

## 1.1 La legge elettorale nell'antica Roma.

Roma all'*incipit* della sua storia era strutturata in forma di una città-stato con al vertice il *rex*, affiancato dal *senatus* costituito dai capi delle famiglie patrizie<sup>1</sup>, e dai *clientes*<sup>2</sup>. Il *petitores*, era solito indossare una toga di *candida*, per farsi riconoscere; assumendo conseguentemente il ruolo di *candidatus*. In epoca repubblicana<sup>3</sup>, la vita politica era occupazione primaria per tutti i cittadini romani. Gli elettori erano composti da maschi senza distinzione di occupazione e di censo; accordare la propria preferenza a qualcuno, in genere, comportava scambiarsi dei favori reciproci in base al principio del *do ut das*<sup>4</sup>. Per eleggere tutti i pubblici poteri, il cittadino romano doveva impegnare dai quaranta ai sessanta giorni<sup>5</sup>, quanto ai candidati, lo stesso magistrato uscente chiedeva al popolo di scegliere tra una rosa di nomi<sup>6</sup>.

La propaganda iniziava molto tempo prima della presentazione delle liste e gli incontri con gli elettori avvenivano nel Foro, attraverso la *prehensatio*; alla propaganda orale si accompagnava quella scritta, per cui ogni muro<sup>7</sup> poteva diventare preda degli *scriptores*<sup>8</sup>, in ottemperanza a quell'etica del voto assolutamente disincantata<sup>9</sup>, che seguiva le ambizioni personali di ciascun candidato<sup>10</sup>. La campagna si svolgeva senza esclusione di colpi, tutto era lecito ed ammesso, perfino l'insinuazione e la denigrazione<sup>11</sup>. Famosi i manifesti pubblicitari, sotto forma di iscrizioni parietali, del 79 d.C., scritti a grandi lettere, in colore rosso o nero, su un fondo bianco ottenuto con

---

<sup>1</sup> Le *gentes*, ognuna discendente da un avo comune.

<sup>2</sup> Da cui i termini "clientela" e "clientelismo".

<sup>3</sup> Compreso tra la fine del VI secolo a.C. e l'instaurazione del principato fine I secolo a.C.

<sup>4</sup> Cfr. Perelli, L., *La corruzione politica nell'antica Roma*, Milano, Garzanti, 1994, pp. 112-115.

<sup>5</sup> Il sistema di votazione rimase basato sulle tribù divise in centurie che nella fase di massima espansione demografica, dalle tre originarie passarono a trentacinque. Cfr. *Ibidem*.

<sup>6</sup> Il voto a Roma fu per lungo tempo espresso oralmente e dunque in forma palese. Cfr. *Ibidem*.

<sup>7</sup> Il sito archeologico di Pompei ne è testimonianza. A Pompei sono stati ritrovati circa 2500 cartelli elettorali dipinti sui muri in nero o in rosso. Cfr. Beard, M., *Prima del fuoco. Pompei, storie di ogni giorno*, Bari, Laterza, 2012, pp. 210-213.

<sup>8</sup> Anche se ovviamente i manifesti si dipingevano lungo le vie più importanti, nei luoghi più frequentati, senza troppo rispetto per monumenti, immagini sacre, botteghe e sui sepolcri. tutto quello che sappiamo lo dobbiamo ai rinvenimenti nella cittadina di Pompei, perché Roma non ha conservato traccia di tutto ciò. Cfr. *Ivi*, pp. 222-225.

<sup>9</sup> Il voto si comprava pagandolo in sesterzi o promettendo favori e privilegi.

<sup>10</sup> A proposito della terminologia legata alla parola "ambizione" Alla propaganda elettorale a Roma ci si dedicava molto tempo prima delle elezioni, con una «campagna», chiamata *ambitus*. Cfr. *Ibidem*.

<sup>11</sup> In qualche manuale elettorale dell'epoca vengono riportati consigli simili: "Appena t'è possibile, fai in modo che sorga nei confronti dei tuoi avversari un sospetto di colpa o di lussuria o di sperpero, purché sia compatibile con il loro modo di essere". Cfr. Fedeli, P., *Manualetto di campagna elettorale*, Commentariolum Petitionis, Roma, Armando, 1987, pp. 22-25.)

la scialbatura di calce diluita, sui quali compariva la sigla OVF , *oro vos faciatis*<sup>12</sup>. I divulgatori migliori erano i bagnini delle terme, gli osti e i carrettieri<sup>13</sup>.

Fra le leggi *de ambitu*<sup>14</sup> più importanti si ricorda la *Lex Poetelia*, del 358 a.C.<sup>15</sup>, la *Lex Cornelia Baebia*, del 181<sup>16</sup>, la *Lex Acilia Calpurnia* del 67<sup>17</sup>, la *Lex Tullia* del 63<sup>18</sup>, la *Lex Licinia* del 55<sup>19</sup> e la *Lex Iulia de Ambitu* del 18<sup>20</sup>. Esse furono frequenti nei periodi di più intensa lotta politica, e colpirono soprattutto il *coitio*<sup>21</sup> che negli ultimi tempi della repubblica, comportò l'insorgere di una lotta sempre più accesa e spietata<sup>22</sup>. Il nome del competitore veniva riportato sulle *tabulae dealbatae*. Il giorno delle votazioni tutti i cittadini che avevano diritto al voto si presentavano depositando il proprio voto, per mezzo di una tavoletta, in un'urna o una cesta posta sul tavolo elettorale<sup>23</sup>.

Il Senato fu costituito per gran parte del periodo repubblicano da 300 membri a vita; esso non aveva facoltà legislativa, ma solo facoltà di preparare le leggi per i *comitia*: tutto si svolgeva attraverso le tre assemblee dei *comitia curiata*<sup>24</sup>, dei *comitia tributa*<sup>25</sup> e dei *comitia centuriata*<sup>26</sup>. I quali avrebbero approvato o respinto le leggi. Le cariche erano a tempo non esistevano blocchi per l'accesso; i *censores*<sup>27</sup> redigevano le *Tabulae censoriae* con l'assegnazione dei cittadini alle *centuriae*<sup>28</sup>.

