



**Memorie del Dipartimento di Giurisprudenza  
dell'Università di Torino**

**ALBERTO RACCA**

# **I sistemi elettorali sotto la lente costituzionale**



MEMORIE DEL DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA  
DELL'UNIVERSITÀ DI TORINO

7/2018



ALBERTO RACCA

I SISTEMI ELETTORALI  
SOTTO LA LENTE COSTITUZIONALE

Ledizioni

Opera finanziata con il contributo del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Torino

Il presente volume è stato preliminarmente sottoposto a un processo di referaggio anonimo, nel rispetto dell'anonimato sia dell'Autore sia dei revisori (double blind peer review). La valutazione è stata affidata a due esperti del tema trattato, designati dal Direttore del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Torino.

Entrambi i revisori hanno formulato un giudizio positivo sull'opportunità di pubblicare il presente volume.

© 2018 Ledizioni LediPublishing

Via Alamanni, 11 – 20141 Milano – Italy  
www.ledizioni.it  
info@ledizioni.it

Alberto Racca, *I sistemi elettorali sotto la lente costituzionale*

Prima edizione: settembre 2018  
ISBN 9788867058372

Progetto grafico: ufficio grafico Ledizioni

Informazioni sul catalogo e sulle ristampe dell'editore: [www.ledizioni.it](http://www.ledizioni.it)

Le riproduzioni a uso differente da quello personale potranno avvenire, per un numero di pagine non superiore al 15% del presente volume, solo a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da Ledizioni.

# Indice

Introduzione	11
Aspetti costituzionalmente problematici di alcuni tra i principali modelli elettorali	15
1. I modelli maggioritari	15
1.1. Effetto disrappresentativo e ratio del modello plurality.	15
1.2. Segue. Il problema del <i>malapportionment</i> e del <i>gerrymandering</i> nei collegi uninominali.	21
1.3. Il modello <i>majority</i> fra le aporie del ricorso al ballottaggio e l'effetto condizionante delle soglie di accesso nella sua declinazione francese.	27
2. I modelli proporzionali	31
2.1. Gradi di proporzionalità del sistema: formula adottata...	31
2.2. ...e presenza di soglie di accesso (implicite ed esplicite).	37
2.3. Il caso spagnolo.	44
3. I modelli misti	47
3.1. <i>Rationes</i> e tipologie. In particolare, i sistemi maggioritari proporzionalizzati (rinvio all'esperienza italiana).	47
3.2. Sistemi proporzionali a membro misto. In particolare: il modello "classico" tedesco (e la sua recente crisi).	52
3.3. Sistemi proporzionali con premio di maggioranza: le vicissitudini italiane (rinvio).	60
Fonti del diritto e materia elettorale nell'esperienza italiana	65
1. Premessa.	65
2. "Tempi" costituzionalmente "preferibili" per l'approvazione di una legge formale in materia elettorale.	67
3. "Modi" costituzionalmente "vincolanti" per l'approvazione di una Legge formale elettorale. In particolare, il problema del quorum deliberativo.	70
4. I "vincoli" prodotti dal <i>referendum</i> abrogativo in materia elettorale sulla (preventiva) libertà d'azione dei promotori e sulla (successiva) discrezionalità del Legislatore.	77

4.1. La giurisprudenza costituzionale in tema di ammissibilità dei quesiti “elettorali”: dagli “esordi”...	77
4.2. ...al suo progressivo “ingarbugliarsi”...	85
4.3. ... sino al “paradosso” della sentenza n. 1/2014.	91
4.4. L’effetto vincolante dell’abrogazione referendaria nei confronti del Legislatore successivo.	95
5. Il problema dell’ammissibilità della decretazione d’urgenza in materia elettorale.	100
5.1. Profili critici della teoria che individua nella “riserva di assemblea” un limite efficace alla proliferazione della decretazione d’urgenza in materia elettorale.	100
5.2. Elementi a fondamento di una consuetudine intesa ad individuare un discrimine fra decreti-legge in materia elettorale “ammissibili” (se funzionali a favorire la piena esplicazione dei diritti costituzionali in varia misura direttamente connessi col momento elettorale) ed “inammissibili” (se volti a legittimare la forzatura delle procedure elettorali).	108
<b>Questioni costituzionali di ordine “sostanziale” in materia elettorale</b>	119
1. Le molteplici declinazioni del “principio proporzionalista”.	119
1.1. Principio di eguaglianza del voto “in uscita” e Costituzione.	119
1.2. Segue. Presupposti storici (ma non realmente giuridici) del “principio proporzionalista”.	125
1.3. Principio proporzionalista e giurisprudenza costituzionale (e convenzionale).	130
2. I molteplici profili critici del premio di maggioranza.	139
2.1. Rapporti con i quorum “di garanzia”.	139
2.2. Soglie minime per l’applicazione del premio di maggioranza: “oggettività” e “ragionevolezza”.	145
2.3. Possibili ricadute della giurisprudenza costituzionale (nonostante il distinguo della Consulta) sugli ordinamenti elettorali sub-statali: in particolare, rispetto al turno di ballottaggio.	148
2.4. Premio “di coalizione”, premio “di lista” e crisi di governo.	153
3. Omogeneità delle discipline elettorali nel bicameralismo paritario.	159
4. Il problema delle soglie di accesso esplicite: entità e “meritevolezza”.	161



5. La selezione dei candidati fra liste “aperte” e liste “bloccate” (e collegi uninominali).	166
5.1. Lista bloccata vs lista aperta: l’insoddisfacente approdo della Consulta.	166
5.2. Segue: alla ricerca di parametri costituzionali per dirimere la controversia.	172
5.3. Il problema delle pluricandidature.	176
5.4. “Libertà dell’elettore” vs. “potere delle segreterie” nei modelli misto-maggioritari.	180
5.5. Ultime fugaci riflessioni de jure condendo.	184
Considerazioni conclusive	189
Bibliografia	199



*Alla mia famiglia e a Benedetta, per l'affetto e la  
pazienza durante questa odissea*



## Introduzione

Il tema della riforma elettorale ha interessato carsicamente il dibattito italiano, giuridico e politico, perlomeno a partire dagli anni Ottanta del secolo scorso.

Nel quadro di tale problematica (quasi sempre inevitabilmente intrecciata con l'ancor più risalente – e tormentato – tema delle riforme istituzionali), si può affermare che l'approvazione della L. n. 270/2005 abbia determinato una cesura nel tenore dei suoi contenuti. I molteplici aspetti critici che hanno segnato l'introduzione di codesta disciplina hanno infatti dato luogo ad una “torsione” nel dibattito scientifico in argomento. Detta torsione è consistita, in estrema sintesi, nella relativa perdita di rilievo per la (fino a quel momento prevalente) ricerca di soluzioni di “ingegneria elettorale” più congrue al conseguimento del duplice obiettivo della rappresentatività e della governabilità, in favore di una maggiore attenzione per la compatibilità ai precetti costituzionali delle diverse soluzioni legislative astrattamente applicabili. Simili profili critici si sono peraltro riproposti, sia pure con significative “varianti”, a seguito della approvazione della L. n. 52/2015.

Il problema della compatibilità a Costituzione della disciplina elettorale non rappresenta, per il vero, un fenomeno del tutto nuovo nella storia costituzionale e politica repubblicana. Una diatriba non dissimile – se non ancora più accesa – si verificò già negli anni Cinquanta, a seguito dell'approvazione della L. 31 marzo 1953, n. 148, che la *vulgata* dell'epoca ha consegnato alla Storia come “Legge truffa”. Rispetto a quell'ormai lontana vicenda, cionondimeno, gli eventi contemporanei si distinguono per il fatto che, all'apporto dottrinale, si è aggiunto il duplice intervento del Giudice delle Leggi, prima nel 2014, poi nel 2017, la cui importanza supera l'aspetto contenutistico delle singole pronunce, avendo esso definitivamente segnato l'avvio del sindacato costituzionale in un settore del diritto a lungo ritenuto ad esso sottratto.

All'esito parzialmente demolitorio di tali pronunce ha infine fatto seguito l'intervento del Legislatore attraverso l'approvazione della L. n. 165/2017. Gli “inediti” risultati cui ha dato luogo la sua applicazione, in occasione delle elezioni del 4

marzo del 2018<sup>1</sup> la rendono tuttavia, al momento in cui si scrive, lungi dal costituire un sicuro punto di approdo al dibattito sulla riforma elettorale. Soprattutto, ai fini della presente trattazione, *mutatis mutandis* tale disciplina ha conservato – al più ponendoli maggiormente sottotraccia – alcuni profili critici già presenti nelle soluzioni precedenti.

