



**Roberto Borrello\***

**La disciplina del sistema elettorale in Italia: sulla necessità di una palingenesi \*\***

1. **L'**odierno incontro rappresenta, in questa sede, che non mi stanco di definire un vero e proprio Osservatorio permanente, una nuova occasione di riflessione e confronto sul tema elettorale, divenuto, nel tempo, uno snodo particolarmente problematico dell'ordinamento costituzionale italiano.

Il profilo suggerito dal nostro Organizzatore per la discussione, è quello di focalizzare l'attenzione, a fronte della vastità della materia, sul sistema elettorale in senso stretto.

Tale meccanismo, nell'alveo più ampio della legislazione elettorale in senso generale, lo ricordo a me stesso, comprende la combinazione di tre tipologie di criteri: a) il tipo di scelta (ordinale o categorica); b) il tipo collegio (unico o plurimo) e la sua dimensione (uninomiale o plurinomiale); c) il tipo di formula adottata (maggioritaria o non maggioritaria)<sup>1</sup>. A tutto ciò si aggiungono altri elementi di contorno, come il tipo di quorum e le eventuali soglie di esclusione esplicita per l'accesso alla ripartizione dei seggi<sup>2</sup>.

Come ricorda Fulco Lanchester, dagli anni novanta in poi dello scorso secolo, è stato in effetti il sistema elettorale in senso stretto a essere coinvolto nella ben nota "tempesta perfetta", che ha visto un brusco passaggio da un pluriennale assetto pacifico e stabile, attestato sul registro proporzionale puro, a un andamento parossistico (ipercinetismo di tipo compulsivo<sup>3</sup>), sostanziatosi nel passaggio a modelli misti a tendenza prevalente maggioritaria e a modelli proporzionali con forti correttivi (premi di maggioranza e soglie di sbarramento). La continua variazione del sistema elettorale in senso stretto ha visto, altresì, il concorso eterogeneo -sul

\* Professore ordinario di Diritto pubblico comparato presso l'Università degli Studi di Siena

\*\* Intervento al 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 Galizija – Storia e Libertà".

<sup>1</sup> Vedi per tutti F. LANCHESTER, *Il sistema elettorale in senso stretto dal "Porcellum" all' "Italicum"*, in *Dem. Dir.* 2015, p. 15.

<sup>2</sup> Lc. Cit.

<sup>3</sup> F. LANCHESTER, *L'ipercinetismo pericoloso e inconcludente*, in *Rass. Parl.*, 2017, n. 3, pp. 721ss. e, da ultimo v. l'audizione del 5 marzo 2020 dinanzi presso la Camera dei deputati su *Le riforme costituzionali all'esame del Parlamento*, [https://www.camera.it/application/xmanager/projects/leg18/attachments/upload\\_file\\_doc\\_acquisiti/pdfs/000/003/377/Prof.\\_Lanchester\\_05.03.2020\\_.pdf](https://www.camera.it/application/xmanager/projects/leg18/attachments/upload_file_doc_acquisiti/pdfs/000/003/377/Prof._Lanchester_05.03.2020_.pdf), p. 9.

piano della garanzia della legalità costituzionale e nel quadro della delineazione dei limiti negativi di “sistema” della legislazione in materia- da parte della Corte costituzionale, originandosi così autonomi, ulteriori modelli di “risulta” (c.d. *Consultellum*).

2. La legge n. 165 del 2017 (c.d. *Rosatellum-bis*<sup>4</sup>), sorta sulle ceneri dei preesistenti sistemi elettorali conformati a costituzione, avrebbe dovuto rappresentare un ritorno ad un assetto tendenzialmente stabile rispetto al delicato meccanismo in esame, cuore del funzionamento della forme di stato di democrazia pluralista. Le vicende in atto sembrano invece smentire nettamente tale speranza, delineando, anzi, l’innescò di un processo degenerativo ancora più grave ed accentuato.

