



# CAMMINO DIRITTO

Rivista di informazione giuridica  
<https://rivista.camminodiritto.it>



## I SISTEMI ELETTORALI AL VAGLIO: TRA METODO E CONTESTO STORICO-POLITICO

*L'omesso recepimento delle proposte volte a costituzionalizzare i sistemi elettorali di Camera e Senato e l'approccio oscillante della giurisprudenza costituzionale in materia hanno favorito l'ascesa delle forze politiche. Il presente contributo analizza le riforme elettorali adottate nel corso degli anni, sottolineandone il legame con il contesto storico-politico e la mancanza di un valido metodo. L'infinito riformismo elettorale, altresì, aggrava la posizione della dottrina, ancora oggi divisa tra chi evoca un ritorno all'impianto proporzionale e chi ritiene opportuno affidarsi al sistema maggioritario.*

di **Luana Leo**

IUS/08 - DIRITTO COSTITUZIONALE

Estratto dal n. 1/2021 - ISSN 2532-9871

Direttore responsabile  
**Raffaele Giaquinto**

Publicato, Venerdì 22 Gennaio 2021



Abstract ENG

*The failure to implement the proposals aimed at constitutionalizing the electoral systems of Chamber and Senate and the oscillating approach of the constitutional jurisprudence on the subject have favored the rise of political forces. This contribution analyzes the electoral reforms adopted over the years, underlining the link with the historical political context and the lack of a valid method. The infinite electoral reformism also aggravates the position of the doctrine, still today divided between those who evoke a return to the proportional system and those who consider it appropriate to rely on the majority system.*

**Sommario:** 1. I sistemi elettorali: definizione e raffronto con il diritto elettorale; 1. 2. Due famiglie di sistemi elettorali; 2. I sistemi elettorali italiani: la Prima Repubblica; 3. La transizione dell'impianto elettorale: il c.d. Mattarellum; 4. Il Porcellum e le sue drastiche conseguenze sul sistema elettorale italiano; 5. L' Italicum: un passo in avanti o indietro?; 6. Il Rosatellum-bis: un sistema elettorale pieno di "spine"; 7. Conclusioni: le "ferite" del riformismo elettorale ed il labile confine diritto-politica.

## **1. I sistemi elettorali: definizione e raffronto con il diritto elettorale**

Con l'espressione "sistema elettorale" si intende, in senso ampio, tutto ciò che coinvolge il procedimento elettorale, tra cui il diritto elettorale e l'organizzazione delle elezioni. In senso stretto, la suddetta espressione indica la modalità in cui gli elettori esprimono il loro voto per un partito e per i candidati e la relativa concessione dei mandati.

Essi consentono di stabilire come gli esiti del voto si convertano in mandati, il modo in cui definire i collegi, la candidatura elettorale, l'espressione del voto ed il computo dei voti medesimi ai fini dell'assegnazione dei seggi. In ordine a tali considerazioni, è possibile tracciare la differenza tra sistema elettorale e diritto elettorale. Con riguardo a quest'ultimo, appare opportuno non trascurare che le leggi elettorali stabiliscono i limiti e le condizioni dello stesso. Il diritto elettorale, ossia il diritto di poter votare ed essere eletti, presenta una storia travagliata, soprattutto a riguardo della figura femminile.

Come noto, alle italiane il diritto di voto venne riconosciuto nel 1945: si trattava di un momento delicato per la Patria, poichè ancora interessata nel conflitto mondiale e divisa in due. La suddetta vittoria, reputata "storica", è imputabile al forte flusso di rivendicazioni provenienti dal mondo dell'associazionismo femminile nei mesi antecedenti all'emanazione del decreto.

Nel 1944 sorgono, infatti, due grandi associazioni femminili di massa: l'Unione delle donne italiane, che include tutte le donne militanti nelle organizzazioni femminili della resistenza dei Gruppi femminili di assistenza ai combattenti della liberazione, nei Gruppi di difesa della donna e nei Gruppi femminili antifascisti, ed il Centro italiano Femminile, ossia una federazione di ventisei associazioni del laicato femminile cattolico avente come punto di riferimento l'Azione cattolica. Un'eccezione è costituita dall'Associazione Nazionale Donne Elettrici, composta dalle donne non coinvolte nelle due associazioni sopracitate, perseguente l'obiettivo di promuovere la presenza femminile nel panorama politico.

Occorre comunque segnalare la presenza di “pecche” da parte del decreto legislativo luogotenenziale 1 febbraio 1945, n. 23. In primo luogo, il decreto in discussione venne approvato con celerità, al fine di prevenire una possibile mobilitazione nazionale straordinaria. L'assenza di interesse da parte della stampa a riguardo dell'emanazione di tale decreto evidenzia l'intento di privare le donne del riconoscimento morale della conquista del diritto di voto. In secondo luogo, il decreto in esame riconosce alle donne il diritto di eleggere, ma non quello di essere elette. Sebbene una parte della dottrina imputi tale omissione ad una “clamorosa svista”<sup>[1]</sup>, sembra che – a parere di chi scrive – gli uomini politici del tempo guardassero malamente una possibile “scalata sociale” delle donne.

Una conferma discende dal fatto che, soltanto un anno dopo, la lacuna viene colmata, su proposta della c.d. Consulta nazionale, prima assemblea politica alla quale prendono parte anche quattordici donne<sup>[2]</sup>. A prescindere da codesto intervento, la mancata indicazione nel decreto luogotenenziale del diritto delle donne ad essere elette evidenzia una palese resistenza a riconoscere un'uguaglianza piena alle stesse nell'accesso alla vita pubblica; tale riluttanza è destinata ad incidere gravemente, senza sosta, sulla storia politica nazionale<sup>[3]</sup>.

Tornando alla distinzione tra sistema elettorale e diritto elettorale, il primo si caratterizza per la delimitazione dei collegi elettorali a seconda dei differenti livelli (distribuzione regionale e relativa dimensione), la candidatura elettorale (singola o di liste), l'espressione del voto di cui un elettore dispone (unico voto, voto di preferenza per candidati, voti di preferenza limitati, pluralità di voti, voti alternativi, voti primari e secondari, il diritto di cumulare più voti per un unico candidato, la possibilità di esprimere preferenze a candidati di liste diverse), il cumulo dei voti (sistema maggioritario o proporzionale e le possibili combinazioni tra i vari sistemi).

I collegi e le circoscrizioni elettorali possono avere portata e dilatazioni geografiche diverse. Sotto il primo profilo, i collegi si distinguono in uninominali, in cui deve essere

eletto un solo candidato, e plurinominali, in cui devono essere eletti più candidati. Ai fini della delimitazione dei collegi, si deve tener presente del rapporto tra i candidati da eleggere e gli aventi diritti al voto, in virtù del principio democratico secondo cui ogni voto dovrebbe avere lo stesso peso.

Nelle circoscrizioni plurinominali bisogna tenere conto anche dell'effettiva dimensione della circoscrizione medesima: più è ampia, più cresce il numero dei parlamentari da eleggere ed il sistema diventa proporzionale, favorendo i piccoli partiti; più è ridotta, più aumenta la soglia naturale di sbarramento, contribuendo così alla vittoria del candidato o del partito più forte.

Qualche problema deriva dalla delimitazione dei confini amministrativi delle Regioni e dalle Province, in quanto è possibile pervenire alla costituzione di ampi collegi nelle grandi città e di collegi più piccoli in provincia, con la conseguenza che i partiti più piccoli si ritrovano ad essere fortemente pregiudicati. Un ulteriore ed ultimo aspetto di cui tener conto consiste nel fatto che la dimensione del collegio non intacca solo il rapporto tra voti e mandati, ma anche quello tra elettori ed eletti. In tale senso, si pensi all'elettore di collegi uninominali di piccole dimensioni che può scegliere tra rappresentanti più conosciuti rispetto ai numerosi esponenti delle grandi circoscrizioni.

## 1. 2. Due famiglie di sistemi elettorali

Una volta delimitati i collegi elettorali, si provvede al computo dei voti e alla loro conversione in seggi. In linea generale, esistono due tipi di sistemi elettorali: quello maggioritario e quello proporzionale. Nel sistema maggioritario l'intero territorio nazionale viene ripartito in collegi uninominali.

All'interno di codesto sistema confluiscono due modelli diversi: il modello c.d. plurality, in ordine al quale tutti i seggi in palio di una circoscrizione vengono assegnati alla lista conseguente la maggioranza relativa dei voti, ed il modello c.d. majority, in base al quale i seggi vengono riconosciuti alla lista dotata della maggioranza assoluta dei voti. In tale ultimo caso, ove nessuno degli esponenti abbia ottenuto tale tipo di maggioranza, si provvede ad un ballottaggio, dal quale ne esce "vincitore" la persona che consegue il maggior numero dei voti validi.

Il sistema maggioritario comporta un'esaltazione eccessiva dei soggetti politici in grado di ottenere il maggior numero dei voti e, di conseguenza, un "abbattimento" di coloro che conseguono voti inferiori, i quali potrebbero anche non acquisire alcun seggio.

La Gran Bretagna è l'esempio tradizionale del sistema maggioritario a maggioranza relativa<sup>[4]</sup>, mentre la Francia è incline al sistema del maggioritario assoluto, anche se fino alle elezioni regionali del 2014 ha trovato spazio il sistema proporzionale, ancora vigente per le elezioni dei membri del Parlamento europeo e per l'elezione nazionale dei senatori. Tuttavia, occorre evidenziare il largo impiego del sistema maggioritario a doppio turno sotto la Quinta Repubblica, a fronte della sua fermezza. La dottrina, molto spesso, si è interrogata su di una possibile correlazione tra sistema elettorale maggioritario e sistema costituzionale della Quinta Repubblica. In realtà, tale perplessità non trova alcun riscontro, in quanto il testo costituzionale nulla dice circa il sistema elettorale da adottare. La maggioranza delle disposizioni sul sistema elettorale, infatti, si rinvengono nella legge organica.

Al contrario, è possibile parlare di un'influenza del sistema elettorale nei confronti del regime politico. Tale circostanza trova conferma in tre situazioni derivanti dall'esperienza francese. La prima riguarda proprio la nascita della Costituzione del 1958, la quale non prevedeva nulla in ordine alla materia elettorale. Il mutamento del sistema elettorale, nonché il passaggio dal proporzionale al maggioritario, dunque, avvenne ad opera della legge. L'adozione della formula maggioritaria diede luogo a maggioranze consistenti e solide<sup>[5]</sup>.

La seconda situazione concerne la riforma costituzionale del 1962, avente ad oggetto l'elezione a suffragio universale diretto del Presidente della Repubblica. In tal senso, occorre tener presente che, per poter procedere all'introduzione della suddetta modalità di elezione, si dovette apportare talune modifiche al testo costituzionale. La volontà di conferire maggior rilevanza al Capo dello Stato è rinvenibile nel referendum indotto dal Generale de Gaulle, tramite l'impiego dell'art. 11 della Costituzione, che prevede la possibilità di assoggettare a referendum qualunque riforma relativa all'organizzazione dei poteri pubblici, invece che l'art. 89, avente ad oggetto la tipica procedura di revisione, implicante il previo voto di ciascuna Camera del Parlamento.