Sugli aspetti sottesi a questa “istantanea” si incentra il presente lavoro. Finalità del medesimo non è tanto quella di proporre un’ulteriore ricognizione e classificazione dei diversi modelli elettorali sperimentati nei sistemi democratici, nella consapevolezza che una simile operazione non darebbe altro esito che quello di un confronto impari con autorevoli opere dottrinali – più o meno recenti – a ciò dedicate. L’approfondimento che si propone in questa sede intende invece dare conto dei principali aspetti “conflittuali” deducibili dal confronto tra la Carta fondamentale ed i diversi modelli elettorali astrattamente applicabili, nonché quelli che hanno trovato, nel corso del tempo, concreta applicazione.

Conseguentemente, la (comunque necessaria) ricapitolazione delle diverse soluzioni, condotta sinteticamente nel primo capitolo, sarà diretta a fornire una prima lettura, in chiave comparata, delle problematiche di ordine costituzionale che la loro applicazione suscita negli ordinamenti in cui sono essi sono adottati.

I successivi capitoli, focalizzati sul contesto nazionale, saranno invece diretti ad approfondire l’articolato rapporto fra la *materia* elettorale e l’ordito costituzionale, con preminente riguardo ai principi che sovrintendono la forma di governo. Detta relazione non risulta certo nuova nella scienza costituzionalistica, per la quale è ormai consolidata la concezione della prima come la “più politica” delle materie, in quanto idonea ad orientare, nella sua concreta attuazione, la seconda. Risulta tuttavia altresì significativo ed interessante il profilo opposto, recentemente evidenziato dalla giurisprudenza costituzionale, secondo cui l’assetto istituzionale complessivo incide del pari sulla formazione delle discipline elettorali.

In questa sede si vuole perciò focalizzare l’attenzione sui principali profili problematici del modo di atteggiarsi, *in entrambe le direzioni*, di siffatta relazione *biunivoca*. Il secondo capitolo si occuperà, pertanto, di verificare in quali termini l’architettura costituzionale della forma di governo italiana orienti la formazione della disciplina elettorale, come estrinsecata dagli aspetti problematici che, in questa materia, conosce l’uso (e talvolta l’abuso) delle principali fonti del diritto di rango primario.

Nel terzo capitolo ci si concentrerà, invece, sull’influenza provocata dalle diver-

---

1 In tale occasione, la coalizione di centro-destra ha ottenuto complessivamente il 37% dei suffragi, contro il 32% del M5S e il 22% del centro-sinistra. Alla Camera, la prima ha conseguito 262 seggi; il secondo 226; il terzo, 116. Al Senato, il centro-destra ha conseguito complessivamente 134 seggi, contro i 112 del M5S e i 57 del centro-sinistra. ([www.interno.gov.it](http://www.interno.gov.it)). Ne è risultato un parlamento *tripolare*, nel quale *nessuna* delle tre principali forze ha ottenuto la maggioranza.

se soluzioni di “ingegneria elettorale”, conosciute dal nostro Paese nel corso degli ultimi decenni, sull’assetto complessivo della forma di governo e, soprattutto, sui limiti che incontra la discrezionalità del Legislatore sul punto. Il capitolo esordirà approfondendo la questione esiziale, già emersa ai tempi della “legge truffa”, rappresentata dalla “compatibilità costituzionale” fra i modelli maggioritari (e specialmente quello *majority*) e l’assetto costituzionale italiano. Più in generale, si valuterà il fondamento del “vincolo proporzionalista”, ricavabile, secondo un certo indirizzo, dal dettato costituzionale medesimo.

L’attenzione sarà quindi concentrata sugli aspetti potenzialmente “conflittuali” di taluni singoli elementi che possono particolarmente connotare una data disciplina di trasformazione dei voti in seggi. Ciò con particolare riguardo a quegli strumenti – quali le soglie di sbarramento, il premio di maggioranza e i criteri di selezione dei singoli candidati – che hanno assunto, negli ultimi decenni, profili di particolare rilievo.

La finalità ultima dell’indagine proposta consiste nel tentativo di individuare se e in quali aspetti sia possibile individuare e distinguere “argini” costituzionali lungo l’alveo della discrezionalità del Legislatore nella materia elettorale: tanto “a monte” (ovvero, nella fase normativa), quanto “a valle” (ovvero, nella resa dei modelli), nel quadro del complessivo “bacino” della forma di governo. Infine, nelle rapide conclusioni che si proporranno, si cercherà di comprendere se tali argini si limitino a posizionarsi in determinati “punti critici”, al semplice fine di contenere eventuali “onde di piena” potenzialmente distruttive; oppure se – pur lungi dal realizzare una vera e propria “canalizzazione” – i medesimi individuino, nel “delta” di soluzioni percorribili, un “ramo” principale e “preferibile”.





# Aspetti costituzionalmente problematici di alcuni tra i principali modelli elettorali

Come accennato in premessa, il nostro discorso non può prescindere da una rapida disamina, senza pretesa di esaustività, delle principali declinazioni delle differenti “famiglie” di modelli elettorali che l’esperienza delle democrazie moderne ha conosciuto e sviluppato nel corso del tempo.

Ai nostri fini, tale discorso procederà per *exempla*, focalizzando l’attenzione sulle “incarnazioni” più note di tali modelli, in quanto rappresentano i riferimenti principali attorno ai quali si è maggiormente incentrato, in Italia, l’ormai pluridecennale dibattito in merito alla riforma elettorale. Nel fare ciò, si è deciso di conservare il “tradizionale”<sup>1</sup> metodo di esposizione e classificazione, che come è noto contempla, accanto alle *due* “famiglie primigenie” dei sistemi *maggioritari* e dei sistemi *proporzionali*, il sempre più consistente gruppo dei modelli *misti*, e pur nella consapevolezza che in dottrina sono state proposte soluzioni differenti<sup>2</sup>.

## 1. I modelli maggioritari

### 1.1. *Effetto disrappresentativo e ratio del modello plurality.*

Storicamente, come è noto, la prima “famiglia” affermatasi nei sistemi parlamentari moderni è stata quella dei sistemi maggioritari, il cui sviluppo affonda le

---

1 Così, ad es., M. OLIVIERO, *I sistemi elettorali*, in *Sistemi elettorali e democrazie* (a cura di M. OLIVIERO – M. VOLPI), Torino, 2007, 4.

2 Per una panoramica sulle differenti classificazioni prospettate, si rinvia a A. LIPHART, *Le democrazie contemporanee*, ed. it. Bologna, 1988, 164; D. RAE, *The political consequences of electoral laws*, London, 1971, 15 ss.. Cfr. A. CHIARAMONTE, *Tra maggioritario e proporzionale. L’universo dei sistemi elettorali misti*, Bologna, 2005, 18 ss. Cfr. L. TRUCCO, *Democrazie elettorali e Stato costituzionale*, Torino, 2011, 14.

radici in epoca medioevale<sup>3</sup>. Altrettanto nota è la *ratio* comune a tutti i componenti di tale “famiglia”, basata sul principio secondo cui viene eletto il candidato<sup>4</sup> che consegue il maggior numero di suffragi in una determinata circoscrizione, chiamata generalmente “collegio”, variando, tuttavia, la maggioranza richiesta a tale scopo.

L’analisi non può che principiare dalla soluzione *plurality*: sia per la sua antica origine, sia per la sua ampia diffusione a livello mondiale, in particolare nell’area anglosassone o in Paesi che ne hanno conosciuto, nel corso del tempo, l’influenza<sup>5</sup>. Esso, peraltro, trova ampia applicazione in modelli “misti”, quali, ad esempio, quello della Repubblica Federale tedesca e quelli introdotti in Italia tanto nel 1993, quanto nel 2017 (su cui si tornerà in seguito).