In primo luogo, sin dall’inizio erano stati evidenziati profili di incostituzionalità anche della normativa nuova di zecca, che testimoniavano una pervicace tendenza del legislatore a continuare, in forme diversamente articolate, ma non per questo meno inquietanti, l’atteggiamento già stigmatizzato dalla Corte nelle sentenze n. 1 del 2014 e n. 35 del 2017, consistente soprattutto nella volontà di mantenere uno stretto controllo sugli effetti del voto “in uscita”, per correggere l’eventuale esclusione di candidati ritenuti importanti nelle strategie di “gruppo”, con ricadute sul principio della conoscibilità e del carattere diretto del voto stesso.

In particolare, tra i profili su cui si era soffermata l’attenzione della dottrina sul c.d. *Rosatellum-bis*, possiamo menzionare: a) il voto congiunto senza scorporo, in possibile violazione dell’art. 3 Cost. rispetto alla sovrarappresentazione dei votanti per il candidato dell’uninomiale; b) la trasmissione del voto per il candidato dell’uninomiale alle liste che lo appoggiano o da una lista sotto la soglia per l’accesso alla rappresentanza ad un’altra lista che, invece, la supera; c) la trasposizione dei seggi dai livelli superiori ai collegi plurinominali, che può comportare, a causa delle c.d. liste corte, che il voto espresso dall’elettore nei confronti di candidati presenti in una lista di una circoscrizione, vada a candidati della medesima lista di altre circoscrizioni, con violazione del principio della conoscibilità del candidato; d) il fenomeno delle pluricandidature; e) la discriminazione tra liste coalizzate e non<sup>5</sup>. Era stato, al riguardo, efficacemente osservato come “il testo di legge approvato dal Parlamento realizza un sistema elettorale che, da un lato, si rivela incapace di garantire governabilità e, dall’altro lato, finisce nondimeno per indebolire ulteriormente la rappresentatività parlamentare”<sup>6</sup>.

<sup>4</sup> La legge, secondo la consuetudine della denominazione mediante la latinizzazione maccheronica del suo autore (iniziata ironicamente con Mattarella da Sartori, ma poi proseguita, essenzialmente, a livello giornalistico), vedeva designata come “bis”, essendo stato abbandonato un precedente progetto, di cui era proponente sempre lo stesso Ettore Rosato, che prevedeva una suddivisione dei seggi per il 50% assegnati tramite collegi uninominali e per il 50% con metodo proporzionale con sbarramento al 5%.

<sup>5</sup> Vedi già, in sede di audizione presso il Senato, nella fase di approvazione della normativa, le considerazioni di L.SPADACINI, *La proposta di riforma elettorale e i suoi profili di illegittimità costituzionale* (19 ottobre 2017), [https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg17/attachments/documento\\_evento\\_procedura\\_commissione/files/000/005/575/PROF.SPADACINI.pdf](https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg17/attachments/documento_evento_procedura_commissione/files/000/005/575/PROF.SPADACINI.pdf). Vedi poi A. APOSTOLI, *Il c.d. Rosatellum-bis. Alcune prime considerazioni*, in *Osservatorio AIC*, n. 3/2017, p. 8 e ss.

<sup>6</sup> A. APOSTOLI, op. cit., p. 10.

In un quadro nel quale si rinnovavano, quindi, seri dubbi sul rispetto della legalità costituzionale, si è poi venuta ad innestare la revisione costituzionale del numero dei parlamentari, che ha introdotto un duplice ordine di nuove problematiche: a) la necessità di intervenire in via immediata sulla legge elettorale, a prescindere dal suo contenuto di merito, per superare l'impossibilità di funzionamento di un meccanismo tarato sul numero preesistente dei parlamentari: b) la valutazione degli esiti della riduzione del numero dei parlamentari sul funzionamento di tale meccanismo, ancorchè ritariato, in ordine alle già manifestate criticità in termini di incostituzionalità (nel senso di un loro eventuale aggravamento).