La terza vicenda riguarda le elezioni dei deputati all'Assemblée Nationale nel 1986, le uniche svoltesi in base al sistema della rappresentanza proporzionale nel corso della Quinta Repubblica. La scelta di modificare il sistema elettorale, dovuta all'esigenza di ridurre l'effetto estensivo derivante dalla formula maggioritaria, provocò l'instaurazione di una nuova forma di governo: la "cohabitation"<sup>[6]</sup>. In quest'ultima, il Presidente della Repubblica e la maggioranza dell'Assemblée Nationale provengono da orientamenti politici opposti. Si tratta di una forma di governo ben studiata, tale da consentire al Primo ministro di governare anche in presenza di un'opposizione del Capo dello Stato. Il sistema elettorale, dunque, aveva creato confusione, lasciando intatta la Costituzione e mutando il regime politico. In tutte e tre i casi, emerge la resistenza della Quinta Repubblica, deputata a riconquistare il proprio equilibrio a fronte dei diversi sistemi elettorali.

Mentre nei sistemi maggioritari prevale chi consegue la maggioranza assoluta o relativa dei voti, nei sistemi proporzionali i seggi vengono assegnati in proporzione ai voti espressi. In tal senso, si perviene ad una corrispondenza tra il numero dei voti ottenuti da una lista ed il numero dei seggi guadagnati. Tale congruità si realizza attraverso una serie di formule, quali il metodo d'Hondt, il metodo di Sainte-Lague, il metodo del quoziente nelle sue due varianti rappresentate dal metodo del quoziente e dei più alti resti e dal metodo del quoziente corretto. In tutte le formule sopraindicate, l'elemento di calcolo è dato dalla cifra elettorale, equivalente al numero dei voti conseguiti da ogni lista. In particolare, nel metodo d'Hondt essa viene divisa per numeri progressivi, delineando posteriormente una graduatoria dei quozienti più alti, in un numero corrispondente ai seggi da assegnare. Tale procedimento vige anche per il metodo di Sainte-Lague, con una differenza: quest'ultimo ricorre ai divisori dispari.

Nel metodo del quoziente, invece, l'elemento di calcolo viene diviso per il quoziente elettorale, il quale è dato dalla divisione tra il totale dei voti validi ed il numero dei seggi da conferire. Dalla divisione tra cifra elettorale di lista e quoziente elettorale scaturisce il numero dei seggi da attribuire. Una questione spinosa concerne gli ipotetici resti di tale divisione e di conseguenza l'assegnazione dei seggi residui. In codesto caso, è possibile agire in due modi: il primo prevede che i seggi residui vengano concessi alle liste conseguenti i resti più elevati; il secondo, invece, implica una divisione tra la cifra elettorale generale ed il numero dei seggi da ripartire, incrementato di una o più unità<sup>[7]</sup>.

Spagna e Portogallo adottano un proporzionale corretto, mentre Paesi Bassi ed Israele prevedono un proporzionale puro, caratterizzato dalla mancanza di sbarramenti. Una delle caratteristiche peculiari della materia elettorale spagnola attiene alla presenza della stessa nel testo costituzionale. In Spagna, dunque, è la Costituzione ad occuparsi della disciplina elettorale; essa definisce una serie di condizioni volte a limitare la discrezionalità del legislatore. Il tratto originario della normativa elettorale spagnola risiede nel richiamo in Costituzione del principio della proporzionalità<sup>[8]</sup>, nonostante risulti mitigato da fattori c.d. di "maggioritarizzazione". La sussistenza del principio in questione nel dettato costituzionale costituisce il segnale di una rottura con il passato e con l'orientamento politico del tempo<sup>[9]</sup>.

Appare necessario marcare la presenza di formule elettorali "miste" caratterizzate da meccanismi maggioritari e proporzionali. La dottrina prevalente qualifica come "misto" il sistema elettorale tedesco<sup>[10]</sup>. Una corrente di pensiero ritiene<sup>[11]</sup> che, in concreto, non esistano sistemi misti, bensì sistemi maggioritari e proporzionali più o meno corretti. La stessa voce, altresì, non considera il sistema elettorale tedesco come misto, definito anche "proporzionale personalizzato"<sup>[12]</sup>. Tale sistema – a parere di chi scrive – appare solo formalmente misto: si tratta piuttosto di un sistema di tipo proporzionale con collegi

uninominali<sup>[13]</sup>.

In tale senso, una parte della dottrina osserva che il sistema elettorale tedesco unisce “in modo molto razionale un sostanziale proporzionalismo con l’effetto psicologico dei duelli uninominali e la barriera selettiva della soglia di esclusione. Si tratta di elementi che si connettono con il corpetto istituzionale tedesco, caratterizzato dalla paura dell’instabilità”<sup>[14]</sup>. A parte le diverse configurazioni, i sistemi elettorali in discussione si contraddistinguono per le modalità di espressione del voto. Esse, infatti, condizionano la “compenetrazione” tra le varie anime del sistema elettorale, risultando “massima” l’impresa nei sistemi fusi incentrati sul voto unico; “media” nei sistemi “a combinazione” basati su più voti autonomi; e “minima”, nei sistemi giustapposti imperniati su più voti distinti<sup>[15]</sup>.

## 2. I sistemi elettorali italiani: la Prima Repubblica

La Costituzione Repubblicana del 1948 non contiene alcun riferimento in ordine al sistema elettorale<sup>[16]</sup>. Essa, infatti, si limita a qualificare il voto come “personale ed eguale, libero e segreto”<sup>[17]</sup>. Prima di analizzare i differenti sistemi elettorali adottati nella storia della Repubblica d’Italia, occorre spiegare tali concetti. Il voto è “personale”, dal momento che deve essere esercitato personalmente, salvo che si tratti di soggetti fisicamente impediti<sup>[18]</sup>.

È “eguale”, nel senso che ciascun voto – a prescindere dalla posizione personale del singolo – presenta lo stesso valore di tutti gli altri. Di conseguenza, non sono ammessi il voto plurimo, che si ha quando al voto dell’elettore che si trova in determinate condizioni personali e sociali viene riconosciuto un valore maggiore all’unità ed il voto multiplo, che si ha quando ad un elettore è consentito di votare in più collegi.

È “libero”, nel senso che non solo le leggi elettorali, ma anche l’intero ordinamento devono evitare che la persona patisca forme di pressione oppure di coazione a vantaggio di un partito o di un candidato. Infine, il voto è “segreto”, in quanto deve esserne garantita la libertà.

La segretezza del voto viene assicurata dalla stesura della scheda di Stato e dalle cabine elettorali in cui l’elettore deve isolarsi per esprimere il suo voto. A tal riguardo, si segnala che il decreto legge 1 aprile 2008, n. 49, convertito in legge 30 maggio 2008, n. 96, al fine di garantire la segretezza del voto, ha stabilito il divieto di introdurre all’interno delle cabine elettorali telefoni cellulari o ulteriori apparecchiature capaci di riprodurre o registrare immagini. In tale scenario, trova spazio un altro principio di rilevanza costituzionale, nonché quello del voto<sup>[19]</sup> diretto: l’elettore deve essere libero di scegliere

in maniera autonoma i propri rappresentanti. In base a tali considerazioni, si comprende l'iniziale preferenza nei riguardi di un sistema proporzionale. Il decreto luogotenenziale 10 marzo 1946, n. 74<sup>[20]</sup>, approvato dalla Consulta Nazionale il 23 febbraio 1946, adottava un criterio proporzionale puro.

La scelta in favore di una formula proporzionale dipese dalla mancanza in essa di elementi distorsivi della rappresentanza proporzionale. Analogamente, la legge 20 gennaio 1948, n. 6, per la Camera dei Deputati e la legge 6 febbraio 1948, n. 29, per il Senato della Repubblica comportavano l'assegnazione dei seggi con sistema proporzionale. Per quanto concerne la prima, il territorio nazionale venne frazionato in circoscrizioni elettorali: in esse, ogni partito presentava le liste con i rispettivi rappresentanti. Alla luce di ciò, venivano eletti deputati i soggetti che avevano conseguito un numero superiore di voti per ciascuna lista<sup>[21]</sup>.

Con riguardo al Senato, invece, ogni Regione veniva ripartita in collegi uninominali a seconda dei seggi assegnati a ciascuna di essa. Per il singolo collegio, il candidato risultava eletto una volta ottenuto il 65 % dei voti. Trattandosi di una soglia impensabile da raggiungere, i seggi venivano ripartiti a seconda della percentuale conseguita in termini di voti da ogni gruppo di candidati che operava alla stregua di una lista. I candidati venivano eletti senatori ove ottenevano le più alte percentuali di voti nei rispettivi collegi, in conformità dei seggi conferiti proporzionalmente a ciascun gruppo di candidati<sup>[22]</sup>.

Occorre segnalare che, nei primi anni '50 del XX secolo scorso, vennero compiuti dei tentativi diretti a deviare la logica proporzionale, mediante l'introduzione di un premio di maggioranza di natura eventuale. Nel 1953, il Parlamento, in vista delle elezioni, approvò una riforma elettorale intenta a ridurre la rappresentanza parlamentare dei diretti avversari politici dell'Esecutivo in carica, apportando talune variazioni al precedente sistema proporzionale<sup>[23]</sup>.

La c.d. legge Truffa disponeva l'introduzione, per l'elezione della Camera dei Deputati, di un premio di maggioranza che sarebbe stato concesso alla coalizione politica che avesse ottenuto il 50 % più uno dei voti validi<sup>[24]</sup>. La legge in esame si rivelò un totale fallimento: la coalizione politica di centro non ottenne la maggioranza assoluta dei voti<sup>[25]</sup> e di conseguenza si pervenne, ancora una volta, al sistema proporzionale. L'idea della truffa deve essere intravista nel suo essere predisposta in virtù di una competizione "truccata": in realtà, soltanto la maggioranza centrista poteva avere successo; gli schieramenti, infatti, erano arrestati al punto che la legge risultava redatta con l'intento di giungere al salto di qualità dell'alleanza dei partiti apparentati, destinati comunque ad essere maggioritari, nella forte convinzione che il principio del 50% più uno avrebbe attribuito piena legittimità all'assemblea che si doveva andare ad eleggere<sup>[26]</sup>.

Un dato interessante consiste nella presa d'atto di Alcide De Gasperi dinnanzi agli esiti delle urne; egli, pur ammettendo i vari limiti del sistema politico nazionale, era consapevole che le forzature avrebbe finito per delegittimare l'operato del Governo. L'impianto proporzionale, ripristinato dal D.P.R. 30 marzo 1957, n. 361, rimase in vigore fino al referendum abrogativo del 1953 che accoglieva un sistema elettorale maggioritario. Dal quadro appena delineato si evince l'eccellente implementazione del principio di rappresentatività democratica insito nei principi fondanti l'ordinamento costituzionale. Tale circostanza trova conferma nell'assenza di una lista conseguente il 50% più uno dei voti validi, richiedendo accordi così post-elettorali di natura programmatica che risultassero politicamente sostenibili e numericamente adeguati ad esprimere un voto di fiducia al Governo<sup>[27]</sup>.

