

# L'eredità della legge Acerbo nel dibattito politico repubblicano sulle riforme elettorali Dalla Commissione Forti al Rosatellum

di Vera Capperucci\*

## **Abstract**

Il saggio analizza l'evoluzione del dibattito sulle riforme elettorali nella Repubblica italiana, evidenziando la persistente influenza della memoria della legge Acerbo del 1923. Attraverso un'analisi diacronica che va dalla Commissione Forti al Rosatellum del 2017, il lavoro dimostra come il ricorso alla legge elettorale sia stato sistematicamente utilizzato come strumento per affrontare le crisi di governabilità, di legittimazione partitica e di efficienza parlamentare.

## **The legacy of the Acerbo law in the republican political debate on electoral reforms**

The essay examines the evolution of the electoral reform debate in the Italian Republic, highlighting the enduring influence of the memory of the 1923 Acerbo law. Through a diachronic analysis from the Forti Commission to the 2017 Rosatellum, the paper shows how electoral law has consistently been employed as a tool to address issues of governability, party legitimacy, and parliamentary effectiveness.

**Parole chiave:** elezioni, legge Acerbo, proporzionale, maggioritario, memoria storica.

**Keywords:** elections, Acerbo law, proportional system, majoritarian system, historical memory.

## **1. Tendenze, ricorrenze e persistenze**

Il peso che la memoria della legge Acerbo avrebbe avuto nel dibattito repubblicano sulle leggi elettorali obbliga a una premessa metodo-

\* Luiss Guido Carli di Roma.

logica, strettamente connessa con il riferimento a un arco temporale di analisi lungo e tutt'altro che lineare.

Al di là delle fasi e delle diverse dinamiche che avrebbero segnato ciascuna delle stagioni di quella storia politica e istituzionale, evidenziando elementi di profonda discontinuità tanto sul piano interno quanto su quello internazionale, è possibile individuare alcuni fili conduttori che permettono di ricondurre il tema delle riforme elettorali a una serie di dinamiche destinate, nel corso del tempo, a riproporsi pur a fronte della pluralità dei contesti in cui quel nodo sarebbe divenuto centrale nel dibattito politico italiano.

La prima è certamente riconducibile all'abitudine a ricorrere alla legge elettorale come a uno strumento di stabilizzazione del sistema politico<sup>1</sup>. Se la scelta di prevedere un sistema proporzionale per il Parlamento repubblicano rifletteva la volontà di evitare il ripetersi dell'esperienza fascista e di predisporre uno strumento capace di riflettere sul piano istituzionale un alto livello di pluralismo partitico, la necessità che ne derivava di dare vita a governi coalizionali, in assenza di meccanismi di razionalizzazione della forma di governo parlamentare, imponeva la ricerca di correttivi attraverso i quali garantire la stabilità e l'efficacia dell'azione degli esecutivi. In questa direzione, la legge elettorale diventava la soluzione per raggiungere due obiettivi: da un lato, garantire la rappresentatività, dall'altro, rendere il modello di rappresentanza plurale compatibile con le esigenze della governabilità. Basterà ricordare le ragioni che avrebbero indotto ad adottare il proporzionale per l'elezione delle Assemblee legislative, o ancora l'introduzione del premio di maggioranza nel 1953; o ancora, le leggi 276 e 277 dell'agosto del 1993 che, con la previsione del sistema "temperato", avrebbero favorito il passaggio a un assetto bipolare del sistema, garantendo e agevolando l'alternanza delle forze al governo e contenendo l'instabilità derivata da obblighi coalizionali successivi alle elezioni.

La seconda ricorrenza è legata alla abitudine trasversale a pensare alla legge elettorale come a un correttivo della delegittimazione delle forze politiche. È, almeno in parte e non a caso, quanto avvenuto proprio con la riforma del 1993: il passaggio a un modello "misto" non ser-

<sup>1</sup> Cfr. tra gli altri C. De Fiore (a cura di), *Rappresentanza politica e legge elettorale*, Giappichelli, Torino 2009; R. D'Alimonte, C. Fusaro (a cura di), *La legislazione elettorale italiana*, il Mulino, Bologna 2008; A. Racca, *I sistemi elettorali sotto la lente costituzionale*, Edizioni LediPublishing, Milano 2018.

viva solo a superare l'instabilità, ma soprattutto a creare le condizioni per legittimare nuovi attori politici e ridurre l'eccessiva frammentazione partitica. È, e in maniera ancora più esplicita, il caso del referendum abrogativo della preferenza plurima del giugno 1991, cui si sarebbe ricorso proprio nel tentativo di rispondere alla crisi dei partiti investiti dalla stagione degli scandali e avviare un percorso di riforma e di modernizzazione del sistema che recepisce quella crescente richiesta di trasparenza e di maggiore efficienza politica proveniente dall'opinione pubblica. Un discorso analogo potrebbe essere fatto anche per le successive modifiche del 2005, con l'approvazione della legge Calderoli, o della legge n. 52 proposta dal governo Renzi nel 2015<sup>2</sup>.

Il terzo elemento che segna nel lungo periodo il dibattito sulle riforme investe, invece, il più complesso rapporto tra sistemi elettorali e forma di governo parlamentare: vale a dire il ricorso alla legge elettorale come strumento per intervenire sulle disfunzioni del parlamentarismo e conferire stabilità all'azione del governo<sup>3</sup>. In questa direzione sarebbero esplicitamente andate le già richiamate riforme del 1953, del 1993, del 2015 e la legge n. 165 del novembre del 2017, il cosiddetto Rosatellum bis, approvata a seguito della bocciatura referendaria della riforma costituzionale Renzi e della pronuncia della Corte costituzionale sul ballottaggio previsto dall'Italicum.

## **2. Lo spettro del maggioritario e la “necessaria” scelta del proporzionale**

Come noto, la fase della transizione dal fascismo alla democrazia avrebbe rappresentato il momento in cui questa “memoria” avrebbe inciso in maniera significativa sulla costruzione del nuovo assetto istituzionale e sulla scelta delle “regole del gioco”. La prossimità con la fine del ventennio non aveva, infatti, ancora creato le condizioni affinché la testimonianza si trasformasse in ricordo, come dimostrava l'iter normativo che avrebbe portato all'approvazione della legge elettorale per l'Assemblea costituente prima, a quella per le Assemblee ordinarie poi.

<sup>2</sup> Aa.Vv., *Crisi della democrazia italiana: riforma o innovazione?*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2013; P. Ignazi, *I partiti in Italia dal 1945 al 2018*, il Mulino, Bologna 2018.

<sup>3</sup> G. Pasquino, *Partiti, istituzioni, democrazie*, il Mulino, Bologna 2014; A. Baldassarre, G. Pasquino (a cura di), *Il sistema politico italiano*, Laterza, Roma-Bari 1985; S. Gambino, *Leggi elettorali e forme di governo*, in «Politica del diritto», n. 3, 2004, pp. 409-452.

Spettava alla Commissione di studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato, istituita presso il ministero per la Costituente<sup>4</sup>, e alla Consulta nazionale il compito di definire i criteri di elezione della Costituente.

In sede di Commissione Forti il nodo sarebbe stato dibattuto in un quadro segnato dalla mancata definizione delle prerogative attribuite a quella Assemblea e, soprattutto, dall'ampiezza dei suoi poteri<sup>5</sup>. D'altronde, l'unico riferimento normativo in vigore era rappresentato dal decreto legislativo luogotenenziale del 25 giugno del 1944, n. 151, che assegnava «ad una Assemblea costituente, eletta a suffragio universale, il compito di deliberare la nuova Costituzione dello Stato»<sup>6</sup>. Nella Relazione finale, presentata il 30 maggio del 1946 nella forma di raccolta di interventi e conclusioni cui le Sottocommissioni erano arrivate, emergevano i due grandi snodi intorno ai quali il confronto sulla legge elettorale si era articolato: la scelta tra il sistema maggioritario e il sistema proporzionale e il carattere “speciale”, vale a dire non ordinario, dell'Assemblea costituente. Il testo costituiva non soltanto una sintesi delle diverse posizioni emerse, ma una precisa scelta politica. Era, innanzitutto, la natura stessa della Costituente a escludere il ricorso al maggioritario uninominale, «che non risponde alle esigenze di una Assemblea straordinaria, con eccezionali poteri temporanei»; era la natura stessa della Costituente a rendere necessaria «la rappresentanza di tutte le forze politiche efficienti»; era, infine, la natura stessa della Costituente a indurre ad adottare il proporzionale, poiché: «Qualsiasi sistema maggioritario, uninominale o plurinominale, non condurrebbe a una rappresentanza espressiva della volontà collettiva»<sup>7</sup>.