Il sistema *plurality* (detto anche maggioritario “secco”<sup>6</sup>) declina nei termini più “estremi” la descritta *ratio* maggioritaria, attraverso la regola del *first past the post*. Quest’ultima vuole che, ai fini dell’assegnazione del singolo collegio, sia sufficiente il conseguimento della maggioranza *relativa* dei suffragi<sup>7</sup>. Simili caratteristiche rendono il *plurality* indubbiamente di facile ed intuitiva comprensione per l’elettore, oltre a fargli vantare il pregio di «[avere] per sé l’autorità della tradizione, essendo stato accettato per secoli, fin quasi alla metà [dell’Ottocento] come un dog-

3 La prima vera “legge elettorale” in senso moderno (in quanto conteneva una regolamentazione valida per tutto il Regno), ad ogni modo, è stata individuata nella *Ordonnance* del 27 gennaio 1789, con la quale il Re Luigi XVI convocò gli Stati Generali del Regno di Francia. (cfr. A. BARBERA, *Una risposta alla crisi del sistema politico: uninominale a doppio turno ed elezione diretta del Capo dello Stato?*, in *Quad. Cost.*, 2013, 260 ss.; A. LEVICO, *Vota X. Storia di un segno*, Boves, 2009, 85).

4 Si parla di *un* candidato poiché, nel periodo contemporaneo, le formule maggioritarie si sono di regola accompagnate alla previsione di collegi uninominali. Nondimeno, in epoche più remote, specialmente in Gran Bretagna, l’applicazione di sistemi maggioritari (di tipo *plurality*) è in realtà avvenuta prevalentemente nel quadro di collegi *bi* nominali o *plurino* nominali, all’interno dei quali venivano dunque eletti *più* candidati. Cfr. A. LIJPHART, *Le democrazie contemporanee*, cit., 170-171; M. OLIVIERO, *I sistemi elettorali*, cit., 10; L. TRUCCO, *Democrazie elettorali e Stato costituzionale*, cit., 265.

5 Attualmente, però, l’Australia adotta, per la sola Camera dei Rappresentanti, il sistema del Voto Alternativo, il quale – come si vedrà meglio *infra* – rientra nei sistemi maggioritari di tipo *majority*. La Nuova Zelanda, a partire dal 1993-1996, utilizza invece un sistema che ricalca, in buona approssimazione, il modello tedesco. Per approfondire i caratteri del sistema *plurality* si rinvia, *ex multis*, F. LANCHESTER, *Sistemi elettorali e forma di governo*, Bologna, 1981, 99. Sulla evoluzione del sistema parlamentare britannico, cfr. O. MASSARI, *Gran Bretagna: un sistema funzionale al governo di un partito responsabile*, in *Rappresentare e governare* (a cura di O. MASSARI-G. PASQUINO), Bologna, 1994, 25; A. TORRE, *Costituzione e sistema elettorale in Gran Bretagna*, in S. GAMBINO (a cura di), *Forme di governo e sistemi elettorali*, Padova, 1995, 231 ss.

6 M.S. PIRETTI, *La fabbrica del voto*, Roma-Bari, 1998, 23.

7 M. OLIVIERO, *I sistemi elettorali*, cit., 10.

ma)<sup>8</sup>. D'altro canto, tale modello, producendo «la dispersione di tutti gli altri voti, determinando, in qualche caso, gravi disparità nella rappresentanza»<sup>9</sup>, comporta, nei fatti, un effetto altamente selettivo, specialmente in presenza di una significativa frammentazione dell'elettorato.

In tal senso, il caso britannico si dimostra paradigmatico. Sebbene, infatti, “da sempre” esso abbia conosciuto la presenza del tutto preminente di *due* principali formazioni politiche fra loro alternative, queste ultime, tuttavia, non hanno *mai* esaurito l'intero panorama politico (e parlamentare) del Paese<sup>10</sup>. Ed invero, la sotto-rappresentazione parlamentare di tali “terze forze” – dovuta, in apparente ossequio alla c.d. “prima legge di Duverger”<sup>11</sup>, alla formula *plurality*<sup>12</sup> – rappresenta un pressoché costante argomento dei fautori del suo superamento, in particolar modo in occasione di elezioni generali all'esito delle quali la consistenza in termini di voti di tali partiti si è dimostrata particolarmente significativa, a fronte però di una “resa” in seggi altamente penalizzante<sup>13</sup>.

Siffatto fenomeno appare indubbiamente problematico ma appare, per così dire, “fisiologico” nel complessivo assetto istituzionale britannico. Rispetto a quelli che verranno esaminati successivamente, l'assenza di una Costituzione scritta nel senso

8 G. AMBROSINI, *Sistemi elettorali*, Firenze, 1946, 1. Il sistema *plurality*, in effetti, rappresenterebbe un elemento “pietrificato” dell'ordinamento costituzionale britannico, pur a fronte di molti notevoli mutamenti che hanno interessato quest'ultimo, anche di recente: cfr. S. VILLAMENA, *Il sistema elettorale del Regno Unito*, in *Sistemi elettorali e democrazie*, cit., 194-195.

9 M. OLIVIERO, *I sistemi elettorali*, cit., 10; S. VILLAMENA, *Il sistema elettorale del Regno Unito*, cit., 195-196.

10 Nel corso di tutto il XX secolo, infatti, accanto ai “due” partiti (e prescindendo dalle formazioni regionali quali, attualmente lo *Scottish National Party*, il gallese *Plaid Cymru*, i nordirlandesi *Democratic Unionist Party* e *Sinn Fein*) ne è infatti sempre esistito perlomeno un “terzo”, la cui consistenza in termini di voti, seppur minore, non è mai stata del tutto trascurabile. Cfr. M.S. PIRETTI, *La fabbrica del voto*, cit., 24; A. TORRE, *Costituzione e sistema elettorale in Gran Bretagna*, cit., 273-280; S. CORRADO, *Elezioni e partiti in Europa*, Milano, 1979, 163-165; D. FISICHELLA, *Elezioni e democrazia*, Bologna, 2008, 227-233. Gli esiti delle elezioni del 2010 e del 2017, nondimeno, sembrerebbero avere incrinato significativamente la “validità” di detto modello.

11 Tale “regola” assume, come è noto, che “lo scrutinio maggioritario ad un solo turno tende al dualismo dei partiti”, laddove invece, la seconda “legge” indica che “lo scrutinio maggioritario con ballottaggio o la rappresentanza proporzionale, tendono al pluripartitismo” (M. DUVERGER, *I partiti politici*, Milano, 1961, 267 ss.).

12 Cfr. però D. FISICHELLA, *Sviluppo democratico e sistemi elettorali*, 1970, 169, nota 40.

13 F. LANCHESTER, *Sistemi elettorali e forma di governo*, cit., 205 ss. Cfr. inoltre A. VANNUCCI, *Elezioni nel Regno Unito: considerazioni a margine su hung parliament e rebus di governo. Verso un ripensamento del maggioritario?*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 19 maggio 2010, 24; A. TORRE, *Costituzione e sistema elettorale in Gran Bretagna*, cit., 251.

“continentale” del termine pone infatti, il caso del Regno Unito in posizione perlomeno “eccentrica”<sup>14</sup> dal momento che, in tale contesto, il sistema elettorale, più che dover essere esaminato “alla luce” dell’assetto costituzionale, andrebbe piuttosto considerato quale *componente* non irrilevante dell’assetto medesimo. Tradizionalmente, si ritiene perciò che la *ratio* fondamentale del sistema elettorale britannico non risponda tanto e solo ad esigenze di rappresentanza, quanto (a differenza di quanto ritenuto in Europa continentale ed in Italia per lungo tempo<sup>15</sup>) a finalità di individuazione, *attraverso* il voto per il singolo candidato, *soprattutto* del colore politico del governo, nel quadro del sistema di *party government* che caratterizza compiutamente il sistema parlamentare e politico del Regno Unito. I descritti effetti distorsivi prodotti dal sistema *plurality* verrebbero perciò giustificati dal fatto che esso rappresenterebbe uno dei fattori di stabilità delle istituzioni britanniche medesime<sup>16</sup>.

Nondimeno, si deve d’altra parte constatare che la crescita del consenso elettorale registrata negli ultimi decenni delle “terze forze”<sup>17</sup>, cui non ha fatto riscontro un’adeguata traduzione in termini di seggi<sup>18</sup>, oltre a dare luogo ad un crescente scarto fra l’ideale bipolare del sistema elettorale ed un «orientamento sempre meno “bipartitico” del corpo elettorale»<sup>19</sup>, ha impedito, in alcuni casi, la realizzazione di quel *party government* caratteristico del “modello Westminster”.

---

14 Perlomeno nel senso “continentale” del termine, ovvero quale atto normativo sostanzialmente *unitario* diretto a regolare in termini complessivi l’assetto istituzionale del Paese ed i diritti fondamentali dei cittadini.

15 Cfr., ad esempio, T. MARTINES, *Artt. 56-58*, in *Commentario alla Costituzione* (a cura di G. BRANCA) Bologna, 1984, *Le Camere*, Tomo I, 86.