I grandi partiti politici della prima Repubblica ritenevano che il sistema elettorale del tempo dovesse offrire una garanzia della democrazia partecipativa e del pluralismo partitico. La scelta dell'impianto proporzionale era influenzata dal clima storico-politico in cui i Costituenti operavano: da un parte, il ventennio fascista e la volontà di riesumare la centralità del Legislativo a danno del Governo; dall'altra, le incertezze e le diffidenze che iniziavano a manifestarsi con l'inizio della Guerra fredda<sup>[28]</sup>. A tal proposito, appare opportuno ricordare che, a partire dal 1945, il mondo era diviso in due grandi blocchi: da un lato, quello Atlantico, con a capo gli Stati Uniti d'America e dall'altro quello Sovietico, spettante all'URSS. Considerato che, l'Italia, rientrava nel primo blocco, occorre prevenire un'ascesa al potere da parte del partito comunista, in modo tale da non intaccare l'assetto dei sottili equilibri internazionali. Il ricorso al sistema proporzionale<sup>[29]</sup> aveva portato ad una serie di alleanze politiche, dalle quali era escluso proprio quest'ultimo partito. Fatta eccezione per la redazione e l'approvazione della Costituzione del 1948, il partito comunista italiano venne relegato all'opposizione: il potere era interamente nelle "mani" della Democrazia Cristiana.

### 3. La transizione dell'impianto elettorale: il c.d. Mattarellum

Il 6 agosto 1993 comparivano sulla Gazzetta Ufficiale le leggi nn. 276-277, contemplanti la nuova normativa elettorale per il Senato e la Camera dei Deputati.

Prima di esaminare codesta disciplina, occorre evidenziare che, sotto la spinta della guerra fredda e delle trasformazioni<sup>[30]</sup> dell'apparato politico-ideologico, il sistema elettorale italiano inizia ad assumere le sembianze di un maggioritarismo di tipo funzionale, per il tramite di talune novità: si pensi, ad esempio, alle riforme regolamentari che, dal 1988 in poi, hanno conferito al Governo un ruolo rilevante nella programmazione dei lavori parlamentari; alla legge di disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri<sup>[31]</sup>; ancora, alla semplificazione delle procedure di

bilancio. Il declino della formula proporzionale si realizza in più momenti: con la nuova legge sull'ordinamento delle autonomie locali<sup>[32]</sup>, che potenzia il rapporto tra cittadino e amministrazione locale; più avanti, con l'abrogazione della preferenza plurima nella legge elettorale della Camera dei deputati, dando luogo ad un sistema proporzionale a preferenza unica impiegato soltanto nel 1992; infine, con l'apertura dell'inchiesta della magistratura sui fenomeni di corruzione (c.d. "Tangentopoli").

La logica proporzionale risulta intaccata anche da altri due fattori. In primo luogo, la crisi economica del 1991-1992, causata dall'alto debito pubblico, ridusse considerevolmente la possibilità di avvalersi dei fondi pubblici senza alcuna contenimento. In secondo luogo, il referendum del 1993 abroga la legge elettorale per il Senato, adottando un sistema elettorale sostanzialmente di tipo maggioritario<sup>[33]</sup>, mentre la proposta referendaria, diretta ad abrogare taluni articoli della legge 2 maggio 1974, n. 195, in merito al "Contributo dello Stato al finanziamento dei partiti politici", intende sopprimere il finanziamento pubblico e diretto ai partiti. Il nuovo sistema elettorale, noto come "Mattarellum"<sup>[34]</sup>, prevedeva un meccanismo di tipo misto, prevalentemente maggioritario, con una quota proporzionale, caratterizzato dall'attribuzione del 75% dei seggi in collegi maggioritari di tipo uninominale e dall'assegnazione dei seggi residui in circoscrizioni non regionali, su base proporzionale, tra liste concorrenti.

Con riguardo alla Camera, accedevano alla ripartizione dei seggi le liste che raggiungevano la soglia di sbarramento del 4%, con l'applicazione successiva del meccanismo del c.d. "scorporo", in base alla quale a ciascuna lista venivano sottratti i voti conseguiti dal rappresentante alla stessa associato. Al Senato<sup>[35]</sup>, invece, una volta appurato il numero di posti spettanti in ordine ai voti realizzati nei collegi carenti di eletti, venivano nominati i migliori perdenti, sopraffatti nell'uninominale.

Come evidenziato da una parte della dottrina, la storia della Repubblica d'Italia è racchiusa tra due referendum: quello istituzionale del 2 giugno 1946 e quello elettorale del 18 aprile 1993: il primo dava luogo ad un nuovo ordinamento, mentre il secondo instaurava in esso una radicale frattura, innescando una lunga fase di transizione<sup>[36]</sup>.

Dall'introduzione del sistema elettorale maggioritario ne discese la formazione di un nuovo Governo presieduto da Carlo Azeglio Ciampi: era il primo dei due gabinetti "presidenziali", contraddistinti dalla peculiarità di essere costituiti da ministri non politici e, dunque, tecnici. Le due leggi elettorali vengono presto affiancate dalla legge 10 dicembre 1993, n. 515, relativa alla normativa delle campagne elettorali per le elezioni politiche: essa pone in risalto il ruolo strategico assunto dalla regolamentazione della campagna elettorale e dall'impiego dei media. Qualche anno dopo, ad essa si aggiunse la legge 2 gennaio 1997, n. 2, che, pur ripristinando il finanziamento pubblico ai partiti

(sotto forma di rimborsi elettorali), tendeva ad appoggiare un meccanismo partitico in via di ricostruzione.

Le leggi elettorali sopraindicate intendevano sollecitare le forze politiche verso una concezione bipartitica. In verità, non si concretizzava un vero e proprio bipartitismo, in quanto i partiti<sup>[37]</sup> di ciascuna coalizione stringevano accordi preventivi ai fini della scelta dei soggetti da candidare in ogni collegio uninominale, spartendo le nomine tra le componenti della coalizione in rapporto alla forza politica reputata propria di ogni partito. Passando alla pratica, l'elettore, manifestando una scelta per la coalizione nel suo collegio, inevitabilmente votava per l'unico rappresentante presentato dalla coalizione, a prescindere dal partito di appartenenza.

Una tattica simile mirava a garantire il mantenimento della pluralità politica: in tal senso, si rilevava, infatti, un alto<sup>[38]</sup> numero di gruppi parlamentari. In tale periodo, si credeva<sup>[39]</sup> di adottare un sistema maggioritario apportando talune modifiche alla legge elettorale, trascurando una realtà di multipartitismo e senza intervenire sulle regole costituzionali in materia di forma di governo, pensate per una legge elettorale proporzionale. La transizione da un sistema proporzionale ad uno di tipo maggioritario, definita in dottrina come “seconda Repubblica”<sup>[40]</sup>, presentava numerose pecche, tali da suscitare forti perplessità sulla reale necessità del nuovo impianto. Una questione peculiare riguardava il tipo di vincoli gravanti sul Parlamento, nel caso in cui avesse voluto legiferare in materia elettorale.

Sul tema, si affacciarono due tesi. Secondo la prima, il legislatore incontrava un solo limite negativo, di natura politica, rappresentato dall'impossibilità di reintrodurre la normativa abrogata in sede referendaria; in compenso, egli beneficiava di una considerevole discrezionalità in termini di innovazione della disciplina<sup>[41]</sup>.

Una seconda visione, invece, riteneva che il legislatore doveva sottostare alla pronuncia popolare: il sistema elettorale con formula mista, dunque, costituiva un limite positivo. Stando alle “storiche” parole dell'allora Presidente della Repubblica Oscar Luigi Scalfaro, per il quale “la legge elettorale dovrà essere scritta sotto la dettatura della volontà popolare”, sembra che prevalse quest'ultima impostazione. L'intento primario degli uomini politici del tempo, nonché quello di favorire la formazione di un nuovo sistema politico-partitico tramite la forza conformativa delle recenti leggi elettorali e la mutazione della logica politica sottesa al metodo di trasformazione dei voti in seggi, si rivelò un vero e proprio fallimento<sup>[42]</sup>.

#### 4. Il Porcellum e le sue drastiche conseguenze sul sistema elettorale italiano

Il mancato successo dell'impianto maggioritario e bipolare ha inciso drasticamente sulle due legislature aperte con le elezioni del 1996 e del 2001. In tale periodo, affiorarono tutti i limiti dell'impiego dei sistemi elettorali quali strumenti per influire sul funzionamento della forma di governo. La nuova legge elettorale 21 dicembre 2005, n. 270, fortemente desiderata dalla maggioranza di centro-destra<sup>[43]</sup>, ripropone un "falso" proporzionale<sup>[44]</sup>, associato da un doppio "correttivo": il primo, rappresentato da un premio di maggioranza di 340 seggi, pari a circa il 55% del totale, a favore della lista o coalizione vincitrice; il secondo, costituito da svariate soglie di sbarramento, diversificate a seconda dell'adesione o meno di un partito politico ad una coalizione elettorale.

Le prime tre applicazioni di tale sistema, nelle elezioni del 2006, del 2008 e del 2013, hanno posto in luce le qualità, ma soprattutto le debolezze. Con riguardo ai primi, la suddetta legge ha avvallato la propensione alla bipolarizzazione del sistema politico italiano, iniziata nel 1993.

Tuttavia, a differenza di quest'ultima, la legge in esame intendeva potenziare le singole identità partitiche. Il nuovo sistema elettorale, dunque, incitava ciascun partito politico a formare una propria lista autonoma e ad associarsi ad altre liste per creare una coalizione, con preventiva indicazione di un leader e di un programma standard.

Per quanto concerne i secondi, la legge in discussione non ha saputo contenere la frammentazione delle forze politiche: da un lato, le coalizioni appaiono caratterizzate da un numero elevato di liste, dall'altro, esse tendono comunque a sciogliersi successivamente alle elezioni. Tale legge, nota come "Porcellum", venne aspramente criticata per le differenze tra i sistemi elettorali di Camera e Senato. In quest'ultimo, alla coalizione di liste (o alla lista) che aveva conseguito il maggiore numero di voti in una Regione venivano assegnati ulteriori seggi, in modo tale da consentire a detta coalizione di acquisire il 55% dei seggi attribuiti alla Regione.

I residui seggi venivano ripartiti tra le altre forze politiche conseguenti la soglia di sbarramento fissata, in conformità al numero di voti validi ottenuti. Per la Camera dei Deputati, invece, i seggi erano assegnati ad ogni coalizione di liste (o alla lista) giunta alla soglia di sbarramento fissata, in proporzione al numero di voti validi ottenuti. Alla luce di ciò, il sistema elettorale del Senato si configurava come una vera e propria "lotteria": a differenza di quest'ultimo, alla Camera c'era sempre un vincitore. Un altro aspetto piuttosto critico riguardava la modalità di attribuzione del premio di maggioranza, spettante alla lista o coalizione con più voti, anche se esigui. In tal senso, una distorsione tra voti e seggi potrebbe incidere sugli equilibri del sistema costituzionale italiano.

Taluni dubbi sono stati sollevati anche in ordine alla conformità del modello di

competizione con il meccanismo di soglie e gli incentivi all'aggregazione. Infine, un elemento controverso era rappresentato dalla lista bloccata, in quanto l'elettore si esprimeva su di una delle liste in corsa ma non poteva manifestare alcuna preferenza per i candidati. Per tale motivo, la legge in discussione venne identificata come uno strumento volto ad attribuire ai partiti politici una posizione di maggior supervisione<sup>[45]</sup>.

Da qui, emerge la figura del leader, un soggetto in grado di concentrare attorno a sé un alto numero di consensi. Oltre a tali profili, merita attenzione la questione relativa alla regolamentazione elettorale "di contorno", nonché quell'insieme di norme che, pur non attenendo direttamente all'impianto elettorale, contribuiscono al regolare assolvimento della campagna elettorale.

