



**NOMOS**  
Le attualità nel diritto



Quadrimestrale di teoria generale, diritto pubblico comparato  
e storia costituzionale

**Fulco Lanchester\***

**Introduzione Convegno 28 aprile**  
**Il sistema elettorale in senso stretto:**  
**Quali prospettive in Italia?\*\*\***

SOMMARIO: 1-Premessa. – 2. Le ragioni di un dibattito. – 3. L'alternativa teorica e la realtà sistemica. – 4. Una normativa in mano ad una partitocrazia senza partiti. – 5. La stella polare del costituzionalismo.

**1. Premessa.**

**P**orto innanzitutto i saluti da parte della Rivista Nomos – Le attualità nel diritto che con la Fondazione Paolo Galizia e il Master in Istituzioni parlamentari Mario Galizia ha organizzato questo seminario.

Partecipano all'incontro di oggi:

Carlo Amirante, emerito di Diritto pubblico comparato a Napoli; Gaetano Azzariti, ordinario di diritto costituzionale alla Sapienza; Felice Besostri, avvocato e docente universitario; Roberto Borrello, ordinario di Diritto pubblico comparato nell'Università di Siena; Augusto Cerri, emerito di Istituzioni di diritto pubblico a Roma; Nicola Colaianni, già ordinario di Diritto ecclesiastico, magistrato e deputato; Matteo Cosulich, associato di Diritto costituzionale a Trento; Massimo Luciani, ordinario di Istituzioni di diritto pubblico a Roma; Pino Pisicchio, associato di Diritto pubblico comparato a Bari; Massimo Siclari, ordinario di Istituzioni di diritto pubblico a Roma Tre; Lara Trucco, ordinaria di Diritto costituzionale nell'Università di Genova.

L'argomento trattato oggi non costituisce certo una novità: la rivista Nomos si occupa di legislazione elettorale da anni e lo certifica in modo concreto la sequenza dei cinque incontri effettuati nell'ultimo biennio, che ricordo partendo dall'ultimo:

\* Già Professore ordinario di Diritto Costituzionale Italiano e Comparato presso "La Sapienza".

\*\* In occasione del Convegno "La legge elettorale in senso stretto quali prospettive in Italia" del 28 aprile 2021 organizzato dalla Rivista *Nomos. Le attualità nel diritto* e dalla Fondazione "Paolo Galizia – Storia e Libertà".

a-28 settembre 2020- Dopo il referendum: legislazione elettorale, bicameralismo, regolamenti parlamentari (relatori Cheli, Brescia, Ceccanti, Parrini, Fornaro, Iezzi, Rampelli, Magi, Sisto);

b-14 maggio 2020- La legislazione elettorale ai tempi del Coronavirus ( relatori Brescia, Azzariti, Borrello, Luciani, Carnevale, Fornaro, Magi, Massari, Sisto, Spadacini, Besostri);

c-18 novembre 2019- Riforma elettorale ,riduzione dei parlamentari, referendum (relatori: Azzariti, Besostri, Biondi, Cerri, Lippolis, Massari);

d-13 giugno 2019- I costi della politica: un problema sempre aperto (relatori: Rampelli, Zanda, Azzariti, Borrello, Tarli Barbieri).

Il panel di oggi è meno politico e più accademico per ragioni che risulteranno evidenti dalla mia breve introduzione sul tema.

Poi cederò la parola a Felice Besostri per una sintetica analisi delle possibili incostituzionalità del *Rosatellum* nella versione post-referendum; indi gli interventi ed una mia sintetica conclusione.

## **2. Le ragioni di un dibattito.**

Le ragioni di questo ulteriore incontro stanno nella attuale situazione storico-spirituale.

La sindemia del Covid 19 si è sovrapposta alla crisi politico- parlamentare del 2018, dove prima si è costituita una inedita alleanza di bipopulismo di governo gialloverde e poi una giallorosa, entrambe presiedute da un esterno al mondo politico - partitico (Giuseppe Conte).

Il Governo Conte 2 è ora sostituito da un governo di unità nazionale presieduto da Mario Draghi, che dovrebbe gestire la sindemia sanitaria (con le fondamentali conseguenze economiche), ma anche accompagnare il sistema al semestre bianco, all'elezione del nuovo Capo dello Stato e alle elezioni politiche.

