELL'OSSERVATORIO SULLA LEGISLAZIONE DELLA CAMERA DEI DEPUTATI, *La legislazione tra Stato, Regioni e Unione Europea*, Rapporto 2024-2025, p. 2 ss., sono stati approvati 86 decreti-legge convertiti, il 39% delle leggi

monocratici degli esecutivi⁶¹, nonché, allargando un poco la prospettiva di osservazione, alla crescente personalizzazione delle campagne referendarie⁶².

Tra le diverse forme della crisi del rappresentante, però, la principale rimane ancora quella riconducibile alla crisi del sistema dei partiti. Risulta essere la più importante perché, con le parole di Kelsen, «la moderna democrazia si fonda interamente sui partiti politici la cui importanza è tanto maggiore, quanto maggiore applicazione trova il principio democratico»⁶³. Per Leibholz «il popolo non sarebbe (...) assolutamente in grado di esercitare un'influenza politica sulle vicende statali, e non riuscirebbe dunque a realizzarsi nella sfera politica»⁶⁴ senza i partiti. Si tratta di riflessioni sul ruolo cruciale svolto dai partiti nelle democrazie moderne che trovano note conferme in Assemblea costituente⁶⁵, ove si affermò che tali formazioni sociali rappresentassero «la base dello Stato democratico»⁶⁶ e contribuissero a dare «una forma di rappresentanza organica alla volontà popolare nelle democrazie moderne»⁶⁷. Di recente anche la Corte costituzionale ha avuto modo di sottolineare che la «rappresentanza politica, nella Costituzione repubblicana, è in principio rappresentanza attraverso i partiti politici»⁶⁸. Pertanto, con le parole scolpite

approvate nella XIX legislatura sono leggi di conversione di decreti-legge per la cui approvazione si è fatto ricorso nel 59,2% dei casi alla questione di fiducia in almeno un ramo del Parlamento.

⁶¹ Si pensi all'introduzione dell'elezione diretta dei Sindaci comunali con legge n. 81 del 1993, a cui è seguita l'elezione diretta del Presidente del Consiglio regionale con l. cost. n. 1 del 1999, a cui si sta cercando di far seguito con l'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri, come previsto dal disegno di legge costituzionale recante «Modifiche alla parte seconda della Costituzione per l'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri, il rafforzamento della stabilità del Governo e l'abolizione della nomina dei senatori a vita da parte del Presidente della Repubblica» (A.S. nn. 935) approvato in prima deliberazione in Senato il 18 giugno 2024. Peraltro, se si parte dal presupposto che «la previsione del numero massimo dei mandati consecutivi – in stretta connessione con l'elezione diretta dell'organo di vertice dell'ente locale, a cui fa da ponderato contraltare – riflette infatti una scelta normativa idonea a inverare e garantire ulteriori fondamentali diritti e principi costituzionali: l'effettiva par condicio tra i candidati, la libertà di voto dei singoli elettori e la genuinità complessiva della competizione elettorale, il fisiologico ricambio della rappresentanza politica e, in definitiva, la stessa democraticità degli enti locali» (Corte cost., sent. 7 marzo 2023, n. 60, punto 8 del *Considerato in diritto*), allora anche il ritorno nell'agenda politica della possibilità di estendere il limite dei due mandati consecutivi ai Sindaci dei Comuni con abitanti sopra i 15.000 abitanti potrebbe essere in parte letto come sintomo del perdurante tentativo di valorizzazione del vertice monocratico degli esecutivi.

⁶² Si pensi ad esempio al referendum costituzionale del 2016 relativo alla riforma costituzionale c.d. Renzi-Boschi, il cui esito portò addirittura alle dimissioni del Governo Renzi, nonché al recente referendum costituzionale del 2026 relativo alla riforma costituzionale c.d. Meloni-Nordio.

⁶³ H. KELSEN, *Essenza e valore della democrazia*, 1929, in ID., *La democrazia*, Il Mulino, Bologna, 1984, p. 55.

⁶⁴ G. LEIBHOLZ, *La rappresentazione nella democrazia*, Giuffrè, Milano, 1989, p. 320.

⁶⁵ V. CRISAFULLI, *I partiti nella Costituzione*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea costituente*, II, *Le libertà civili e politiche*, Vallecchi editore, Firenze, 1969, p. 111, afferma che «l'art. 49 ha avuto anzitutto il significato di riassumere e consacrare nella più alta sede normativa una situazione di fatto che era già, di per sé stessa, intrinsecamente giuridica e come tale universalmente accettata». Sulla stessa linea C. ESPOSITO, *I partiti nella Costituzione italiana*, in ID., *La Costituzione italiana – saggi*, Cedam, Padova, 1954, p. 231.

⁶⁶ C. MORTATI, *Intervento*, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente*, III, Roma, 1970, p. 1882.

⁶⁷ G. SARAGAT, *Intervento*, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente*, cit., I, p. 228.

⁶⁸ Corte cost., sent. 3 luglio 2018, n. 170, punto 6 del *Considerato in diritto*. Con quanto detto, ovviamente, la Corte non ha certo voluto intendere che la sovranità del popolo si esaurisca coi partiti o con la rappresentanza, come ha specificato essa stessa nella sentenza 10 aprile 2002, n. 106. «L'articolo 1 della Costituzione, nello stabilire, con formulazione netta e definitiva, che la sovranità «appartiene» al popolo, impedisce di ritenere che vi siano luoghi o sedi dell'organizzazione costituzionale nella quale essa si possa insediare esaurendovisi. Le forme e i modi nei quali la sovranità del popolo può

nell'articolo 49 della Carta, quando si proclamò il diritto di tutti i cittadini «di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale», non si volle semplicemente sancire una specificazione della libertà di associazione, ma si volle introdurre un «principio di struttura del nuovo ordinamento costituzionale»⁶⁹. Proprio per tali ragioni, quando si discute della crisi dei partiti causata dall'evidente difficoltà di fungere da «luogo della passione organizzata e permanente»⁷⁰, si discorre di un fenomeno che colpisce dritto al cuore la forma di governo della Repubblica o quantomeno il suo concreto funzionamento⁷¹.

Tenuto conto del contesto tratteggiato, però, non risulta agevole individuare il momento in cui tale crisi sia scoppiata. Un primo scollamento del rapporto tra partiti e società era stato individuato già negli anni Sessanta da Kirchheimer, il quale, quando ancora non era comune parlare di crisi dei partiti, aveva registrato l'affermazione di un nuovo modello di «partito pigliatutto», che diversamente dal partito tradizionale andava cercando il voto non di una precisa componente sociale di riferimento ma indistintamente di tutte le categorie sociali⁷². Gli storiografi, invece, tendono a ricondurre all'anno 1978 l'avvio della fase di declino. Il sequestro Moro e il primo referendum per l'abolizione del finanziamento pubblico ai partiti, nel quale il 43,6% dei votanti si dichiarò favorevole, sarebbero degli elementi sintomatici dell'inizio della perdita di legittimazione popolare dei partiti⁷³. Poco dopo, all'inizio degli anni Ottanta, Panebianco aveva registrato l'affermazione del *partito professionale* in cui il rapporto tra la dirigenza dei partiti e la base sociale era curato non dai burocrati, come avveniva nel partito tradizionale, ma da professionisti che guardavano chirurgicamente a quello che Schumpeter avrebbe inteso come mercato degli elettori⁷⁴. Tempo dopo, la cesura tra partiti e base sociale si era ormai consumata al punto che nel

svolgersi, infatti, non si risolvono nella rappresentanza, ma permeano l'intera intelaiatura costituzionale» (punto 3 del *Considerato in diritto*).

⁶⁹ P. RIDOLA, *Partiti politici*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXII, Giuffrè, Milano, 1982, p. 72.

⁷⁰ A. GRAMSCI, *Quaderni dal carcere*, VIII Einaudi, Torino, 2007, p. 974.

⁷¹ È nota la divisione in dottrina tra chi sostiene che il sistema dei partiti è parte integrante della forma di governo e chi, invece, pur riconoscendone l'influenza sul concreto funzionamento, sostiene che non rientri nella forma di governo. Sul punto, tra i tanti, si v. P. CIARLO, *Mitologie dell'indirizzo politico e identità partitica*, cit. p. 193; S. STAIANO, *Trasformazioni dei partiti e forma di governo*, in *Federalismi.it*, 19, 2015, p. 1 ss.; L. ELIA, *Governo (forme di)*, *Enciclopedia del diritto*, XIX, Giuffrè, Milano, 1970, p. 634 ss.; M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, *Enciclopedia del diritto, Annali*, Giuffrè, Milano, 2010, p. 540; P. RIDOLA, *L'evoluzione storico-costituzionale del partito politico*, cit., p. 7 ss. C. DE FIORES, *Dai partiti democratici di massa ai partiti post-democratici del leader. Profili costituzionali di una metamorfosi*, in *Costituzionalismo.it*, 1, 2018, p. 215; G. AMATO, *Forme di stato e forme di governo*, in *Manuale di diritto pubblico*, G. AMATO, A. BARBERA (a cura di), il Mulino, Bologna, 1994, p. 61 ss.

⁷² O. KIRCHHEIMER, *La trasformazione dei sistemi partitici dell'Europa occidentale*, in G. SIVINI (a cura di), *Sociologia dei partiti politici*, Il Mulino, Bologna, 1971, p. 185 ss.

⁷³ C. DE FIORES, *Dai partiti democratici di massa ai partiti post-democratici del leader. Profili costituzionali di una metamorfosi*, cit., p. 211; G. MAMMARELLA, *L'Italia contemporanea (1943-1985)*, il Mulino, Bologna, 1985, p. 487 ss.; P. GINSBORG, *Storia d'Italia dal dopoguerra ad oggi. Società e politica 1943-1988*, Einaudi, Torino, 1989, p. 516 ss.; F.M. BISCIONE, *Il sommerso della Repubblica. La democrazia italiana e la crisi dell'antifascismo*, Bollati Boringhieri, Torino, 2003, p. 122 ss.

⁷⁴ A. PANEBIANCO, *Modelli di partito*, il Mulino, Bologna, 1982, p. 478 ss. Sul rapporto tra concorrenza economica e concorrenza politica si v. J.A. SCHUMPETER, *Capitalismo, socialismo, democrazia*, Etas, Milano, 2001, p. 281 ss.