La Commissione fissava, così, i paletti all'interno dei quali, nel clima della transizione, il discorso sui modelli elettorali doveva essere contenuto: con il maggioritario la nuova Costituzione dello Stato sarebbe stata imposta da una maggioranza. Non restava, dunque, che optare per il sistema proporzionale.

<sup>4</sup> Fondazione Pietro Nenni, *Il Ministero per la Costituente: l'elaborazione dei principi della carta costituzionale*, La Nuova Italia, Firenze 1995.

<sup>5</sup> G. D'Alessio (a cura di), *Alle origini della Costituzione italiana: i lavori preparatori della Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato (1945-1946)*, il Mulino, Bologna 1979.

<sup>6</sup> Per il testo del decreto si rimanda a: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/1961/04/01/061Co-014/s1>.

<sup>7</sup> Ministero per la Costituente, *Relazione della Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato all'Assemblea costituente*, Failli, Roma 1946.

Era dentro questo perimetro che si muoveva anche il lavoro della Consulta nazionale<sup>8</sup>. L'esame della legge elettorale, preceduto dalle dichiarazioni del presidente del Consiglio, De Gasperi<sup>9</sup>, entrava nel vivo del dibattito a partire dal mese di febbraio del 1946. Sul modello da adottare emergevano, come noto, posizioni contrastanti che investivano piani diversi: il rapporto tra eletti ed elettori; il ruolo e i poteri della Assemblea costituente; l'idea di rappresentanza e, di conseguenza, il confronto con le misure per garantire la governabilità del sistema; il rapporto con le stagioni precedenti della storia politica italiana. Su quest'ultimo punto vale la pena sottolineare un aspetto di un certo interesse rispetto al rapporto tra memoria del passato e previsione di un ordine futuro. Dall'analisi dei dibattiti emerge, infatti, in maniera piuttosto evidente come il rapporto con il passato spingesse, almeno sotto il profilo costituzionale ed elettorale, a fare i conti più con il triennio 1919-1921 che non con il ventennio fascista: lo si evince dai frequenti richiami alla "responsabilità" della proporzionale nell'aver favorito l'avvento del regime, o, al contrario, nel rimando a quel sistema come modello da riproporre e dal quale ripartire per la ricostruzione. Non a caso riferimento di ogni più specifica valutazione era, nuovamente, il confronto tra sistema uninominale e sistema proporzionale sul quale, all'interno della Consulta, venivano a delinearci almeno tre posizioni diverse.

In difesa dell'uninominale si schierava un fronte piuttosto composito: tra gli altri, Rubilli, Nasi, Boeri, Lucifero, Philipson<sup>10</sup>. Gli interventi più fermi restavano, come noto, quelli di Luigi Einaudi che dichiarava la propria «ripugnanza» per la proporzionale argomentandola sulla base di due ordini di considerazioni: in primo luogo, la convinzione che il Parlamento dovesse restare un luogo di mediazione e di "persuasione libera", rivolgendo una neppure troppo velata critica a qualsiasi ipotesi di introduzione del mandato imperativo. In secondo luogo, la ferma opposizione all'assunto che nell'Assemblea costituente dovessero trovare rappresentanza "tutte le idee": al contrario, «Tra le tante idee che esisto-

<sup>8</sup> Per una contestualizzazione più ampia dei lavori della Consulta nazionale, cfr. E. Landoni, *Un ponte tra vecchia e nuova Italia. La Consulta nazionale (1945-1946)*, Rubbettino, Soveria mannelli 2022.

<sup>9</sup> Cfr. l'intervento di De Gasperi nella seduta del 21 gennaio 1946, in Senato della Repubblica, *Atti della Consulta Nazionale, Assemblea plenaria* (d'ora in avanti Cn, Ap), 21 gennaio 1946, pp. 431-440.

<sup>10</sup> Cfr. il dibattito che si apriva sulla legge elettorale per l'Assemblea costituente a partire dalla seduta dell'11 febbraio del 1946, in Cn, Ap, cit., pp. 541 ss.

no, solo alcune meritano [...] quelle che hanno un valore permanente [...] non quelle che rappresentano interessi particolari, neppure quelle che dicono di rappresentare l'avvenire, perché il vento porta via le idee dottrinarie»<sup>11</sup>. La proporzionale, dunque, andava rifiutata per le conseguenze che ne sarebbero derivate sul piano istituzionale e politico: essa avrebbe aggravato la moltiplicazione dei partiti e irrigidito la dialettica politica, dunque anche la ricerca di forme di mediazione e di sintesi; avrebbe favorito il trionfo delle minoranze, rendendo deboli le maggioranze parlamentari; soprattutto avrebbe reso impossibile la formazione di governi stabili, con un riferimento esplicito al tragico esito della stagione liberale italiana, o al definitivo collasso della Repubblica di Weimar.

A favore della proporzionale, al contrario, intervenivano i rappresentanti dei partiti di massa, con argomentazioni che se da un lato richiamavano il pronunciamento della Commissione Forti, dall'altro sottolineavano il nesso tra proporzionalismo e pluralismo politico-partitico. Sul primo aspetto è sufficiente richiamare, a titolo esemplificativo, l'intervento di Umberto Merlin. Nella seduta del 12 febbraio del 1946, il consultore democristiano ribadiva la scelta del proporzionale in quanto unico sistema in grado di garantire la piena rappresentatività dell'Assemblea e consentire che tutto il Paese potesse riconoscersi nelle leggi varate e, dunque, rispettarle. Ed era proprio l'esperienza del fascismo a indicare quella direzione. A quanti si opponevano alla proporzionale ritenendola l'anticamera del regime, Merlin replicava che quella opposizione recuperava gli stessi argomenti che aveva usato Mussolini «che si era stagiato contro la proporzionale perché odiava i partiti»: la proporzionale era uno strumento per combattere gli egoismi e i personalismi, mentre attribuire a essa la responsabilità dell'avvento del regime «era un modo per far diventare colpevoli le vittime»<sup>12</sup>. Il secondo aspetto si delineava con chiarezza nell'intervento di Terracini nella seduta del 13 febbraio del 1946. La difesa della proporzionale poggiava su almeno tre assunti: la necessità di dare vita a una Assemblea capace di soddisfare le attese delle masse popolari; l'importanza di rifiutare sistemi che privassero le minoranze della loro efficacia politica; infine, l'accortezza di evitare scelte destinate a tradursi nella formazione di governi «sordi» alle istanze della società civile. Da queste premesse, Terracini derivava la te-

<sup>11</sup> Cfr. l'intervento di Einaudi, in Cn, Ap, 11 febbraio 1946, pp. 567-574.

<sup>12</sup> Cfr. l'intervento di Merlin, in Cn, Ap, cit., 12 febbraio 1946, pp. 595-602.

si centrale del suo discorso. Se i partiti erano gli strumenti di organizzazione della vita politica e se essi rappresentavano la vera garanzia di ogni sistema democratico, non si poteva che guardare con sospetto a qualsiasi riproposizione dell'uninomiale, «che ha preconstituito il terreno su cui la maledizione del fascismo ha potuto raccogliere e seminare»<sup>13</sup>. Con esplicito riferimento alle responsabilità della legge Acerbo nell'avvento e nel consolidamento del regime.