---

<sup>12</sup> Vi prego di fare, cioè di votare.

<sup>13</sup> Cfr. Etienne, R., *La vita quotidiana a Pompei*, Milano, Mondadori, 1992, pp. 122-125.

<sup>14</sup> Leggi elettorali

<sup>15</sup> Proibiva ai candidati di fare propaganda nei giorni di mercato o di frequentare i luoghi dove la gente si riuniva.

<sup>16</sup> Decretava per i colpevoli di *ambitus* l'esclusione dalle elezioni per dieci anni.

<sup>17</sup> Prevedeva l'esclusione dal Senato e l'esclusione perpetua dall'ufficio.

<sup>18</sup> Proposta da Cicerone, aggiungeva alle condanne previste dalla *Lex Acilia Calpurnia* la pena di dieci anni di esilio

<sup>19</sup> Durante il secondo consolato di *M. Licinius Crassus* e *Cn. Pompeius Magnus*. Questa legge era diretta contro coloro che organizzavano il controllo dei voti (*sodales*). Cfr. Fezzi, L., "Il Commentariolum Petitionis: sguardi dalle democrazie contemporanee", *Historia*, 56, 2007, pp.14-16.

<sup>20</sup> Approvata nel 18 ai tempi di Augusto, escludeva per cinque anni dall'ufficio i colpevoli di corruzione elettorale. Cfr. *Ibidem*.

<sup>21</sup> Accordo elettorale. Nell'8 venne emessa una nuova *Lex Iulia de Ambitu* che richiedeva ai candidati di depositare una somma prima della campagna elettorale. Il denaro sarebbe stato sequestrato in caso di corruzione elettorale. Se un candidato avesse usato violenza sarebbe stato condannato all'esilio. Cfr. *Ibidem*.

<sup>22</sup> Cfr. Staccioli, R., *Elezioni a Roma*, Milano, Newton, 2010, pp. 222-225.

<sup>23</sup> Cfr. Staccioli, R., *Elezioni a Roma*, op. cit., pp. 222-225.

<sup>24</sup> Tenevano conto della famiglia.

<sup>25</sup> Della residenza.

<sup>26</sup> Del reddito e dell'età.

<sup>27</sup> Avevano il compito di suddividere i cittadini per *census* in base alla loro condizione patrimoniale. I primi *censores* furono istituiti nel 443.

<sup>28</sup> Cfr. Staccioli, R., *Elezioni a Roma*, op. cit., pp. 222-225.

### 1.1.1 “Corsi e ricorsi storici”: struttura del sistema elettorale romano.

La realtà politica di 2.500 anni fa non è priva di analogie con quella attuale, se si pensa infatti che i *comitia centuriata* votavano le leggi che venivano loro proposte dal Senato. Non potevano cambiarle, ma potevano non approvarle. Inoltre, le leggi erano sempre sottoposte all’approvazione del popolo che svolgeva le funzioni di corte di appello e avevano il potere giudiziario in tutte le materie connesse con la sicurezza dello Stato.

Per quanto riguarda le modalità delle votazioni a Roma, il voto scritto *per tabellam* e segreto fu introdotto dalla *lex Gabinia*, detta *lex tabellaria*, nel 139 a.C.<sup>29</sup>. A quanto pare i voti, erano facilmente controllabili e influenzabili, poiché non tutti erano incorruttibili e non era difficile, per gli estranei prezzolati, entrare nei recinti durante le operazioni di voto<sup>30</sup>. Si hanno, inoltre, notizie di pressioni e di intimidazioni durante le elezioni. A questo proposito si ricorda che nel 139, la *Lex Gabinia* introdusse lo scrutinio segreto nelle assemblee elettorali allo scopo di impedire le intimidazioni e diminuire la corruzione<sup>31</sup>.

Le magistrature repubblicane furono mantenute anche in età imperiale. Tiberio<sup>32</sup> fin dagli inizi del suo principato, nel 14 d.C., trasferì l’elezione dei magistrati dai comizi al senato; il popolo, non si lamentò più di tanto, mentre i senatori accolsero di buon grado tale innovazione<sup>33</sup>. Inoltre, lo scrutinio segreto fu proposto come un rimedio alle degenerazioni; e questo rimanda ai giorni nostri, quando anche alcuni deputati e senatori, non si sono astenuti dallo scrivere spiritosaggini, in occasione delle elezioni presidenziali, protetti dal segreto *nihil sub sole novi*, nella segretezza dell’urna.

---

<sup>29</sup> Cfr. Ibidem.

<sup>30</sup> Per arginare il fenomeno Caio Mario, tribuno della plebe nel 119, fece restringere con una apposita legge i passaggi (*pontes*) attraverso i quali i cittadini sfilavano per ricevere la scheda e inserirla nella cesta che fungeva da urna. Cfr. Ibidem.

<sup>31</sup> Probabilmente in reazione al comportamento di L. Aurelio Cotta che nel 138 aveva ottenuto l’assoluzione corrompendo i giudici. Cfr. Ibidem.

<sup>32</sup> 42 a.C.-37 d.C.

<sup>33</sup> Cfr. Ibidem.

## 1.2 La legge elettorale della prima repubblica del '48.

La questione elettorale non fu centrale, nel dibattito politico e culturale, nel primo quindicennio dopo l'Unità, quando prevalsero le problematiche relative alla costruzione dello Stato unitario<sup>34</sup>. La legge elettorale rimase così invariata e si cristallizzò almeno fino al palesarsi di vere e proprie riforme che rappresentarono una ventata di innovazione.