1991 Pietro Scoppola, in chiusura della prima edizione del noto volume “La Repubblica dei partiti”, preso atto della difficoltà dei partiti di interpretare le istanze sociali e il cambiamento dei tempi, aveva concluso le sue riflessioni con l’auspicio di un passaggio dalla «repubblica dei partiti» alla «repubblica dei cittadini». Ove con ciò, ovviamente, non aveva propeso certo per una soluzione di continuità tra una sedicente prima e seconda Repubblica nella quale vi fosse una riforma dell’articolo 49 della Costituzione, bensì aveva auspicato a una ridefinizione del ruolo dei partiti nel funzionamento dei meccanismi democratici del paese. Cinque anni dopo, però, lo stesso Scoppola nella seconda edizione del volume è giunto rassegnatamente a prendere atto che nonostante «molti tratti del muro della partitocrazia sono crollati, è impossibile presentare come un traguardo raggiunto o vicino quello di una repubblica dei cittadini»⁷⁵.

Dopo più di trent’anni dalle suddette riflessioni, oggi si può affermare che la situazione non sia cambiata molto. La tanto agognata transizione verso un nuovo sistema dei partiti non si è compiuta e nel mentre il tessuto sociale è andato via via complessificandosi e fluidificandosi, senza trovare una classe di rappresentanti in grado di coglierne le difficoltà e le contraddizioni col fine di sintetizzarle e orientarle al perseguimento di un interesse comune⁷⁶.

Tuttavia, sebbene in Italia sia diffusa da tempo la sensazione che i partiti politici non siano più in grado di guidare efficacemente il processo evolutivo della società⁷⁷, questo non vuole certo significare che essi siano morti. A tale proposito vi è chi, richiamando alla mente il pensiero di Bauman, ha condivisibilmente preso atto che «la liquidità preme sui partiti e ne provoca la crisi, organizzativa e nel rapporto con la società. Ma non li priva di struttura»⁷⁸.

I partiti politici, insomma, non hanno smesso di esistere ma col tempo sono cambiati e non certo per il meglio⁷⁹. Ciò ha cristallizzato gli effetti deleteri sul piano del rapporto tra partiti e società, e, di riflesso, ha contribuito altresì a determinare rilevanti conseguenze negative sul piano della partecipazione elettorale.

⁷⁵ P. SCOPPOLA, *La Repubblica dei partiti. Evoluzione e crisi di un sistema politico 1945-1946*, cit., p. 500.

⁷⁶ Il CENSIS, *29° Rapporto sulla situazione sociale del paese*, 1995, Franco Angeli, Milano, 11, aveva riassunto la situazione dell’Italia attraversata da una profonda crisi istituzionale post-Tangentopoli come quella di un «corpo sano che incede sciancato». L’anno dopo, sempre il CENSIS, *30° Rapporto sulla situazione sociale del paese*, 1996, Franco Angeli, Milano, 12, si era dovuto in parte ricredere affermando che non fosse possibile distinguere «fra una vicenda politico-istituzionale in crisi ed una realtà socioeconomica nel fondo vitale». La crisi, infatti, non si limitava a diffondersi sul solo piano rappresentativo-istituzionale ma era già molto diffusa anche sul piano sociale. Ad essere in profonda difficoltà, insomma, erano tanto i rappresentanti quanto i rappresentati.

⁷⁷ Secondo i dati ISTAT, *Fiducia nelle istituzioni del Paese – Anno 2024*, 8 ottobre 2025, p. 2, soltanto il 22,4% dei cittadini assegna ai partiti politici un punteggio di fiducia pari almeno alla sufficienza.

⁷⁸ S. STAIANO, *Trasformazioni dei partiti e forma di governo*, in *Federalismi.it*, 19, 2015, p. 10.

⁷⁹ A tale proposito, vi è chi autorevolmente sostiene la compromissione della «legittimità sostanziale dei partiti entro l’ordinamento costituzionale italiano», così G. AZZARITI, *La crisi dei partiti come crisi della loro capacità rappresentativa*, in G. CORVATI, F. MARCELLI (a cura di), *Crisi della democrazia e dei partiti in Italia e nel mondo*, Aracne, Roma, 2010, p. 102; sulla stessa linea C. DE FIORES, *Dai partiti democratici di massa ai partiti post-democratici del leader. Profili costituzionali di una metamorfosi*, cit., p. 211 ss.

Ai tradizionali partiti di massa si sono sostituiti i «*weak parties*»⁸⁰ a vocazione leaderistica⁸¹. Mentre i primi si caratterizzavano per la struttura burocratizzata e profondamente radicata sul territorio⁸², i secondi, invece, appaiono come partiti «leggeri»⁸³, dalla struttura di «plastica»⁸⁴ o di «carta»⁸⁵, con pochi iscritti e in cui il leader o l'*enclave* di leader rappresentano l'identità stessa del partito⁸⁶. Si tratta di due modelli la cui differenza ontologica non si limita alla sola struttura, ma si riflette anche sulla funzione stessa che i partiti svolgono all'interno dell'ordinamento repubblicano. Se i tradizionali partiti di massa assolvevano alla funzione costituzionale di «*medium* tra il popolo (...) e gli organi politici»⁸⁷ attraverso la loro capacità organizzativa di rendere «attivi i milioni di cittadini che si sono emancipati politicamente»⁸⁸, i partiti personali dei leader⁸⁹, invece, in qualche modo hanno rinunciato a questa funzione di integrazione permanente tra società e rappresentanti⁹⁰, limitandosi a fungere principalmente da macchine elettorali e di gestione degli interessi particolari della *leadership* di turno.

⁸⁰ J. MCGREGOR, A. RANNEY, P.U. BONOMI, *The American Constitutional System Under Strong And Weak Parties*, Praeger Publisher, New York, 1981.

⁸¹ M. CALISE, *Il partito personale. I due corpi del leader*, Laterza, Roma-Bari, 2010, p. 1 ss.

⁸² La dottrina sul punto è sterminata, tra i tanti si v. M. DUVERGER, *I partiti politici*, Comunità, Milano, 1970, p. 35 ss.; V. CRISAFULLI, *Partiti, Parlamento, Governo*, in ID., *Stato, popolo, Governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Giuffrè, Milano, 1985, p. 209 ss.; A. PANEBIANCO, *Modelli di partito*, cit., p. 411 ss.; E. BETTINELLI, *Partiti politici senza sistema dei partiti*, in Accademia nazionale dei Lincei, *Lo Stato delle istituzioni italiane. Problemi e prospettive*, Giuffrè, Milano, 1994, p. 160 ss.; P. RIDOLA, *Pluralismo e mutamenti della forma-partito*, in Accademia nazionale dei Lincei, *Lo Stato delle istituzioni italiane. Problemi e prospettive*, cit., p. 184 ss.; G.U. RESCIGNO, *Nuovi e vecchi partiti e art. 49 della Costituzione*, in Accademia nazionale dei Lincei, *Lo Stato delle istituzioni italiane. Problemi e prospettive*, cit., p. 177 ss.

⁸³ A.G. LANZAFAME, *L'organizzazione territoriale dei partiti: prassi, regole e dover essere costituzionale*, in S. STAIANO, G. FERRAIUOLO, A. VUOLO (a cura di), *Partiti politici e dinamiche della forma di governo*, Atti del Convegno di Napoli 14-15 giugno 2019, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019, p. 390.

⁸⁴ G. PASQUINO, *L'antipolitica scende in campo*, in *Comunicazione politica*, 5, I, 2004, p. 13.

⁸⁵ M. DE LUCA, *Partiti di carta*, Roma, 2018.

⁸⁶ M. CALISE, *Il partito personale. I due corpi del leader*, cit., p. 47, con riferimento al partito personale parla di «partito nella forma del leader».

⁸⁷ P. CIARLO, *Mitologie dell'indirizzo politico e identità partitica*, cit., p. 192-193. Sulla funzione mediatrice del partito si veda, ovviamente, anche E. FORSTHOFF, *Stato di diritto in trasformazione*, Giuffrè, Milano, 1973, p. 281.

⁸⁸ G. LEIBHOLZ, *La rappresentazione nella democrazia*, cit., p. 320. Si tratta di una funzione che passava anche attraverso la formazione dei cittadini e la conseguente individuazione della classe dirigente, come sottolineò C. MORTATI, *Intervento*, cit., p. 1882, quando affermò che «è nei partiti che si preparano i cittadini alla vita politica e si dà ad essi la possibilità di esprimere organicamente la loro volontà, è nei partiti che si selezionano gli uomini che rappresentano la nazione in parlamento».

⁸⁹ Tale dicitura vuole fare riferimento all'esistenza di due sottocategorie del «partito personale» (la cui formulazione, com'è noto, è da ricondursi a M. CALISE, *Il partito personale. I due corpi del leader*, cit.) ossia il *leader's party*, in cui una persona rappresenta e identifica l'intera struttura, e il *personalistic party*, ove invece si riscontra una federazione di leader. A tale proposito, si v. R. PATALANO, D. SUPPA, *Un'analisi economica del partito personale in Italia*, in *Nella rete dei partiti Trasformazione politica, forma di governo, network analysis* Napoli, 2014, p. 62 ss.; S. STAIANO, *Trasformazioni dei partiti e forma di governo*, cit., p. 3-4.

⁹⁰ La Costituzione, infatti, presuppone per l'adeguato funzionamento dell'ordinamento repubblicano non solo che il maggior numero di cittadini partecipi alla vita politica del paese secondo una logica «integrazionista», ma che lo faccia anche e soprattutto attraverso i partiti. Ciò risulta con evidenza non solo dall'art. 49 Cost. quando individua nei partiti politici lo strumento che consente ai cittadini di determinare la politica nazionale attraverso l'esercizio di un diritto di «partecipazione permanente» (V. CRISAFULLI, *I partiti nella Costituzione*, cit., p. 116), ma anche dalla Parte II della Costituzione, come ben messo in evidenza da P. CIARLO, *Mitologie dell'indirizzo politico e identità partitica*, cit., p. 195 a cui a tal proposito si rinvia.