Nel dibattito in sede di Consulta, come noto, emergevano anche posizioni “compromissorie”, come quella di Omodeo, di Nitti o di Grassi che sottolineavano come non fosse opportuno insistere troppo sulle leggi elettorali, perché incapaci di modificare la volontà popolare, e fosse invece doveroso cercare soluzioni che, nella cornice dei sistemi parlamentari ad alto livello di frazionamento partitico, garantissero la formazione di maggioranze solide<sup>14</sup>. Nella seduta del 23 febbraio del 1946, il presidente Sforza metteva in votazione a scrutinio segreto il complesso della norma che veniva approvata con 178 voti a favore e 84 contrari<sup>15</sup>. L'eccezionalità dei compiti dell'Assemblea, l'esigenza di garantire una rappresentanza plurale, il riconoscimento del ruolo dei partiti indirizzavano in definitiva verso una scelta che appariva “necessaria” perché capace di segnare una discontinuità rispetto al passato e di recepire i principi su cui il nuovo ordine doveva essere costruito.

Quel pronunciamento della Consulta avrebbe trovato una prima sistemazione normativa nel testo del decreto legislativo luogotenenziale del 10 marzo del 1946, n. 74, in cui venivano fissate le regole per l'elezione dell'Assemblea costituente: sistema proporzionale con voto diretto, libero e segreto, scrutinio di lista, metodo del quoziente e calcolo dei resti sulla base del collegio unico nazionale. Concludeva l'iter di legge il decreto legislativo luogotenenziale del 16 marzo del 1946, n. 98, la “seconda Costituzione provvisoria”, che non soltanto sottraeva alla Costituente la decisione sulla forma di Stato, demandandola al referendum istituzionale, ma prevedeva l'elezione del capo provvisorio dello Stato, fissava la delega legislativa per il governo, definiva i termini per la dura-

<sup>13</sup> Cfr. l'intervento di Terracini, in Cn, Ap, cit., 13 febbraio 1946, pp. 650-658.

<sup>14</sup> Cfr. gli interventi nel dibattito che si apriva dalla seduta dell'11 febbraio del 1946, in Cn, Ap, pp. 541 ss.

<sup>15</sup> Cn, Ap, cit., 23 febbraio 1946, p. 938.

ta dei lavori della Costituente, riservava alla Costituente la ratifica delle leggi relative ai trattati internazionali e alle materie elettorali<sup>16</sup>.

Se queste erano le posizioni politiche in merito alle regole che avrebbero dovuto determinare la formazione della Assemblea straordinaria, il dibattito che avrebbe accompagnato la scelta del sistema elettorale per le Assemblee legislative ordinarie si sarebbe mosso in sostanziale continuità con le linee tracciate in precedenza. L'esame dei lavori della Costituente mostra infatti, nel complesso, come la volontà di mantenere il proporzionale fosse ancora una volta riconducibile non soltanto alla ricerca di quegli "storici compromessi", di cui avrebbe parlato il presidente Ruini, ma al modo stesso in cui affrontare il nodo della riorganizzazione dello Stato a partire da un'idea di democrazia rappresentativa, o delegata, da porre a fondamento del nuovo ordine istituzionale che evitasse il riporsi del rischio autoritario<sup>17</sup>.

Scelta del modello di democrazia che poggiava, dunque, su almeno tre assi. In primo luogo, la preferenza accordata già nelle riunioni preliminari della Commissione dei 75 e delle Sottocommissioni alla forma di governo parlamentare. Proprio la recente esperienza fascista induceva a scartare qualsiasi soluzione orientata a favorire forme di concentrazione o di esercizio monocratico del potere, certo non tacendo la necessità di prevenire le possibili disfunzioni del sistema parlamentare attraverso correttivi che contemperassero parlamentarismo e governabilità. In secondo luogo, la volontà condivisa in maniera piuttosto trasversale dalle diverse forze politiche di porre a fondamento della Costituzione la pluralità nella quale il popolo si articola e, di conseguenza, la sua traduzione sul piano politico. Infine, il riconoscimento del contributo determinante che i partiti avevano dato alla lotta contro il regime e la conseguente centralità che ne sarebbe derivata tanto sul piano della Costituzione formale, quanto su quello della Costituzione materiale. Se, dunque, la democrazia italiana realizzava, attraverso la forma parlamenta-

<sup>16</sup> Per un inquadramento del percorso costituente anche in un'ottica comparata, cfr. S. Guerrieri, *Costituzioni allo specchio. La rinascita democratica in Francia e in Italia dopo la liberazione*, il Mulino, Bologna 2021; D. Novacco, *L'officina della Costituzione italiana 1943-1948*, Feltrinelli, Milano 2000; F. Bonini, *Storia costituzionale della Repubblica*, Carocci, Roma 2007.

<sup>17</sup> Cfr., tra gli altri, E. Cheli (a cura di), *La fondazione della Repubblica: dalla Costituzione provvisoria all'Assemblea Costituente*, il Mulino, Bologna 1979; U. De Siervo (a cura di), *Verso la nuova Costituzione*, il Mulino, Bologna 1980; G. Bernardini, M. Cau, G. D'Ottavio, C. Nubola (a cura di), *L'età costituente. Italia: 1945-1948*, il Mulino Bologna, 2017; L. Paladin, *Per una storia costituzionale dell'Italia repubblicana*, il Mulino Bologna, 2004.

re, il suo carattere di democrazia, e se la centralità dei partiti garantiva la più efficace espressione della sovranità popolare, l'unico sistema elettorale in grado di soddisfare entrambe le condizioni non poteva che essere la proporzionale, anche a fronte del rischio di instabilità dovuto al conseguente carattere coalizionale dei governi. D'altronde riflessi significativi di questa logica sarebbero emersi nella discussione che investiva diversi aspetti dell'organizzazione dello Stato: nel dibattito sul rapporto tra monocameralismo e bicameralismo; sulle funzioni e sui limiti del presidente del Consiglio dei Ministri; o, ancora, sulla composizione e sui poteri del Consiglio dei ministri. Certo, nel corso dei lavori dell'Assemblea costituente non sarebbero mancate voci dissonanti, tra le quali quella di Einaudi che recuperava le posizioni già espresse in sede di Consulta, collegandole a una più ampia riflessione sul nodo della sovranità dello Stato, del rapporto tra potere e popolo, del discrimine tra democrazia e giacobinismo: si trattava, tuttavia, di posizioni destinate a restare marginali rispetto all'accordo su quelle prevalenti. In questa cornice forse l'unico tentativo reale di limitare il rapporto tra democrazia, pluralismo, centralità dei partiti e sistema proporzionale sarebbe emerso in occasione della discussione sulla legge elettorale per la seconda Camera. Tentativo, come noto, destinato a rivelarsi fallimentare negli esiti grazie a quell'accordo tra democristiani e comunisti che avrebbe, di fatto, reso non funzionale il sistema del collegio uninominale proposto da Nitti, scartando tanto il modello inglese quanto il ballottaggio della stagione liberale e fissando un irraggiungibile quorum del 65 per cento.

Insomma, nel quadro della transizione la direzione di marcia appariva tracciata dentro un perimetro ben delimitato, segnato dalla intenzione di garantire il protagonismo dei nuovi attori politici e prendere le distanze dalla testimonianza di un passato ancora troppo recente.