Così, la legge elettorale del 1946, fu la normativa proporzionalistica che, con alcune variazioni, strutturò il funzionamento delle elezioni politiche italiane, a partire dalla fine della Seconda guerra, fino al 1993. La legge elettorale proporzionale fu introdotta con il D.lgs luogotenenziale n. 74 del 10\3\1946, dopo essere stata approvata dalla Consulta Nazionale il 23 febbraio 1946<sup>35</sup>. Concepita per gestire le elezioni dell'Assemblea Costituente, previste per il successivo 2 giugno, fu poi recepita come normativa elettorale per la Camera dei deputati con la legge n. 6 del 20\1\1948.

La formula proporzionale del testo fu successivamente e temporaneamente sconvolta dalla legge n. 148 del 1953. Nel 1953, infatti ci fu una breve parentesi del premio di maggioranza, con l'allora presidente del Consiglio De Gasperi, con il quale si introdusse un sistema elettorale in senso maggioritario, allo scopo precipuo di ridurre l'instabilità dei Governi di coalizione quadripartita della prima legislatura. Il 7 giugno del 1953, gli italiani furono chiamati alle urne per rinnovare la legislatura con una grossa novità rispetto al voto del 1948. Il vecchio sistema proporzionale "puro" lasciava il posto a una nuova legge elettorale, che prevedeva un consistente premio di maggioranza: il 65% dei seggi, al gruppo di liste che avesse raggiunto almeno la metà dei voti più uno. Quando però furono aperte le urne, fu una doccia fredda, in quanto, il premio di maggioranza non scattò per un soffio; ai più attenti osservatori politici risultò subito chiaro il fallimento della legge maggioritaria, che venne in seguito definitivamente abrogata nel giugno del 1954<sup>36</sup>. In questo modo, tramontò il primo tentativo di offrire finalmente al paese una certa stabilità governativa con suddetta

---

<sup>34</sup> Cfr. Piretti, M.S., *Le elezioni politiche in Italia dal 1848 ad oggi*, Bari, Laterza, 1995, pp. 300-303.

<sup>35</sup> Cfr. Ivi, pp. 326-327.

<sup>36</sup> Cfr. Aquarone A., *L'organizzazione dello Stato totalitario*, Torino, Einaudi, 1995, pp. 88-92.

coraggiosa iniziativa di riforma della legge elettorale, che anticipava la stagione del maggioritario e che si sarebbe in seguito realizzata solo quarant'anni dopo nel 1993<sup>37</sup>.

Comunque, il dibattito sul senso della legge n. 148 del 1953, ribattezzata “legge truffa” da Piero Calamandrei, continuò ad essere al centro di importanti studi e dibattiti per molti decenni<sup>38</sup>. Il sistema presente alla Camera favoriva una competizione all'interno dei partiti, dando origine alla degenerazione correntizia e alle conseguenti pratiche clientelari; al Senato, invece, i candidati maggiormente identificabili come “di partito” potevano essere facilmente paracadutati in collegi sicuri, dov'era certo che si sarebbe raggiunto il *quorum* sufficiente alla loro elezione, a prescindere dalla provenienza geografica, nonché da qualsiasi legame con il territorio del candidato. La legge venne abrogata l'anno successivo e dal 1954 al 1992 si tornò al sistema proporzionale previgente<sup>39</sup>.

Tornando alla riforma elettorale della prima repubblica, nel 1948, è doveroso rimarcare che tale legislatura, prevedendo che il territorio di ogni Regione fosse diviso in tanti collegi uninominali, quanti senatori le spettavano, applicava un sistema proporzionale. I voti riportati dai candidati collegati venivano sommati, in modo da determinare la cifra elettorale di ogni gruppo<sup>40</sup>. I seggi disponibili venivano quindi, ripartiti fra i diversi gruppi, in proporzione ai voti ottenuti<sup>41</sup>. Stabilito così quanti seggi spettassero a ogni gruppo, si stabiliva l'ordine di precedenza dei singoli candidati, sulla base della cifra individuale, espressa, per ovviare alla diversa ampiezza dei vari collegi, come percentuale degli elettori del collegio<sup>42</sup>. Per quanto riguarda il Senato della Repubblica, i suoi criteri di elezione vennero stabiliti con la legge n. 29 del 6\2\1948 la quale, rispetto a quella per la Camera, conteneva alcuni piccoli correttivi, in senso maggioritario, pur mantenendosi anch'essa in un quadro proporzionale<sup>43</sup>.

Rimasto in vigore per quasi cinquant'anni, il sistema elettorale proporzionale fu oggetto di pesanti critiche nei primi anni novanta del '900. La questione si incentrava soprattutto, sul fatto che i partiti presentavano in ogni circoscrizione una lista di

---

<sup>37</sup> Cfr. Ivi, pp. 111-114.

<sup>38</sup> Cfr. Piretti M. S., *La legge truffa: il fallimento dell'ingegneria politica*, Bologna, il Mulino, 2003, pp. 219-222.

Ivi, pp. 119-121.

<sup>39</sup> Cfr. Ibidem.

<sup>40</sup> Cfr. Rossi P., *Storia d'Italia dal 1914 ai giorni nostri*, Torino, Mursia, 1973, pp. 119-121.

<sup>41</sup> Cfr. Ivi, pp. 125-127.

<sup>42</sup> Cfr. Ibidem.

<sup>43</sup> Cfr. Ibidem.

candidati. L'assegnazione di seggi alle liste circoscrizionali avveniva con un sistema proporzionale<sup>44</sup>; determinato il numero di seggi guadagnati da ciascuna lista, venivano proclamati eletti i candidati che, all'interno della stessa, avessero ottenuto il maggior numero di preferenze da parte degli elettori, i quali potevano esprimere il loro gradimento per un massimo di quattro candidati<sup>45</sup>. I seggi e i voti residuati, a questa prima fase, venivano raggruppati nel "collegio unico nazionale", all'interno del quale gli scranni venivano assegnati utilizzando il quoziente Hare<sup>46</sup>. Per accedere alla ripartizione dei seggi i partiti dovevano conseguire almeno 300.000.