Quanto al primo profilo, l'intervento di messa in sicurezza (inteso ad evitare quella "paralisi del funzionamento dell'organo" paventato dalla Corte costituzionale, alla stregua di *horror vacui*<sup>7</sup> rispetto alla continuità ed indefettibilità del funzionamento delle istituzioni supreme dello Stato<sup>8</sup>), è stato attuato in due tempi, mediante la legge 27 maggio 2019 n. 51, che ha introdotto una formula frazionaria in grado di rapportarsi alla variabilità del numero dei parlamentari e, successivamente, mediante la nuova determinazione dei collegi uninominali e plurinominali, attuata mediante il d.lgs. 23 dicembre 2020, n. 177, in esecuzione della delega contenuta nella stessa legge n. 51 del 2019. Non può non sottolinearsi al riguardo come la vicenda abbia messo in luce la problematicità delle revisioni costituzionali c.d. puntuali che, pur apparentemente circoscritte, richiedono, a causa della organicità e connettività del tessuto costituzionale, interventi complementari e collaterali, di riequilibrio del sistema, viste le ripercussioni "circostanti", come nella specie, sulla forma di governo e sulla stessa forma di stato<sup>9</sup>. Ricordava un illustre deputato dell'assemblea costituente, Vincenzo Mazzei, che la Costituzione è come un castello di carte: puoi provare a spostare delicatamente qualche carta, ma se sposti quella sbagliata cade tutto e bisogna ricominciare da capo<sup>10</sup>.

La circostanza che la legge elettorale non sia stata, sia pure per un breve periodo, al momento dell'entrata in vigore della legge sul taglio dei parlamentari, in grado di assolvere alla sua funzione, evidenzia un vulnus a principi supremi ex sentenza n. 1146 del 1988 della Corte costituzionale. Tale circostanza suggerirebbe qualche riflessione (ma il tema in questa sede non può essere affrontato per ragioni di spazio) sulla opportunità di introduzione di un controllo preventivo di costituzionalità sulle revisioni costituzionali (per altro conosciuto nel diritto comparato<sup>11</sup>) per evitare la tipologia di criticità rilevata.

<sup>7</sup> Di *black out* istituzionale possibile parla L. TRUCCO, *Riduzione dei parlamentari: il seguito elettorale in una prospettiva comparata, quid novum?*, in *Consulta online*, fasc. spec. n. 1 del 2021, p. 51.

<sup>8</sup> Vedi, con riferimenti F.A. SANTULLI, *La proposta di modifica del sistema elettorale: appunti su A.C. 2329*, in *Osservatorio AIC* n. 2 del 2021, p. 77.

<sup>9</sup> Vedi A. RUGGERI, *Note minime in tema di revisioni costituzionali ad oggetto eccessivamente circoscritto (traendo spunto dal "taglio" dei parlamentari)*, in *Consulta online*, fasc. n. 3 del 2010, p. 509 e ss.

<sup>10</sup> Si consenta il rinvio a R. BORRELLO, *Il contributo di Vincenzo Mazzei all'Assemblea costituente*, in *Nomos-le attualitàdel diritto.it*, fasc. n. 3 del 2018, p. 33.

<sup>11</sup> Sulla modellistica vedi L. PEGORARO, *Tribunales constitucionales y revisión de la Constitución*, in *Revista De Las Cortes Generales* 1999, p. 7 e ss. e S. BALDIN, *Le "altre" funzioni delle corti costituzionali Modelli europei e recezioni con particolare riferimento all'Est europeo*, Trieste, 2000, p. 117 e ss.