### **3. Inversioni di rotta: la riforma elettorale del 1953**

Al tentativo di invertire la logica proporzionalistica che aveva segnato la costruzione dell'assetto repubblicano avrebbe risposto la legge elettorale n. 148, approvata con non poche difficoltà il 31 marzo del 1953. Tentativo che nasceva con l'intenzione, esplicitata dallo stesso De Gasperi nelle fasi preparatorie dell'*iter* normativo, di garantire una maggiore funzionalità al Parlamento, assicurare una maggiore stabilità ed efficienza all'azione di governo, difendere le libere istituzioni democra-

tiche contro la minaccia rappresentata dalla crescita degli “opposti estremismi”. A fare da sfondo a quella modifica, e a spiegarne la *ratio*, erano le trasformazioni avvenute nel corso della prima legislatura tanto nel quadro politico interno, quanto in quello esterno: se la sempre più marcata polarizzazione delle relazioni internazionali aveva irrigidito il rapporto tra i blocchi, facendo paventare il rischio di un nuovo conflitto mondiale, i risultati delle amministrative del biennio 1951-1952 alimentavano il timore di una deriva *weimariana* della democrazia italiana, mentre la sempre più evidente frammentazione della rappresentanza mostrava i limiti di un parlamentarismo non razionalizzato, rendendo instabile l'azione di governi coalizionali<sup>18</sup>. Lo strumento cui ricorrere per introdurre un correttivo al sistema diventava, dunque, la modifica della legge elettorale: superare il rigido proporzionalismo, attribuendo un premio di maggioranza alla lista o al gruppo di liste che avesse superato il 50 per cento più uno dei voti validi.

Non è questa la sede per soffermarsi sul lungo e complesso dibattito che avrebbe accompagnato la definizione della norma e condotto alla sua successiva approvazione<sup>19</sup>. Vale la pena, tuttavia, ricordare almeno due aspetti. Il primo, che quella modifica sarebbe stata preceduta dall'introduzione di una riforma per l'elezione dei Consigli comunali e provinciali che, sebbene fuori da un disegno costituzionale di più ampio respiro, introduceva per la prima volta un richiamo ai modelli di “democrazia maggioritaria”<sup>20</sup> grazie al meccanismo dell'apparentamento previsto per i comuni superiori ai 10.000 abitanti e al sistema misto per le province. Il secondo, che per l'approvazione della riforma il governo avrebbe scelto di ricorrere allo strumento della fiducia in entrambi i rami

<sup>18</sup> Per una ricostruzione di questi aspetti, interni e internazionali, si vedano: M. Del Pero, *L'alleato scomodo. Gli Usa e la Dc negli anni del centrismo (1948-1955)*, Carocci, Roma 2001; G. Formigoni, *Storia d'Italia nella guerra fredda (1943-1978)*, il Mulino, Bologna 2016; A. D'Angelo, *De Gasperi, le destre e l'«operazione Sturzo». Voto amministrativo del 1951 e progetti di riforma elettorale*, Studium, Roma 2002; F. Malgeri, *La stagione del centrismo. Politica e società nell'Italia del secondo dopoguerra*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2002.

<sup>19</sup> Per una ricostruzione dettagliata di entrambi gli aspetti, cfr. G. Quagliariello, *La legge elettorale del 1953*, il Mulino, Bologna 2003; M.S. Piretti, *La legge truffa. Il fallimento dell'ingegneria politica*, il Mulino, Bologna 2003; P.L. Ballini, «L'arma della scheda». *Alle origini della legge elettorale del 1993*, in «Ventunesimo Secolo. Rivista di studi sulle transizioni», n. 5, 2004, pp. 159-219.

<sup>20</sup> Sulle riforme elettorali per le amministrative, cfr. tra gli altri A. Agosta, *La formazione degli ordinamenti elettorali regionali e locali nel sistema politico italiano*, in G. Riccamboni (a cura di), *Cittadini e rappresentanza in Europa. I sistemi elettorali nelle regioni e nei comuni*, Franco Angeli, Milano 1992, pp. 115-192; D. Possanzini, *L'elaborazione della cosiddetta «legge truffa» e le elezioni del 1953*, in «Quaderni dell'Osservatorio Elettorale», n. 46, 2001, pp. 49-93.

del Parlamento. Si trattava di una decisione conseguente alle aspre contrapposizioni che l'introduzione del meccanismo maggioritario avrebbe suscitato in sede parlamentare, fondate su un duplice ordine di ragioni. Quanti si opponevano alla modifica, infatti, da una parte ritenevano che il premio avrebbe compromesso il perfetto equilibrio su cui era stato costruito il rapporto tra parlamentarismo, partiti e proporzionalismo; dall'altra sottolineavano come il premio, al di là della sua consistenza, evocasse in maniera esplicita proprio il precedente storico della legge Acerbo.

Mentre, dunque, nelle fasi precedenti il confronto con il passato aveva rimandato alla stagione giolittiana o, eventualmente, al 1919, nella nuova cornice il riferimento diventava proprio il 1923. E scarso rilievo assumeva l'entità del premio: il fatto stesso che fosse previsto, alterando il principio della "equità del voto", era sufficiente ad additare il governo con l'appellativo di "fascista". Pochi cenni al dibattito parlamentare bastano a dare conto di questa evoluzione. A partire dalla relazione di Luzzatto, che interveniva alla Camera a nome delle opposizioni: era necessario opporsi alla nuova riforma elettorale per le stesse ragioni per le quali ci si era opposti nel 1923 alla legge Acerbo, ribadendo il danno che essa aveva apportato alla vita democratica del Paese. Il premio, per sua stessa natura, avrebbe intaccato la centralità dei partiti e qualsiasi modifica della proporzionale avrebbe implicato un arretramento sulla via della costruzione e del consolidamento dell'ordine democratico<sup>21</sup>. Sulla stessa linea muoveva anche Togliatti che, con toni polemic, collegava la riforma a una interpretazione estensiva dell'art. 49 della Costituzione, insistendo sul ruolo centrale dei partiti nel rendere effettivo il dettato costituzionale e sottolineando la contrapposizione tra il «Parlamento della proporzionale», inteso come luogo di partecipazione, di discussione, di compensazione, e il «Parlamento del maggioritario», diviso in "curie" secondo un criterio meramente politico<sup>22</sup>. Contro la riforma interveniva anche, a nome delle destre, Almirante<sup>23</sup>: il principio proporzionale doveva essere considerato alla base dell'impianto costituzionale; qualsiasi cambiamento non poteva, di conseguenza, esse-

<sup>21</sup> Cfr. l'intervento di Luzzatto alla Camera dei deputati nella seduta pomeridiana dell'8 dicembre 1952, in Camera dei Deputati, Atti parlamentari, *Discussioni*, pp. 43388-43395.

<sup>22</sup> Cfr. l'intervento di Togliatti alla Camera dei deputati nella seduta antimeridiana dell'8 dicembre 1952, in Camera dei Deputati, Atti parlamentari, *Discussioni*, pp. 43323 ss.

<sup>23</sup> Cfr. l'intervento di Almirante alla Camera dei deputati nella seduta pomeridiana del 7 dicembre 1952, in Camera dei Deputati, Atti parlamentari, *Discussioni*, pp. 43316-43319.

re derubricato ad una semplice sostituzione del metodo elettorale, ma andava inteso come una riforma complessiva del sistema. Nelle difficili giornate che accompagnavano la discussione sulla riforma nell'aula del Senato, era Pertini a chiamare direttamente in causa il precedente della legge Acerbo, rivolgendo un monito a quanti apparivano reticenti a fare fronte comune contro quella modifica: «Per cui domani il Governo potrà dire quello che in ultima analisi, e con altre parole, disse a suo tempo l'onorevole Acerbo: Perché non mi avete fermato su questa strada che consideravate una strada che portava contro la Costituzione e la democrazia?»<sup>24</sup>. Nonostante i tentativi di bloccare l'approvazione della legge, portati avanti attraverso il massiccio ricorso alla pratica dell'ostruzionismo, o mobilitando le piazze contro il governo con l'accusa di puntare a sovvertire l'ordine democratico, il provvedimento sarebbe passato alla Camera il 14 gennaio e al Senato il 29 marzo, al termine di una seduta fiume nella celebre "domenica delle palme". L'esito delle elezioni politiche del giugno 1953, con il mancato scatto del premio di maggioranza, avrebbe tracciato il percorso del definitivo ritorno al proporzionale, sancito, dopo alcuni interventi normativi transitori, dalla legge n. 361 del 1957 per la Camera dei deputati, dalla legge n. 68 del 1958 per il Senato della Repubblica. L'intero *iter* di quella norma, insomma, mostrava come qualsiasi ipotesi di correggere il sistema in senso maggioritario avrebbe rotto l'equilibrio tra parlamentarismo, partiti e logiche coalizionali; e qualsiasi ipotesi di rompere quell'equilibrio, seppure in nome del rafforzamento dell'azione del governo, avrebbe fatto agitare nuovamente lo spettro del fascismo.