16 Cfr., per tutti, S. VILLAMENA, *Il sistema elettorale del Regno Unito*, cit., 218-219. Cfr. O. MASSARI, *Gran Bretagna: un sistema funzionale al governo di un partito responsabile*, cit., 31 ss.

17 Il più alto dato relativo alla concentrazione di voti fra Conservatori e Laburisti è individuabile nelle elezioni del 1951, quando Conservatori e Laburisti conseguirono, insieme, il 96,8 % dei suffragi (ed il Partito liberale parve prossimo all’estinzione). Fino alle elezioni del 1970, questo valore non sarebbe mai sceso sotto l’89,5%. Già nelle successive consultazioni del febbraio 1974, però, tale dato scese al 75,1%, mentre il dato relativo alle elezioni del 2010 è del 65,1% (dati tratti da J. CURTICE, *So what went wrong with the electoral system? The 2010 election result and the debate about electoral reform*, in *Parliamentary Affairs*, 2010, 626).

18 D. TAMMER, *Il caso inglese*, in *I sistemi elettorali in Europa tra Otto e Novecento* (a cura di M. S. PIRETTI), Roma-Bari, 1997., 26-29.

19 M. VOLPI, *Introduzione*, in (a cura di M. LUCIANI - M. VOLPI), *Riforme elettorali*, Roma-Bari, 1995, 6.

Tanto le elezioni generali del 1974<sup>20</sup>, quanto quelle del 2010 e del 2017<sup>21</sup>, infatti, non hanno attribuito a nessuno dei due maggiori partiti la maggioranza assoluta dei seggi alla Camera dei Comuni ed hanno consegnato al Paese uno “*hung Parliament*”. In prospettiva, quindi, il ripetersi di tale tendenza, minando alla radice i “benefici” comunemente ritenuti ripromessi dal *plurality* (ovvero la stabilità propria del “modello Westminster”), potrebbe indurre ad una seria riflessione interrogarsi sulla tollerabilità dei “costi” (rappresentati dal sacrificio inflitto alla rappresentanza delle minoranze) sotto il profilo complessivo del permanere della “legittimazione istituzionale” del *plurality* quale “elemento fondativo” dell’assetto costituzionale britannico<sup>22</sup>.

20 Gli unici casi precedenti il 1974 nei quali le elezioni *non* assegnarono a nessun partito la maggioranza assoluta dei seggi avvennero nel 1910, nel 1923 e nel 1929. Cfr. G. CARVALE, “*England does not love coalitions*”? Referendum, elezioni e bilancio del primo anno di governo di coalizione nel Regno Unito, cit., 2; J. CURTICE, *So what went wrong with the electoral system? The 2010 election result and the debate about electoral reform*, cit., 623.

21 Alcuni commentatori avevano infatti ritenuto che i risultati elettorali del 2010 avessero certificato la fine dell’assetto (tendenzialmente) bipartitico della politica del Regno Unito (A. GEDDES – J. TONGE, *Conclusion: an absorbing hanging*, cit., 866-867). Per un’analisi dell’impatto delle elezioni del 2017 sull’assetto istituzionale del Regno Unito, cfr. F. ROSA, *Le inaspettate elezioni britanniche del 2017*, in *RivistaAIC*, 25 ottobre 2017. Rispetto, invece, alle conseguenze istituzionali del referendum che ha deliberato l’uscita del Regno Unito dall’Unione Europea, il 23 giugno 2016, si rinvia, per tutti, a G. CARBONI, *Il modello Westminster tra elezioni e referendum*, in *RivistaAIC*, 26 ottobre 2017. S. CECCANTI, *Le elezioni generali dell’8 giugno e la loro lettura in chiave di Brexit*, in *www.federalismi.it*, 9 agosto 2017

22 Ad ogni modo, si deve osservare che il modello *plurality* risulterebbe recessivo già da tempo nel Regno Unito. Esso non è stato infatti più adottato né per l’elezione delle Assemblee rappresentative delle regioni oggetto di *devolution* alla fine degli Anni ‘90, né per quella dei Rappresentanti del Regno Unito presso il Parlamento Europeo, per la quale Londra ha optato per una formula proporzionale “pura”, senza soglia di sbarramento, con riparto dei seggi mediante il metodo d’Hondt e con la previsione di liste bloccate. Va notato che tale riforma è stata introdotta dall’*European Parliamentary Elections Act 1999*, di tre anni precedente, dunque, la Decisione 2002/772 CE, con la quale – emendando l’Atto di Bruxelles del 20 settembre 1976 – le istituzioni comunitarie hanno inteso uniformare i sistemi di elezione dei Rappresentanti di tutti gli Stati membri, “invitando” questi ultimi a prevedere l’opzione fra scrutinio di lista oppure voto uninominale preferenziale, con riporto di voti di tipo proporzionale. Per approfondire tali tematiche si rinvia, per tutti, a G. CARVALE, “*England does not love coalitions*”? Referendum, elezioni e bilancio del primo anno di governo di coalizione nel Regno Unito, in cit.; F. HAMON, *Référendum et réforme électorale au Royaume-Uni: le rejet du vote alternatif*, in *Revue Française de droit constitutionnel*, n. 88, 2001, 768 ss.; J. FROSINI, *Il first past the post è morto? No, lunga vita al first past the post!*, in *Quad. Cost.*, 2011, 674; F. LANCHESTER, *Sistemi elettorali e forma di governo*, cit., 206; G. DELLEDONNE - U. RONGA, *Regole elettorali e prerogative powers nelle*

Sul punto, però, occorre tenere in considerazione due aspetti. In primo luogo, il risultato del *referendum* del 2011, nel quale il maggioritario “secco” è stato confermato quale sistema per l’elezione della Camera dei Comuni, indurrebbe a ritenere che l’elettorato britannico accetti le implicazioni della *ratio* che propria del modello<sup>23</sup>. In secondo luogo, i risultati delle consultazioni del 2010 e del 2017 hanno comportato la formazione di governi di coalizione fra il partito di maggioranza relativa ed un terzo partito che, pur sottorappresentato, ha tuttavia assunto una posizione pivotale per la formazione del governo e per la definizione dell’indirizzo politico nazionale<sup>24</sup>. Ciò parrebbe fornire, allora, una chiave di lettura più autentica della *ratio* sottesa al *plurality* (e più in generale ai modelli maggioritari), che *non* consiste *garantire* la realizzazione di un assetto politico bipartitico o bipolare né la “governabilità”, bensì *soltanto* quella di rappresentare – sebbene in una logica differente da quella proporzionale – l’orientamento dell’elettorato. Al più, i modelli maggioritari *favoriscono* il bipolarismo e la governabilità, ma sempre in relazione – ed in conseguenza – degli orientamenti politico-sociali che essi sono chiamati a rappresentare<sup>25</sup>.

---

*più recenti dinamiche della forma di governo britannica*, in *Rass. Parl.*, 2012, 1, 121; ss.; A. TORRE – J.O. FROSINI (a cura di), *Democrazia rappresentativa e referendum nel Regno Unito*, Rimini, 2012.

23 Per approfondire la vicenda, si rinvia G. CARVALE, “*England does not love coalitions?*” *Referendum, elezioni e bilancio del primo anno di governo di coalizione nel Regno Unito*, cit. 5 ss.

24 Per un’analisi sull’esito e sulle conseguenze del voto del 2010, si rinvia a J. BRADBURY, *Wales and the 2010 General election*, in *Parliamentary Affairs*, 2010, 4, 726 ss.; J. CURTICE, *So what went wrong with the electoral system? The 2010 election result and the debate about electoral reform*, cit., 623 ss.; D. DENVER, *How Britain voted*, in *Parliamentary Affairs*, 2010, 4, 588 ss.; R. FOX, *Five days in May: a new political order emerges*, ivi, 607; A. GEDDES – J. TONGE, *Conclusion: an absorbing hanging*, ivi, 866 ss.; J. MITCHELL – A. VAN DER ZWET, *A catenaccio game: the 2010 election in Scotland*, ivi, 708 ss.; A. VANNUCCI, *Elezioni nel Regno Unito: considerazioni a margine su hung parliament e rebus di governo. Verso un ripensamento del maggioritario?*, cit., 2-20. In ordine, invece, ai risultati delle elezioni del 2015 (che, nell’aver temporaneamente ripristinato il *party-government*, hanno tuttavia provocato elevatissimi effetti disrappresentativi), si rinvia a J. GARLAND – C. TERRY, *The 2015 generale election*, Electoral Reform Society, 2015 (secondo i quali tali consultazioni risulterebbero essere «the most disproportionate result in British election history»); G. CARVALE, “*One Nation, One United Kingdom*”. *Le elezioni del 7 maggio 2015 e le sfide della nuova legislatura*, in *www.federalismi.it*, 20 maggio 2015; S. CECCANTI, *Il Regno Unito all’indomani dei risultati elettorali: la coalizione è finita, bentornati a Westminster*, in *Quad. Cost.*, 2015, 2, 455.