Per quanto riguarda il secondo profilo, la dottrina ha da subito ritenuto, in via maggioritaria, che l'operazione compiuta sul *Rosatellum* (divenuto, gloriosamente *Rosatellum-Ter*), sulla base dei due interventi normativi del 2019 e del 2020, abbia determinato una amplificazione dei profili di incostituzionalità preesistenti, proprio a causa del mantenimento del meccanismo di funzionamento, già in sé problematico nel suo assetto originario, ora rapportato ad un numero inferiore di parlamentari. Sono stati così posti in evidenza alcuni profili, quali un più elevato effetto implicito di sbarramento a danno delle forze minori prima in grado di accedere alla rappresentanza<sup>12</sup>, l'aumento dell'effetto distorsivo del voto unico e la perduranza degli effetti di slittamento dei voti verso altre circoscrizioni rispetto a quelle originarie per esigenze di incapienza delle liste<sup>13</sup>.

3. Come è stato giustamente osservato, la soluzione del *Rosatellum-Ter*, che ha avuto la funzione di scongiurare gravi disfunzioni di livello strutturale dell'ordito costituzionale, non può, tuttavia, rappresentare, anche per le ragioni sopra esposte, che una soluzione transitoria, essendo necessaria una revisione complessiva della legge elettorale che tenga conto proprio degli effetti che la riduzione del numero dei parlamentari ha determinato, soprattutto sul rapporto tra rappresentanza e territorio<sup>14</sup>.

Le ipotesi messe sul tappeto in sede parlamentare sono partite dal ben noto disegno di legge di cui il primo firmatario è l'On.le Brescia<sup>15</sup>, che propone un modello proporzionale, caratterizzato da circoscrizioni e collegi esclusivamente plurinomiali, con soglia di sbarramento al 5% alla Camera e al 15% a livello regionale per il Senato. È stato inserito un "diritto di tribuna" per le forze politiche sottosoglia, che abbiano ottenuto alla Camera almeno tre quozienti in almeno due regioni ed al Senato almeno un quoziente in ogni circoscrizione regionale. Anche per tale progetto di legge, peraltro allo stato già accantonato, sono stati messi in luce quei profili di incostituzionalità che possiamo dire, secondo quanto sopra si è ricostruito, sono il frutto di un vizio antico della classe politica, ancora una volta accentrati sul sistema delle liste bloccate, ora aumentate fino ad otto candidati e dal sistema delle pluricandidature, che permetterebbero di candidarsi fino a cinque collegi plurinomiali, consentendo, come già si

<sup>12</sup> Vedi ancora F. LANCHESTER, *Audizione...* cit., p. 9; F. BIONDI, *Riduzione del numero dei parlamentari, legge elettorale e garanzia della rappresentanza politica: la difficile quadratura del cerchio*, in *Studium Iuris* fasc. n. 4 del 2020, p. 8; A. MAZZOLA, *La parziale neutralità della L. n. 51 del 2019*, in *Federalismi.it*, fasc. n. 22 del 2020, p. 206 e ss.

<sup>13</sup> I. TANTULLI, *La legge 27 maggio 2020 n. 51: una normativa elettorale applicabile indipendentemente dal numero dei parlamentari. Soluzioni nuove, problemi antichi*, in Osservatorio AIC fasc. n. 5 del 2019, p. 138 e G. TARLI BARBIERI, *Riduzione del numero dei parlamentari e geografia elettorale*, in *Forum Quaderni costituzionali*, fasc. n. 3 del 2020, p. 216 e ss.

<sup>14</sup> Vedi già M. VOLPI, *La riduzione del numero dei parlamentari ed il futuro della rappresentanza*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. n. 1 del 2020, p. 65. e R. TARCHI, *Prefazione* al Fasc. spec. N. 1/2021 di *Consulta online, Il seguito del referendum sul "taglio dei parlamentari". Riflessioni in chiave comparata*, p. 10.

<sup>15</sup> AC 2329. Vedi, anche con caratteristiche simili, il p.d.l. A.C. 2352, c.d. *Democratellum*, basato su collegi di dimensioni ridotte.

rilevava più sopra, di cercare di assicurare comunque l'elezione degli esponenti di primo piano dei partiti<sup>16</sup>.