A fini di logica, un mutamento del sistema elettorale dovrebbe essere accompagnato da un'organica opera di revisione della regolamentazione di contorno. In materia di ineleggibilità, la suddetta legge ha introdotto una novità poco sensata. In base alla relativa disciplina legislativa, le cause di ineleggibilità non producono effetti nei confronti di coloro che abbiano cessato di espletare le funzioni almeno 180 giorni prima della scadenza naturale della legislatura.

La legge in discussione, invece, ha previsto che le cause di ineleggibilità non producono effetti, nelle ipotesi di scioglimento anticipato del Parlamento, laddove le funzioni costituenti la causa dell'ineleggibilità vengano cessate entro i sette giorni conseguenti alla pubblicazione del decreto di scioglimento delle Camere. Considerato che, il fine dell'ineleggibilità dovrebbe essere quello di salvaguardare il voto da eventuali influenze, sembra inappropriato – a parere di chi scrive – far combaciare tale tutela con il solo periodo della stagione elettorale.

Appare scontato che, una normativa di "contorno" prevista per uno scenario caratterizzato dalla presenza di una legge sostanzialmente maggioritaria, non possa trovare concretizzazione all'interno di un quadro del tutto mutato. Al pari del "Mattarellum", anche il suddetto sistema elettorale non è riuscito a garantire il conseguimento dell'obiettivo della "governabilità". Sotto tale profilo, una parte cospicua del panorama giuridico intravede un potenziamento della governabilità del sistema politico in due opposte soluzioni: la prima, consiste nell'elezione diretta del capo dell'Esecutivo; la seconda, invece, riguarda l'adozione di taluni meccanismi, tra cui il voto di fiducia al solo Premier, poteri di nomina e di revoca, il potere di scioglimento, sfiducia costruttiva<sup>[46]</sup>.

Le varie criticità sopraindicate hanno condotto la Corte Costituzionale ad accogliere la questione di legittimità costituzionale sollevata dalla Cassazione su talune disposizioni della legge elettorale in questione. Si tratta delle disposizioni relative al premio di

maggioranza di Camera e Senato, in ragione della mancanza di una soglia minima per la sua assegnazione, e di quelle che non autorizzano l'elettore a manifestare una preferenza. In prima battuta, la Corte ha ritenuto incostituzionale il premio di maggioranza in sé, ma solo in quanto la legge non ha prescritto un correttivo funzionale ad assicurare una realistica rappresentatività delle assemblee secondo le indicazioni del corpo elettorale, quale il conseguimento di una soglia minima di voti relativi alla lista o alla coalizione di maggioranza relativa<sup>[47]</sup>.

In seconda battuta, il Giudice delle Leggi sostiene che “alla totalità dei parlamentari eletti, senza alcuna eccezione, manca il sostegno della indicazione personale dei cittadini, che ferisce la logica della rappresentanza consegnata nella Costituzione”, intaccando “per l'intero complesso dei parlamentari il rapporto di rappresentanza fra elettori ed eletti”, “coartando la libertà di scelta degli elettori nell'elezione dei propri rappresentanti in Parlamento, che costituisce una delle principali espressioni della sovranità popolare”, con conseguente contraddizione del principio democratico e violazione del diritto di voto. La scelta della Consulta a favore della preferenza unica ha indotto parte della dottrina ad interrogarsi sulle relative ragioni. In un primo momento, essa è stata valutata come meno invasiva rispetto ad altre soluzioni, ma la realtà sembrerebbe essere un'altra<sup>[48]</sup>.

## 5. L' Italicum: un passo in avanti o indietro?

Trascurando completamente le radicali illegittimità riscontrate dalla Corte Costituzionale nel sistema elettorale del 2005, quello successivo non ha apportato alcun tipo di miglioramento. La legge 6 maggio 2015, n. 52, comunemente nota come “Italicum”, costituiva un'evoluzione pessima di quella antecedente, tanto da assumere le sembianze di un “Porcellum” mascherato.

Essa prevedeva un sistema proporzionale a doppio turno a correzione maggioritaria, assistito da premio di maggioranza, soglia di sbarramento e cento collegi plurinominali con i capilista bloccati. La suddetta legge, dunque, riprendeva dai sistemi precedenti l'obiettivo di pervenire ad un maggioranza parlamentare ricavata dall'esito elettorale, nonché di favorire un sistema politico bipolare con pochi partiti. Tuttavia, la legge n. 52/2015 si differenziava da quella del 1993 e da quella del 2005, per riprendere la logica della c.d. “legge Truffa” del 1993.

Al pari di quest'ultima, infatti, la legge in questione prevedeva regolamentava soltanto la legislazione elettorale della Camera dei deputati. Tale legge stabiliva un doppio turno elettorale, limitato alla competizione tra liste di partito: il primo riguardava tutte le formazioni politiche e mirava ad attribuire alla lista vincitrice con almeno il 40% dei voti validi un premio del 15%, tale da disporre del 55% dei seggi della Camera dei Deputati; il

secondo turno, invece, era vincolato al mancato conseguimento di tale soglia elettorale ed era circoscritto al ballottaggio tra le due liste più votate, assicurando così a quella vincente lo stesso premio anche in mancanza di una soglia minima di voti. Nell'ottica del legislatore, tale legge avrebbe dovuto armonizzarsi con la riforma costituzionale del Senato non elettivo; per tale motivo, l'entrata in vigore era fissata un anno dopo l'approvazione della medesima, al fine di consentire al legislatore di "portare a casa" la legge di revisione costituzionale del Senato, evitando così di giungere alle successive elezioni con due leggi elettorali diverse tra Camera e Senato.

Occorre chiarire che, la presenza di sistemi elettorali differenti in un sistema bicamerale paritario non è in sé incostituzionale. Come evidenziato da una parte della dottrina<sup>[49]</sup>, il dubbio di costituzionalità affiora se uno dei due sistemi attenua rappresentatività e voto eguale in vista dell'obiettivo della governabilità.

Alla luce di ciò, sarebbe stato opportuno procedere prima alla riforma del Senato abolendone l'elezione diretta, e solo più avanti all'approvazione di una legge elettorale per la Camera dei Deputati.

Il quadro normativo era completato da due discussi elementi: da un lato, la clausola di sbarramento del 3% dei voti validi a livello nazionale – che doveva essere conseguita per essere ammessi all'assegnazione dei seggi; dall'altro, il voto di preferenza, tradotto nella forma della doppia preferenza di genere. Stando a tale schema, la legge n. 52/2015 soddisfa soltanto apparentemente i presupposti di costituzionalità invocati dalla sentenza n. 1/2014 per la legge elettorale parlamentare. Una lettura scrupolosa della legge elettorale in commento favorisce l'individuazione di vari difetti.

Con riguardo al rispetto del principio di eguaglianza del voto, pur non mettendo in discussione l'introduzione di una soglia di voti validi alquanto elevata per la concessione del premio di maggioranza, appare necessario tenere in considerazione un dato di notevole rilievo: l'assegnazione dello stesso non combacia con la volontà dell'elettore. Da ciò ne deriva che, tale legge ripone particolare attenzione alla governabilità piuttosto che alla rappresentanza. Relativamente alla garanzia del principio della libertà di voto, una parte della dottrina ritiene che i tecnicismi della legislazione elettorale sembrano determinare uno iato tra il modo in cui l'elettore avverte il funzionamento del meccanismo di ripartizione dei seggi, da un lato, e l'effettivo operare di quest'ultimo, da un altro<sup>[50]</sup>.

Come noto, il destino del sistema elettorale in esame è stato lo stesso della riforma costituzionale. Quest'ultima è stata respinta nel referendum confermativo del 4 dicembre 2016, mentre la legge n. 52/2015 è stata assoggettata al giudizio della Corte

Costituzionale. Prima di entrare nel merito della suddetta sentenza, appare opportuno delineare anche i motivi che spinsero il legislatore ad approvare tale sistema elettorale. In primo luogo, la legge n. 52/2015 adempie al principio della stabilità di Governo: come già riportato, la componente politica uscita vincitrice dalle elezioni dispone di una maggioranza parlamentare ampia, tale da consentirle di guidare in maniera autonoma un Esecutivo.

Il legislatore mirava a “snellire” il sistema politico italiano, limitando il numero di rappresentanti politici e promuovendo il partitismo, a detrimento delle coalizioni politiche. Da diverso tempo, in Italia, si prova a riconsiderare il sistema politico mediante la legislazione elettorale.

Un atteggiamento del genere, però, incoraggia la formazione di liste di coalizioni. Per tale ragione, sarebbe stato opportuno – a parere di chi scrive – adottare delle norme che tentassero di combinare la rappresentatività con la governabilità. In secondo luogo, la legge n. 52/2015, pur favorendo la contrazione del pluralismo partitico, stimola i partiti più piccoli a mettersi in “luce”.

La previsione di un Parlamento costituito da un orientamento politico dominante e da molteplici e deboli minoranze non è tollerabile, poichè renderebbe ardua la formazione di un’opposizione ragionevolmente solida da potersi presentare come una valida alternativa rispetto alla maggioranza.

Il legislatore, dunque, avrebbe dovuto alzare la soglia di sbarramento, al fine di evitare la costituzione plurima di liste poco consistenti, valorizzando l’opposizione. Come già accennato in precedenza, la Corte Costituzionale, con la sentenza 9 febbraio 2017, n. 35, ha dichiarato l’incostituzionalità parziale della legge elettorale 6 maggio 2015, n. 52<sup>[51]</sup>.

In particolare, la pronuncia della Consulta si contraddistingue per il venir meno di due elementi caratterizzanti il sistema elettorale in commento: da un lato, è stata dichiarata costituzionalmente illegittima la disposizione del turno di ballottaggio per il conferimento del premio di maggioranza; dall’altro, è stata rimossa la possibilità per i pluricandidati di scegliere liberamente il collegio di elezione. Sotto il primo profilo, la Corte ha rilevato nel meccanismo del ballottaggio “un effetto distorsivo analogo” a quello già previsto dalla precedente legge, nonché una “eccessiva sovrarappresentazione della lista di maggioranza relativa”. La Corte, altresì, ha precisato come “spetti all’ampia discrezionalità del legislatore la scelta se attribuire il premio ad una singola lista oppure ad una coalizione tra liste, al quale il giudice costituzionale, nel rigoroso rispetto dei propri limiti d’intervento, non può sostituirsi”.

La decisione tra premio di lista e premio di coalizione, dunque, è neutra in punto di legittimità costituzionale; alla giurisprudenza costituzionale, infatti, spetta solo il compito di attuare “un controllo di proporzionalità riferito alle ipotesi in cui la previsione di una soglia irragionevolmente bassa di voti per l’attribuzione di un premio di maggioranza determini una tale distorsione della rappresentatività da comportarne un sacrificio sproporzionato, rispetto al legittimo obiettivo di garantire la stabilità del governo del Paese e di favorire il processo decisionale”<sup>[52]</sup>.

Per quanto concerne il secondo profilo, la Corte non ha concesso una risposta esaustiva in ordine alle candidature bloccate che – a parere di chi scrive – non dovrebbero sussistere, salvo una ricostruzione del sistema come maggioritario con collegi uninominali e candidati di coalizione. Tale pronuncia, come facilmente intuibile, è foriera di spunti e critiche. Tuttavia, essa merita considerazione non solo per quanto statuito, ma anche e soprattutto per quanto non detto. Una prova di ciò è data dal numero eccessivo di rinvii alla sentenza n. 1/2014.