Differentemente dalla Camera, la legge elettorale del Senato si articolava su base regionale, seguendo il dettato costituzionale sancito dall' art. 57. Ogni Regione era suddivisa in tanti collegi uninominali quanti erano i seggi ad essa assegnati. All'interno di ciascun collegio, veniva eletto il candidato che avesse raggiunto il *quorum* del 65% delle preferenze. Qualora, come normalmente avveniva, nessun candidato avesse conseguito l'elezione, i voti di tutti i candidati venivano raggruppati in liste di partito, a livello regionale, dove i seggi venivano allocati utilizzando il metodo d'Hont<sup>47</sup> e all'interno di ciascuna lista, venivano dichiarati eletti i candidati con le migliori percentuali di preferenza<sup>48</sup>.

### **1.2.1 Lo scenario teorico-politico di fondo alla riforma elettorale del '48.**

Dal 18 aprile 1948, quando si tennero le prime elezioni dell'Italia repubblicana, fino al 1993, a parte la breve parentesi della cosiddetta "Legge Truffa" del 1953, l'elezione dei parlamentari italiani è stata regolata da un sistema proporzionale puro, in linea con tutti i sistemi democratici dove l'istituto del voto è il mezzo di partecipazione più importante e, soprattutto, più influente<sup>49</sup>.

---

<sup>44</sup> Utilizzando il metodo dei divisori con *quoziente Imperiali*

<sup>45</sup> Cfr. Quagliariello G., *La legge elettorale del 1953*, Bologna, il Mulino, 2009, pp. 210-211.

<sup>46</sup> Cfr. Ivi, pp. 319-322.

<sup>47</sup> Cfr. Ivi, pp. 325-326.

<sup>48</sup> Cfr. Ivi, pp. 333-335.

<sup>49</sup> Cfr. *Ibidem*.

In altri termini, in questi sistemi, la macchina elettorale, serve a tradurre il voto degli elettori, in seggi parlamentari, in modo da consentire una legittimazione democratica al Parlamento, la cui caratteristica essenziale è, appunto, quella della rappresentatività della volontà degli elettori<sup>50</sup>. Le categorie di sistemi elettorali si palesano in forma dei tre sistemi classici conosciuti, ossia quello maggioritario, quello proporzionale e quello misto. La scelta per l'uno o per l'altro si muove lungo la retta che vede ai propri estremi rappresentatività e governabilità. Tendenzialmente, i sistemi proporzionali presentano una certa forma di predilezione per la rappresentatività, all'inverso, quelli maggioritari prediligono la governabilità. In ogni caso, il punto dirimente fra un sistema e l'altro è l'esistenza di una relazione di proporzionalità tra voti ottenuti e seggi attribuiti<sup>51</sup>. Diversi sono, invece, i fattori che incidono sulla preferenza per un sistema o per l'altro, in linea generale, comunque, è possibile dire che la scelta varia a seconda del *mix* tra potere dell'elettorato, rappresentatività dell'assemblea e decisionalità degli esecutivi<sup>52</sup>.

La già citata prima legge elettorale della Repubblica Italiana adottata con il sunnominato D.lgs n. 74 del 10\3\1946 per l'elezione dell'Assemblea Costituente, divideva l'Italia in 32 grandi circoscrizioni, e tale scelta rimarcò la linea di condotta tenuta già nel 1919<sup>53</sup>. Tentando di compendiare tutto il discorso connesso alle riforme elettorali si potrebbe affermare che le prime leggi elettorali della Repubblica italiana n. 6 del 20\1\1948 e n. 29 del 6\2\1948, la prima per la Camera e la seconda per il Senato, furono adottate sulla falsariga del decreto legislativo luogotenenziale n. 74 del 10 marzo 1946, il quale era stato introdotto per eleggere l'Assemblea costituente dopo la fase monarchica<sup>54</sup>.

Gli elettori potevano esprimere voti di preferenza per un massimo di quattro candidati; al termine delle elezioni si determinava il numero dei seggi guadagnati da ciascuna lista, secondo i voti ottenuti, e si proclamavano i candidati che avevano ottenuto il maggior numero di preferenze<sup>55</sup>. Per l'elezione dei senatori, invece, ogni regione si suddivideva in collegi uninominali per raggiungere il *quorum* del 65% delle preferenze. Tale percentuale, tuttavia, era difficilmente raggiungibile e quindi i voti

---

<sup>50</sup> Cfr. Ibidem.

<sup>51</sup> Cfr. Pasquino, G., *Forme di governo e partecipazione popolare*, Torino, Giappichelli, 2002, pp. 318-322.

<sup>52</sup> Cfr. Ivi, pp. 327-329.

<sup>53</sup> Cfr. Ibidem.

<sup>54</sup> Cfr. Ibidem.

<sup>55</sup> Cfr. Ibidem.

riportati da ciascun candidato, venivano sommati insieme, in modo da determinare la “cifra elettorale”<sup>56</sup>. I seggi disponibili nell’ambito regionale venivano quindi ripartiti fra i diversi gruppi di candidati in proporzione ai voti conseguiti da ciascun gruppo. Stabiliti così i seggi spettanti ad ogni gruppo, si determinava l’ordine di precedenza dei singoli candidati all’interno del gruppo cui essi appartenevano, cioè la “cifra individuale”. Risultavano eletti i candidati che avevano ottenuto le più alte percentuali di voti<sup>57</sup>.