Con la «deburocratizzazione e deistituzionalizzazione»⁹¹ dei partiti, i quali in alcuni casi assumono anche i connotati dei «*cartel parties*»⁹² che di fatto escludono i cittadini dalla partecipazione diretta alla determinazione della politica nazionale⁹³, tramonta l'idea del partito come «comunità di vita, come strumento di aggregazione e formazione politica delle masse popolari»⁹⁴. In altre parole, con il venire meno dei «partiti quale spazio politico di raccordo tra eletti ed elettori»⁹⁵ tramonta inevitabilmente la fiducia che i cittadini riponevano nei loro rappresentanti e, conseguentemente, nelle elezioni quale strumento di individuazione dei rappresentanti espressione dei partiti politici stessi. Gli effetti di tutto ciò sono sotto gli occhi di tutti. La prima e più immediata conseguenza consiste nel progressivo astensionismo elettorale imputabile a un diffuso deficit di fiducia non solo nei confronti dei partiti politici in sé, ma anche nei candidati di loro espressione. Tale sfiducia risulta ulteriormente accentuata anche da altri fattori che si avrà modo di approfondire, come dall'approvazione di molteplici leggi elettorali che in alcuni casi sono giunte a comprimere la capacità dell'elettore di incidere sulla selezione dei propri rappresentanti. La seconda conseguenza è riconducibile al fatto che tali partiti «artropodi»⁹⁶, sempre più simili a quelli preconizzati da Schumpeter⁹⁷, una volta abdicato al tentativo di trasformare l'amorfo *branco errante* in un definito *corpo politico*, si abbandonano alla «spettacularizzazione personalistica»⁹⁸ e alla captazione delle esigenze occasionalistiche che emergono caoticamente dalla quotidianità, «al fine di trarre buoni “rendimenti” e alti “profitti” all'interno di un “mercato elettorale” sempre più inquieto, mobile e incline all'astensionismo»⁹⁹. Tale dinamica innesca, tuttavia, un circolo vizioso: nel tentativo di soddisfare le domande elettorali immediate si accentua progressivamente il distacco tra partiti e base sociale, con la conseguente riduzione della capacità effettiva dei partiti stessi di esercitare una funzione di mediazione e di radicamento nel corpo elettorale. Infine, la terza e ultima conseguenza concerne il fatto che nel tentativo di interrompere la spirale negativa che segna il progressivo allontanamento dei partiti dalla società, acquisiscono una crescente e preoccupante capacità persuasiva le campagne di estrema destra,

⁹¹ R. CHERCHI, *La forma di governo all'alba del XXI secolo: dalle coalizioni ai partiti?*, in *Costituzionalismo.it*, 2008, p. 3. Sulle conseguenze della crisi dei partiti di massa si veda L. MORLINO, *Le tre fasi dei partiti italiani*, in L. MORLINO, M. TARCHI (a cura di), *Partiti e caso italiano*, il Mulino, Bologna, 2006, p. 136 ss.

⁹² R.S. KATZ, P. MAIR, *Cambiamenti nei modelli organizzativi e democrazia di partito. La nascita del cartel party*, in L. BARDI (a cura di), *Partiti e sistemi di partito*, Il Mulino, Bologna, 2006, p. 33 ss.

⁹³ R. CHERCHI, *La forma di governo all'alba del XXI secolo: dalle coalizioni ai partiti?*, cit., p. 5.

⁹⁴ *Ivi*, p. 3.

⁹⁵ C. DE FIORES, *Dai partiti democratici di massa ai partiti post-democratici del leader. Profili costituzionali di una metamorfosi*, cit., p. 224.

⁹⁶ M. DOGLIANI, *Il partito come strumento di separazione della politica dall'economia*, in ID., *La ricerca dell'ordine perduto. Scritti scelti*, Il Mulino, Bologna, 2015, p. 313, il quale col termine intende un partito «che sta eretto solo attraverso la corazzatura esterna costituita dai posti occupati nelle istituzioni».

⁹⁷ Sul passaggio dai partiti di tipo kelseniano a quelli di tipo schumpeteriano si v. A. MASTROPAOLO, *Crisi dei partiti o decadimento della democrazia?*, in *Costituzionalismo.it*, 1, 2005, p. 1ss.

⁹⁸ P. CIARLO, *Mitologie dell'indirizzo politico e identità partitica*, cit., p. 197.

⁹⁹ C. DE FIORES, *Dai partiti democratici di massa ai partiti post-democratici del leader. Profili costituzionali di una metamorfosi*, cit., p. 223.

nonché dei movimenti di matrice populista e antipolitica¹⁰⁰, le quali fanno leva proprio sulle frizioni dei meccanismi di trasmissione del rapporto rappresentativo e sulla crisi di legittimazione del sistema partitico. Si tratta di vicende che, in definitiva, finiscono per produrre una torsione del rapporto tra rappresentanti e rappresentati, contribuendo ad alimentare la sfiducia nel sistema rappresentativo, con l'effetto diretto di incrementare e consolidare l'astensione elettorale.

4. La crisi della legislazione elettorale

Anche la crisi della legislazione elettorale, unitamente a quella dei partiti, ha contribuito a minare alle fondamenta la fiducia dei cittadini nei propri rappresentanti e nelle elezioni, con chiare ed evidenti conseguenze negative sul piano dell'astensionismo elettorale. Ciò non deve sorprendere: se si parte infatti dal presupposto che «la legislazione elettorale e, in particolare, i sistemi elettorali in senso stretto vengono condizionati dai partiti politici»¹⁰¹, allora appare quasi scontato che la crisi del sistema dei partiti abbia avuto ricadute anche sulla produzione legislativa in materia elettorale¹⁰².

Nel merito, la crisi di fiducia dei cittadini nelle elezioni è riconducibile quantomeno a tre fattori inerenti alla legislazione elettorale: l'instabilità delle leggi elettorali, l'adozione di meccanismi elettorali illegittimi poiché distorsivi del rapporto rappresentativo e, infine, la vigenza di meccanismi legittimi ma che sommati tra loro contribuiscono a produrre una alterazione del rapporto tra rappresentante e rappresentato.

Procedendo con ordine, il primo fattore che ha contribuito a scalfire la fiducia degli elettori nei meccanismi di traduzione dei voti in seggi è l'*instabilità* della legislazione elettorale. Ad una prima fase della storia repubblicana in cui dal 1948 al 1993 la legislazione elettorale è stata stabilmente improntata al

¹⁰⁰ Sul rischio di tali derive e, in particolare, sulla crisi dei partiti come crisi della democrazia, si v. A. MASTROPAOLO, *Crisi dei partiti o decadimento della democrazia?*, cit., p. 6. Con riferimento al fatto che tali derive potrebbero scaturire dal senso di esclusione che potrebbero provare i cittadini una volta preso atto che solo gli interessi meglio organizzati sono in grado di incidere sull'agenda dei partiti, si v. R. CHERCHI, *La forma di governo all'alba del XXI secolo: dalle coalizioni ai partiti?*, cit., p. 19 ss.; Con riferimento all'affermazione dei *cartel parties*, si v. R.S. KATZ, P. MAIR, *Cambiamenti nei modelli organizzativi e democrazia di partito. La nascita del cartel party*, cit., p. 56 ss. Sulle campagne elettorali tra leader sempre meno collegati a interessi sociali, si v. G. AZZARITI, *I rischi dell'antipolitica tra legge elettorale e referendum*, 3, 2007, p. 1 ss.

¹⁰¹ F. LANCHESTER, *Introduzione Convegno 28 aprile. Il sistema elettorale in senso stretto: Quali prospettive in Italia?*, in *Nomos*, 1, 2021, p. 4. Con sistemi elettorali *in senso stretto*, sempre con le parole di ID., *Sistemi elettorali e forma di governo*, Il Mulino, Bologna, 1981, p. 85 ss., si vuole intendere «il meccanismo di trasformazione dei voti in seggi». Con riguardo all'utilizzo delle due locuzioni in parola, ossia sistema elettorale in senso stretto e ampio, Corte cost., sent. 14 giugno 2012, n. 151, afferma che «l'espressione "sistema di elezione" utilizzata nell'art. 122, primo comma, Cost. deve ritenersi comprensiva, nella sua ampiezza, di tutti gli aspetti del fenomeno elettorale. Essa si riferisce, quindi, non solo alla disciplina dei meccanismi che consentono di tradurre in seggi, all'interno di organi elettivi, le preferenze espresse con il voto dal corpo elettorale (sistema elettorale in senso stretto, riguardante il tipo di voto e di formula elettorale e il tipo e la dimensione dei collegi), ma anche alla disciplina del procedimento elettorale (sentenza n. 196 del 2003), nonché a quella che attiene, più in generale, allo svolgimento delle elezioni (sistema elettorale in senso ampio)» (punto 6.1.2 del *Considerato in diritto*). Vi è anche chi, sul punto, ha utilizzato locuzioni diverse come «procedimento elettorale» e «sistema elettorale», sul punto v. G. SCHEPIS, *I sistemi elettorali. Teoria-tecnica-legislazioni positive*, Caparrini, Empoli, 1955, p. XXI.

¹⁰² Con le parole di S. STAIANO, *Trasformazioni dei partiti e forma di governo*, cit., p. 11, «nella modificazione della legge elettorale i partiti proiettano la percezione di sé stessi e le proprie aspettative nella competizione per il potere».

mantenimento della «convenzione proporzionalistica» per l'elezione delle due Camere¹⁰³, è seguita una seconda fase caratterizzata da «ipercinetismo elettorale compulsivo»¹⁰⁴. Infatti, segnando un caso più unico che raro tra le democrazie consolidate¹⁰⁵, dal 1993 ad oggi in Italia il sistema elettorale è stato modificato ben sette volte e tale numero non sembra destinato ad arrestarsi nel prossimo futuro¹⁰⁶. La stagione della patologica precarietà della legislazione elettorale ha preso avvio con il trionfo del sì al referendum del 1993 parzialmente abrogativo della legge elettorale per il Senato¹⁰⁷, che costrinse il legislatore ad approvare le leggi 4 agosto 1993, nn. 276 e 277, attraverso le quali venne previsto un sistema elettorale misto prevalentemente maggioritario¹⁰⁸. Poco più di dieci anni dopo si decise di intervenire nuovamente sulla legislazione elettorale con l'approvazione della legge 21 dicembre 2005, n. 270, attraverso la quale in sintesi è stato previsto un sistema proporzionale con premio di maggioranza¹⁰⁹. Tale legge è stata poi rimodellata dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 1 del 2014, che ha modificato il

¹⁰³ L'espressione è di F. LANCHESTER, *Rappresentanza, responsabilità e tecniche di espressione del suffragio. Nuovi saggi sulle votazioni*, Bulzoni, Roma, 1990, p. 115, nonché in successivi saggi più recenti, come ad esempio ID., *I pericoli della piorrea costituzionale*, in *Federalismi.it*, 4, 2010, p. 2 ss.; G. TARLIBARBIERI, *La legislazione elettorale nell'ordinamento italiano*, Giuffrè, Milano, 2025, p. 90, parla di «Repubblica del proporzionale». La sola eccezione a tale stabilità è rappresentata dalla breve parentesi della legge n. 148 del 1953, nota legge truffa, abrogata poi dalla legge n. 615 del 1954. In sintesi, era previsto per la Camera dei deputati un sistema proporzionale (legge 7 ottobre 1947, n. 1058) e per il Senato un sistema misto a prevalenza proporzionale, poiché, partendo dal presupposto che il territorio delle Regioni era diviso in tanti collegi uninominali quanti erano i senatori che le spettava, per essere eletti nel collegio uninominale bisognava ottenere l'elevatissima soglia del 65 per cento dei voti validi del collegio, in caso contrario, come accadeva nella gran parte dei casi, si applicava un sistema di tipo proporzionale (art. 17 ss., legge 6 febbraio 1948, n. 29). Com'è noto, si è pronunciato nel senso di un favore costituzionale per il sistema proporzionale C. LAVAGNA, *Il sistema elettorale nella Costituzione italiana*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, II, 1952, p. 870 ss., il quale, comunque, non escludeva la legittimità di correttivi al sistema proporzionale puro, come peraltro lo stesso ID., *Istituzioni di diritto pubblico*, UTET, Torino, III ed., 1976, p. 543 ss., aveva avuto modo di affermare successivamente anche con riferimento al premio di maggioranza, sebbene non dovesse essere eccessivamente elevato. A tale proposito v. O. CHESSA, *Voto popolare e sistema elettorale nella Costituzione italiana*, in *Rivista AIC*, 3, 2017, p. 1 ss.