#### 4. Verso una nuova transizione: la sfida della torsione maggioritaria

Per assistere a una inversione di rotta occorrerà attendere, come noto, la profonda trasformazione dello scenario politico avvenuta tra la fine degli anni Ottanta e l'inizio degli anni Novanta.

Trasformazioni che, per ragioni di natura interna e internazionale, avrebbero finito per incidere proprio sul circuito Parlamento, partiti, proporzionale, non soltanto determinandone un evidente logoramento, ma aprendo la strada alla ricerca di soluzioni che consentissero di compen-

<sup>24</sup> Cfr. l'intervento di Pertini nella seduta del Senato della Repubblica il 10 marzo del 1953, in Senato della Repubblica, Atti Parlamentari, *Discussioni*, pp. 39351-39364.

sare la crisi di legittimazione delle forze partitiche e assicurassero una nuova stabilizzazione del sistema<sup>25</sup>. Non a caso il decennio degli anni Ottanta sarebbe stato caratterizzato da proposte di interventi, declinate su piani diversi: la prospettiva di un neoparlamentarismo, sostenuta dalla Democrazia cristiana e dal Partito democratico della sinistra, con implicazioni rispetto al sistema elettorale, l'abbandono della proporzionale, l'ipotesi di ricorrere a correttivi maggioritari finalizzati a rafforzare il ruolo del governo e dei poteri del presidente del Consiglio, fino alla battaglia sulla "grande riforma" combattuta da Bettino Craxi in nome dell'urgenza di una democrazia governante o i tentativi di una riforma costituzionale affidate ad apposite Commissioni parlamentari.

Era, tuttavia, l'immobilismo, o la difficoltà a convergere su una riforma complessiva dell'assetto istituzionale, a spingere Mario Segni, all'inizio degli anni Novanta, a ricorrere allo strumento referendario al fine di imprimere al sistema, "per via politica", una svolta riformista. Dei tre quesiti presentati nel 1991, la Corte di cassazione avrebbe considerato ammissibile solo quello volto ad abrogare la preferenza plurima per la Camera dei deputati. Lo storico risultato, non soltanto in termini di affluenza al voto ma di consenso verso la modifica proposta, appariva un primo indicatore tangibile della ricerca di soluzioni istituzionali che aggirassero l'intermediazione partitica. I segnali più espliciti in questa direzione sarebbero tuttavia arrivati dall'esito dei referendum del 18 aprile del 1993: in particolare, il successo del quesito per l'abrogazione di parti della legge elettorale per il Senato finalizzata a introdurre un sistema maggioritario effettivo, tracciava la direzione nella quale muovere per le riforme e indicava, senza troppi margini di incertezza, una chiara preferenza per il superamento della logica proporzionale. D'altronde era stata la stessa Bicamerale De Mita-lotti a sottolineare l'urgenza di una riforma elettorale, auspicando il passaggio a un sistema "misto" che nei

<sup>25</sup> M. Cotta, P. Isernia (a cura di), *Il gigante dai piedi d'argilla: la crisi del sistema partitico nella prima Repubblica*, il Mulino, Bologna 1996; M. Gervasoni, A. Ungari, *Due Repubbliche. Politiche e istituzioni in Italia dal delitto Moro a Berlusconi*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2014; P. Craveri, *L'arte del non governo*, cit.; P. Grilli di Cortona, *Il cambiamento politico in Italia: dalla prima alla seconda repubblica*, Carocci, Roma 2007.

fatti avrebbe poi aperto la strada al tentativo di “rivoluzione maggioritaria”<sup>26</sup>.

Venivano, così, create le condizioni per un cambiamento di paradigma che avrebbe trovato sistemazione formale proprio nell’approvazione delle leggi n. 276 e n. 277 del 4 agosto 1993. La legge Mattarella, poi denominata con l’appellativo di “Mattarellum” o “Minotauro”, a sottolineare il carattere temperato della norma, avrebbe infatti previsto l’adozione di un sistema “misto”. I tre quarti dei seggi parlamentari venivano assegnati con il metodo uninominale a turno unico: il candidato che otteneva il maggior numero di voti nel singolo collegio elettorale vinceva il seggio, favorendo la semplificazione del sistema partitico e la formazione di coalizioni elettorali. Un quarto dei seggi veniva, invece, attribuito con metodo proporzionale, sulla base dei voti residui non utilizzati nel sistema maggioritario e con un meccanismo di liste bloccate senza possibilità di esprimere preferenze. Pur non essendo prevista una soglia esplicita per il sistema proporzionale, la distribuzione dei seggi rendeva nei fatti difficile l’ingresso di partiti minori privi di un forte radicamento territoriale<sup>27</sup>. Le ragioni, e soprattutto il contesto nel quale la riforma veniva proposta, erano all’origine della debole opposizione che essa avrebbe incontrato in sede parlamentare: lo conferma non soltanto il largo consenso con cui sarebbe stata approvata – 287 voti a favore, 153 astenuti, 78 voti contrari – ma soprattutto il fatto che il governo non fosse dovuto ricorrere allo strumento della fiducia. Insomma, a differenza di quanto era accaduto nel 1953, all’inizio degli anni Novanta il recupero di quote di maggioritario non avrebbe implicato alcuna denuncia del rischio di involuzione o di derive antidemocratiche; semmai, secondo parte del mondo politico, il legislatore era stato addirittura troppo cauto, “tradendo” con il 25 per cento di quota proporzionale lo

<sup>26</sup> Per un approfondimento del passaggio dai referendum alla legge Mattarella, cfr. N. Lupo, A. Manzella, *Dal referendum alla legge Mattarella*, in F. Bassanini, A. Manzella (a cura di), *Scritti in onore di Leopoldo Elia*, il Mulino, Bologna 2008, pp. 341-372; D. Fisichella, *La riforma elettorale italiana: dal proporzionale al maggioritario (1993-1994)*, Carocci, Roma 1995; R. D’Alimonte, S. Bartolini (a cura di), *Maggioritario finalmente? La transizione elettorale 1994*, il Mulino, Bologna 1995; G. Pasquino, *La rivoluzione interrotta: il cambiamento politico in Italia dal 1992 al 1996*, Laterza, Roma-Bari 1997.

<sup>27</sup> G. Di Federico, *La riforma elettorale del 1993: origini, contenuti e conseguenze*, in «Quaderni costituzionali», n. 1, 1994, pp. 35-58; S. Vassallo, *Il sistema elettorale italiano: storia, effetti e proposte di riforma*, il Mulino, Bologna 2005.

spirito del referendum<sup>28</sup>. L'aspetto più contestato della norma era, invece, la previsione delle liste bloccate, la cui logica sarebbe stata tuttavia chiarita dallo stesso promotore della legge, ritenendo che proprio sulla preferenza si fosse sedimentato il giudizio sul rischio di corruzione e di confusione delle campagne elettorali. Se quella scelta rifletteva il "portato dei tempi", le aspettative circa la possibilità che il sistema si potesse riformare attraverso la leva elettorale sarebbero rimaste incerte. Lo avrebbe sottolineato Giovanni Sartori, ritenendo che fosse illusorio pensare di creare, attraverso quella norma, un maggioritario all'italiana<sup>29</sup>, e lo avrebbero in qualche modo confermato le aporie della nuova fase politica, segnata dal permanere di una forte frammentazione partitica e da una instabilità governativa dovuta al logorio di formule coalizionali ancora troppo variabili, in gran parte generate proprio dalle caratteristiche della nuova norma in materia<sup>30</sup>. Gli esiti delle tornate elettorali, infatti, avrebbero messo in evidenza le criticità che essa produceva sull'assetto complessivo del sistema e sul circuito partiti-maggioranze parlamentari-governo e che derivavano, in sintesi, da tre elementi: il fatto di prevedere una omogeneità di collegamenti tra liste solo a livello circoscrizionale e non nazionale, la scelta del turno unico che avrebbe aumentato la capacità condizionante dei partiti più piccoli all'interno delle maggioranze, la doppia scheda per la Camera, che avrebbe indotto le forze politiche ad allearsi per le quote maggioritarie e a competere per l'attribuzione della quota proporzionale dei seggi.