25 D. FISICHELLA, *Sviluppo democratico e sistemi elettorali*, cit., 262. In senso critico, G. SARTORI, *Proporzionalismo frazionismo e crisi dei partiti*, in *Riv. It. Sc. Pol.*, 1971, 631; ID., *Elementi di teoria politica*, Bologna, 2002, 329 ss. Cfr. D. TAMMER, *Il caso inglese*, cit.; F.

Questo assunto sembrerebbe peraltro trovare indirettamente una conferma nel fatto che, contrariamente all'esperienza britannica, negli Stati Uniti d'America il sistema *plurality* non sia mai stato sostanzialmente posto in discussione, quantomeno a livello federale, sebbene nel primo cinquantennio di vita le legislazioni dei vari Stati dell'Unione avessero sperimentato – anche per l'elezione della Camera dei Rappresentanti del Congresso – diverse soluzioni<sup>26</sup>. Ed invero, poiché la rigida separazione dei Poteri costituzionali colà vigente rende di fatto l'elezione delle Assemblee rappresentative di fatto “fine a se stessa” – non legata, cioè, ad esigenze di stabilità dell'Esecutivo – tale circostanza parrebbe, a ben vedere, militare nel senso che, negli ordinamenti in cui il *plurality* è applicato integralmente, esso è prima di tutto – se non esclusivamente – considerato un *metodo* di rappresentazione degli orientamenti politici dell'elettorato. Su questo aspetto si tornerà nelle conclusioni del presente lavoro.

### ***1.2. Segue. Il problema del malapportionment e del gerrymandering nei collegi uninominali.***

Un discorso differente deve essere invece dedicato ad alcuni effetti “patologici” che talvolta si verificano nell'applicazione del sistema *plurality* (e più in generali dei sistemi maggioritari) e che riguardano la distribuzione *geografica* dei collegi, sollevando perplessità rispetto al principio fondamentale dell'*one man one vote*, ovvero del principio dell'eguaglianza del voto “in uscita” (cioè al momento della trasformazione dei voti in seggi).

Una prima ipotesi si verifica allorché, attraverso tale operazione, il Legislatore delinea collegi fra loro non omogenei dal punto di vista della rappresentanza numerica del corpo elettorale. Nel Regno Unito, sin dal *Reform Bill* – o *Great Reform Act* – del 1832, parallelamente alla progressiva estensione del suffragio<sup>27</sup>, si era provveduto all'aggiornamento ed alla ridefinizione dei collegi elettorali<sup>28</sup>, dan-

---

LANCHESTER, *Sistemi elettorali e forma di governo*, cit., 77; G. CARVALE, “England does not love coalitions”? Referendum, elezioni e bilancio del primo anno di governo di coalizione nel Regno Unito, cit., 5; D. DENVER, *How Britain voted*, cit., 604.

26 Per approfondire, S. FABBRINI, *USA: maggioritario e sistema di governo presidenziale*, in *Rappresentare e governare*, (a cura di O. MASSARI - G. PASQUINO) cit. 57; L. TRUCCO, *Democrazie elettorali e Stato costituzionale*, cit., 131.

27 Successivamente al *Reform Bill* del 1832, le ulteriori “tappe” dell'evoluzione del sistema parlamentare ed elettorale britannico sono contenute nel *Reform bill* del 1867, del 1884-85 e nei *Parliament Acts* del 1911 e del 1949, nonché nei due *Representation of the People Acts* del 1918 e del 1928, che introdussero il suffragio universale (sulla “femminilizzazione” dei partiti britannici nel corso degli Anni Venti, si rinvia a D. TAMMER, *Il caso inglese*, cit., 25).

28 F. LANCHESTER, *Sistemi elettorali e forma di governo*, cit., 93 e A. TORRE, *Costituzione e sistema elettorale in Gran Bretagna*, cit., 245; D. TAMMER, *Il caso inglese*, cit., 6; L.

do così luogo alla prima applicazione dei principi di uguaglianza “in entrata” nel momento rappresentativo e con essa avendo «concretamente provat[o] la connessione tra sistema elettorale ed assetto del potere», oltre a chiarire «il carattere non neutrale delle riforme elettorali rispetto alla determinazione dei rapporti di forza legale»<sup>29</sup>. I criteri odierni nella redistribuzione dei seggi della Camera dei Comuni sono stati fissati dei *Redistribution of Seats Acts* del 1944, del 1948 e del 1958, i quali hanno istituito le *boundary commissions*, organi di nomina governativa dotati tuttavia di notevole autonomia, deputati allo studio sulla ridefinizione periodica delle circoscrizioni elettorali. Criterio fondamentale per l’attività di tali *commissions* è identificato nel rispetto della *electoral quota*, che impone loro di ritagliare le circoscrizioni su precisi “blocchi” numerici di elettori<sup>30</sup>. Eppure, a partire dagli Anni Settanta del XX Secolo, ad esempio, la “geografia elettorale” del Regno Unito tende a sfavorire in particolare il Partito laburista, il cui elettorato risulterebbe più concentrato territorialmente rispetto a quello conservatore<sup>31</sup>. La concreta dinamica del voto risulta perciò gravemente influenzata dalla conformazione (quantitativa e – politicamente – “qualitativa”) dei collegi, la quale avrebbe prodotto, nel corso di alcune elezioni generali, (segnatamente nel 1929, 1951 e nel febbraio 1974<sup>32</sup>), un particolare “effetto collaterale”, per il quale il partito che ha ottenuto più suffragi non ha conseguito la maggioranza dei seggi in Parlamento<sup>33</sup>.

Tale fenomeno, denominato *malapportionment*<sup>34</sup>, è noto anche al contesto statunitense. Sebbene già con lo *Statute* del 25 giugno 1842 il Congresso fosse intervenuto in materia, prescrivendo il sistema maggioritario uninominale<sup>35</sup>, soltanto con

---

TRUCCO, *Democrazie elettorali e Stato costituzionale*, cit., 134-135; D. FISICHELLA, *Elezioni e democrazia*, cit., 184.

29 G. FERRARA, *Democrazia e stato del capitalismo maturo*, in *Dem. Dir.*, 1979, 514.

30 A. TORRE, *Costituzione e sistema elettorale in Gran Bretagna*, cit., 247-249.

31 J. CURTICE, *So what went wrong with the electoral system? The 2010 election result and the debate about electoral reform*, cit., 631-632. Sul vantaggio “strategico” dei Laburisti sui Conservatori in termini di rapporti voti/seggi, cfr. R. D’ALIMONTE, *Riforma elettorale in versione Tory?*, in *www.ilsole24ore.com*, 7 maggio 2010; D. DENVER, *How Britain voted*, cit., 604 ss.

32 Per un esame di quest’ultima elezione, si rinvia, nella pubblicistica italiana, a D. FISICHELLA, *Le elezioni inglesi del febbraio 1974*, in *Dir. Soc.*, 1974, 400 ss.

33 A. LUPHART, *Le democrazie contemporanee*, cit., 33 ss.; D. TAMMER, *Il caso inglese*, cit., 26 ss.

34 Tale termine indica «una suddivisione in cui gli appartenenti ai collegi risult[a]no costituire gruppi numericamente non proporzionali alla quota di “rappresentanza” loro assegnata, ossia [...] al numero di “seggi” attribuiti al collegio» (G. BOGNETTI, *Malapportionment, ideale democratico e potere giudiziario nell’evoluzione costituzionale degli Stati Uniti*, Milano, 1966, 35).

35 *Ibid.*, 33-34.



l'introduzione del XIV Emendamento (1868)<sup>36</sup>, tuttavia, si impose progressivamente il criterio della ripartizione in chiave demografica<sup>37</sup> anche se, per l'elezione della Camera dei Rappresentanti<sup>38</sup>, la disciplina della suddivisione delle circoscrizioni interne a ciascun singolo Stato sia sempre spettata al legislatore statale<sup>39</sup>. In aggiunta, va tenuto presente che la Costituzione federale statunitense *non* contemplava, in origine, l'elettorato attivo fra i diritti fondamentali del cittadino e che, ancora oggi, essa nulla dice in merito all'elezione degli organi legislativi statali.