¹⁰⁴ F. LANCHESTER, *La Costituzione sotto sforzo. Tra ipercinetismo elettorale e supplenza degli organi costituzionali di garanzia*, Cedam, Padova, 2020, p. 97 ss.

¹⁰⁵ G. TARLIBARBIERI, *La legislazione elettorale nell'ordinamento italiano*, cit., p. 3.

¹⁰⁶ Basti considerare la recente proposta di legge presentata alla Camera dei deputati (A.C. 2822) del 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".

¹⁰⁷ È curioso ricordare che l'attuale applicazione del referendum abrogativo di cui all'art. 75 Cost. alle leggi elettorali è dovuto non a una precisa volontà dei Costituenti, bensì a un errore materiale, come ricorda C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, vol. II, Cedam, Padova, p. 845, nota 1, affermando che «la Costituente aveva votato un emendamento che escludeva dal referendum anche le leggi elettorali, ma tale aggiunta, per errore omissivo incorso non venne inserita nel testo approvato con la votazione finale, sicché non è entrata in vigore». Per maggiori approfondimenti sul punto v. M. CECILI, *La stabilità della legislazione elettorale: alla ricerca di un mito?*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1, 2022, p. 140 ss.

¹⁰⁸ Giornalisticamente noto come *Mattarellum*. Più precisamente, si trattava di un sistema misto per tre quarti maggioritario uninominale con metodo *plurality* e per il restante quarto proporzionale con regole diverse per i due rami del Parlamento, per maggiori approfondimenti v. G. TARLIBARBIERI, *La legislazione elettorale nell'ordinamento italiano*, cit., p. 99 ss. Per una prospettiva anche politologica sui sistemi elettorali cosiddetti "misti", che combinano quindi meccanismi proporzionali e maggioritari, si v. A. CHIARAMONTE, *Tra maggioritario e proporzionale. L'universo dei sistemi elettorali misti*, Il mulino, Bologna, 2005, p. 43 ss.

¹⁰⁹ Art. 1 ss., l. 270 del 2005. Il sistema è giornalisticamente noto come *Porcellum*.

sistema elettorale in un proporzionale con voto di preferenza tra i candidati presenti nelle liste¹¹⁰. A nemmeno due anni di distanza dall'intervento della Corte, il legislatore – scommettendo sull'entrata in vigore della riforma costituzionale “Renzi-Boschi” – è nuovamente intervenuto in materia con la legge 6 maggio 2015, n. 52, prevedendo per la sola Camera dei deputati un sistema elettorale proporzionale con premio di maggioranza¹¹¹. Il sistema così immaginato è stato nuovamente oggetto di pronuncia da parte della Consulta, la quale, con la sentenza n. 35 del 2017, è intervenuta riformando profondamente il meccanismo per il rinnovo della Camera e rendendo necessario un nuovo intervento del legislatore¹¹². Questo non è tardato ad arrivare e con la legge 3 novembre 2017, n. 165¹¹³, è stato previsto un sistema

¹¹⁰ Giornalisticamente noto come *Consultellum I*. Con riguardo alla pronuncia, si pensi alla dichiarazione di illegittimità relativa alla previsione di premi di maggioranza senza soglia minima e alla presenza delle lunghe liste bloccate (Corte cost., sent. n. 1 del 2014, rispettivamente punti 3 ss. e 5 ss. del *Considerato in diritto*). La letteratura sulla sentenza in parola è sterminata, tra i tantissimi si v., almeno, A. ANZON, *Accesso al giudizio di costituzionalità e intervento “creativo” della Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1, 2014, p. 34 ss.; P. CARNEVALE, *La Corte vince, ma non (sempre) convince. Riflessioni intorno ad alcuni profili della “storica” sentenza n. 1 del 2014 della Corte costituzionale*, in *Nomos*, 3, 2013, p. 1 ss.; A. D'ANDREA, *La “riforma” elettorale “imposta” dal giudice costituzionale al sistema politico e l'esigenza di “governabilità” dell'ordinamento*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1, 2014, p. 38 ss.; A. MORRONE, *L'eguaglianza del voto anche in uscita: falso idolo o principio?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1, 2014, p. 47 ss.; P. PINNA, *La crisi di legittimazione del governo rappresentativo. Riflessioni sulla sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014*, in *Osservatorio AIC*, marzo 2014, p. 1 ss.; G.U. RESCIGNO, *Il diritto costituzionale di voto secondo la Corte di cassazione e la Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1, 2014, p. 1 ss.; S. STAIANO, *La vicenda del giudizio sulla legge elettorale: crisi forse provvisoria del modello incidentale*, in *Rivista AIC*, 2, 2014, p. 1 ss.; G. ZAGREBELSKY, *La sentenza n. 1 del 2014 e i suoi commentatori*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 3, 2014, p. 2959 ss.

¹¹¹ Giornalisticamente noto come *Italicum*. In particolare, si trattava di un sistema con premio di maggioranza per la lista che avesse raggiunto il 40 per cento dei voti al primo turno o la vittoria in ballottaggio tra le due liste più votate (art. 2, c. 1, l. n. 52 del 2015). Per un approfondimento su quelli che la dottrina aveva già individuato come probabili vizi di legittimità v., tra i tanti, A. PERTICI, *La prevedibile incostituzionalità dell'Italicum e le sue conseguenze*, in *Quaderni costituzionali*, 2, 2017, p. 283 ss.

¹¹² Giornalisticamente noto come *Consultellum II*. Si trattava di un sistema prevalentemente proporzionale a turno unico e con premio di maggioranza eventuale nell'ipotesi in cui una lista avesse raggiunto almeno il 40 per cento del totale dei voti validamente espressi. La Corte, infatti, aveva inciso sul sistema dichiarando l'illegittimità di molteplici meccanismi elettorali, tra cui il ballottaggio e la scelta arbitraria del collegio da parte dei vincitori in molteplici collegi plurinominali (Corte cost., sent. 25 gennaio 2017, n. 35, rispettivamente punti 9 ss. e 12 ss. del *Considerato in diritto*). La letteratura sulla sentenza in parola è sterminata, tra i tantissimi si v., almeno, A. ANZON, *La dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'“Italicum” e il persistente immobilismo del legislatore*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1, 2017, p. 317 ss.; A. CHIARAMONTE, *Dopo le sentenze 1/2014 e 35/2017: ancora alla ricerca di un nuovo sistema elettorale*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1, 2017, p. 1 ss.; R. DICKMANN, *Le questioni all'attenzione del legislatore dopo la sentenza n. 35 del 2017 della Corte costituzionale*, in *Diritti fondamentali*, 1, 2017, p. 1 ss.; M. LUCIANI, *“Bis in idem”: la nuova sentenza della Corte costituzionale sulla legge elettorale politica*, in *Rivista AIC*, 1, 2017, p. 1 ss.; I. MASSA PINTO, *Dalla sentenza n. 1 del 2014 alla sentenza n. 35 del 2017 della Corte costituzionale sulla legge elettorale: una soluzione di continuità c'è e riguarda il ruolo dei partiti politici*, in *Costituzionalismo.it*, 1, 2017, p. 43 ss.; R. ROMBOLI, *L'incostituzionalità dell'“Italicum”: la Consulta conferma il superamento della storica «zona franca» delle leggi elettorali, ma anche la creazione di una nuova per le leggi costituzionalmente necessarie*, in *Il Foro italiano*, I, 2017, p. 782 ss.; G. TARLI BARBIERI, *Verso una nuova (ennesima) legge elettorale? Il “seguito” della sent. 35/2017*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1, 2017, p. 1 ss.; V. TONDI DELLA MURA, *La discrezionalità del legislatore in materia elettorale, la «maieutica» della Consulta e il favor (negletto) verso il compromesso legislativo: continuità e discontinuità tra le sentenze n. 1 del 2014 e n. 35 del 2017*, in *Rivista AIC*, 1, 2018, p. 1 ss.; L. TRUCCO, *“Sentenza Italicum”: la Consulta tra detto, non considerato e lasciato intendere*, *Consulta online*, 1, 2017, p. 149 ss.