Criticità che, non a caso, avrebbero aperto la strada all'ipotesi di correggere le disfunzioni del sistema ricorrendo, ancora una volta e in assenza di cambiamenti strutturali della forma di governo, alla modifica della legge elettorale.

Dopo diversi tentativi portati avanti in sede parlamentare ed extra parlamentare volti a introdurre correttivi al Mattarellum o a cercare soluzioni alternative anche attraverso il ricorso all'ipotesi referendaria, era

<sup>28</sup> Cfr. ad esempio la posizione di Marco Pannella, *Marco pannella contesta il nuovo sistema per le elezioni e annuncia un prossimo referendum sulla legge elettorale Mattarella (appena approvata dal Parlamento) in favore di un sistema completamente anglosassone*, Radio Radicale, registrazione audio, 3 agosto 1993.

<sup>29</sup> Tra i diversi lavori di G. Sartori, si rimanda a *Il sistema elettorale resta cattivo*, in «Rivista italiana di scienza politica», n. 3, 2001, pp. 471-479; Id., *Ingegneria costituzionale comparata*, il Mulino, Bologna 2004.

<sup>30</sup> F. Bonini, L. Ornaghi, A. Spiri (a cura di), *La seconda repubblica. Origini e aporie dell'Italia bipolare*, Rubbettino, Soveria mannelli 2021.

infatti la coalizione di centro-destra, guidata nel turno del nuovo secolo da Silvio Berlusconi, a proporre una nuova riforma. Il disegno di legge, presentato nel 2005 dall'allora ministro per le Riforme istituzionali, Roberto Calderoli, mirava infatti a sostituire il sistema misto del Mattarellum prevedendo, per la Camera, un proporzionale, a liste bloccate senza voti di preferenza, con un premio di maggioranza per la coalizione vincente non ancorato al raggiungimento di una percentuale di voti; per il Senato, un premio di maggioranza non ancorato a una percentuale minima, da assegnarsi su base regionale. Nel dibattito parlamentare, le opposizioni avrebbero denunciato con toni piuttosto animati le implicazioni che ne sarebbero derivate sulla tenuta dell'assetto democratico e sulla stabilità del sistema. Le principali critiche ruotavano intorno a tre nodi. Il primo riguardava l'introduzione delle liste bloccate che avrebbe imposto un limite all'esercizio della sovranità popolare, in contrasto con quanto previsto dall'art. 1 della Costituzione, e avrebbe rafforzato il ruolo delle dirigenze dei partiti a discapito della trasparenza e della partecipazione democratica. Il secondo insisteva sulla tempistica di approvazione della norma, interpretata come un espediente della maggioranza per avvantaggiarsi nella tornata di politiche del 2006. Il terzo investiva direttamente il premio di maggioranza e il rischio di distorsione del voto, chiamando esplicitamente in causa il precedente della legge Acerbo. Il meccanismo, aggravato dall'assenza di soglie, avrebbe infatti alterato il principio di proporzionalità, creando maggioranze parlamentari sproporzionate rispetto al reale consenso elettorale e minando la legittimità stessa delle istituzioni rappresentative<sup>31</sup>. Lo sforzo di orientare in senso maggioritario l'assetto politico veniva, così, messo nuovamente in discussione anche dalla memoria del fascismo. Dopo le richieste di sottoporre la legge al vaglio di referendum abrogativi di parti della norma, o dell'intero suo complesso, o di modificarla sul piano parlamentare attraverso il lavoro di un apposito Comitato per le riforme costituzionali, sarebbe spettato alla Corte costituzionale il compito di pronunciarsi sulla questione di legittimità della norma. Recependo alcune delle obiezioni che erano state mosse dalle opposizioni, con la sen-

<sup>31</sup> Per una ricostruzione complessiva dell'iter e delle caratteristiche della riforma del 2005, cfr. G. Pasquino, *La legge elettorale del 2005. Continuità o cambiamento?*, il Mulino, Bologna 2006; R. D'Alimonte, A. Chiaramonte, *Proporzionale o maggioritario? Le elezioni politiche del 2006*, il Mulino, Bologna 2006; A. Chiaramonte, A. Di Virgilio, *Il sistema partitico italiano tra frammentazione e polarizzazione*, in «Rivista italiana di scienza politica», n. 3, 2006, pp. 381-406.

tenza n. 1 del 2014 la Corte dichiarava l'illegittimità della riforma proprio in relazione all'assenza delle soglie e alla previsione delle liste bloccate; al contempo, invitava il Parlamento a predisporre una nuova legge che tenesse conto di due principi: la necessità di contemperare il proporzionalismo con l'urgenza di garantire la governabilità e l'importanza di riconoscere il ruolo dei partiti, ma nel rispetto della centralità del Parlamento sancita dalla Costituzione<sup>32</sup>.

### **5. Alla ricerca di nuove formule: dall'Italicum al Rosatellum**

A seguito della pronuncia della Corte, e in un contesto segnato da una ulteriore evoluzione del quadro politico, il Parlamento si sarebbe di nuovo confrontato con la ricerca di soluzioni che superassero le criticità generate dal Porcellum. Oltre a quelle denunciate dagli oppositori della norma e rilevate dalla giurisprudenza costituzionale, infatti, la legge aveva determinato conseguenze rilevanti su un sistema già messo alla prova dalla continua composizione e scomposizione interna alle forze partitiche, incidendo sul processo di formazione delle maggioranze parlamentari e, di conseguenza, sulla stabilità degli esecutivi. Sotto questo profilo, l'esito delle tornate elettorali del 2006, del 2008 e del 2013 aveva dimostrato come se la legge consentiva la formazione di maggioranze certe alla Camera, altrettanto non poteva dirsi al Senato, dove esse dipendevano dagli schieramenti vincenti nelle singole regioni.

La ormai radicata paralisi del circuito politico-parlamentare, evidenziata dallo stallo del percorso di riforma istituzionale, dalla nascita di governi tecnici e dalla supplenza sempre più incisiva degli organi di controllo interno, basti pensare al ruolo del presidente della Repubblica, della Corte costituzionale, della Corte di cassazione o del Tar, avrebbe indotto nuovamente a tentare di risolvere il problema della governabilità attraverso il ricorso a una ulteriore riforma della legge elettorale. Si tratta, in effetti, di un processo che avrebbe preso avvio già dall'entrata in vigore della legge Calderoli – con i diversi tentativi di proporre una correzione destinati a fallire a causa della impossibilità di raggiungere

<sup>32</sup> <https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2014&numero=1>. Per una ricostruzione delle iniziative che sul piano politico e parlamentare avrebbero provato a modificare quella norma, nel periodo compreso tra la sua approvazione e la sentenza della Corte costituzionale, cfr. N. Maccabiani, *La legge n. 270 del 2005: tra proposte di referendum abrogativo e dibattito politico-parlamentare*, in «Associazione italiana dei costituzionalisti», n. 3, 2012, pp. 1-47.

una soluzione condivisa dalle forze politiche –, che avrebbe poi subito una accelerazione in prossimità della sentenza del gennaio del 2014 e della proposta del cosiddetto Consultellum, e che avrebbe, infine, occupato una parte consistente del lavoro parlamentare durante l'intero arco della XVII legislatura. D'altronde, proprio l'esito della tornata del 2013 rendeva non soltanto evidente la gravità della crisi costituzionale, ma mostrava i limiti di un bipolarismo ormai sostituito da un assetto tripolare del sistema, connotato da spinte populiste e antipolitiche.