Il problema sorse proprio a questo punto, perché sovente le autorità statali – pur avendo contribuito con le loro legislazioni ad una complessiva espansione dell'ideale democratico – si dimostrarono spesso piuttosto “inerti” nell'aggiornare le ripartizioni dei collegi<sup>40</sup>, favorendo così il fenomeno del *malapportionment*. Inizialmente, però, le Corti locali si dimostrarono restie ad intervenire, poiché non ritenevano né legittimo, né opportuno, intervenire in un contesto ritenuto squisitamente di natura politica, anche in considerazione dell'assenza di riferimenti chiari nella Costituzione federale in merito<sup>41</sup>.

Tipicamente, la reazione al fenomeno trovò impulso per mezzo della giurisprudenza della Corte Suprema federale, sebbene sino a tutti gli Anni Cinquanta del XX secolo, essa avesse aderito a tale orientamento giurisprudenziale<sup>42</sup>.

---

36 Ai fini del presente discorso, rileva essenzialmente quanto affermato nella Sezione 1 dell'Emendamento in oggetto, che come noto ha disposto la cogenza, per gli ordinamenti dei singoli Stati dell'Unione, le clausole della *equal protection of law* e del *due process of law*.

37 Tuttavia, a quella data solamente una dozzina degli allora trentatré Stati dell'Unione avevano accolto tale criterio (G. BOGNETTI, *Malapportionment, ideale democratico e potere giudiziario nell'evoluzione costituzionale degli Stati Uniti*, cit., 27).

38 Un discorso completamente diverso riguarda, naturalmente, il caso del Senato federale. La “Camera Alta” degli Stati Uniti, è infatti composta, com'è noto, da due membri per ciascuno Stato, indipendentemente dalla consistenza demografica delle rispettive popolazioni. Il principio rappresentativo che lo informa non è infatti legato a tale criterio, ma alla necessità di rappresentare i soggetti federati – teoricamente, ancora i reali detentori della sovranità “residuale” ai sensi del X Emendamento – e di operare un “riequilibrio” a vantaggio degli Stati meno popolosi (Cfr. G.F. FERRARI, *I sistemi elettorali negli Stati Uniti*, in *Riforme elettorali*, (a cura di M. LUCIANI - M. VOLPI) cit., 278 ss).

39 G. BOGNETTI, *Malapportionment, ideale democratico e potere giudiziario nell'evoluzione costituzionale degli Stati Uniti*, cit., 31.

40 *Ibid.*, 9, 16 ss.

41 *Ibid.*, 62.

42 Corte suprema degli Stati Uniti, *Colegrove v. Green* 328, U. S. 549 (1946), sentenza del 10 giugno 1946. In tale pronuncia, la Corte Suprema si sarebbe dimostrata infatti «ancora incerta e divisa» sul tema dell'*apportionment* (G.F. FERRARI, *I sistemi elettorali negli Stati Uniti*, cit., 277).

L'applicabilità, nel contesto che qui occupa, della *guaranty clause* di cui all'Art. IV, Sez. 4 della Costituzione federale, fu invece per la prima volta stabilita con la sentenza *Baker v. Carr*, del 1962, ove la Corte ritenne conseguentemente la giurisdizione delle Corti federali in tema di *reapportionment*<sup>43</sup>. Tuttavia, in tale pronuncia la Corte Suprema si era decisamente astenuta dall'indicare criteri, per così dire, di "*fair apportionment*"<sup>44</sup>. Così, nelle successive sentenze *Wesberry v. Sanders* e *Reynolds v. Sims*, la Corte «inser[i] nel corpo del diritto costituzionale degli Stati Uniti la regola secondo cui, tolte le eccezioni [...] del Senato degli Stati Uniti e [de] ll'elezione del Presidente dell'Unione, per l'elezione nell'ordinamento di ogni altra assemblea o carica politica del paese [...] la formazione dei collegi deve sempre avvenire in base al criterio della stretta proporzionalità con le popolazioni che ad essi si assegnano»<sup>45</sup>.

Attraverso successive pronunce<sup>46</sup>, l'orientamento dei Nove Giudici in tema di *reapportionment* si sarebbe vieppiù consolidato, richiedendo costantemente agli Stati che «la definizione dei distretti congressuali sia la più vicina possibile alla piena realizzazione della eguaglianza di peso nel voto», il che «comporta la necessità di una totale aderenza alla eguaglianza matematica»<sup>47</sup>. Le Corti inferiori si

43 All'apparenza "improvviso", tale mutamento nell'indirizzo giurisprudenziale della Corte originava in realtà da lontano, rappresentando uno dei più noti esempi di quel più generale sviluppo costituzionale maturato negli Stati Uniti a partire dagli Anni Trenta, sulla spinta delle profonde innovazioni sociali ed economiche impresses dal *New Deal* (G. BOGNETTI, *Malapportionment, ideale democratico e potere giudiziario nell'evoluzione costituzionale degli Stati Uniti*, cit., 422-423).

44 *Ibid.*, 82-85.

45 *Ibid.*, 85-86. In tali pronunce – facendo questa volta diretta applicazione della *Equal protection clause* – la Corte Suprema affermò da un lato come tale principio richieda «no less than substantially equal state legislative representation for all citizens» (*Reynolds v. Sims*, 377 U.S. 533 [1964], in [www.oyez.org](http://www.oyez.org)) e dall'altro lato che «[t]o say that a vote is worth more in one district than in another would not only run counter to our fundamental ideas of democratic government, it would cast aside the principle of a House of Representatives elected "by the People"» (*Wesberry v. Sanders*, 376 U.S. 526 [1963], *ivi*).

46 Si veda, per tutti, Corte suprema degli Stati Uniti, *Scott v. Germano*, 381 U.S. 407 (1965), sentenza del 1° giugno 1965. Ritenendo, invece, che alcune deviazioni dal rigido criterio matematico siano ammissibili se legittimate da considerazioni di «rational state policy», la Corte Suprema, nella sentenza *Brown v. Thompson*, 462 U.S. 835 (1983) del 21 marzo 1983, non ha ritenuto violato il XIV Emendamento dalla definizione di un collegio con una popolazione equivalente a circa la metà della media matematica "ottimale" per ogni seggio. Più recentemente, ci si soffermi su *League of Latin American citizens v. Perry*, 548 U.S. (2006), del 28 giugno 2006, ove, secondo la *opinion* di Justice Kennedy, la ridefinizione dei collegi elettorali, in assenza di una precisa previsione costituzionale, deve essere compiuta almeno ogni dieci anni.

47 G.F. FERRARI, *I sistemi elettorali negli Stati Uniti*, cit., 277-278.

uniformarono quindi rapidamente a questo più netto indirizzo della Corte Suprema ed anzi dimostrarono di voler andar anche più in là, utilizzando senza più riserve i particolari ed incisivi strumenti dell'*injunction* e del *mandamus*, con i quali si giunse addirittura a proibire lo svolgimento di elezioni imminenti sulla base di una ripartizione dei collegi giudicata incostituzionale<sup>48</sup>.

Ben più grave, rispetto al *malapportionment*, risulta essere la pratica del *gerrymandering* (o “Gerrymandrismo”<sup>49</sup>): vera e propria tecnica *consapevolmente* orientata alla manipolazione del formato delle circoscrizioni medesime. Tale pratica (inaugurata dal governatore dello Stato del Massachusetts Eldbridge Gerry negli anni 1810-1812) comporta, infatti, la ridefinizione dei vari collegi uninominali (generalmente, a ridosso di una consultazione elettorale), in modo da favorire la vittoria dei candidati di un determinato partito<sup>50</sup>. Pur essendo, sotto il profilo empirico, un fenomeno essenzialmente connesso all’applicazione, in un dato ordinamento, del sistema maggioritario<sup>51</sup>, ciononostante tale “metodo fraudolento” è stato utilizzato anche in contesti differenti<sup>52</sup>.

Negli Stati Uniti, l’attività della Corte Suprema diretta contro tale pratica si è dimostrata assai rilevante, attraverso la pronuncia di una serie di decisioni improntate alla logica dello *strict scrutiny*. Tale giurisprudenza, se in prima battuta è stata diretta anzitutto a correggere le “degenerazioni” della implementazione delle “regole del gioco” elettorale<sup>53</sup>, si è successivamente indirizzata anche contro un più odioso tipo di *gerrymandering*, diretto alla sottorappresentazione delle minoranze etniche.