¹¹³ A proposito della “doverosità” di un nuovo intervento in materia elettorale, si pensi al monito che la Corte cost., sent. n. 35 del 2017, ha rivolto al legislatore intimando che «i sistemi adottati, pur se differenti, non ostacolino, all'esito delle elezioni, la formazione di maggioranze parlamentari omogenee» (punto 15.2 del *Considerato in diritto*).

misto prevalentemente proporzionale¹¹⁴, poi modificato per renderlo operativo nell'eventualità in cui – poi realizzatasi – avessero vinto i sì al referendum costituzionale sulla riduzione dei parlamentari¹¹⁵. All'esito della ricostruzione degli occasionalistici e talvolta rocamboleschi interventi in materia elettorale, si può chiaramente constatare che nel corso di poco più di trent'anni si sono avvicendati numerosi sistemi elettorali misti, ma ciò non sembra aver portato i risultati sperati. A fronte di un'efficacia dell'azione di governo che non risulta essere migliorata¹¹⁶, la fiducia che i cittadini ripongono nell'istituto delle elezioni è indiscutibilmente crollata. Tra le concause del crescente astensionismo elettorale non può che annoverarsi anche la precarietà delle leggi elettorali. Difatti, tra i molteplici aspetti positivi di una legislazione elettorale stabile¹¹⁷ vi è quello di «costruire una cultura politica condivisa, sia nell'abituare l'elettore a determinate modalità di votazione, sia – soprattutto – nel consentire ai cittadini di costruire meccanismi idonei a far valere la responsabilità politica dei parlamentari e delle forze politiche in genere»¹¹⁸. A tale proposito, anche la Commissione di Venezia ha inserito la stabilità della materia elettorale tra i principi comuni europei, precisando che «stability of the law is a crucial element for the credibility of electoral processes»¹¹⁹. Al contrario, invece, quello che la Corte chiama il «non commendevole costume legislativo»¹²⁰ di modificare la legislazione elettorale spesso a ridosso delle elezioni, non solo mina alle fondamenta l'imprescindibile fiducia che i cittadini devono riporre nelle elezioni e nell'istituto della rappresentanza in generale, ma rischia anche di spingere la maggioranza

¹¹⁴ Giornalisticamente noto come *Rosatellum I*. Più precisamente, ma sempre in estrema sintesi, il sistema oggi vigente è di tipo misto e prevede l'attribuzione di circa un terzo dei seggi con formula maggioritaria in collegi uninominali e i restanti seggi vengono attribuiti con formula proporzionale in collegi plurinominali, con liste “brevi” di candidati alternati per genere (art. 1 ss., l. n. 165 del 2017). Per maggiori approfondimenti v. G. TARLI BARBIERI, *La legislazione elettorale nell'ordinamento italiano*, cit., p.142 ss.

¹¹⁵ Giornalisticamente noto come *Rosatellum II*. Con riferimento ai meccanismi di adattamento, la legge 27 maggio 2019, n. 51, rubricata “Disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari”, agli artt. 1-3 ha previsto la sostituzione delle cifre numeriche espresse in assoluto con la sostituzione in frazioni e alla ridefinizione dei collegi uninominali dei due rami del Parlamento. Sull'impatto della legge in parola sulla forma di governo, si v. L. TRUCCO, *Rosatellum-bis e la forma di governo “leadercratica” sul far del nascere della XVIII Legislatura*, in *Costituzionalismo.it*, 3, 2018, p. 76 ss.

¹¹⁶ Per un approfondimento sul rapporto tra concetti come stabilità politica, efficacia decisionale e governabilità, si v. G. PASQUINO, *Governabilità*, in *Enciclopedia delle scienze sociali*, vol. 4, Roma, 1994.

¹¹⁷ Sull'importanza nel diritto costituzionale anche comparato del *dato-stabilità* e del *valore-stabilità* della disciplina legislativa in materia elettorale si v. G. DELLEDONNE, *Costituzione e legge elettorale. Un percorso comparatistico nello Stato costituzionale europeo*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019, p. 13 ss. Tra i diversi aspetti di una legislazione elettorale stabile vi sono anche quelli più tecnici ma non secondari concernenti l'ingegneria elettorale, si pensi ad esempio all'armonizzazione della legislazione di contorno.

¹¹⁸ N. LUPO, *Verso un'auspicabile stabilizzazione della legislazione elettorale italiana. Alcuni spunti sulla legge n. 165 del 2017, in rapporto alla Costituzione*, in *Federalismi.it*, 22, 2017, pp. 38-39.

¹¹⁹ COMMISSIONE DI VENEZIA, *Compilation of Venice Commission opinions and reports concerning the stability of electoral law*, 2020, p. 5. Sul punto di v. M. CECILI, *La stabilità della legislazione elettorale: alla ricerca di un mito?*, cit., p. 131 ss. Sulla necessaria stabilità della normativa elettorale di contorno e, precisamente v. Corte EDU, sentenza del 6 novembre 2012, caso *Ekoglasnost c. Bulgaria*, per un commento v. P. FARAGUNA, *La modificabilità della legge elettorale in prossimità del voto e il velo (trasparente) di ignoranza*, in *forumcostituzionale.it*, 6 dicembre 2012; P. BONETTI, *Ekoglasnost c. Bulgaria: la stabilità delle regole elettorali nell'anno precedente le elezioni*, in *Quaderni costituzionali*, 1, 2013, p. 168 ss.

¹²⁰ Corte cost., sent. 24 febbraio 2021, n. 48, punto 8 del *Considerato in diritto*.

politica di turno a modificare ripetutamente il sistema elettorale nel tentativo di individuare il più conveniente in vista della tornata elettorale successiva¹²¹.

Proseguendo oltre, il secondo fattore che contribuisce a intaccare la fiducia dei cittadini nelle elezioni è riconducibile all'adozione di quei meccanismi elettorali poi dichiarati *illegittimi* in quanto volti a produrre una erosione del rapporto rappresentativo. Gli interventi della Corte costituzionale, infatti, hanno inevitabilmente contribuito a rafforzare nei cittadini la percezione della patologica tendenza dei partiti politici (*rectius* del legislatore) a piegare la volontà del corpo elettorale alle proprie esigenze partitocratiche. È proprio in tale direzione che devono essere lette le notissime sentenze della Corte costituzionale numero 1 del 2014 e numero 35 del 2017. Con la prima delle due pronunce, la Corte è giunta a dichiarare l'illegittimità costituzionale delle disposizioni impugnate nella parte in cui prevedevano l'attribuzione di un premio di maggioranza per le due Camere senza il raggiungimento di una soglia minima di voti, nonché la presenza di lunghe liste bloccate. La presenza di un premio di maggioranza così pensato, infatti, inficiava la volontà espressa dagli elettori perché giungeva ad assegnare automaticamente la maggioranza assoluta dei seggi anche a una formazione che potenzialmente aveva conseguito un numero estremamente esiguo di voti¹²². Si trattava di evidenti alterazioni del circuito democratico-rappresentativo che venivano rafforzate anche dalla illegittima vigenza di lunghe liste bloccate¹²³, le quali privavano «l'elettore di ogni margine di scelta dei propri rappresentanti»¹²⁴ a favore, invece, di una «scelta che [era] totalmente rimessa ai partiti»¹²⁵. Pochi anni dopo la Consulta è dovuta intervenire nuovamente per porre ancora una volta un argine ai tentativi del legislatore di torcere il rapporto rappresentativo. Con la seconda sentenza, la n. 35 del 2017, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle disposizioni impugnate nella parte in cui prevedevano il particolare sistema di ballottaggio e la facoltà di scelta del collegio da parte del vincitore in diversi collegi plurinominali. Nel merito, il meccanismo del ballottaggio è stato censurato dalla Corte

¹²¹ N. LUPO, *Verso un'auspicabile stabilizzazione della legislazione elettorale italiana. Alcuni spunti sulla legge n. 165 del 2017, in rapporto alla Costituzione*, cit., p. 38.

¹²² Corte cost., sent. n. 1 del 2014, punto 3.1 del *Considerato in diritto*. Peraltro, quanto detto risultava aggravato dal fatto che al Senato, ove il premio era attribuito a livello regionale, vi era il rischio di «rovesciare il risultato ottenuto dalle liste o coalizioni di liste su base regionale, favorendo la formazione di maggioranze parlamentari non coincidenti nei due rami del Parlamento, pur in presenza di una distribuzione del voto nell'insieme sostanzialmente omogenea» *Ivi*, punto 4 del *Considerato in diritto*.

¹²³ Senza contare il fatto che «qualora il legislatore adotti un sistema proporzionale, anche solo in modo parziale, esso genera nell'elettore la legittima aspettativa che non si determini uno squilibrio sugli effetti del voto, e cioè una diseguale valutazione del "peso" del voto "in uscita", ai fini dell'attribuzione dei seggi, che non sia necessaria ad evitare un pregiudizio per la funzionalità dell'organo parlamentare», così Corte cost., sent. n. 1 del 2014, punto 3.1 del *Considerato in diritto*; sul punto anche le sentenze *ivi* citate BVerfGE, sentenza del 25 luglio 2012, n. 3/11; Corte cost., sent. del 22 maggio 1979, n. 197; Corte cost., sent. del 5 aprile 1952, n. 1.

¹²⁴ Corte cost., sent. n. 1 del 2014, punto 5.1 del *Considerato in diritto*.

¹²⁵ *Ibidem*. Più nello specifico, sempre *ibidem*, le lunghe liste bloccate «escludono ogni facoltà dell'elettore di incidere sull'elezione dei propri rappresentanti, la quale dipende, oltre che, ovviamente, dal numero dei seggi ottenuti dalla lista di appartenenza, dall'ordine di presentazione dei candidati nella stessa, ordine di presentazione che è sostanzialmente deciso dai partiti».

in quanto, non essendo stata prevista alcuna soglia minima per accedere al secondo turno¹²⁶, una lista poteva «accedere al turno di ballottaggio anche avendo conseguito, al primo turno, un consenso esiguo, e ciononostante ottenere il premio, vedendo più che raddoppiati i seggi che avrebbe conseguito sulla base dei voti ottenuti al primo turno»¹²⁷. In questo modo, ancora una volta rispetto a quanto già evidenziato dalla Corte con la sentenza n. 1 del 2014, il legislatore aveva cercato di sacrificare «la volontà dei cittadini espressa attraverso il voto»¹²⁸ sull'altare del mito della governabilità¹²⁹. Similarmente, la Corte ha ritenuto che tradisse la volontà espressa dagli elettori anche il meccanismo che consentiva al candidato capolista eletto in più collegi plurinominali di scegliere arbitrariamente quello in cui essere dichiarato vincitore. Difatti, non solo «l'assenza (...) di un criterio oggettivo, rispettoso della volontà degli elettori e idoneo a determinare la scelta del capolista eletto in più collegi, è in contraddizione manifesta con la logica dell'indicazione personale dell'eletto da parte dell'elettore»¹³⁰, ma inoltre «consente al capolista bloccato eletto in più collegi di essere titolare (...), indirettamente, anche di un improprio potere di designazione del rappresentante di un dato collegio elettorale, secondo una logica idonea, in ultima analisi, a condizionare l'effetto utile dei voti di preferenza espressi dagli elettori»¹³¹.