Questa legge che ha operato fino agli anni novanta, fu criticata aspramente poiché, sebbene rispecchiasse l’effettiva volontà degli elettori, creava notevole instabilità nei Governi. Il problema derivava dall’eccessiva frammentarietà del sistema partitico italiano; in quanto i partiti estremi comunisti e neofascisti, non potevano partecipare, per ragioni ideologiche, alla maggioranza di centro capitanata dalla Democrazia Cristiana<sup>58</sup>. Quest’ultima, per governare, si trovava costretta a coalizzarsi con i piccoli partiti del centro destra e del centro sinistra, che fungevano da ago della bilancia<sup>59</sup>.

Per questo dal 1948 al 1993<sup>60</sup>. In sostanza, vi era la ferma convinzione che qualcosa sarebbe dovuto cambiare. Nei mesi finali della lotta di Liberazione era nato un dibattito fondamentale fu il ruolo dei partiti da essi esercitato in merito all’educazione civile e politica delle masse, che era stata oggetto di un ventennale indottrinamento, manipolazione e mobilitazione a fini totalitari da parte del regime fascista. In particolar modo, cattolici e comunisti, attraverso i loro apparati e reti organizzative, si adoperarono per realizzare per la prima volta, una democrazia a partecipazione di massa, svolgendo un’importante opera di pedagogia politica<sup>61</sup>.

In quel periodo, però, le differenti ideologie e scuole di pensiero, cui si ispiravano le diverse formazioni politiche, non potevano non riflettersi sulla compattezza della compagine governativa e sulla linea di condotta da intraprendere per ricostruire il Paese e affrontare le grandi sfide del tempo. Non ultima venne presa in

---

<sup>56</sup> Cfr. Pombeni, P., “La legge del ‘48”, *Storia d’Italia* G. Sabbatucci e V. Vidotto (a cura di), Milano, Garzanti, pp. 567-569.

<sup>57</sup> Cfr. Ivi, pp. 570-572.

<sup>58</sup> Cfr. Ibidem.

<sup>59</sup> Cfr. Ibidem.

<sup>60</sup> Nel 1993 i cittadini furono chiamati ad esprimersi con il referendum del 18 aprile e scelsero il sistema maggioritario. Cfr. Temolo, A. C., *La politica dei partiti nelle elezioni del 1953*, Parma 1999, pp. 119-123.

<sup>61</sup> Cfr. Ventrone, A., *Il nemico interno. Immagini, parole e simboli della lotta politica nell’Italia del Novecento*, Roma, Donzelli, 2005, pp. 400-405.

considerazione la riforma elettorale, come prodromo per una politica innovativa che potesse spazzare tutto il passato storico da dimenticare<sup>62</sup>. Degna di rilievo, a questo proposito, proprio in questa fase politica, la firma del Trattato di pace il 10\2\1947, in un difficile passaggio politico, quando DC, PCI, PSI, si assunsero la responsabilità di questo gesto. Mentre l'Assemblea costituente, aveva avuto il compito di redigere la nuova Carta costituzionale: tutti i partiti antifascisti erano consapevoli dell'importanza della Costituzione, quale fondamento e garanzia per ogni cittadino di quei diritti e quelle libertà negate e calpestate per un ventennio dal fascismo. Questo era un retaggio resistenziale con il quale il primo gennaio del 1948 gli italiani salutarono l'entrata in vigore della Costituzione repubblicana<sup>63</sup>. In un Paese connotato da contrastanti condizioni sociali, sensibilità, memorie, storie, si impose la Repubblica a livello nazionale e si giunse, successivamente, alle prime elezioni politiche della Repubblica, fissate per il 18\4\1948. Se osservate alla luce di questi principi, esse non furono una normale competizione tra schieramenti avversari, ma assunsero piuttosto toni e valenze da "scontro di civiltà", in cui a fronteggiarsi sembravano il principio del Bene e quello del Male, il cui esito avrebbe dischiuso o irrimediabilmente compromesso il futuro dell'Italia<sup>64</sup>. La posta in palio era la scelta e il modello di società e sviluppo economico che il Paese avrebbe dovuto perseguire, che veniva ricondotto a rigide contrapposizioni e drastiche antinomie tra libertà/dittatura, contrapposizione prive di qualsiasi sfumatura o mediazione<sup>65</sup>.

In tale clima esasperato, la campagna elettorale dell'epoca, fece ampio ricorso a tutto un repertorio retorico-iconografico funzionale a colpire l'immaginario collettivo e a mobilitare le masse<sup>66</sup>. Così, l'inequivocabile verdetto delle elezioni del 1948 sanzionò l'opzione dell'Italia per l'Occidente e il ruolo guida nella vita politica della DC, mentre il PCI si incamminò lungo la via della democrazia progressiva<sup>67</sup>. Così, il 1948 è passato alla storia perchè è stato l'anno delle prime elezioni politiche in Italia, dopo l'entrata in vigore della Costituzione Repubblicana, che hanno comportato una

---

<sup>62</sup> Cfr. Ibidem.

<sup>63</sup> Approvata il 22 dicembre 1947 a grandissima maggioranza – 453 voti favorevoli, 62 contrari – dall'Assemblea costituente. Cfr. Ibidem.

<sup>64</sup> Cfr. Ibidem.

<sup>65</sup> Cfr. Ventrone, A., *L'ossessione del nemico. Memorie divise nella storia della Repubblica*, Roma, Donzelli, 2006, p. 9-11

<sup>66</sup> Nei manifesti e nella stampa elettorale l'avversario politico era oggetto di invettive e caricature dai tratti zoomorfizzanti. Cfr. Ibidem.

<sup>67</sup> Cfr. Pivato, S., *Favole e politica. Pinocchio, Cappuccetto Rosso e la Guerra fredda*, Bologna, il Mulino, 2015, pp. 11-13.

scelta di campo nel nuovo contesto internazionale<sup>68</sup>. Per numero di votanti, le elezioni del 18 Aprile rappresentano un *unicum* nella storia delle consultazioni elettorali italiane. La posta in gioco, era altissima: il voto degli italiani stabilirà non solo a quale forza politica affidare il governo nella I legislatura repubblicana, ma soprattutto, a quale schieramento internazionale appartenere<sup>69</sup>.