In questo contesto il convitato di pietra è la legislazione elettorale e in particolare il sistema elettorale in senso stretto, caratterizzato da un singolare ipercinetismo, che contrassegna il caso italiano in questa seconda fase della storia della Costituzione repubblicana.

Se partiamo dal referendum del 18 aprile 1993, possiamo citare in sequenza una serie di atti normativi (comprendendo in essi anche le sentenze della Corte costituzionale) secondo la denominazione latineggiante introdotta da Giovanni Sartori: *Mattarellum* (1993), *Porcellum* (2005), *Consultellum* I (sent.1/2014 della Corte cost.), *Italicum* (2015), *Consultellum* II (sent. Corte cost.35/2017), *Rosatellum* I (2018), *Rosatellum* II (2020) ai sensi del decr. Legisl. n. 177 del 2020 che – dopo il referendum costituzionale del 20 settembre 2020 – ha ridefinito i collegi elettorali di Camera e Senato, in attuazione della delega operata dalla legge n. 51 del 2019.

Sette sistemi elettorali in senso stretto nel corso di 30 anni costituiscono un primato negativo che evidenzia, appunto, la patologia di un ipercinetismo elettorale compulsivo, non riscontrabile in alcun altro ordinamento democratico occidentale.

### ***3. L'alternativa teorica e la realtà sistemica.***

Il sistema elettorale in senso stretto costituisce- com'è noto-una norma di regime, ovvero è uno strumento di riproduzione che dipende dalle stesse forze politiche che lo generano nei limiti della forma di Stato, condizionando anche la forma di governo.

Rappresentare o governare è l'alternativa della querelle che contrappose il filosofo John S. Mill e l'economista Walter Bagehot in Gran Bretagna negli anni Sessanta del secolo XIX, in coincidenza con il tema dell'allargamento del suffragio e l'inizio della politica di massa. Mill pensava che le elezioni servissero a rappresentare gli indirizzi esistenti nel Paese e che poi l'indirizzo politico si sarebbe individuato in Parlamento; Bagehot riteneva, invece, che l'atto elettivo fosse un complesso di scelte unitario (scelta di un rappresentante, di un partito, di un programma di una squadra di governo, di un leader).

La risposta ad una simile alternativa non è però né semplice, né schematicamente prescrittiva. Sono le condizioni concrete dei singoli ordinamenti che aiutano a formularla in base alla loro omogeneità sociale e politica.

Il circuito democratico definito dalla nostra Costituzione (artt. 1,3,48,49,56,57,92,94) individua nelle votazioni elettive lo strumento principale per l'esplicazione della sovranità popolare. La legislazione elettorale che le regola comprende vari cassette. Il primo relativo all'elettorato attivo e passivo è individuato direttamente dalla Costituzione; il secondo relativo al meccanismo di trasformazione dei voti in seggi è affidato prevalentemente alle forze politiche parlamentari nell'ambito dei principi e delle norme costituzionali, che prevedono anche l'art. 72, comma 4 (ovvero la discussione del tema in Assemblea); il terzo relativo alla legislazione elettorale di contorno si occupa di temi relativi all'organizzazione della procedura elettiva, alla comunicazione, al finanziamento, al rimborso delle spese elettorali, ecc.

Il primo ed il terzo cassetto si connettono con la forma di Stato di democrazia pluralista; il secondo costituisce appunto una norma di regime, condizionata dai partiti politici, ma con i limiti della forma di Stato, come evidenziato dalla giurisprudenza della Corte costituzionale dell'ultimo decennio.

Per quanto riguarda i tempi degli interventi il Codice di condotta elettorale del Consiglio di Europa (2002) prevede che nuove regole in materia debbano essere introdotte almeno un anno prima delle elezioni. La Francia si è significativamente adeguata a questa previsione nel 2019 con la Legge 2019-12.

Il mercato elettorale costituisce dunque un'area dove il singolo avente diritto al voto per esprimere in maniera cosciente ed autonoma la propria volontà chiede e riceve informazioni e stimoli da altri individui e gruppi. L'organizzazione elettorale e le garanzie (volte alla tutela

della libertà, alla personalità e alla segretezza del voto) devono collegarsi con una normativa che tuteli al massimo l'eguaglianza delle opportunità tra i concorrenti.