Il terzo e ultimo fattore che concorre a scalfire la fiducia che i cittadini devono riporre nelle elezioni è rinvenibile in tutti quei meccanismi elettorali che, seppur *legittimi*, sommati tra loro contribuiscono a produrre una inopportuna modificazione del rapporto tra rappresentanti e rappresentati. Come già si è avuto modo di accennare, la legge n. 165 del 2017 in sintesi prevede un sistema elettorale misto prevalentemente proporzionale nel quale 147 deputati e 74 senatori sono eletti in collegi uninominali con metodo *plurality*, mentre i restanti, salvo quelli della circoscrizione estero, sono assegnati attraverso collegi plurinominali¹³² attribuiti con metodo proporzionale a liste ("corte") o coalizioni di liste che superino una

¹²⁶ Precisamente, il meccanismo del ballottaggio prevedeva che qualora nessuna delle due liste avesse ottenuto al primo turno almeno il 40 per cento dei voti, le due liste più votate avrebbero avuto accesso al secondo turno e la vittoriosa tra queste avrebbe poi beneficiato del premio di maggioranza.

¹²⁷ Corte cost., sent. n. 35 del 2017, punto 9.2 del *Considerato in diritto*.

¹²⁸ *Ibidem*.

¹²⁹ *Mutatis mutandis*, per condivisibili riflessioni sul mito della governabilità e sul rapporto con concetti come la stabilità politica e l'efficacia decisionale, si v. M. BET'ZU, *Mistica della governabilità e sistema delle fonti: la riforma costituzionale Renzi-Boschi*, in *Costituzionalismo.it*, 3, 2015, p. 188 ss., nonché, più di recente, A. DEFFENU, *Governabilità in senso "ingegneristico" e rappresentanza proporzionale: spunti di riflessione nella prospettiva del «costituzionalismo critico»*, in *Costituzionalismo.it*, quaderno n. 6, *Diritto e politica. Per un costituzionalismo critico*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2025, p. 117 ss.

¹³⁰ Corte cost., sent. n. 35 del 2017, punto 12.2 del *Considerato in diritto*.

¹³¹ *Ibidem*.

¹³² *Ex art.* 1, c. 3, d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361, così come modificato dall'art. 1, l. n. 165 del 2017, per quanto riguarda la Camera, «costituiti, di norma, dall'aggregazione del territorio di collegi uninominali contigui e tali che a ciascuno di essi sia assegnato, di norma, un numero di seggi non inferiore a tre e non superiore a otto»; per quanto riguarda il Senato, *ex art.* 1, c. 2-bis, d.lgs. 20 dicembre 1993, n. 533, così come modificato dall'art. 2, c. 1, l. n. 165 del 2017, in forza del quale «per la assegnazione degli altri seggi ciascuna circoscrizione regionale è ripartita in collegi plurinominali costituiti, di norma, dall'aggregazione del territorio di collegi uninominali contigui e tali che a ciascuno di essi sia assegnato, di norma, un numero di seggi non inferiore a due e non superiore a otto».

soglia di sbarramento rispettivamente del 3 per cento e del 10 per cento¹³³. Nell'ambito di un sistema così configurato, a fronte di taluni aspetti positivi¹³⁴ o tutto sommato accettabili¹³⁵, ve ne sono di altri che non convincono se osservati dalla prospettiva del rapporto rappresentativo¹³⁶, anche alla luce delle conseguenze che la sua alterazione produce sul fenomeno dell'astensionismo elettorale¹³⁷. Il primo aspetto del sistema elettorale vigente sul quale sorgono talune perplessità è riconducibile all'eliminazione del voto di preferenza a favore dell'inserimento di liste corte bloccate¹³⁸. Difatti, osservando il sistema attraverso il prisma del rapporto rappresentativo, non può certo ignorarsi il fatto che la reintroduzione del voto di preferenza sarebbe importante per consentire ai cittadini di esprimere la loro volontà indicando direttamente un candidato di loro gradimento. Ciò, infatti, consentirebbe di ridurre la distanza intercorrente tra elettori ed eletti, tanto più oggi che alle liste bloccate e all'assenza di voto di preferenza non fa da contraltare una legislazione attuativa dell'art. 49 Cost. relativa ai meccanismi democratici di

¹³³ Nel merito, si v. art. 1 e 83 del d.P.R. n. 361 del 1957, nonché l'art. 1 del d.lgs. n. 533 del 1993, così come modificati dalla l. n. 165 del 2017.

¹³⁴ Si pensi fatto di aver previsto sistemi simili tra le due Camere e aver abbandonato il premio di maggioranza su cui la Corte era dovuta intervenire per ben due volte negli ultimi anni con stringenti scrutini di proporzionalità, sul punto G. TARLI BARBIERI, *La legislazione elettorale nell'ordinamento italiano*, cit., p. 148 ss.

¹³⁵ Si pensi alle soglie di sbarramento previste per il Senato. Partendo dal presupposto che la l. n. 165 del 2017 prevede che le soglie di sbarramento per l'elezione dei senatori sono quelle stabilite a livello nazionale – 10 per cento per le coalizioni (con almeno una delle liste che abbia raggiunto il 3 per cento) e il 3 per cento per le liste (con la sola eccezione in cui vi siano minoranze linguistiche), inoltre concorrono a determinare la cifra elettorale anche le liste coalizzate che hanno raggiunto almeno l'1 per cento dei voti validi a livello nazionale –, tuttavia è previsto che rilevino ai fini della determinazione della cifra elettorale per il calcolo della soglia di coalizione anche le liste che in una Regione abbiano ottenuto almeno il 20 per cento dei voti validi, e, ancora, che possa accedere alla ripartizione dei seggi anche la lista che ha ottenuto almeno il 20 per cento in una Regione senza raggiungere la soglia nazionale. Ebbene, se da una parte non si può certo nascondere l'estrema difficoltà di raggiungere la soglia del 20 per cento a livello regionale (obiettivo raggiunto alle elezioni del 2022 solo da alcuni dei grandi partiti nazionali), la qual cosa forse meriterebbe uno spostamento della soglia un poco più verso il basso, dall'altra parte occorre considerare che una soglia più semplice da raggiungere potrebbe comportare, come già accaduto in passato, una rappresentanza problematicamente disomogenea tra le due Camere. Peraltro, in dottrina si è discusso se tale soglia di sbarramento fosse compatibile con l'elezione del Senato «a base regionale» di cui all'art. 57, c. 1, Cost., e, a tale proposito, vi è chi ha risposto affermativamente, come N. LUPO, *Verso un'auspicabile stabilizzazione della legislazione elettorale italiana. Alcuni spunti sulla legge n. 165 del 2017, in rapporto alla Costituzione*, cit., p. 18 ss., e, negativamente, come G. TARLI BARBIERI, *La legislazione elettorale nell'ordinamento italiano*, cit., p. 169 ss.

¹³⁶ Per esigenza di continenza espositiva non verranno presi in considerazioni importanti aspetti del sistema elettorale prefigurato dalla l. n. 165 del 2017 i quali, seppur giungendo a recare anche dubbi di costituzionalità, come nel caso del sistema previsto per la circoscrizione estero, comunque non incidono in ultima istanza sull'astensionismo elettorale come, invece, i meccanismi di cui si discorrerà nel testo centrale.

¹³⁷ A tale proposito vi è anche chi, opportunamente, ha ricollegato l'opacità dei sistemi elettorali al fenomeno dell'astensionismo, sul punto S. FILIPPI, *L'incomprensibilità della formula elettorale: sintomatologia e riflessi sul fenomeno astensionistico*, in *Il peso dell'assente. Il fenomeno dell'astensionismo elettorale in Italia*, cit., p. 119 ss. Similarmente, M. CECILI, *La stabilità della legislazione elettorale: alla ricerca di un mito?*, cit., p. 137, parla di «esperimenti di ingegneria elettorale eccessivamente sofisticati [che] possono disincentivare una consapevole partecipazione dei cittadini al processo di elezione dei loro rappresentanti», anche facendo riferimento alla nota BVerfGE, sentenza del 25 luglio 2012, n. 3/11 (par. 56).

¹³⁸ Si tratta di criticità che attengono all'opportunità, non alla validità. La l. n. 165 del 2017, infatti, prevedendo liste bloccate da 2 a 4 candidati, ha fatto proprie le considerazioni che la Corte ha svolto anzitutto con la sent. n. 1 del 2014, punto 5.1 del *Considerato in diritto*, in materia di c.d. liste lunghe, le quali violavano il principio di conoscibilità dei candidati e di indicazione personale dei cittadini con riferimento alla totalità dei parlamentari eletti.

selezione delle candidature nei partiti¹³⁹. Il secondo aspetto del sistema elettorale vigente che contribuisce a limitare la volontà degli elettori è riconducibile al c.d. voto congiunto. In particolare, l'elettore non può distinguere il proprio voto per il collegio uninominale da quello per una delle liste (bloccate) nel collegio plurinominale ad esso non collegate¹⁴⁰. Al di là dei dubbi di legittimità costituzionale autorevolmente espressi in dottrina¹⁴¹, sul piano dell'opportunità non vi è alcun dubbio che la presenza del voto congiunto limiti quello che la Corte ha chiamato «il sostegno della indicazione personale dei cittadini»¹⁴², quale elemento cardine della meccanica della rappresentanza costituzionale. Difatti, i sistemi che prevedono il voto disgiunto «lasciano senz'altro una maggiore libertà all'elettore nella formulazione del suo voto: il cittadino ha a propria disposizione una molteplicità di opzioni, per cui nel trovarsi davanti ad esse (...) ha senz'altro la sensazione di essere (...) maggiormente sovrano»¹⁴³. Infine, il terzo profilo critico dell'attuale sistema elettorale, idoneo a interferire nel rapporto rappresentativo e, di conseguenza, sul livello di fiducia dei cittadini nelle elezioni e nella partecipazione elettorale, è riconducibile all'istituto delle pluricandidature¹⁴⁴. A parziale conferma di quanto previsto nel recente passato¹⁴⁵, al medesimo candidato

¹³⁹ La quale cosa acquista ancora più rilevanza alla luce del ruolo riconosciuto ai partiti dalla recente giurisprudenza costituzionale, sul punto I. MASSA PINTO, *Dalla sentenza n. 1 del 2014 alla sentenza n. 35 del 2017 della Corte costituzionale sulla legge elettorale: una soluzione di continuità c'è e riguarda il ruolo dei partiti politici*, cit., p. 43 ss.; G. RIVOSECCHI, *I partiti politici nella giurisprudenza costituzionale*, in *Amministrazione In Cammino*, 29 ottobre 2017, p. 1 ss.