Era in questo contesto che l'allora segretario del Partito democratico, Matteo Renzi, assumeva l'iniziativa di proporre una legge che, in un quadro più ampio di riforma costituzionale, consentisse di semplificare il procedimento elettorale, rafforzando il ruolo del presidente del Consiglio e favorendo la formazione di maggioranze più omogenee e stabili<sup>33</sup>. L'iter politico e parlamentare sarebbe stato tutt'altro che lineare e, in una prima fase, si sarebbe sovrapposto, se non contrapposto nel merito, alle iniziative portate avanti dall'allora governo Letta, dalle Commissioni affari costituzionali della Camera e del Senato e dall'apposito ministero per la Riforme Costituzionali. Grazie a un accordo extraparlamentare siglato nel gennaio del 2014 con il Pdl di Silvio Berlusconi, il "patto del Nazareno", il 22 gennaio veniva presentato alla Camera un progetto di riforma che, con qualche aggiustamento successivo, concordato tra il Pd, il Pdl, il Nuovo centro destra e la Lega, definiva la prima versione dell'Italicum. La nuova legge, limitata alla sola Camera dei deputati, prevedeva il riparto proporzionale dei seggi, con premio di maggioranza fino al 18 per cento a alla lista o alla coalizione di liste che raggiungesse al primo turno il 37 per cento dei voti validi; turno di ballottaggio senza apparentamenti, in caso di mancato raggiungimento del *quorum* per il premio; sbarramento al 12 per cento per le coalizioni, al 4,5 per cento per le liste collegate (con l'alternativa dell'8 per cento in almeno tre regioni), all'8 per cento per le liste singole; voto di lista senza preferenze nell'ambito di circoscrizioni plurinominali piccole; parità di genere nelle candidature. Nonostante una prima approvazione della Camera, arrivata nel marzo del 2014 a poco più di due settimane dall'insediamento del nuovo esecutivo guidato da Renzi, il testo sarebbe stato sottoposto

<sup>33</sup> Cfr. O. Massari, *Sistemi di partito, effetti dei sistemi elettorali dopo il 1993 e la riforma elettorale*, in M. Volpi (a cura di), *Istituzioni e sistema politico in Italia: bilancio di un ventennio*, il Mulino, Bologna 2015, pp. 87-119.

al vaglio del Senato solo nell'autunno di quello stesso anno, in una versione modificata rispetto alla precedente. Nelle linee essenziali esso prevedeva un sistema proporzionale, con premio di maggioranza del 55 per cento dei seggi al partito che raggiungesse il 40 per cento dei voti validi, soglie di sbarramento al 3 per cento, ballottaggio con premio del 53 per cento, circoscrizioni provinciali, candidature plurime per i capi lista, capilista bloccati. All'approvazione della legge n. 52 da parte della Camera, avvenuta nella primavera del 2015, avrebbe concorso la sostanziale modifica del quadro politico, determinata in sostanza da due fattori: in primo luogo, il venir meno dell'intesa tra Renzi e Berlusconi sul percorso delle riforme istituzionali, al cui interno era incardinata anche quella della riforma elettorale; in secondo luogo, l'inasprirsi della polemica interna ai partiti e tra i partiti che avrebbe finito per condizionare anche le modalità di discussione e di approvazione della legge, inducendo alla fine il governo non soltanto a forzare le procedure parlamentari – la più evidente sarebbe stata l'approvazione al Senato dell'emendamento Esposito, che nei fatti impediva la discussione della norma articolo per articolo – ma a ricorrere allo strumento della fiducia.

D'altronde i toni del dibattito dentro e fuori le aule parlamentari apparivano indicativi non soltanto del clima politico in cui quella discussione si sarebbe svolta, ma anche della sostanza delle critiche che le venivano rivolte. Era proprio il procedimento scelto dal governo, prima ancora che il contenuto della norma, ad allarmare il vasto fronte di opposizione, denunciando il rischio di involuzioni e derive autoritarie e personalistiche. A titolo esemplificativo, basterà ricordare gli interventi di Brunetta per il quale la fiducia non solo era un atto forte, inaudito nelle consuetudini parlamentari, ma che induceva a dipingere i metodi del governo come “fascisti”. Il combinato disposto di legge elettorale e riforma del Senato avrebbe portato infatti a una deriva autoritaria, che “violentava il Parlamento”, faceva scempio della democrazia e portava un uomo solo la comando. Anche Fraccaro del M5S, così come gran parte del Movimento, chiamava in causa il fascismo e, nello specifico, il precedente della legge Acerbo: una legge autoritaria l'*Italicum*, che portava alla elezione del “capo bastone” innescando nel sistema derive autoritarie. Beppe Grillo, sul suo blog, ricordava come di fascismo ne fosse bastato uno nella storia italiana e proponeva raffigurazioni evocative di parallelismi tra Renzi e Mussolini: riproduceva il simbolo del fascio littorio, annotandovi la sigla “Pnf-Pd”; richiama l'attenzione sulla coinci-

denza tra la data della morte di Mussolini e l'“imposizione” dell'*Italicum* e commentava come, a sessant'anni dall'ultimo despota, il Paese rischiasse nuovamente la dittatura. Sulla stessa linea anche Rosy Bindi che, oltre a criticare aspramente la scelta di ricorrere alla fiducia, deprecando la decisione del Pd di sostituire i membri della Commissione dissenzienti, denunciava il rischio che il metodo adottato dal governo, se messo nelle mani di un non moderato, potesse degenerare. Ancora più severo il giudizio di Cirino Pomicino: la nuova legge non soltanto ricordava quella del 1923 ma appariva, se possibile, peggiore: «La legge Acerbo impallidisce. E sa perché? Perché nella legge Acerbo c'era una soglia più bassa. Per il resto c'era il proporzionale [...]. Ma noi siamo andati avanti, perché si sa [...] la modernità è modernità». E sulle colonne de «Il Fatto Quotidiano» si sottolineava come la legge elettorale aggiungesse all'assolutizzazione del tema della governabilità, anche quello della semplificazione autoritaria del sistema, ricordando come con la nuova norma «Matteotti non sarebbe mai stato assassinato per il semplice motivo che non sarebbe mai stato eletto in Parlamento e non avrebbe potuto denunciare il malaffare del regime»<sup>34</sup>.

A poco servivano le posizioni dei pochi che, sotto il profilo giuridico, ricordavano come il ricorso al precedente della legge Acerbo fosse improprio, se non altro perché, con l'avvento della Repubblica, si era passati a un regime di Costituzione rigida, assai diverso dal carattere flessibile dello Statuto Albertino.

L'*Italicum* restava un “mostro” che, dopo vent'anni di partiti personali finiva per produrre anche nelle istituzioni repubblicane una forma di autoritarismo: una legge pericolosa, che avrebbe stravolto il sistema democratico, ridotto al silenzio le opposizioni, umiliato il Parlamento e consegnato a una minoranza, e al suo capo, la gestione assoluta del potere.

Il merito delle questioni emerse nel dibattito politico avrebbe poi trovato nuovamente un riscontro giuridico nella pronuncia sulla questione di costituzionalità sollevata dai Tribunali ordinari di Torino, Perugia, Genova, Trieste e Messina. Con la sentenza n. 35 del 25 gennaio del 2017,

<sup>34</sup> La ricostruzione della posizione delle opposizioni è stata ricostruita attraverso le numerose interviste televisive e alla carta stampata rese nei mesi che accompagnavano l'iter parlamentare della legge. La citazione di Pomicino rimanda alla puntata della trasmissione *Coffee Break*, trasmessa dal La7 nella giornata del 20 gennaio 2015, mentre la citazione de «Il fatto Quotidiano» rimanda a un articolo pubblicato il 23 gennaio 2014.

infatti, la Corte rigettava la questione di legittimità relativa al premio di maggioranza al primo turno mentre accoglieva quelle relative al ballottaggio senza indicazione della soglia di accesso e all'opzione riservata al candidato bloccato di scegliere il collegio<sup>35</sup>.