## 6. Il Rosatellum-bis: un sistema elettorale pieno di “spine”

Nel ottobre del 2017, il Parlamento ha approvato, con il concorso di quasi tutti i principali partiti politici, la sesta riforma elettorale. La legge 3 novembre 2017, n. 165<sup>[53]</sup>, ha introdotto un sistema elettorale misto: un terzo di deputati e senatori viene eletto in collegi uninominali, mentre i restanti due terzi vengono eletti con un sistema proporzionale di lista. Tale impianto segna una rottura con la logica dei precedenti sistemi elettorali: da un lato, non vi è più traccia del premio di maggioranza<sup>[54]</sup> presente nelle ultime due leggi elettorali; dall’altro, appare ridotta la componente maggioritaria uninominale prevista nelle risalenti leggi nn. 276 e 227 del 1993.

La suddetta legge, altresì, contempla una duplice soglia di sbarramento: del 3% dei voti validi a livello nazionale per ogni lista; e del 10 % dei voti validi per le coalizioni formatesi in modo uniforme sul territorio nazionale. Il superamento della soglia del 10% da parte delle coalizioni di liste, dalle quali rimangono escluse le liste conseguenti su scala nazionale un esito inferiore all’1%, comporta che all’interno di quest’ultime almeno una lista collegata abbia raggiunto la soglia del 3% sul territorio nazionale.

Con riguardo ai singoli candidati, la legge in commento prevede il sistema delle “liste bloccate”: all’elettore è sottratta la scelta del candidato da votare nel collegio plurinominale, “coperta” da un elenco ristretto di nominativi, tale da consentire quella conoscibilità reclamata dalla giurisprudenza costituzionale<sup>[55]</sup>.

Un aspetto fondamentale consiste nella parziale indipendenza delle componenti

maggioritaria e proporzionale. In tale senso, i candidati nei collegi uninominali vengono appoggiati da una o più liste concorrenti nel proporzionale. La tecnica del voto congiunto<sup>[56]</sup> “abbindola” l’elettore: il voto per una lista viene trasferito automaticamente al candidato di collegio cui essa risulta collegata e viceversa.

Nell’ipotesi di coalizioni partitiche a sostegno del candidato di collegio, il voto espresso verso quest’ultimo viene ripartito pro-quota tra tutte le liste della coalizione, in conformità ai voti che tali liste ottengono nel collegio.

La legge in discussione incarica il Governo di provvedere alla definizione dei collegi uninominali e plurinominali nell’ambito delle circoscrizioni in cui viene suddiviso il territorio nazionale, pari a 28 per la Camera ed a 20 per il Senato, relativi al territorio di ciascuna Regione, sulla base dei principi e criteri direttivi fissati. A tal proposito, la legge n. 165/2017 prevede che, in virtù della redazione dello schema di decreto legislativo, l’Esecutivo venga assistito da una commissione formata da dieci tecnici, diretta dal Presidente dell’ISTAT; le commissioni parlamentari sono tenute, entro quindici giorni dalla trasmissione dello schema di decreto legislativo, ad esprimere un parere, la cui omessa osservanza genera, per il Governo, un obbligo di congrua motivazione.

Prima di delineare gli aspetti critici della legge in esame, appare opportuno segnalare gli obiettivi perseguiti dalla stessa. Innanzitutto, essa traccia due sistemi elettorali affini per Camera e Senato, in modo tale da abbandonare la logica tipica della legislazione elettorale italiana, che prevedeva due sistemi elettorali differenti tra di loro. Sotto tale profilo, una parte della dottrina invita a riflettere sulla diversità dei corpi elettorali dei due rami del Parlamento, nonché sulla sua stabilità<sup>[57]</sup>.

Oltre a sacrificare il premio di maggioranza, l’approvazione della legge n. 165/2017 ha “spazzato” via i dubbi manifestati su di un’inettitudine del Parlamento. Tuttavia, occorre comunque prevenire una potenziale sottoposizione di tale legge al sindacato della Corte Costituzionale: un terzo “rimprovero” sarebbe ingiustificabile<sup>[58]</sup>.

Come tutte le leggi elettorali, anche quella in discussione ha attirato l’attenzione del mondo politico e giuridico. In particolare, buona parte della dottrina invitava a riscrivere interamente il sistema elettorale. In tale scenario, si colloca la proposta relativa ad un modello ispirato al sistema elettorale vigente in Germania, ossia ad uno schema uniforme, chiaro e gradito, avente una base principalmente proporzionale accompagnata da appropriati correttivi. Appare opportuno segnalare che, il suddetto modello trovava il gradimento anche della classe politica.

Tale modello, dunque, non soltanto costituiva la soluzione tecnicamente migliore, ma

rappresentava il punto di incontro delle forze politiche presenti in Parlamento, in quanto appoggiato anche dall'opposizione. Tuttavia, le speranze di chi intravedeva in tale strumento la via di uscita vennero vanificate: essa risultava impraticabile, così come ulteriori proposte emendative, dirette a mitigare i danni derivanti dalla nuova legislazione elettorale<sup>[59]</sup>.

Tra i molteplici aspetti critici posti in risalto dalla dottrina merita particolare considerazione la disciplina degli interventi finalizzati a promuovere una condizione di maggiore equilibrio nell'assetto interno del Parlamento. In base alla nuova legge elettorale, ciascuno dei due sessi non deve rappresentare più del 60% dei candidati delle liste nei collegi uninominali, nel totale delle candidature nelle plurinominali ed i leader dei listini nei collegi plurinominali non devono essere più del 60% dello stesso sesso. Inoltre, i rappresentanti nelle liste (bloccate) nei collegi devono essere situati in ordine alterato di genere "a pena di inammissibilità". Le disposizioni a tutela del principio della parità di genere, introdotte con la legge n. 165/2017, costituiscono il prodotto di un travagliato cammino cominciato con l'approvazione da parte dell'Assemblea Costituente dell'art. 3 Cost. che proclama l'uguaglianza dei sessi di fronte alla legge. Si trattava del primo tassello in materia di parità di genere, al quale seguirono numerose leggi volte solo in parte a concretizzare quell'uguaglianza fortemente desiderata dai Costituenti<sup>[60]</sup>.

Allo scopo di favorire l'effettiva parità di accesso delle donne nelle istituzioni politiche venne introdotta una misura ad hoc: la c.d. "quota rosa", vale a dire la riserva, all'interno delle liste elettorali, di candidature destinate a persone di sesso femminile. In tema di "quote rosa", la giurisprudenza costituzionale si è rivelata spesso incerta e contraddittoria<sup>[61]</sup>, mettendo così in risalto l'effettiva difficoltà ad esprimersi sulla rappresentanza di genere nelle istituzioni politiche.

In relazione a quanto previsto dalla nuova legge elettorale in materia di parità di genere, appare opportuno riportare talune riflessioni. In primo luogo, la presenza di candidature femminili costituisce un passo in avanti rispetto al passato. In secondo luogo, la previsione dell'alternanza dei sessi all'interno delle liste plurinominale assume particolare rilevanza, poichè pone ambedue i sessi sullo stesso piano, assicurando ad essi le medesime chances di essere eletti.

## **7. Conclusioni: le "ferite" del riformismo elettorale ed il labile confine diritto-politica**

Dal quadro delineato emerge che, la varietà dei sistemi elettorali dipende non solo dalla storia politico-sociale di un Paese, ma anche da quella legislativa. D'altro canto, il sistema elettorale "entra a pieno titolo tra gli elementi costitutivi della forma di governo", data "la sua essenzialità al fine della costituzione della rappresentanza", per cui "chi agisce sul

sistema elettorale agisce su un elemento della forma di governo, perché agisce su una delle regole dei rapporti fra i poteri e gli organi costituzionali”<sup>[62]</sup>.

Una prova del forte legame tra forma di governo e sistema elettorale è rintracciabile nella giurisprudenza costituzionale, per la quale “la legge elettorale deve armonizzarsi con la forma di governo, allo scopo di fornire a quest’ultima strumenti adeguati di equilibrato funzionamento”<sup>[63]</sup>.

Dal 1993 in poi, il contesto italiano ha accolto la concezione secondo cui in materia elettorale il pensiero costituzionalista deve adeguarsi alle decisioni del legislatore. In tale ottica, trova spazio l’opposta impostazione di un luminare, per il quale “l’adozione di un sistema anziché un altro può avere una profonda ripercussione sulla struttura e sulla vita dello Stato, e in ultima analisi, sulla concreta forma di governo. La disciplina costituzionale di quest’ultima potrebbe risultare, quindi, in pratica elusa o deformata dalla realizzazione di particolari sistemi di elezione”<sup>[64]</sup>.

Una tesi che viene contestata dal panorama giuridico in relazione alla mancanza in Costituzione di un’apposita indicazione sulla scelta del sistema elettorale da adottare. L’attuale confusione in materia elettorale – a parere di chi scrive – è riconducibile proprio all’omissione di una previsione costituzionale ad hoc. Le promesse dei promotori dei referendum dei primi anni Novanta legate all’impianto maggioritario non sono state mantenute: il repentino mutamento del sistema elettorale avrebbe dovuto portare con sé dei benefici al sistema costituzionale italiano, al fine di richiamare l’attenzione dei governanti nei confronti dei cittadini e ridurre la distanza di questi ultimi dalle istituzioni. In particolare, da una parte, si è assistiti alla proliferazione dei partiti, nonché al fallimento della logica bipolare; dall’altra, invece, è mancata una stabilità governativa.

Con riguardo al rapporto tra la classe politica ed i cittadini, la presenza di un candidato in più circoscrizioni ed il fenomeno della lista bloccata ne hanno certamente favorito l’indebolimento. Alla luce di tale quadro, non è da escludere la possibilità di un ritorno al sistema proporzionale<sup>[65]</sup>.

D’altro canto, l’Italia non sarebbe il primo Paese a mettere in discussione il proprio sistema elettorale. Un impianto proporzionale privo di meccanismi premiali potrebbe riportare in equilibrio il sistema delle garanzie, attenuando il caos istituzionale corrente, innescando una fase nuova. Il ritorno alla formula proporzionale con una ponderata soglia di sbarramento condurrebbe all’estinzione delle liste personali nate con il fine di ottenere le maggioranze relative necessarie per conquistare i collegi uninominali o i premi di maggioranza.

Oltre all'assenza di un'apposita previsione costituzionale in ordine alla scelta del sistema elettorale, il disordine odierno è imputabile anche ad una giurisprudenza costituzionale poco chiara ed incoerente. In precedenza, la Corte Costituzionale si limitava a riconoscere la piena discrezionalità del legislatore, abbracciando così l'orientamento generale emergente all'interno dell'Assemblea Costituente.

Di recente, essa ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di talune disposizioni contenute nelle leggi elettorali della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica. A tale proposito, occorre precisare che, l'intervento della Corte non pregiudica la massima discrezionalità del legislatore in ordine alla decisione sulla formula elettorale.

Alla Corte Costituzionale compete valutare la ragionevolezza delle norme elettorali sottoposte al suo scrutinio. L'intromissione della giurisprudenza costituzionale trae origine da una smisurata restrizione del principio della rappresentatività delle assemblee elettive da parte degli strumenti di correzione della ripartizione proporzionale dei seggi. In pratica, una legge elettorale proporzionale corretta deve essere in grado di compensare gli opposti valori della rappresentatività delle Camere e della governabilità del Paese.