### 1.3 La legge elettorale oggi.

Va innanzitutto spiegato che il sistema elettorale è costituito dall'insieme delle regole che si adottano in una democrazia rappresentativa, per trasformare le preferenze degli elettori in voti, ed i voti in seggi. Inoltre, un sistema elettorale è composto da due elementi fondamentali: il sistema di votazione ed il metodo per l'attribuzione dei seggi<sup>70</sup>.

Con la legge Mattarella<sup>71</sup>, è stata attuata la riforma della legge elettorale della Repubblica italiana, attuata in seguito al referendum del 18 aprile 1993, con l'approvazione delle leggi 4/81993 n. 276 e n. 277, che introdussero in Italia, per l'elezione del Senato e della Camera dei deputati, un sistema elettorale misto, così composto: maggioritario (a turno unico per la ripartizione del 75% dei seggi parlamentari; recupero proporzionale dei più votati, non eletti per il Senato, attraverso un meccanismo di calcolo denominato "scorporo" per il rimanente 25% dei seggi assegnati al Senato) e proporzionale con liste bloccate per il rimanente 25% dei seggi assegnati alla Camera; sbarramento del 4% alla Camera<sup>72</sup>.

Il sistema così concepito riunì tre diverse modalità di ripartizione dei seggi, manovra che gli valse l'appellativo "Minotauro". La legge sostituì il precedente sistema proporzionale in vigore dal 1946, che è stato ampiamente spiegato nel

---

<sup>68</sup> Cfr. Ivi, pp. 15-17.

<sup>69</sup> Cfr. Ibidem.

<sup>70</sup> Cfr. Ibidem.

<sup>71</sup> Dal nome del suo relatore, Sergio Mattarella oggi Presidente della Repubblica.

<sup>72</sup> Cfr. Agosta, A., "Elezioni e territorio i collegi uninominali tra storia e legislativa e nuova disciplina elettorale", M. Luciani e M. Volpi (a cura di), *Riforme elettorali*, Bari, Laterza, 2016, pp. 200-203.

paragrafo precedente, ed è rimasta in vigore fino al 2005<sup>73</sup>. Si deve a Giovanni Sartori l'appellativo di "Mattarellum"; le sue principali caratteristiche si incentrano soprattutto nelle riforme riguardanti i Collegi uninominali<sup>74</sup>, i seggi rimanenti<sup>75</sup>, la Candidatura unica<sup>76</sup> e le Soglie di sbarramento<sup>77</sup>. Per quanto riguarda il Senato, gli 83 seggi proporzionali venivano assegnati, secondo il dettato costituzionale, su base regionale. In ogni Regione venivano assommati i voti di tutti i candidati uninominali perdenti che si fossero collegati in un gruppo regionale. Da qui poi nacque la necessità di una rivisitazione del sistema elettorale che portò alla successiva stagione della Legge Calderoli<sup>78</sup> che a sua volta subì un tentativo di rivisitazione, quando, nel 2009 si tennero tre referendum abrogativi, tesi a modificare detta legge, svoltisi il 21\6\2009, seppure inizialmente fissati per il 18\5\2008. Tuttavia, nessuno dei tre referendum raggiunse il *quorum* del 50%, e per questo essi furono invalidati<sup>79</sup>.

A seguire si ricorda la legge "Italicum" del 06\05\2015 n. 52, le cui caratteristiche sono: Soglie di sbarramento<sup>80</sup>, Proporzionale<sup>81</sup>, Circoscrizioni<sup>82</sup>, Premio di maggioranza<sup>83</sup> Capilista bloccati<sup>84</sup>, Doppio turno<sup>85</sup>, Statuto obbligatorio<sup>86</sup> e Quote rosa<sup>87</sup>.

Inoltre, per dovere di completezza, va segnalato che in ambito di riforme elettorali, la legge "Rosatellum-bis" del 2017, ha visto la sua prima applicazione alle elezioni politiche del 4\3\2018, ed è stata approvata in via definitiva al Senato il 26 ottobre 2017 con il voto favorevole di PD, Forza Italia, Lega Nord, alternativa

---

<sup>73</sup> Quando venne sostituita dalla legge Calderoli

<sup>74</sup> Cfr. Ibidem.

<sup>75</sup> Assegnati con un metodo tendenzialmente proporzionale, funzionante però con meccanismi differenziati fra le due assemblee. Cfr. Ibidem.

<sup>76</sup> Nessun candidato poteva presentarsi in più di un collegio. Cfr. Ibidem.

<sup>77</sup> Per quanto riguarda la Camera, l'elettore godeva di una scheda elettorale separata per l'attribuzione dei 155 seggi residui. Cfr. Ibidem.

<sup>78</sup> Legge Calderoli sostituì normativamente le precedenti riforme del 1993 n. 276 e 277. Cfr. Chiaramonte, A., Tra maggioritario e proporzionale: l'universo dei sistemi elettorali misti, Bologna, Il Mulino, 2017, pp. 222-226.

<sup>79</sup> Cfr. Ibidem.

<sup>80</sup> Cfr. Ibidem.

<sup>81</sup> Ha come riferimento quello spagnolo. Cfr. Ibidem.

<sup>82</sup> Cfr. Ibidem.

<sup>83</sup> Sono attribuiti 340 seggi alla lista che ottiene, su base nazionale, almeno il 40 per cento dei voti validi. Cfr. Ibidem.

<sup>84</sup> Il nominativo primo in lista è bloccato e cioè designato dal partito. Cfr. Ibidem.

<sup>85</sup> Nel caso in cui nessuna lista raggiunga il 40% dei consensi si procede a un turno di ballottaggio. Cfr. Ibidem.