Sotto quest’ultimo profilo, si deve tuttavia considerare che, se nel corso della seconda metà del XX secolo l’orientamento della Corte Suprema ha indotto le autorità federali e statali a procedere a casi di *re-apportionment* delle circoscrizioni elettorali in chiave di rappresentanza “integrale” ed il più possibile fedele al dato demografico, l’attuale tendenza – propria anche di Paesi federali quali il Canada ed

48 G. BOGNETTI, *Malapportionment, ideale democratico e potere giudiziario nell’evoluzione costituzionale degli Stati Uniti*, cit., 90-111.

49 M. RUINI, *Commenti e note alla nostra Costituzione*, Milano, 1962, 341.

50 Sui rapporti fra *malapportionment* e *gerrymandering*, cfr. D. FISICHELLA, *Elezioni e democrazia*, cit., 185.

51 Sull’esperienza britannica in tema di *gerrymandering*, si rinvia per tutti a A. TORRE, *Costituzione e sistema elettorale in Gran Bretagna*, cit., 249-251.

52 G. AMBROSINI, *Sistemi elettorali*, cit., 20-21. Casi di *gerrymandering* si sarebbero verificati anche in contesti non caratterizzati dalla vigenza del maggioritario, quale, ad esempio, il caso di Malta, ove vige il sistema del Voto Singolo Trasferibile. Cfr. S. FINAMORE, *Tra rappresentanza e governabilità: il Voto Singolo Trasferibile nell’esperienza di Irlanda e Malta*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 8 novembre 2008, 12-13.

53 Cfr. Corte Suprema degli Stati Uniti, sentenze *Karcher v. Daggett*, 462 U.S. 725 (1983) del 22 giugno 1983 e, più recentemente, *Vieth v. Jubelir*, 541 U.S. 267 (2004) del 28 aprile 2004.

il Brasile – parrebbe al contrario stare orientandosi verso criteri di rappresentanza “degressiva”, tendenti piuttosto a valorizzare, nella definizione delle diverse circoscrizioni e nella complessiva composizione dell’Assemblea elettiva, la presenza di gruppi identitari “forti”, ancorché numericamente minoritari<sup>54</sup>. In particolare, i Nove hanno ritenuto ammissibile la possibilità di operare una distribuzione dei collegi diretta a favorire la rappresentatività delle minoranze etniche<sup>55</sup>, sebbene abbiano contestualmente – e condivisibilmente – negato che il giudizio sulla legittimità di un collegio tracciato “a salamandra” per positive finalità di rafforzamento della rappresentatività di determinate minoranze possa prescindere da uno *strict scrutiny* di razionalità nell’*apportionment* complessivo<sup>56</sup>.

Queste ultime pronunce sembrano evidenziare il progressivo mutamento nell’approccio della suprema autorità giudiziaria statunitense sulla materia elettorale nel corso degli ultimi cento anni. L’atteggiamento sempre più “interventista” spiegato dalla Corte Suprema sul tema negli ultimi decenni sembra essersi particolarmente declinato – pur sempre nel quadro di una logica legata ad una concezione di eguaglianza “formale” del voto e dunque senza sindacare sulla legittimità del *meccanismo* in sé del *plurality* – in senso “attivo” e *lato sensu* “politico”, idoneo ad *influenzare* – sia pure indirettamente e (perlomeno) a livello di singolo collegio – l’esito del voto. Si tratta di una tendenza che, come si vedrà, ha trovato eco nella giurisprudenza delle Corti costituzionali tedesca ed italiana, sia pure con esiti alquanto differenti.

---

54 L. TRUCCO, *Democrazie elettorali e stato costituzionale*, cit., 173-176. Nella dottrina statunitense, si rinvia, per tutti, a: D. LUBLIN, *the paradox of representation: racial gerrymandering and minority interests in congress*, Princeton (NJ), 1997; D. F. THOMPSON, *Just elections: creating a fair electoral process in the United States*, Chicago – London, 2002. Sul rilievo del principio di proporzionalità “degressiva” nel panorama istituzionale dell’unione europea, cfr., *ex multis*, F. BASSANINI – G. TIBERI, *Le nuove istituzioni europee: commento al trattato di Lisbona*, Bologna, 2010; P. COSTANZO – L. MEZZETTI – A. RUGGERI, *Lineamenti di diritto costituzionale dell’Unione Europea*, Torino, 2008<sup>2</sup>, 86-88 e 161-162; R. BIN – P. CARETTI, *Profili Costituzionali dell’Unione Europea*, Bologna, 2008<sup>2</sup>, 164; G. STROZZI, *Diritto dell’Unione Europea. Parte istituzionale: dal Trattato di Roma al Trattato di Lisbona*, Torino, 2009<sup>4</sup>, 73 ss.

55 Cfr., ad esempio Corte Suprema degli Stati Uniti, *United Jewish org. of Williamsburgh v. Carey*, 430 U.S. 144 (1977), sentenza del 1° maggio 1977, dove è stata ritenuta legittima la pratica condotta dallo Stato di New York di aumentare i distretti a maggioranza nera, atteso che, nel risultato complessivo, tale attività non altera il complessivo rapporto numerico fra minoranza nera e quella bianca.

56 Cfr. *ex multis*, Corte Suprema degli Stati Uniti, *Shaw v. Reno*, 509 U.S. 630 (1993) sentenza del 28 giugno 1993; *Miller v. Johnson*, 515 U.S. 900 (1995), sentenza del 29 giugno 1995.

### 1.3. Il modello majority fra le aporie del ricorso al ballottaggio e l'effetto condizionante delle soglie di accesso nella sua declinazione francese.

A differenza del *plurality*, il sistema *majority* richiede che, ai fini della vittoria nel collegio uninominale, uno dei candidati riceva la maggioranza *assoluta* dei voti<sup>57</sup>, il che consentirebbe di «far convivere il principio maggioritario che [...] porta alla vittoria del seggio colui che ha raccolto il maggior numero di consensi, con la presenza di una molteplicità di forze, gruppi, anche non strutturati in partiti organizzati»<sup>58</sup>.

Tale *ratio* implica, però, l'individuazione di alcuni rimedi diretti a superare la situazione, tutt'altro che ipotetica, nella quale *nessuno* realizzi in prima battuta tale risultato<sup>59</sup>. Rispetto a quella del “voto alternativo”<sup>60</sup>, le varianti che, allo scopo, prevedono il ricorso ad un eventuale *secondo* turno elettorale di ballottaggio hanno interessato maggiormente il dibattito italiano: sia perché la Legge 17 marzo 1848, n. 68 e sino alla riforma proporzionale del 1919 (salvo la “parentesi” del periodo 1882-1891, ove si applicò il sistema proporzionale con scrutinio di lista), prevedeva una disciplina simile per l'elezione della Camera dei Deputati del Regno; sia perché anche oggi alcuni Autori ne hanno perorato la reintroduzione, specialmente avuto riguardo alla declinazione francese<sup>61</sup>.

57 Sul punto, si rinvia per tutti a M. DUVERGER, *I sistemi politici*, cit., 106; G. SARTORI, *Democrazia: cosa è*, Milano, 2006, 96-97.

58 M.S. PIRETTI, *La fabbrica del voto*, cit. 57. Cfr. M. VOLPI, *Introduzione*, cit., 7. Cfr. però S. WERNER – D. GAMBETTA, *La retorica della riforma*, Torino, 1994, 36.

59 I quali, secondo alcuni Autori, farebbero venir meno la “purezza” del sistema. Cfr. M. OLIVIERO, *I sistemi elettorali*, cit., 10-11.

60 Per approfondire, sia a livello teorico, sia sotto il profilo “empirico”, siffatto argomento, cfr., nella vasta letteratura cfr. G. AMBROSINI, *Sistemi elettorali*, cit., 43- 60; A. LIJPHART, *Le democrazie contemporanee*, cit., 167; T. MANCINI, *Sistema elettorale e partiti politici nella Repubblica d'Irlanda*, in *Sistemi elettorali e democrazie*, cit., 223 ss.; A. MOSCARINI, *Brevi considerazioni sulla razionalizzazione dei sistemi maggioritari: il caso dell'Australia*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 26 gennaio 2011. Come ha però acutamente osservato D. RAE, *The political consequences of electoral laws*, 24. cit., tale sistema risponde solo parzialmente al principio generale del modello *majority*, in quanto non si realizza un'eguaglianza piena fra voti ed elettori.