Si è manifestato, d'altro canto, anche un filone neomaggioritario, che si è, dapprima, espresso con l'ipotesi di ripristino del c.d. *Mattarellum*<sup>17</sup> e, con un'operazione inversa rispetto al p.d.l. Brescia, mediante una valorizzazione della componente uninominale del *Rosatellum*<sup>18</sup>. Una seconda fase è stata rappresentata dal tentativo di trasformare in via referendaria, nella necessaria modalità manipolativa, la legge n. 165 del 2017 in un modello interamente maggioritario, bocciato dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 10 del 2020 per "eccessiva manipolatività": Da ultimo si è avuta notizia di un non ancora definito sistema a doppio turno, con soglia per la vittoria al primo turno del 40% dei votanti ed un secondo turno cui accedono le due coalizioni (o i due partiti) meglio piazzati al primo turno, con un "premio" alla coalizione (o partito) vincente fino al 55% dei seggi presenti in Parlamento<sup>19</sup>.

4. A conclusione di queste note, che hanno inteso ricostruire in sintesi e porre in rilievo l'ancora perdurante assetto schizofrenico ed instabile della nostra legislazione elettorale, ritornano in mente le fondamentali riflessioni di Costantino Mortati nel volume sulle forme di governo del 1973<sup>20</sup>, nel quale ricordava come la scelta razionale tra sistemi maggioritari e proporzionali non può essere effettuata sulla base di opzioni ideologiche o fideistiche, ma occorre tenere conto delle caratteristiche del sostrato sociale (omogeneo o eterogeneo) nell'ambito del quale il sistema elettorale stesso è chiamato ad agire.

Tale insegnamento dovrebbe guidare qualsiasi scelta voglia farsi per un, comunque imprescindibile, nuovo intervento sul sistema elettorale in senso stretto (fermi restando le necessarie integrazioni della legislazione elettorale di contorno e gli interventi sulla regolamentazione dei partiti sul piano della trasparenza, democraticità interna e previsione di elezioni primarie per le candidature). Il quadro attuale vede, invece, una situazione -non particolarmente rassicurante e ben distante dallo spirito della visione mortatiana- caratterizzata ancora dalla pervicace volontà delle forze politiche di non abbandonare l'atteggiamento puramente tattico sulla materia elettorale, costruito sulla volontà di attuare la perpetuità delle proprie rendite di posizione e caratterizzata da un ormai pluriennale distacco dalla fondamentale funzione di raccordo con la società civile per raccoglierne e razionalizzare la domanda politica ex art. 49 Cost.

È in tale prospettiva che ogni volta riemergono, in ogni proposta di riforma, i marchingegni "partitocratici" sopra descritti (e stigmatizzati in sede dottrina alla stregua del quadro di

<sup>16</sup> Vedi ancora F.A. SANTULLI, *La proposta di modifica del sistema elettorale...* cit., p. 88 e ss e G. AZZARITI, *La modifica del sistema elettorale secondo la proposta di legge dell'attuale maggioranza*, in *Consulta online, Liber Amicorum* per Pasquale Costanzo, 8 giugno 2020.

<sup>17</sup> AC 2346.

<sup>18</sup> AC 2589.

<sup>19</sup> Vedi C. FUSANI, *Doppio turno con premio e coalizioni, Letta prepara la legge elettorale per il ritorno alle urne*, in *Il Riformista*, 3 Aprile 2021.

<sup>20</sup> C. MORTATI, *Le forme di governo. Lezioni*, Padova 1973.

referimenti fissati dalla Corte costituzionale). Solo una profonda palingenesi istituzionale e sociale potrebbe forse consentire l'uscita da quello che sembra un vicolo cieco. Le condizioni per tale palingenesi sussistono, in genere, dopo i grandi eventi traumatici e questo, senza retorica, è ben noto che è avvenuto in Italia negli anni successivi alla fine della seconda guerra mondiale. La pandemia globale sarà in grado di creare, fuori dai suoi effetti perversi, questo spirito nuovo nella (ri)costruzione degli attrezzi fondamentali della democrazia?