Con l'intento di sopperire all'inerzia legislativa, la giurisprudenza costituzionale ha finito per confondere ancora di più le idee al legislatore: essa, infatti, non ha offerto alcuna specifica indicazione. Una situazione del genere ha spinto le forze politiche ad incidere sul concreto funzionamento della forma di governo e, di conseguenza, sulle dinamiche dei rapporti tra cittadini ed istituzioni pubbliche. In tale ottica, riecheggiano le parole di un illustre politologo, per il quale “i sistemi elettorali non soltanto sono lo strumento più manipolativo della politica, ma anche plasmano il sistema partitico e incidono sulla determinazione della rappresentanza”<sup>[66]</sup>.

Il confine tra sistemi elettorali e politica risulta sottile anche per merito della giurisprudenza costituzionale, come rinvenibile nelle recenti sentenze. Riprendendo le parole di una corrente di pensiero, “il tema del giusto equilibrio tra rappresentanza e governabilità che ogni legge elettorale dovrebbe assicurare, è strutturalmente costituzionale e ontologicamente politico, al punto che ogni riflessione sul tema contiene in sé inevitabili elementi di politicità”<sup>[67]</sup>.

## Note e riferimenti bibliografici

[1] M. Fugazza, S. Cassamagnaghi, Italia 1946: le donne al voto, in [unioneffemminile.it](http://unioneffemminile.it), 2016, cit.

[2] La Consulta Nazionale, istituita il 5 aprile 1945, operò dal 25 settembre 1945 fino al 1° giugno 1946, alla vigilia delle elezioni dell'Assemblea costituente. La Consulta nazionale dava pareri sui problemi generali e sui provvedimenti legislativi che ad essa sottoponeva il governo. La richiesta del parere era obbligatoria: sui progetti di bilancio e sui rendiconti consuntivi dello stato, in materia di imposte, salvi i casi di urgenza; sui progetti di legge elettorali. Per le altre materie la richiesta era facoltativa. In nessun caso però il parere dato vincolava il governo. Ai membri della Consulta fu anche riconosciuto il diritto di proporre leggi e quello di rivolgere al governo interrogazioni e interpellanze (in G. D'Eufemia, voce Consulta nazionale, in Enc. Treccani, 1948). Le quattordici donne che ne fecero parte furono le seguenti: per la Democrazia cristiana, Laura Bianchini e Angela Maria Guidi Cingo-lani; per il Partito socialista italiano, Clementina Caligaris, Jole Lombardi e Claudia Maffioli; per il Partito liberale, Virginia Minoletti Quarello; per il Partito comunista italiano, Gisella Della Porta Floreanini, Ofelia Garoia, Teresa Noce Longo, Rina Picolato ed Elettra Pollastrini; per il Partito d'Azione, Bastianina Musu Martini e, nel novembre 1945, dopo la morte di Bastianina Musu, Ada Marchesini Prospero. Infine, Adele Bei Ciufoli, fu proposta dalla Confederazione generale italiana del lavoro.

[3] Per un approfondimento sul diritto all'elettorato passivo femminile dal secondo dopoguerra ad oggi, si veda C. Tripodina, 1946-2016, La "questione elettorale femminile": dal voto delle donne al voto alle donne (una luce si intravede), in [rivistaaic.it](http://rivistaaic.it), n. 3, 2016, pp. 14-16.

[4] Si ricordi che, l'insieme delle regole e delle operazioni caratterizzanti il sistema elettorale inglese hanno trovato il loro culmine nel Representation of the People Act del 1983. Sull'evoluzione del sistema elettorale britannico, si veda S. Villamena, Il sistema elettorale nel Regno Unito, in Sistemi elettorali e democrazie, M. Volpi, M. Oliviero (a cura di), Giappichelli, Torino, 2007, pp. 199-202.

[5] Da ciò ne discesero ulteriori conseguenze. X. Philippe, Forme di governo e sistemi elettorali in Francia, in [rivistaianus.it](http://rivistaianus.it), n. 8, 2013, p. 155, osserva che "innanzitutto, la razionalizzazione prevista dal testo costituzionale per permettere al Governo di agire in caso di ostruzione da parte del Parlamento, si è dimostrata superflua, in ragione della scelta in ordine al sistema elettorale. Esso infatti ha consentito di mantenere una certa armonia tra Parlamento e Governo, la quale ha reso inutile l'attuazione di meccanismi di riserva delle competenze al Governo. Inoltre, il sistema parlamentare concepito dai costituenti della Quinta Repubblica si è rapidamente trasformato in un sistema "semipresidenziale"- se non "presidenziale" – per due ragioni principali: da un lato la risoluzione della crisi algerina richiedeva risposte forti che solo l'Esecutivo – e più precisamente il Capo dello Stato – era in grado di dare; dall'altro lato, la personalità e il carisma del Capo dello Stato, Charles de Gaulle, erano tali che la funzione presidenziale fu esaltata rispetto a come era prevista sulla base della Costituzione e del metodo di elezione originario".

[6] Per un approfondimento sulla forma di governo francese, si veda S. Bonfiglio, La forma di governo nella V Repubblica francese: un sistema in disequilibrio? Dalla esperienza delle coabitazioni al limite dei due mandati presidenziali, in La Costituzione francese, M. Calamo Specchia (a cura di), Giappichelli, Torino, 2009, pp. 71-81.

[7] Tale modo di procedere è detto "a monte".

[8] Ai sensi dell'art. 68, comma 3, Cost. spagnola: "L'elezione sarà verificata in ogni distretto secondo criteri di rappresentanza proporzionale".

[9] Per un approfondimento sul sistema elettorale spagnolo, si veda A. Arcuri, E. Bardazzi, S. Felicioni, D. Miglietta, F. Musilli, La Spagna, in Seminario di studi e ricerche parlamentari "Silvano Tosi" (P. Caretti, M. Morisi, G. Tarli Barbieri), 2017.

[10] S. Galeano, Compendio di Diritto Pubblico, Youcanprint.it, 2015, p. 76.

[11] M. Caciagli, Rappresentanza e consenso in Germania, FrancoAngeli, 2016.

[12] Si ricordi che, tale sistema, viene denominato in tal modo giacchè l'elettore tedesco ha due voti a disposizione:

su un lato della scheda, sono indicati i candidati del suo collegio elettorale; sull'altro lato, sono riportate le liste dei partiti per le 16 circoscrizioni regionali, corrispondenti ai Lander.

[13] La consultazione elettorale ha luogo in un solo giorno tramite due voti: il primo concerne i collegi uninominali, il secondo, invece, attiene al proporzionale. Nel modello tedesco, i collegi uninominali non assolvono la stessa funzione tipica dei sistemi maggioritari: essi, infatti, vengono sfruttati con l'intento di assegnare i seggi, a fronte degli esiti derivanti dal voto proporzionale.

[14] F. Lanchester, *Rappresentanza, responsabilità e tecniche di espressione del suffragio*, Bulzoni, Roma, 1990, cit., p. 166. In senso critico, A. Racca, *I sistemi elettorali sotto la lente costituzionale*, Ledizioni, 2018, p. 54, il quale afferma che “il “modello” germanico, se dal punto di vista degli effetti presenta indubbi connotati proporzionali, tuttavia, sotto il profilo più prettamente classificatorio la compresenza del modello plurality non può essere sottaciuta<sup>193</sup>, perlomeno sotto due profili assolutamente rilevanti. In primo luogo, perché la vittoria in almeno tre collegi uninominali rappresenta una delle due strade per accedere alla ripartizione dei seggi in chiave proporzionale. In secondo luogo, perché i candidati eletti per tale via lo sono indipendentemente dall'esito del “secondo voto” proporzionale: sia nel caso in cui la lista proporzionale del medesimo partito di appartenenza degli eletti con siffatta formula non superi la Sperrklausel; sia nel caso opposto degli Überhangmandate”.

[15] L. Trucco, *Contributo allo studio del diritto elettorale: - I - Fondamenti teorici e normativi*, Giappichelli, Torino, 2013, p. 82.

[16] Tuttavia, C. Lavagna, *Il sistema elettorale nella Costituzione italiana*, in *Riv. trim. dir. pub.*, 1952, p. 849, osserva che dalla lettura e dell'interpretazione della Carta Costituzionale si possono rinvenire taluni profili a favore dell'impianto proporzionale.

[17] L'art. 48, comma 2, Cost., altresì, prevede che l'esercizio del voto “è un dovere civico”.

[18] Si ricordi che, non è ammesso il voto per procura.

[19] Tale principio si rinviene negli artt. 56 (“La Camera dei deputati è eletta a suffragio universale e diretto”) e 58 Cost. (“I senatori sono eletti a suffragio universale e diretto dagli elettori che hanno superato il venticinquesimo anno di età”).

[20] Il medesimo decreto istituì l'Assemblea Costituente parallelamente al Referendum istituzionale sulla forma di Stato (Monarchia o Repubblica).

[21] La Camera dei Deputati è eletta su base nazionale.

[22] Il Senato della Repubblica è eletto su base regionale.

[23] Protagonista di tale fase fu il movimento di Unità popolare (Up) definito da R. Colozza, Ferruccio Parri, la “legge truffa” e la nascita di Unità popolare 1952- 1953, FrancoAngeli, n. 263, 2011, “un effimera ma significativa formazione sorta come espressione di quella “terza forza” politica che, tra le derive conservatrici del governo e quelle filosovietiche delle sinistre “operaie”, cercava faticosamente uno spazio d'affermazione nell'Italia di metà anni Cinquanta”.

[24] Per un approfondimento sulla legge si veda, P. L. Ballini, “L'arma della scheda”. Alle origini della legge elettorale del 1953, *Rubbettino*, n. 5, 2004, pp. 159-219; V. Capperucci, G. Quagliariello, *Dossier sulla “legge truffa”*, *Rubbettino*, n. 3, 2003, pp. 171-189.

[25] Peraltro, come precisato da S. Ceccanti, *I sistemi elettorali nella storia della Repubblica: dalla Costituente alla legge Rosato*, in *federalismi.it*, n. 20, 2017, p. 49, “il premio venne soppresso non solo a livello nazionale ma anche nelle amministrative ritornando alla proporzionale pura in tutti i comuni medio-grandi, in due tappe diverse, fino a stabilizzarsi nel 1960 alla soglia dei cinquemila abitanti. La divisione Tra Psi e Pci sull'Ungheria nel 1956 e le prime aperture del Psi ai Trattati europei del 1957 stabilizzarono definitivamente questa scelta”.

[26] M. S. Piretti, *Tra legittimità e coazione. Il caso della “legge truffa*, *Scienza e politica*, n. 30, 2004, p. 36.

[27] P. Becchi, G. Palma, *I sistemi elettorali dal dopoguerra ad oggi: Dal proporzionale puro della Prima Repubblica al Rosatellum*, Key, Vicalvi (FR), 2017, p. 14.

[28] T. Groppi, A. Simoncini, *Introduzione allo studio del diritto pubblico e delle sue fonti*, Giappichelli, Torino,

2013, p. 220.

[29] Per un approfondimento sul sistema proporzionale italiano, si veda M. Griffo, G. Quagliariello, La rappresentanza proporzionale nella storia d'Italia, Rubbettino, n. 18, 2018-2019, pp. 57-76.