In sostanza si rischia di parlare sempre e solo di meccanismo di trasformazione dei voti in seggi e poco di comunicazione elettorale, finanziamento e rimborso delle spese e soprattutto di selezione infrapartitica delle candidature (già proposta in periodo costituente da Costantino Mortati).

#### **4. Una normativa in mano ad una partitocrazia senza partiti.**

Dicevo che la legislazione elettorale e, in particolare, il sistema elettorale in senso stretto vengono condizionati dai partiti politici. Nel nostro ordinamento esiste, però, oramai da tempo una partitocrazia senza partiti, generata dalla decadenza delle antiche famiglie politiche, dal formarsi di nuove fratture e dalla crisi di partecipazione che ha generato forte astensionismo e volatilità elettorale. In un simile contesto, dove la crisi dello Stato sociale potenzia le difficoltà della democrazia rappresentativa, cosicché la tendenza è quella a concentrare la riproduzione della rappresentanza nelle mani del Capo politico (cito la legge 270/2005) sulla base di interessi partigiani, svuotando ancor più la sostanza delle previsioni costituzionali.

Come e perché è nata questa peculiare situazione e quali sono correttivi per risolverla?

La crisi finanziaria del 2008 ha ibernato nel 2011 il circuito partitico parlamentare di un ordinamento che non si era stabilizzato dopo la fine della prima fase della storia della Costituzione repubblicana (1948-1993). Al bipartitismo imperfetto pre-1994 era seguito il bipolarismo imperfetto (Berlusconi-Prodi), per poi evolversi – dopo l'intervento degli organi di garanzia interni ed esterni che hanno caratterizzato i governi Monti e Letta – nel bipersonalismo imperfetto, caratterizzato dalla azione di Renzi e dal fallimento del referendum costituzionale del 2016.

Come si è detto con le elezioni del 2018, la crisi è risultata conclamata con il costituirsi di un'alleanza bipopulista di governo (M5S e Lega) e poi di una Giallo-rosa (M5S -PD) in funzione anti-Salvini, presiedute entrambe da Giuseppe Conte. In occasione del governo Conte II l'accordo tra i partiti contraenti aveva prospettato una modifica elettorale di tipo proporzionalistica con clausola di esclusione, come contraltare della diminuzione dei parlamentari e dell'incremento della iniziativa legislativa popolare.

Dopo circa un anno e mezzo di silenzio sul tema del sistema elettorale (derivante soprattutto dalla posizione di chi aveva richiesto l'accordo sul proporzionale), il nuovo segretario del Pd ha cambiato prospettiva prospettando un rilancio del *Mattarellum*. Subito dopo all'interno del partito democratico si sono fatti di nuovo vivi i sostenitori di sistemi a "doppio turno" con premio di maggioranza, che evidenziano progetti che paiono più messaggio infrapartitici o infracoalizionali che sistemici.

La realtà è che il centro-destra “di opposizione e di Governo” con il *Rosatellum* II ha tutte le garanzie di vincere alla “grande” con un premio implicito ben maggiore di quello che gli offrirebbe il sistema a doppio turno di coalizione con premio di maggioranza.

5-La stella polare del costituzionalismo. C’è quindi da mettere in conto l’alta probabilità di un’inazione in materia di sistema elettorale in senso stretto, che sarà acuita dall’instabilità senza sanzione che dai primi di agosto caratterizzerà il semestre “bianco”.

E’ per questo che oggi discutiamo il tema in forma ampia, ma la situazione induce ad iniziare il dibattito da una analisi delle opportunità della via giurisdizionale che nell’ultimo decennio (così come in precedenza) ha obbligato all’innovazione.

La Costituzione è indubbiamente sotto sforzo da molto tempo, ma interpreta i valori del costituzionalismo occidentale e su di essa si deve continuare ad investire come stella polare. Certo lo devono fare soprattutto i soggetti politicamente rilevanti (e non solo quelli italiani, ma anche quelli europei) altrimenti c’è il rischio di arrivare al punto di rottura.