<sup>86</sup> Per presentare la propria lista alle elezioni sarà necessario depositare anche uno Statuto. Cfr. Ivi, pp. 229-233.

<sup>87</sup> In ciascuna lista i candidati sono presentati in ordine alternato. Cfr. Ibidem.

popolare, Alleanza liberalpopolare-Autonomie e altre formazioni minori. Le stesse forze parlamentari avevano approvato il provvedimento alla Camera, in prima lettura, il precedente 18 ottobre<sup>88</sup>.

La legge si sostanzia in un sistema elettorale misto a separazione completa, ribattezzato “Rosatellum-bis”<sup>89</sup>: dal nome del suo fondatore Ettore Rosato<sup>90</sup>, nato per disciplinare la legislatura elettorale relativa a ciascuno dei due rami del Parlamento. Il 37% dei seggi assembleari è attribuito con un sistema maggioritario uninominale a turno unico; mentre il 61% degli scranni viene ripartito fra le liste concorrenti mediante un meccanismo proporzionale. Essa è stata approvata in via definitiva al Senato il 26\10\2017 e sostituisce sia l’“Italicum” che il “Porcellum” di Calderoli.

La legge in questione prevede che ogni lista presenti un proprio programma e dichiari un proprio capo politico, nonché, eventualmente, l’apparentamento con una o più liste al fine di creare coalizioni. L’esistenza di una coalizione, vincola le liste coalizzate a presentare un solo candidato in ciascun collegio uninominale. Sono previste diverse soglie di sbarramento<sup>91</sup>. Per il Senato della Repubblica sono previsti, 116 collegi uninominali; per la Camera dei deputati sono previsti 232 collegi uninominali, ed è costituito un unico collegio plurinominale, comprensivo di tutti i collegi uninominali della medesima circoscrizione. Non è prevista l’espressione di voti di preferenza. Ciascun partito o gruppo politico organizzato che intenda presentarsi alle elezioni, sia alla Camera, sia al Senato, è tenuto, nei termini previsti, a depositare il proprio simbolo e statuto e deve indicare la propria denominazione, presso il Ministero dell’interno<sup>92</sup>.

La legge prevede la possibilità di candidarsi in più collegi plurinominali, fino a cinque. L’elettore potrà esprimere il proprio voto tracciando un segno sul simbolo di una lista<sup>93</sup>, o tracciando un segno solo sul nome del candidato del collegio uninominale<sup>94</sup>; non è inoltre ammesso il voto disgiunto<sup>95</sup>. La nuova legge elettorale, è stata approvata con il consenso di larga parte delle forze politiche presenti in Parlamento. Per quanto riguarda le elezioni svoltesi il 4\3\2018, per la prima volta le

---

<sup>88</sup> Cfr. Ibidem.

<sup>89</sup> Conosciuta con il soprannome di *Rosatellum bis*. Cfr. Ivi, pp. 239-244.

<sup>90</sup> Ettore Rosato, il quale peraltro non era firmatario del disegno di legge. Cfr. Ibidem.

<sup>91</sup> Cfr. Lanchester, F., *Gli strumenti della democrazia*, Milano, Giuffrè, 2017, pp. 300-303.

<sup>92</sup> Cfr. Ibidem.

<sup>93</sup> Cfr. Ivi, pp. 310-311.

<sup>94</sup> Cfr. Ibidem.

<sup>95</sup> Cfr. Ibidem.

schede sono state munite di un cosiddetto “tagliando antifrode”, un lembo rimovibile recante un codice alfanumerico; prima di consegnarle all’elettore i componenti del seggio hanno annotato il codice riportato, dopo l’espressione del voto, il presidente di seggio ha verificato la corrispondenza del codice, staccato il tagliando antifrode, in modo da rendere irriconoscibile la scheda, tuttavia, la procedura ha comportato notevoli rallentamenti nelle operazioni di voto<sup>96</sup>.

### 1.3.1 La genesi del Rosatellum-bis.

La XVII legislatura è stata teatro di un’intensa attività sul piano delle riforme istituzionali di cui hanno fatto parte, i plurimi tentativi del Parlamento di dotare il Paese di una nuova legge elettorale. Prima di analizzare gli elementi distintivi del *Rosatellum-bis*, appare utile richiamare alcuni aspetti teorici e metodologici che delimitano il perimetro di una riforma elettorale. A tale riguardo, giova ricordare che il sistema elettorale può essere inteso al metodo di trasformazione dei voti in seggi, con particolare riguardo alla formula elettorale<sup>97</sup>. In un percorso riformatore coerente, i diversi “pezzi” della legislazione elettorale dovrebbero essere fra loro coordinati per evitare che la modifica di uno di questi, produca effetti contraddittori sul piano sistemico. Obiettivo di per sé legittimo, sia pure soggetto, in alcuni ordinamenti, a vincoli di natura costituzionale. In sostanza, il metodo di trasformazione dei voti in seggi costituisce la parte culminante di un procedimento pubblico più ampio, che si riassume nel concetto di processo elettorale, i cui diversi settori possono essere separati per esigenze analitiche, ma sono fra di loro intimamente connessi<sup>98</sup>. Se, dunque, i diversi pezzi della legislazione elettorale devono considerarsi alla stregua di “vasi comunicanti”<sup>99</sup>, ne consegue che ogni ipotesi di modifica del metodo di trasformazione dei voti in seggi richiede di essere accompagnato da una forte dose di coerenza,

---

<sup>96</sup> Cfr. Trucco, L., Contributo allo studio del diritto elettorale (*I*) Fondamenti teorici e profili normativi, Torino, Giappichelli, 2017, pp. 222-228.

<sup>97</sup> Cfr. Ivi, pp. 229-233.

<sup>98</sup> Cfr. Ivi, pp. 239-244.