[30] Per un approfondimento sulle vicende che precedettero tale legge, si veda A. Pappalardo, La nuova legge elettorale in Italia: chi, come e perché, in Riv. it. di scienza politica, n. 2, 1994, pp. 287-309.

[31] Legge 23 agosto 1988, n. 400.

[32] Legge 8 giugno 1990, n. 142.

[33] C. Mezzanotte, Referendum e legislazione, Relazione al Convegno annuale dell'Associazione Italiana dei costituzionalisti (Siena 3-4 dicembre 1993), p. 28, intravede nel suddetto referendum "il veicolo di apparizione del potere costituente al servizio dei diritti e delle libertà pubbliche".

[34] Tale sistema prende il nome dal suo relatore, Sergio Mattarella, attuale Presidente della Repubblica. A tal proposito, una parte della dottrina ritiene che l'abuso dell'espressione abbia reso particolarmente complessa la valutazione del sistema elettorale. In particolare, T. E. Frosini, Teoremi e problemi di diritto costituzionale, Giuffrè, Milano, 2018, p. 220, sostiene che "lo si è, vuoi inconsapevolmente, finito col giudicare negativamente a prescindere".

[35] Si ricordi che, l'idea di dar vita ad un referendum abrogativo sulla legge elettorale del Senato fu di Sergio Galeotti, che la espresse in un articolo illustrandone le motivazioni. Si veda, S. Galeotti, Un referendum abrogativo sulla legge elettorale del Senato, in Parlamento, n. 9, 1989, pp. 11-15. A seguito, su pronta iniziativa dell'on. Mario Segni venne formulato e depositato il quesito referendario. Tuttavia, la Corte, con la sentenza 2 febbraio 1991, n. 47, giudicò inammissibile la richiesta; al contempo, essa aprì degli spazi affinché la richiesta potesse andare a buon fine: il taglio abrogativo del quesito doveva condurre ad una legge immediatamente applicabile. Con sentenza 4 febbraio 1993, n. 32, il referendum sulla legge elettorale del Senato venne ammesso dalla Corte; nel frattempo, il Parlamento aveva approvato la c.d. "leggina Macino", avente l'effetto di rendere esplicita la domanda abrogativa e autoapplicativa la normativa di risulta.

[36] P. Scoppola, La Repubblica dei partiti. Evoluzione e crisi di un sistema politico (1945-1996), Il Mulino, Bologna, 1997, p. 498.

[37] P. Zaccone, Il sistema elettorale italiano dalla nascita della repubblica alla l. 52/2015, in Studia Iuridica Toruniensia, XXI, 2017, p. 332.

[38] Come sottolineato da, A. Chiamonte, An italic obsession: electoral reforms, in Quaderni dell'Osservatorio elettorale, 5-16, 2020, p. 7, "l'esplosione della frammentazione partitica trova le sue radici nella destrutturazione del sistema partitico italiano in coincidenza con la fase in cui le nuove regole elettorali vennero introdotte".

[39] Secondo V. Lippolis, La regola della maggioranza e lo statuto dell'opposizione, in Valori e principi del regime repubblicano, S. Labriola (a cura di), Bari-Roma, Laterza, 2006, p. 248, il passaggio dal proporzionale al maggioritario presentava le caratteristiche di un salto dal trampolino senza una preventiva verifica che la profondità della piscina fosse sufficiente a non creare pericoli per chi si buttava.

[40] Si veda, G.U. Rescigno, A proposito di prima e seconda Repubblica, in Studi parlamentari e di politica costituzionale, n. 103, 1994, p. 5.

[41] A. Giorgis, Leggi elettorali, referendum parziale e giudizio di ammissibilità, in Giur. It., 1993, n. 1, p. 2210.

[42] In particolare, F. Clementi, Vent'anni di legislazione elettorale (199-2013). Tra il già e il non ancora, in Riv. trim. dir. pub, Fasc. 2, 2015, p. 570, sostiene che "scaricando il peso delle esigenze di riforma del sistema politico-istituzionale nazionale sulle spalle del solo sistema elettorale, non ci si rendeva conto che quest'ultimo non poteva reggere una trasformazione di tale entità e che sarebbe stato necessario, invece, un intervento parallelo sul piano del testo costituzionale.

[43] Si ricordi che, l'approvazione di tale legge è stata accompagnata da numerose polemiche. Secondo l'opposizione, la nuova legge elettorale sarebbe stata uno strumento per alleviare l'eventuale sconfitta del centro-destra alle vicine elezioni. Sul punto, si veda S. Ceccanti, Nuova legge elettorale e riforma costituzionale: la

coerenza c'è, ma non è una virtù, in Quaderni costituzionali, n. 1, 2006, p. 106.

[44] In particolare, G. Pasquino, *Le istituzioni di Arlecchino*, Scriptaweb, Napoli, 2009, p. 159, parla di un “sistema elettorale di rappresentanza proporzionale spersonalizzata con premio di maggioranza”. Quanto all’espressione “spersonalizzata”, l’autore pone in luce le differenze con il sistema elettorale tedesco, un impianto sostanzialmente proporzionale, che consente agli elettori di votare per metà dei candidati al Bundestag in collegi uninominali; qui, la distribuzione dei seggi avviene con una formula chiaramente proporzionale. Per la possibilità conferita agli elettori di votare anche i rappresentanti i cui nomi e cognomi sono riportati sulla scheda elettorale, il sistema elettorale proporzionale tedesco è detto “personalizzato”.

[45] La legge n. 270/2005, dunque, concedeva ai partitocrati non soltanto la possibilità di scegliere i rappresentanti al Parlamento, ma addirittura di designare gli stessi.

[46] Secondo R. D’Alimonte, *Il nuovo sistema elettorale. Dal collegio uninominale al premio di maggioranza*, in *astrid-online.it*, 2007, p. 20, entrambe le opzioni sono inopportune. In particolare, la prima “è rischiosa perché finirebbe con lo squilibrare completamente la nostra forma di governo parlamentare”; la seconda, invece, “resta all’interno del modello parlamentare ma non è risolutiva perché un premier un po’ più forte non può bastare a bilanciare il peso eccessivo dei troppi partiti. Questa seconda soluzione sarebbe più efficace se si agisse anche sull’altro versante del dilemma rappresentanza-governo, e cioè sulla frammentazione”.

[47] R. Dickmann, *La Corte dichiara incostituzionale il premio di maggioranza e il voto di lista e introduce un sistema elettorale proporzionale puro fondato su una preferenza* (Prime osservazioni a Corte cost. 13 gennaio 2014, n. 1), in *federalismi.it*, n. 2, 2014, p. 4.

[48] Infatti, come chiarito da A. Pertici, *La Corte costituzionale dichiara l’incostituzionalità della legge elettorale tra attese e sorprese* (con qualche indicazione per il legislatore), in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2014, p. 7, “l’opzione, nell’ambito del voto di preferenza, per la preferenza unica è fatto discendere dalla Corte dall’espressione della volontà popolare nel referendum del 1991, che certamente, anche considerata la necessità di trovare comunque una disciplina immediatamente applicabile, può rappresentare un criterio ragionevole”.

[49] Di conseguenza, M. Villone, *La legge 52/2015 (Italicum): da pochi voti a molti seggi*, in *costituzionalismo.it*, Fasc. 1, 2015, osserva che “venendo meno l’obiettivo, viene meno anche ogni bilanciamento fatto in quella chiave. La compressione del voto eguale e della rappresentanza astrattamente giustificabili per la governabilità perderebbero ogni ragione di essere e rimarrebbero sine causa. Diventerebbero per questo inaccettabile lesione di beni costituzionalmente protetti”.

[50] La scelta dei singoli candidati da parte degli elettori, dunque, sembra limitata. Come riportato da M. Cosulich, *I sistemi elettorali*, in *La Costituzione italiana: riforme o stravolgimento?*, C. Amirante (a cura di), Giappichelli, Torino, 2016, pp. 56-57, “l’elettore dispone del voto di preferenza nell’ambito della lista votata, ma in ogni collegio plurinominali i capilista sono esentati da tale modalità di individuazione degli eletti, poiché viene loro comunque assegnato il primo seggio spettante alla lista di cui sono a capo. Ora, poiché i collegi plurinominali sono piccoli, in ciascuno di essi il numero di seggi spettante alla stessa lista sarà modesto. Di conseguenza, in ogni collegio risulteranno eletti soprattutto i capilista, determinando una percentuale tutt’altro che trascurabile di deputati divenuti tali senza sottoporsi al meccanismo del voto di preferenza”.

[51] La pronuncia della Consulta non è altro che il prodotto di un’azione mediatica. Sul punto, si veda G. Maestri, *Orizzonti di tecnica elettorale: problemi superati, irrisolti ed emersi alla luce della sentenza n. 35 del 2017*, in *Nomos-Le attualità del diritto*, n. 2, 2017, pp. 2-10.

[52] Sul tema, si veda D. De Lungo, *Il premio di maggioranza alla lista, fra governabilità e legittimità costituzionale. Considerazioni (anche) a valle della sentenza n. 35 del 2017*, in *rivistaaic.it*, n. 2, 2017, pp. 8-10.

[53] Tale legge è stata ribattezzata *Rosatellum* dal nome del suo artefice, Ettore Rosato.

[54] In particolare, G. T. Barbieri, *L’infinito riformismo elettorale tra aporie giuridiche e dilemmi costituzionali*, in *federalismi.it*, n. 1, 2018, condivide tale scelta “sia perché il premio di maggioranza finisce per risultare inevitabilmente problematico alla stregua del bilanciamento tra rappresentatività e stabilità (anche se la Corte non sembra averlo condannato del tutto), tanto più in quanto determini un effetto majority assuring, sia soprattutto perché il premio di maggioranza appare un istituto poco congeniale stante l’assetto del nostro Parlamento nel quale sono due le Camere elettive, per di più espressione di corpi elettorali diversi”.

[55] Corte cost., 13 gennaio 2014, n. 1, 5.1 considerato in diritto.

[56] Il voto congiunto sembra violare il principio di uguaglianza. Sul punto, si veda L. Spadacini, La proposta di riforma elettorale e i suoi profili di illegittimità costituzionale. Audizione davanti alla Commissione affari costituzionali del Senato, 19 ottobre 2017, in *Nomos-Le attualità del diritto*, n. 3, 2017.

[57] 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*, n. 22, 2017, p. 41.

[58] Sul punto, M. Luciani, Bis in idem: la nuova sentenza della Corte Costituzionale sulla legge elettorale politica, in *rivistaaic.it*, n. 1, 2017, p. 12, afferma che “la prudenza, oggi, si impone. Il che non significa che non si possano perseguire soluzioni originali, ma esige che quelle soluzioni siano vagliate alla luce di un'interpretazione il più possibile rigorosa dei dicta della Corte”.