¹⁴⁰ Più nello specifico: a) se al candidato uninominale corrisponde una sola lista nel collegio plurinominale, allora che l'elettore apponga un segno sul primo o sulla seconda sarà indifferente, perché il voto andrà a entrambi; b) se invece al candidato uninominale corrispondono più liste coalizzate nel plurinominale, allora: b.1) se l'elettore appone il segno solo a una delle liste, il voto andrà automaticamente anche al candidato uninominale; b.2) se l'elettore appone il segno solo sul solo candidato uninominale, allora il voto sarà distribuito tra le diverse liste collegate proporzionalmente ai voti da loro ottenuti nel collegio uninominale; infine, c) è vietato il voto disgiunto tra candidato uninominale e lista ad esso non collegata.

¹⁴¹ L. SPADACINI, *La proposta di riforma elettorale e i suoi profili di illegittimità costituzionale*, Audizione informale in tema di riforma elettorale in 1° Commissione permanente Affari costituzionali del Senato della Repubblica, 19 ottobre 2017, p. 1 ss.; A. APOSTOLI, *Il c.d. Rosatellum-bis. Alcune prime considerazioni*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, 3, 2017, p. 8; G. TARLI BARBIERI, *La legislazione elettorale nell'ordinamento italiano*, cit., p. 157 ss.

¹⁴² Corte cost., sent. n. 1 del 2014, punto 5.1 del *Considerato in diritto*.

¹⁴³ Così, N. LUPO, *Verso un'auspicabile stabilizzazione della legislazione elettorale italiana. Alcuni spunti sulla legge n. 165 del 2017, in rapporto alla Costituzione*, cit., p. 27, le cui criticità si limitano al solo versante dell'inopportunità e non anche a quello della legittimità del voto congiunto. Similarmente anche C. FUSARO, *Audizione sul DD2941*, Senat della Repubblica, 19 ottobre 2017, p. 9 ss., V. ONIDA, *intervista*, Corriere della Sera, 9 ottobre 2017, il quale comunque aveva affermato che «Costringere l'elettore a trasferire il suo voto sulla lista (o sulle liste) collegata è una forzatura che travisa il carattere uninominale, seppure per un terzo, della legge. Vuol dire favorire l'alterazione, se non la falsificazione, della volontà dell'elettore». *Contra*, a favore quindi dell'introduzione del voto congiunto, B. CARAVITA, *Sul disegno di legge in materia elettorale*, in *Federalismi.it*, 20, 2017, p. 5.

¹⁴⁴ Peraltro, il fenomeno delle pluricandidature, sommato alla composizione variabile dei collegi plurinominali da due a quattro candidati, può determinare problemi di c.d. slittamento nell'assegnazione dei seggi, il quale, sebbene da un punto di vista matematico è difficilmente evitabile, comunque «tale metodo di calcolo con riguardo alla quota proporzionale contribuisce di certo a premiare lo schieramento indicato dall'elettore ma non promuove in via esclusiva i candidati proposti nel suo collegio di appartenenza, potendo i voti trasmigrare verso i candidati presentati dallo stesso partito in altri collegi o in altre circoscrizioni e persino verso i candidati di altri partiti della coalizione presentati in ambiti territoriali del tutto distanti dall'elettorato che ha espresso il voto», così F. SGRÒ, *Prime considerazioni sulla legge n. 165 del 2017: questioni nodali e specificità del nuovo sistema elettorale italiano*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, 3, 2017, pp. 5-6.

¹⁴⁵ In particolare, la l. n. 270 del 2005 permetteva un illimitato di pluricandidature, mentre la l. n. 52 del 2015 consentiva ai capilista di candidarsi in massimo 10 collegi e in caso di vittoria in diversi di questi, consentiva la scelta arbitraria del

è consentito di presentarsi al massimo in un collegio uninominale e al contempo in massimo cinque liste plurinominali col medesimo contrassegno¹⁴⁶. Sicché, in conclusione, osservando il meccanismo alla luce del rapporto rappresentativo, non vi è alcun dubbio che l'ampia possibilità di candidature plurime non solo è «decisiva nel minare la possibilità per gli elettori di godere di ogni margine di apprezzamento, in termini di conoscibilità, di una parte rilevante dei propri rappresentanti»¹⁴⁷, ma giunge anche a «snaturare, ancora una volta, la competizione nei collegi uninominali [poiché] il “bocciato” ha, o può avere, ampie possibilità di essere eletto egualmente, in una logica ben diversa da quella del *winner takes all*»¹⁴⁸.

5. Le prospettive di contrasto all'astensionismo: la necessità di una risposta sistemica e tempestiva

L'analisi sino a qui svolta ha mostrato come l'astensionismo elettorale non rappresenti né un fenomeno riconducibile a una causa unitaria, né tantomeno una patologia destinata a esaurirsi sul terreno della sola competizione politica. Piuttosto, esso costituisce il punto di emersione di una crisi più ampia che investe contemporaneamente il *demos*, i rappresentanti, il sistema dei partiti e la stessa legislazione elettorale. La progressiva frammentazione del tessuto sociale, l'indebolimento dei corpi intermedi, la crescente difficoltà dei partiti di assolvere alla funzione assegnata loro dall'art. 49 Cost., unitamente alla progressiva alterazione del rapporto tra elettori ed eletti, concorrono infatti a produrre un progressivo allontanamento dei cittadini dalle istituzioni rappresentative e, conseguentemente, dall'esercizio del voto.

Proprio la natura composita delle cause impedisce, dunque, di individuare una soluzione univoca al problema del non voto. Se l'astensionismo è il risultato dell'interazione di fattori giuridici e politico-sociali, anche le strategie volte a contrastarlo dovranno necessariamente svilupparsi secondo una logica sistemica e multidimensionale¹⁴⁹.

collegio nel quale essere dichiarato eletto. Tale ultima scelta arbitraria, com'è già stato detto, è stata dichiarata illegittima dalla Corte cost., sent. n. 35 del 2017, sicché oggi la l. n. 165 del 2017 prevede che la vittoria nel collegio uninominale prevale sempre sui collegi plurinominali e in caso di vittoria in diversi plurinominali il deputato «è proclamato nel collegio nel quale la lista ha ottenuto la minore cifra elettorale percentuale di collegio plurinominale» (art. 85, d.P.R. n. 361 del 1957). Sul punto, la dottrina si è divisa tra chi dubita della ragionevolezza e chi non, sul punto si veda, tra i diversi, rispettivamente G. TARLI BARBIERI, *La legislazione elettorale nell'ordinamento italiano*, cit., p. 148 ss. e N. LUPO, *Verso un'auspicabile stabilizzazione della legislazione elettorale italiana. Alcuni spunti sulla legge n. 165 del 2017, in rapporto alla Costituzione*, cit., p. 15.

¹⁴⁶ Art. 19, d.P.R. n. 361 del 1957.

¹⁴⁷ G. TARLI BARBIERI, *La legislazione elettorale nell'ordinamento italiano*, cit., p. 161.

¹⁴⁸ *Ibidem*. Similarmente, con riguardo all'inopportunità del meccanismo delle pluricandidature, N. LUPO, *Verso un'auspicabile stabilizzazione della legislazione elettorale italiana. Alcuni spunti sulla legge n. 165 del 2017, in rapporto alla Costituzione*, cit., p. 15, il quale afferma che i leader di partito dovrebbero avere «il coraggio di candidarsi nei collegi uninominali, anche di quelli considerati a rischio, traendo, nel caso, le necessarie conseguenze da una mancata elezione».

¹⁴⁹ Di recente, M. PODETTA, *Astensione dal voto, astensione nel voto e principi costituzionali*, in *Quaderni costituzionali*, 4, 2025, p. 834 ss., ha parlato di «necessità di intervenire gradualmente su più fronti per arginare l'astensionismo».

In tale prospettiva, le soluzioni immaginabili sono varie. Talune misure di carattere giuridico, come l'introduzione di modalità di voto maggiormente accessibili¹⁵⁰ o una più razionale organizzazione del calendario elettorale¹⁵¹, possono certamente contribuire a rimuovere taluni ostacoli all'esercizio del diritto di voto, senza tuttavia poter essere considerate, isolatamente, una risposta esaustiva al problema. Analogamente, l'auspicata approvazione di una disciplina di attuazione dell'art. 49 Cost.¹⁵², volta a rafforzare la democraticità interna dei partiti e la loro capacità di svolgere la funzione di mediazione tra società e istituzioni, rappresenterebbe un tassello importante, ma non sufficiente, di una strategia necessariamente più ampia di contrasto al fenomeno del non voto.

Considerazioni simili devono essere svolte anche con riguardo alla legislazione elettorale. Pur condividendo quell'orientamento secondo il quale le regole elettorali, se prese da sole, non sarebbero in grado di arrestare la deriva astensionista¹⁵³, tuttavia, come si è cercato di dimostrare nel corso del presente contributo, il sistema elettorale non può certo ritenersi neutro rispetto alla qualità del rapporto rappresentativo. Una disciplina che valorizzi maggiormente la possibilità dell'elettore di incidere sulla selezione dei propri rappresentanti potrebbe contribuire, insieme ad altri interventi, a ricostruire quel rapporto fiduciario che costituisce una delle precondizioni della partecipazione elettorale. Né sembrano assumere carattere dirimente le obiezioni formulate nei confronti di strumenti quali il voto di preferenza, fondate sul rischio di un incremento delle spese elettorali o di pratiche corruttive¹⁵⁴, poiché tali criticità traggono origine da un contesto storico, normativo e culturale profondamente diverso da quello attuale. Nondimeno, proprio la consapevolezza della complessità del fenomeno del non voto suggerisce di guardare con particolare cautela alle prospettive che individuano nel rafforzamento dell'investitura diretta

¹⁵⁰ Sul punto, si v. i contributi presenti in A. DE NICOLA, V. DESANTIS (a cura di), *Prospettive di superamento del voto "tradizionale". Modelli di voto alternativi alla prova della compatibilità costituzionale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2024, p. 1 ss., tra cui, senza alcuna pretesa di esaustività, si v. almeno A. GRATTERI, *Il valore del voto. Nuove tecnologie e partecipazione elettorale*, Padova, 2005; L. TRUCCO, *Il voto elettronico nella prospettiva italiana e comparata*, in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 1, 2011, p. 47 ss.; M. ROSINI, *Il voto elettronico tra standard europei e principi costituzionali. Prime riflessioni sulle difficoltà di implementazione dell'e-voting nell'ordinamento costituzionale italiano*, in *Rivista AIC*, 1, 2021, p. 1 ss.; E. CATERINA, M. GIANNELLI, *Il voto ai tempi del blockchain: per una rinnovata valutazione costituzionale del voto elettronico*, in *Rivista AIC*, 4, 2021, p. 1 ss.; A. RANDAZZO, *Voto elettronico e Costituzione (note sparse su una questione ad oggi controversa)*, in *Media Laws*, 2, 2022, p. 49 ss.; M. LADU, *Contrastare l'astensionismo e favorire la partecipazione: il voto elettronico basato sulle tecnologie Blockchain e Distributed Ledger*, in *Media Laws*, 1, 2023, p. 150 ss.