La necessità di superare le distorsioni determinate dalla coesistenza di due sistemi elettorali disomogenei per la Camera e per il Senato avrebbe indotto il Parlamento, anche su sollecitazione del presidente della Repubblica, a lavorare a una razionalizzazione della norma in materia elettorale. L'ulteriore percorso di riforma si sarebbe concluso, non senza difficoltà, con l'approvazione della legge n. 165 del 2017: un sistema elettorale "misto" che assegnava il 37 per cento dei seggi con il maggioritario, il 61 per cento con il proporzionale, con soglie di sbarramento, su base nazionale per la Camera, regionale per il Senato, il 2 per cento con proporzionale con voto di preferenza per gli italiani all'estero; liste corte bloccate; la possibilità dei partiti di presentarsi in coalizioni nei collegi uninominali; candidature plurime nei collegi uninominali; alternanza di genere; scheda elettorale senza possibilità di voto disgiunto. L'iter parlamentare avrebbe, ancora una volta, rivelato la estrema frammentazione del quadro politico-partitico. Nel corso del dibattito parlamentare infatti, per uscire dalle strettoie del voto segreto e dei franchi tiratori, il governo sarebbe ricorso ben 8 volte allo strumento della fiducia – 3 volte alla Camera, 5 volte al Senato. Alla fine, la Camera avrebbe approvato la norma, con voto segreto, il 12 ottobre 2017, con 375 voti favorevoli e 215 contrari; il Senato in via definitiva il 26 ottobre con 214 voti a favore, 61 contrari e 2 astenuti.

Se inquadrata nel lungo periodo, dunque, la storia delle riforme in materia elettorale consente di percepire con chiarezza il limite dell'efficacia di molti interventi normativi in materia: vale a dire l'abitudine a ricorrere a quello strumento come correttivo delle disfunzioni del sistema, ma dentro un quadro costituzionale rimasto nel tempo, e salvo alcune eccezioni, sostanzialmente immutato<sup>36</sup>. Immutato non soltanto rispetto al modello di democrazia rappresentativa sancito in diversi articoli della Carta costituzionale, ma anche rispetto al generale assetto istituzionale definito nella seconda parte della Costituzione nei titoli

<sup>35</sup> Cfr. <https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2017&numero=35>.

<sup>36</sup> N. Lupo, *Gli studi sul Parlamento italiano tra leggi elettorali che mutano e forma di governo che resta*, in «Giornale di storia costituzionale», n. 36, 2018, pp. 251-269.

dedicati all'organizzazione dello Stato. Si tratta di un tema emerso nel dibattito politico e culturale repubblicano già a partire dagli anni Sessanta, legato alla denuncia delle disfunzioni del bicameralismo paritario, alla instabilità dei governi coalizionali e alle ripercussioni sulla tenuta e sulla efficacia dell'azione dei governi, al rapporto tra partiti, Parlamento e governo, alla mancata attuazione dell'ordine del giorno Perassi, ma destinato ad assumere un peso maggiore di fronte alla crisi del sistema manifestatasi nel lungo decennio degli anni Ottanta e proseguita poi nelle stagioni successive. La diffusa percezione dell'urgenza di una riforma strutturale e la contemporanea incapacità di approdare a soluzioni condivise, evidente nel sostanziale fallimento dei lavori delle diverse Commissioni bicamerali per le riforme istituzionali, avrebbe indotto a individuare proprio nella legge elettorale l'unica alternativa possibile per garantire la governabilità del sistema.

Un'ultima annotazione, che recupera anche il riferimento al tema principale di questa riflessione, riguarda il costante riferimento all'esperienza fascista nella definizione delle norme in materia elettorale. Se è vero, infatti, come hanno più volte messo in evidenza gli studi storici e le analisi di natura giuridico-costituzionale, che dalla Prima guerra mondiale fino alla metà del XX secolo, la proporzionale sarebbe apparsa, e non solo in Italia, la soluzione migliore per dare forma a una idea plurale della rappresentanza, in ossequio al principio della "giustizia del voto", a partire dal secondo dopoguerra, e più precisamente, dagli anni Sessanta e in maniera più diffusa dagli anni Novanta del Novecento, si sarebbe assistito a un graduale ritorno a logiche di tipo maggioritario sebbene declinate rispetto al modello puro<sup>37</sup>. In diversi sistemi politici il ricorso al sistema "misto" diventava la soluzione per godere dei vantaggi che il proporzionale offriva in termini di rappresentatività delle Assemblee elettive, eliminando, attraverso la quota maggioritaria, i rischi connessi alla degenerazione del parlamentarismo e alla instabilità dell'azione dei governi<sup>38</sup>.

Rispetto a questo quadro, il caso italiano avrebbe costituito, a lungo, una eccezione.

<sup>37</sup> Cfr. G. Sartori, *Proporzionalismo, frazionismo e crisi dei partiti*, in «Rivista italiana di scienza politica», n. 1, 1971, pp. 630-655; S. Ceccanti, *Sistema elettorale: un buon trasformatore di energia o una macchina fotografica?*, in «Quaderni Costituzionali», n. 1, 2011, pp. 116-119.

<sup>38</sup> A. Chiaramonte, *Tra maggioritario e proporzionale. L'universo dei sistemi elettorali misti*, il Mulino, Bologna 2005.

Fino alla svolta dei primi anni Novanta a incidere sulla “immodificabilità” del sistema proporzionale avrebbero, infatti, contribuito non soltanto la centralità dei partiti politici, rassicurati nel loro ruolo proprio da logiche proporzionalistiche, ma soprattutto lo “spettro del fascismo”. La volontà di scongiurare il rischio della deriva autoritaria avrebbe condizionato la definizione dell’assetto formale della Costituzione repubblicana tanto quanto la sua traduzione sul piano materiale. In questa direzione, era proprio il riferimento alla legge Acerbo a orientare il dibattito sulle riforme elettorali, di fatto confinandolo all’interno di margini estremamente limitati, se non chiusi: qualsiasi ipotesi di reintroduzione di logiche maggioritarie era destinata a scontrarsi con la memoria di quella legge che il fascismo aveva usato come cavallo di troia per espugnare la democrazia, il pluralismo, il dissenso e costruire il regime.

Nelle diverse stagioni della parabola repubblicana, il dibattito sulla modifica della legge elettorale sarebbe stato certamente scandito da elementi circostanziali, legati alla specificità delle forze politiche, alle trasformazioni degli equilibri interni al sistema e delle modalità di organizzazione e di espressione della delega politica, ai vincoli internazionali, ma sarebbe rimasto al contempo segnato anche dalla eredità di una legge che, nonostante le sue specificità, avrebbe gettato un’ombra su qualsiasi possibile declinazione del riferimento a logiche maggioritarie<sup>39</sup>.

<sup>39</sup> Per una ricostruzione complessiva delle dinamiche della stagione repubblicana, cfr. tra gli altri P. Craveri, *L’arte del non governo. L’inarrestabile declino della Repubblica italiana*, Marsilio, Venezia 2016; A. Giovagnoli, *La Repubblica degli italiani 1946-2016*, Laterza, Roma-Bari 2016; U. Gentiloni Silveri, *Storia dell’Italia contemporanea 1943-2023*, il Mulino, Bologna 2024; G. Vecchio, P. Trionfini, *Storia dell’Italia repubblicana (1946-2018)*, Monduzzi, Milano 2019; E. Galli della Loggia, *Credere, tradire, vivere. Un viaggio negli anni della Repubblica*, il Mulino, Bologna 2016; S. Colarizi, *Storia politica della Repubblica 1943-2006*, Laterza, Roma-Bari 2007.