[59] Per A. Apostoli, Il c.d. Rosatellum-bis. Alcune prime considerazioni, in *osservatorioaic.it*, n. 3, 2017, p. 12, si sarebbe potuto tenere presente “l'introduzione del voto di preferenza; l'introduzione di una doppia scheda per distinguere l'elezione dei candidati nella parte maggioritaria dei collegi uninominali da quelli della parte proporzionale delle liste plurinominali; l'introduzione dello scorporo dei voti che hanno già ottenuto rappresentanza nei collegi uninominali, affinché non si violi il principio di uguaglianza degli elettori; l'introduzione del voto disgiunto sulla stessa scheda tra candidati uninominali e liste plurinominali; il divieto delle pluricandidature; l'obbligo per le forze che vogliano unirsi in coalizione di presentarsi agli elettori con lo stesso programma e con un unico leader; la modificazione delle disposizioni speciali sul Trentino-Alto Adige (con particolare riguardo al Senato); la previsione di accorgimenti per evitare che i collegi uninominali siano disegnati su indicazione del Governo o per limitarne la discrezionalità in tale operazione; la preclusione della possibilità di indicare quale “capo politico” chi, in base alle leggi vigenti e quindi anche alla c.d. Legge Severino, non possa essere candidato come parlamentare o non possa assumere incarichi di governo”.

[60] Per un approfondimento sul quadro costituzionale, si veda M. Gigante, I diritti delle donne nella Costituzione, Editoriale Scientifica, Napoli, pp. 9-16. Sulla legislazione interna e comunitaria in materia, si veda A. Pitino, Interventi di contrasto alla discriminazione e alla violenza sulle donne nella vita pubblica e privata, Giappichelli, Torino, 2015, pp. 13-20.

[61] Sugli interventi della giurisprudenza costituzionale, si veda L. Taglieri, Interventi di contrasto alla discriminazione e alla violenza sulle donne, in *dirittifondamentali.it*, n. 1, 2018, pp. 9-24.

[62] M. Luciani, Governo (forme di), in *Enciclopedia del diritto*, Annali III, Milano, Giuffrè, 2010, p. 572.

[63] Corte Cost. 14 gennaio 2010, n. 4.

[64] C. Lavagna, Il sistema elettorale nella Costituzione italiana, in *Riv. trim. dir. pub.*, n. 2, 1952, p. 849.

[65] In senso critico U. Spirito, Critica della democrazia, Rubbettino, Firenze, 1963, p. 15, il quale pone in luce il “carattere asistemico della decisione della maggioranza, la quale, lungi dal rappresentare una volontà unitaria consapevole, esprime soltanto una somma di addendi diversi e di una diversità irriducibile. Il risultato che ne consegue non può significare altro che un atto di violenza cieca di una massa inarticolata”.

[66] G. Sartori, Ingegneria costituzionale comparata. Strutture, incentivi ed esiti, Il Mulino, Bologna, 2013, p. 9.

[67] A. Gusmai, Note minime sul rapporto tra sistemi elettorali e rappresentanza politica, in *dirittifondamentali.it*, n. 1, 2018, pp. 4-5.

### Bibliografia

A. Apostoli, Il c.d. Rosatellum-bis. Alcune prime considerazioni, in *osservatorioaic.it*, n. 3, 2017, p. 12;

A. Arcuri, E. Bardazzi, S. Felicioni, D. Miglietta, F. Musilli, La Spagna, in *Seminario di studi e ricerche parlamentari “Silvano Tosi”* (P. Caretti, M. Morisi, G. Tarli Barbieri), 2017;

P. L. Ballini, “L'arma della scheda”. Alle origini della legge elettorale del 1953, *Rubbettino*, n. 5, 2004, pp. 159-219;

G. T. Barbieri, L'infinito riformismo elettorale tra aporie giuridiche e dilemmi costituzionali, in *federalismi.it*, n. 1,

2018;

P. Becchi, G. Palma, I sistemi elettorali dal dopoguerra ad oggi: Dal proporzionale puro della Prima Repubblica al Rosatellum, Key, Vicalvi (FR), 2017, p. 14;

S. Bonfiglio, La forma di governo nella V Repubblica francese: un sistema in disequilibrio? Dalla esperienza delle coabitazioni al limite dei due mandati presidenziali, in *La Costituzione francese*, M. Calamo Specchia (a cura di), Giappichelli, Torino, 2009, pp. 71-81;

M. Caciagli, Rappresentanza e consenso in Germania, FrancoAngeli, 2016;

V. Capperucci, G. Quagliariello, Dossier sulla "legge truffa", *Rubbettino*, n. 3, 2003, pp. 171-189;

S. Ceccanti, Nuova legge elettorale e riforma costituzionale: la coerenza c'è, ma non è una virtù, in *Quaderni costituzionali*, n. 1, 2006, p. 106;

S. Ceccanti, I sistemi elettorali nella storia della Repubblica: dalla Costituente alla legge Rosato, in *federalismi.it*, n. 20, 2017, p. 49;

A. Chiamonte, An italic obsession: electoral reforms, in *Quaderni dell'Osservatorio elettorale*, 5-16, 2020, p. 7;

F. Clementi, Vent'anni di legislazione elettorale (199-2013). Tra il già e il non ancora, in *Riv. trim. dir. pub*, Fasc. 2, 2015, p. 570;

R. Colozza, Ferruccio Parri, la "legge truffa" e la nascita di Unità popolare 1952- 1953, FrancoAngeli, n. 263, 2011;

M. Cosulich, I sistemi elettorali, in *La Costituzione italiana: riforme o stravolgimento?*, C. Amirante (a cura di), Giappichelli, Torino, 2016, pp. 56-57;

R. D'Alimonte, Il nuovo sistema elettorale. Dal collegio uninominale al premio di maggioranza, in *astrid-online.it*, 2007, p. 20;

D. De Lungo, Il premio di maggioranza alla lista, fra governabilità e legittimità costituzionale. Considerazioni (anche) a valle della sentenza n. 35 del 2017, in *rivistaaic.it*, n. 2, 2017, pp. 8-10;

G. D'Eufemia, voce Consulta nazionale, in *Enc. Treccani*, 1948;

R. Dickmann, La Corte dichiara incostituzionale il premio di maggioranza e il voto di lista e introduce un sistema elettorale proporzionale puro fondato su una preferenza (Prime osservazioni a Corte cost. 13 gennaio 2014, n. 1), in *federalismi.it*, n. 2, 2014, p. 4;

T. E. Frosini, Teoremi e problemi di diritto costituzionale, Giuffrè, Milano, 2018, p. 220;

M. Fugazza, S. Cassamagnaghi, Italia 1946: le donne al voto, in *unionefemminile.it*, 2016, cit;

S. Galeano, Compendio di Diritto Pubblico, Youcanprint.it, 2015, p. 76;

S. Galeotti, Un referendum abrogativo sulla legge elettorale del Senato, in *Parlamento*, n. 9, 1989, pp. 11-15;

M. Gigante, I diritti delle donne nella Costituzione, Editoriale Scientifica, Napoli, pp. 9-16.;

A. Giorgis, Leggi elettorali, referendum parziale e giudizio di ammissibilità, in *Giur. It.*, 1993, n. 1, p. 2210;

M. Griffo, G. Quagliariello, La rappresentanza proporzionale nella storia d'Italia, *Rubbettino*, n. 18, 2018-2019, pp. 57-76;

T. Groppi, A. Simoncini, Introduzione allo studio del diritto pubblico e delle sue fonti, Giappichelli, Torino, 2013, p. 220;

A. Gusmai, Note minime sul rapporto tra sistemi elettorali e rappresentanza politica, in *dirittifondamentali.it*, n. 1, 2018, pp. 4-5;

F. Lanchester, Rappresentanza, responsabilità e tecniche di espressione del suffragio, Bulzoni, Roma, 1990, cit., p.

166;

C. Lavagna, Il sistema elettorale nella Costituzione italiana, in Riv. trim. dir. pub., 1952, p. 849;

V. Lippolis, La regola della maggioranza e lo statuto dell'opposizione, in Valori e principi del regime repubblicano, S. Labriola (a cura di), Bari-Roma, Laterza, 2006, p. 248;

M. Luciani, Governo (forme di), in Enciclopedia del diritto, Annali III, Milano, Giuffrè, 2010, p. 572;

M. Luciani, Bis in idem: la nuova sentenza della Corte Costituzionale sulla legge elettorale politica, in rivistaaic.it, n. 1, 2017, p. 12;

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, n. 22, 2017, p. 41;

G. Maestri, Orizzonti di tecnica elettorale: problemi superati, irrisolti ed emersi alla luce della sentenza n. 35 del 2017, in Nomos-Le attualità del diritto, n. 2, 2017, pp. 2-10;

C. Mezzanotte, Referendum e legislazione, Relazione al Convegno annuale dell'Associazione Italiana dei costituzionalisti (Siena 3-4 dicembre 1993), p. 28;

A. Pappalardo, La nuova legge elettorale in Italia: chi, come e perché, in Riv. it. di scienza politica, n. 2, 1994, pp. 287-309;

G. Pasquino, Le istituzioni di Arlecchino, Scriptaweb, Napoli, 2009, p. 159;

A. Pertici, La Corte costituzionale dichiara l'incostituzionalità della legge elettorale tra attese e sorprese (con qualche indicazione per il legislatore), in Forum di Quaderni Costituzionali, 2014, p. 7;

X. Philippe, Forme di governo e sistemi elettorali in Francia, in rivistaianus.it, n. 8, 2013, p. 155;

M. S. Piretti, Tra legittimità e coazione. Il caso della "legge truffa", Scienza e politica, n. 30, 2004, p. 36;

A. Pitino, Interventi di contrasto alla discriminazione e alla violenza sulle donne nella vita pubblica e privata, Giappichelli, Torino, 2015, pp. 13-20;

A. Racca, I sistemi elettorali sotto la lente costituzionale, Ledizioni, 2018, p. 54;

G.U. Rescigno, A proposito di prima e seconda Repubblica, in Studi parlamentari e di politica costituzionale, n. 103, 1994, p. 5;

G. Sartori, Ingegneria costituzionale comparata. Strutture, incentivi ed esiti, Il Mulino, Bologna, 2013, p. 9;

P. Scoppola, La Repubblica dei partiti. Evoluzione e crisi di un sistema politico (1945-1996), Il Mulino, Bologna, 1997, p. 498;

L. Spadacini, La proposta di riforma elettorale e i suoi profili di illegittimità costituzionale. Audizione davanti alla Commissione affari costituzionali del Senato, 19 ottobre 2017, in Nomos-Le attualità del diritto, n. 3, 2017;

U. Spirito, Critica della democrazia, Rubbettino, Firenze, 1963, p. 15;

L. Taglieri, Interventi di contrasto alla discriminazione e alla violenza sulle donne, in dirittifondamentali.it, n. 1, 2018, pp. 9-24;

C. Tripodina, 1946-2016, La "questione elettorale femminile": dal voto delle donne al voto alle donne (una luce si intravede), in rivistaaic.it, n. 3, 2016, pp. 14-16;

L. Trucco, Contributo allo studio del diritto elettorale: - I - Fondamenti teorici e normativi, Giappichelli, Torino, 2013, p. 82;

S. Villamena, Il sistema elettorale nel Regno Unito, in Sistemi elettorali e democrazie, M. Volpi, M. Oliviero (a cura di), Giappichelli, Torino, 2007, pp. 199-202;

M. Villone, La legge 52/2015 (Italicum): da pochi voti a molti seggi, in *costituzionalismo.it*, Fasc. 1, 2015;

P. Zaccone, Il sistema elettorale italiano dalla nascita della repubblica alla l. 52/2015, in *Studia Iuridica Toruniensia*, XXI, 2017, p. 332.

---

\* Il simbolo {https/URL} sostituisce i link visualizzabili sulla pagina:

<https://rivista.camminodiritto.it/articolo.asp?id=6319>