¹⁵¹ Sul punto si v. G. DELLEDONNE, *Astensionismo e calendario elettorale*, in G. DELLEDONNE, L. GORI, G. MARTINICO, F. PACINI (a cura di), *Il peso dell'assente. Il fenomeno dell'astensionismo elettorale in Italia*, cit., p. 103 ss.;

¹⁵² Si veda, da ultimo, L. GORI, *Il peso dell'assente. L'astensionismo fra tassonomie (sempre più chiare) e rimedi (sempre più difficili)*, in G. DELLEDONNE, L. GORI, G. MARTINICO, F. PACINI (a cura di), *op. cit.*, p. 181 ss.; F. CLEMENTI, «Non per amore ma per dovere»: curare l'astensionismo per curare la democrazia, in C. BASSU (a cura di), *L'astensionismo elettorale come regressione democratica? Problemi e prospettiva intorno alla rappresentanza politica*, cit., p. 31 ss.

¹⁵³ Sul punto, M. COSULICH, *Conclusioni*, in A. DE NICOLA, V. DESANTIS (a cura di), *Prospettive di superamento del voto "tradizionale". Modelli di voto alternativi alla prova della compatibilità costituzionale*, cit., p. 321; G. DEMURO, *Le ragioni della rinuncia al voto e la necessità di riportare le persone al centro del meccanismo democratico*, in C. BASSU (a cura di), *L'astensionismo elettorale come regressione democratica? Problemi e prospettiva intorno alla rappresentanza politica*, cit., p. 143; M. SCHIRIPA, *Occorrono nuove forme di partecipazione digitale per combattere l'astensionismo?*, in C. BASSU (a cura di), *op. cit.*, p. 65.

¹⁵⁴ M. PODETTA, *Astensione dal voto, astensione nel voto e principi costituzionali*, cit., p. 836.

del vertice dell'Esecutivo una possibile risposta al crescente astensionismo elettorale¹⁵⁵. Al di là delle più ampie questioni concernenti la forma di governo del c.d. premierato¹⁵⁶, suscita perplessità la scelta della medesima maggioranza politica di perseguire, da un lato, l'investitura diretta del Presidente del Consiglio dei ministri e, dall'altro, di mantenere, nel disegno di legge elettorale in discussione, un sistema che continua a non prevedere strumenti idonei a rafforzare il rapporto diretto tra rappresentanti e rappresentati, quali, ad esempio, i collegi uninominali e il voto di preferenza¹⁵⁷.

Accanto a tali interventi di carattere giuridico, appare di imprescindibile importanza prestare attenzione al versante politico-sociale, ad esempio attraverso la promozione di una rinnovata cultura della partecipazione democratica¹⁵⁸. Ciò presuppone anche il recupero di una riflessione pubblica di maggiore profondità. Non vi sono dubbi sul fatto che, a fronte del continuo succedersi di riforme della legislazione elettorale, si sia progressivamente attenuata l'attenzione verso i temi che avevano caratterizzato il dibattito pubblico della prima fase repubblicana: la funzione dei partiti politici quali strumenti di integrazione della società nello Stato, il significato della rappresentanza politica, il rapporto tra partecipazione e sovranità popolare, nonché il ruolo dei corpi intermedi nell'attuazione del principio democratico. Il confronto odierno invece appare frequentemente circoscritto alla ricerca della soluzione tecnico-elettorale ritenuta di volta in volta più utile alla successiva competizione politica, col rischio di smarrire la più ampia prospettiva costituzionale entro cui le stesse regole elettorali dovrebbero essere collocate. Sicché, nessuna modifica della legislazione elettorale, nessuna innovazione tecnico-istituzionale e nessuna riforma dei partiti potrà davvero produrre effetti duraturi se non sarà accompagnata da interventi volti a rafforzare la consapevolezza del significato costituzionale della partecipazione democratica e del voto quale strumento principale attraverso cui il popolo concorre all'esercizio della sovranità nelle forme previste dall'art. 1 della Costituzione. Proprio in tale prospettiva sembra potersi collocare il recupero, a partire dal dibattito pubblico, della dimensione solidaristica che la Costituzione pone a fondamento della convivenza

¹⁵⁵ Il disegno di legge costituzionale A.S. 935, cit., p. 3, lascia intendere che l'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri potrebbe rappresentare una delle soluzioni per contrastare il «marcato astensionismo».

¹⁵⁶ Per talune condivisibili considerazioni critiche relative al ddl costituzionale A.S. 935, si v. M. BETZU, *Il premierato e la trasfigurazione della fiducia parlamentare*, in *Rivista AIC*, 1, 2025, p. 281 ss.

¹⁵⁷ Si v. proposta di legge 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" (A.C. 2822). Sul punto, per maggiori approfondimenti v. L. SPADACINI, *Profili di criticità costituzionale della proposta di riforma elettorale presentata dalla maggioranza di centrodestra sul finire della XIX legislatura*, in *Consulta online*, I, 2026, p. 395 ss. Nella seduta del 14 luglio 2026 la Camera dei deputati ha respinto, con 188 voti contrari e 187 favorevoli, l'emendamento a prima firma FDI, Noi moderati e UDC, volto a introdurre un sistema misto con voto di preferenza (e capilista bloccati) nel disegno di legge elettorale A.C. 2822. Ancora, nella seduta del 15 luglio 2026 la Camera dei deputati ha respinto, con 233 voti contrari e 139 voti favorevoli, l'emendamento a prima firma on. Edoardo Ziello, volto a introdurre il voto di preferenza nel disegno di legge elettorale di cui sopra.

¹⁵⁸ PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, *Per la partecipazione dei cittadini. Come ridurre l'astensionismo e agevolare il voto*, Libro bianco del 14 aprile 2022, p. 259 ss.

repubblicana, anche attraverso la valorizzazione del dovere di voto¹⁵⁹ una volta sperimentati tutti gli interventi connessi alla logica promozionale della partecipazione¹⁶⁰.

Insomma, quale che sia la combinazione di soluzioni che il legislatore riterrà di adottare, ciò che appare sempre meno procrastinabile è la tempestività dell'intervento¹⁶¹. L'ulteriore consolidamento dell'astensionismo rischia, infatti, di trasformare una criticità del sistema in una cronicizzata patologia della democrazia rappresentativa, destinata a incidere sempre di più non soltanto sulla dinamica della competizione elettorale, ma anche sulla qualità della rappresentanza politica, sulla legittimazione degli organi elettivi e, in definitiva, sulla stessa effettività dei principi costituzionali che fondano la Repubblica, a partire dal principio democratico¹⁶². Proprio tale prospettiva, in conclusione, rende oggi non più rinviabile una riflessione complessiva sul fenomeno dell'astensionismo elettorale, nella consapevolezza che preservare la partecipazione dei cittadini alla vita politica della Repubblica significa, in ultima analisi, garantire la piena attuazione del progetto di democrazia rappresentativa scolpito nella Costituzione.

¹⁵⁹ Sulla qualificazione dell'esercizio attivo del voto come uno dei doveri inderogabili di solidarietà politica si v. G. LOMBARDI, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, cit., p. 339. *Contra*, C. CARBONE, *I doveri pubblici individuali nella Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1968, p. 103 ss., a mente del quale il dovere di voto sarebbe un dovere di prestazione personale che non avrebbe alcuna riconducibilità ai doveri di solidarietà di cui all'art. 2 Cost.

¹⁶⁰ L'inversione del rapporto tra doveri e diritti, così come tra suddito e cittadino, è uno dei passaggi chiave dell'affermazione del costituzionalismo del Settecento, come ricorda N. BOBBIO, *Dalla priorità dei doveri alla priorità dei diritti*, in ID., *Teoria generale della politica*, Einaudi, Torino, 1999, p. 432 ss. Detto ciò, però, condivisibilmente con quanto affermato da ultimo da M. LUCIANI, *Il mondo vuoto. L'ordine sociale nel crepuscolo del soggetto*, Laterza, Bari-Roma, 2026, p. 225, «il limitato interesse che oggi si presta alla problematica dei doveri (...) non è giustificato in prospettiva storica». Difatti, come ricorda lo stesso Autore, entrambi contribuiscono a comporre la nozione di cittadino, così come vi sono diritti fondamentali allo stesso modo vi sono doveri inderogabili, ciò detto, però, «ci si deve dunque guardare dal passare da una “retorica dei diritti” a una “retorica dei doveri”, poiché occorre ricordare che a essere fondati sui doveri sono solo i regimi autoritari, cioè i regimi non compatibili col costituzionalismo» (*ivi*, p. 227-228). Sulla congiunta realizzazione dei diritti e dei doveri si v. almeno A. RUGGERI, *Rigore costituzionale ed etica repubblicana, nel pensiero e nell'opera di Temistocle Martines*, intervento a *Rigore costituzionale ed etica repubblicana*, Tavola rotonda nel decennale della scomparsa di Temistocle Martines, Università degli Studi di Roma “La Sapienza”, Facoltà di Giurisprudenza, 26 maggio 2006, in associazioneidecostituzionalisti.it, nonché in *Rassegna parlamentare*, 2, 2007, p. 469 ss., nonché L. VIOLANTE, *Il dovere di avere doveri*, Einaudi, Torino, 2014, spec. p. 80 ss.

¹⁶¹ Da ultimo sottolinea l'importanza del fattore tempo L. GORI, *Il peso dell'assente. L'astensionismo fra tassonomie (sempre più chiare) e rimedi (sempre più difficili)*, in G. DELLEDONNE, L. GORI, G. MARTINICO, F. PACINI (a cura di), *Il peso dell'assente. Il fenomeno dell'astensionismo elettorale in Italia*, cit., p. 182.

¹⁶² Sugli effetti dell'astensionismo elettorale sull'ordinamento costituzionale sia consentito rinviare a L. MORONI, *Gli effetti del non voto sull'ordinamento costituzionale*, in *Diritto Pubblico*, 2, 2025, p. 593 ss.