<sup>99</sup> Cfr. Ibidem.

attraverso la quale scongiurare la produzione di effetti contrari a quelli auspicati<sup>100</sup>, oppure contraddittori rispetto all'impianto complessivo. Ogni volta, dunque, che nel dibattito pubblico riprende centralità il tema della riforma elettorale, l'attenzione dovrebbe essere rivolta a questi aspetti, che hanno a che fare con l'organicità, e la visione di lungo periodo di una riforma elettorale<sup>101</sup>.

A sua volta il sistema elettorale in senso stretto, osservato nella sua dimensione statica, si compone di alcuni elementi fondamentali: il tipo e la dimensione dei collegi<sup>102</sup>, la scheda elettorale e il tipo di scelta dell'elettore<sup>103</sup>, la formula di trasformazione dei voti in seggi<sup>104</sup>. Applicando questi principi all'implementazione del "Rosatellum-bis", appare chiaro come esso sia orientato alla valorizzazione delle singole liste piuttosto che delle coalizioni. In altri termini, il "Rosatellum-bis" s'inserisce a pieno titolo in una radicata tradizione elettorale italiana ed europea essendo facilmente riconducibile alla famiglia dei sistemi misti maggioritario-proporzionale<sup>105</sup>, e ponendosi a metà strada fra il sotto-insieme dei sistemi paralleli<sup>106</sup> e il modello teorizzato nel 1902, dall'austriaco Siegfried Geyerhanh<sup>107</sup>, che al contrario prevede un collegamento fra la parte maggioritaria e quella proporzionale.

Nel caso del "Rosatellum-bis" la parte maggioritaria e quella proporzionale sono rigidamente divise; l'elettore, infatti, votando per il candidato preferito automaticamente attribuisce il suo voto anche alla lista o alle liste che sostengono il medesimo candidato. A ben vedere, un tale ridimensionamento della libertà di scelta ricorre storicamente nella legislazione elettorale italiana ed europea. Come è stato ampiamente spiegato nel corso dei paragrafi precedenti di questo lavoro, il sistema di elezione del Senato italiano, introdotto dalla legge n. 29 del 1948, prevedeva che le somme dei voti attribuiti ai candidati presentatisi con lo stesso simbolo, nei collegi uninominali, costituissero il totale dei voti delle liste collegate ai candidati medesimi, concorrenti a livello circoscrizionale<sup>108</sup>. A livello teorico l'opzione per un determinato sistema elettorale è connesso con il soddisfacimento di alcuni obiettivi che possono

---

<sup>100</sup> Cfr. Trucco, L., Contributo allo studio del diritto elettorale, op. cit., pp. 316-319.

<sup>101</sup> Cfr. Ibidem.

<sup>102</sup> La nuova disciplina prevede tre suddivisioni territoriali. Cfr. Ibidem.

<sup>103</sup> Il sistema novellato prevede che l'elettore disponga di un unico voto. Cfr. Ibidem.

<sup>104</sup> Il *Rosatellum-bis* opta per un sistema elettorale misto. Cfr. Ibidem.

<sup>105</sup> Cfr. Ivi, pp. 322-325.

<sup>106</sup> Cfr. Ibidem.

<sup>107</sup> Cfr. Ibidem.

<sup>108</sup> Cfr. De Fiore, C., Rappresentanza politica e sistemi elettorali in Italia, 3, 2018, cfr. il materiale reperito sul sito internet [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it).

ritenersi desiderabili in un ordinamento democratico, ma che non necessariamente sono compatibili<sup>109</sup>.

Sul piano degli obiettivi sistemici, il legislatore ha puntato senza dubbio, a introdurre un sistema intelligibile, cioè di immediata comprensione per l'elettore. Non vi è dubbio che il tipo di scheda e il voto unico rispondano a tale esigenza, ma resta il dubbio che si tratti di un'intelligibilità solo "di facciata". Quando si discute di "intelligibilità" del sistema elettorale, non si può fare riferimento, infatti, alla sola modalità di espressione del voto, ma anche alla comprensione collettiva del funzionamento di un procedimento elettorale nel suo complesso<sup>110</sup>.

Quanto al legame fra eletti ed elettori, la nuova disciplina prevede che tutti i nomi dei candidati, anche quelli del collegio plurinominale, siano riportati sulla scheda, collegi uninominali, liste corte bloccate e possibilità di candidatura in cinque collegi plurinominali assicurano ai partiti un controllo ferreo delle scelte. Così, a un primo sguardo, l'obiettivo viene perseguito nel pieno rispetto della giurisprudenza costituzionale in materia, in quanto il "Rosatellum-bis" recupera il principio della individuabilità dei candidati che era stato passato sottogamba dalla legge n. 270 del 2005. Altro obiettivo dichiarato della riforma è la riduzione della frammentazione partitica<sup>111</sup>. Ad aggravare la frammentazione partitico-parlamentare è il proliferare dei gruppi parlamentari, in totale "disallineamento" con i sistemi elettorali. Infine, dal punto di vista della governabilità, il "Rosatellum-bis" non appare in grado di favorire la formazione di una maggioranza parlamentare. L'impressione condivisa è che il "Rosatellum-bis" sia una legge di transizione, piuttosto che una riforma di lungo periodo, che è stata attuata con lo scopo precipuo di traghettare il Paese attraverso le incertezze delle attuali riforme elettorali italiane nello sforzo ad un auspicato allineamento europeo di riforma<sup>112</sup>.

---

<sup>109</sup> Cfr. Ibidem.

<sup>110</sup> Cfr. Ibidem.

<sup>111</sup> Cfr. Ibidem.

<sup>112</sup> Cfr. De Fiore, C., Rappresentanza politica e sistemi elettorali in Italia, 3, 2018, cfr. il materiale reperito sul sito internet [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it).

## CAPITOLO II

**Tecniche e metodologie della propaganda elettorale italiana, fra i vecchi *clichet* della seconda metà del '900 e le nuove tecnologie 2.0, del XXI secolo.**