61 Per approfondire l'argomento, si rinvia, per tutti, a G. MARANINI, *Storia del potere in Italia, 1848-1967*, Firenze, 1967, 145-148; M.S. PIRETTI, *Il caso Italiano*, in *I sistemi elettorali in Europa tra Otto e Novecento*, cit., 229 ss. In favore della sua reintroduzione nel XX Secolo, si rinvia, per tutti, S. GUERRIERI, *Difetti e pregi del doppio turno “alla francese”*, in *Riforma elettorale e rappresentanza politica*, (a cura di G. CANTARANAO - A. CENTARO) Napoli, ESI, 1992, 82 ss. Più recentemente, A. BARBERA, *Una risposta alla crisi del sistema politico: uninominale a doppio turno ed elezione diretta del Capo dello Stato?*, cit., 257 ss.; R. D'ALIMONTE, *Le sorti del Cavaliere ipotecano la riforma elettorale*, in [www.ilsole24ore](http://www.ilsole24ore).

In tale ambito, si può distinguere fra modelli che ammettono al secondo turno solamente i *due* candidati più votati nella prima fase, e soluzioni che ammettono *tutti* i candidati che al primo turno abbiano superato una certa soglia di suffragi. Quest'ultima soluzione descrive, in termini generali, il sistema elettorale vigente nella Quinta Repubblica francese, a partire dalle elezioni del 1958 sino ad oggi (salvo una breve parentesi proporzionalista nel 1986<sup>62</sup>). In sintesi, esso prevede, come è noto, che risulti eletto al primo turno il candidato che abbia conseguito bensì la maggioranza assoluta dei voti, a condizione, però, che quest'ultima rappresenti perlomeno *un quarto* degli elettori in tale collegio. Qualora tali condizioni non si verificano, è prevista la celebrazione di un secondo turno, nel quale accedono tutti i candidati del primo turno che abbiano superato una determinata soglia di voti rispetto alla cifra elettorale complessiva (del collegio). Tale soglia, inizialmente fissata al 5% *dei voti validi*, è stata successivamente innalzata al 10 e, quindi, al 12,5 per cento *degli aventi diritto al voto*. Al secondo turno, vince chi ottiene la maggioranza relativa dei voti.

Tale sistema fu scelto essenzialmente per superare il frazionamento parlamentare caratteristico della naufragata Quarta Repubblica e per consolidare un sistema politico di tipo maggioritario, improntato sulla logica della meccanica bipolare (ma non esasperata dal – ritenuto – eccessivo effetto selettivo e riduttivo del *plurality*) e dalla presenza di partiti politici rilevanti, ma *non* egemoni nella vita politica nazionale<sup>63</sup>. Sebbene, però, la declinazione francese del *majority* paia costituire ormai – similmente al caso britannico – un “tassello” fondamentale del “mosaico” istituzionale della Quinta Repubblica<sup>64</sup>, ad ogni modo taluni suoi aspetti presentano problematiche non indifferenti.

Va infatti anzitutto osservato come anche in Francia si sono verificati problemi di *malapportionment*, in parte determinati dalla circostanza secondo cui, «per tradizione repubblicana, ciascun dipartimento elegge almeno due deputati: ciò provoca una ripartizione non proporzionale del numero dei deputati fra dipartimenti molto popolosi e quelli scarsamente popolati»<sup>65</sup>. Si tratta cionondimeno di un aspetto

*com*, 26 agosto 2013.

62 Cfr. M.C. LOCCHI, *Il sistema elettorale in Francia*, in *Sistemi elettorali e democrazie*, cit., 145-147.

63 Cfr. *Ibid.*, 143; G. PASQUINO – S. VENTURA, *Il sistema elettorale a doppio turno e le sue conseguenze politiche*, in *Id.*, *Una splendida cinquantenne: la Quinta Repubblica francese*, Bologna, il Mulino, 2010, 152-153.

64 M.C. LOCCHI, *Il sistema elettorale in Francia*, cit., 144-146 e 150 ss.; A. DI VIRGILIO, *Francia: doppio turno e quinta Repubblica*, in *Rappresentare e governare*, cit., 101; Cfr. G. PASQUINO – S. VENTURA, *Il sistema elettorale a doppio turno e le sue conseguenze politiche*, cit., 174 ss.. Cfr., più recentemente, P. PICCIACCHIA, *Quinta Repubblica addio? Non, merci!*, in *RivistaAIC*, 2 novembre 2017.

65 Cfr. F. LANCHESTER, *Votazioni, sistema politico e riforme istituzionali*, in *Archivio di*

molto specifico della realtà francese (che però, come si vedrà *infra*, si presenta anche nel, pur apparentemente diversissimo, contesto spagnolo). Nel complesso, il fenomeno del *malapportionment*, in Francia, si dimostra tuttavia di dimensioni assai più contenute rispetto al caso statunitense, tanto che la stessa giurisprudenza costituzionale francese è, rispetto a quella statunitense, assai più ridotta sul punto<sup>66</sup>. Si aggiunga che la revisione costituzionale del 2008 ha introdotto, all'art. 25, c. 3 della Carta fondamentale francese, l'organo della Commissione indipendente per la determinazione dei collegi elettorali, quale significativa novità garantista.

Maggiori criticità sembrerebbero, invece, annidarsi nel diverso profilo rappresentato dal *diverso* effetto disrappresentativo che la previsione di *due* turni elettorali è capace di produrre *al variare degli attori politici coinvolti*.

Invero, sotto un profilo “sistemico”, la pratica ripetuta nell'utilizzo del sistema in parola ha comportato una pressoché netta distinzione di significato – politico ed elettorale – fra i due turni elettorali. Il primo può essere infatti considerato, nella stragrande maggioranza dei collegi, quale «una sorta di “primaria di blocco”, in cui si confrontano tra i dieci e i venti candidati e che raramente porta all'assegnazione del seggio», e la cui incidenza si può ritenere rimanga confinata *entro l'ambito del collegio medesimo*. Il secondo turno presenta invece «[o]tto volte su dieci [...] un carattere rigidamente binario, configurandosi come uno scontro frontale fra i due candidati più votati»<sup>67</sup>: il che – come il caso francese sembrerebbe dimostrare – se abbinato all'elezione del Primo Ministro o del Presidente della Repubblica, darebbe luogo ad una polarizzazione del voto di carattere *nazionale*<sup>68</sup>.

---

*legislazione elettorale comparata*, Roma, Bulzoni, 1987, 49; M.C. LOCCHI, *Il sistema elettorale in Francia*, cit. 120.

66 Per una rapida rassegna sulle ultime pronunce, si rinvia a D. GIRARD, *Les ciseaux politiques sont presque libres... ou les faibles limites à l'art subtil du gerrymandering*, in <http://www.revuegeneraledudroit.eu>.

67 M.C. LOCCHI, *Il sistema elettorale in Francia*, cit. 148.

68 Questa ricostruzione, già rinvenibile nell'opera *Lo Stato e il cittadino* del Club Jean Moulin (Parigi, 1961, ed. it. Milano, Comunità, 1963, spec. 285 ss.), pare tuttavia confondere i due piani – certamente correlati ma distinti – della disciplina elettorale e dell'assetto istituzionale all'interno del quale la prima opera. Di per sé, infatti, lo strumento del ballottaggio *non* pare dare luogo ad una polarizzazione nazionale tanto quanto il *plurality* che, in contesti diversi da quello britannico, non assicura il superamento della frammentazione partitica e localistica (come nel caso indiano, dove «[g]li effetti sistemici del funzionamento del sistema elettorale [maggioritario] – sottorappresentazione e sovrarappresentazione – riposano in grandissima misura non tanto in proprietà in esso immanenti [...], quanto nella concreta distribuzione geografico-territoriale del consenso ai partiti e dal grado di nazionalizzazione della competizione»: cfr. O. MASSARI, *Gran Bretagna: un sistema funzionale al governo di un partito responsabile*, cit. 39-40). Nel contesto francese, è vero che, a partire dalle elezioni legislative del 2002, il modello elettorale ha *sempre* assicurato una solida maggioranza alla coalizione che esprime il Presidente della Repubblica in carica,

Accade, però, che al secondo turno alcune forze “non coalizzabili” (per propria strategia politica oppure per l’indisponibilità delle forze “contigue” ad effettuare gli apparentamenti), pur dotate di un considerevole “peso” elettorale, *non* riescano ad estendere il proprio “bacino” agli elettori afferenti, in prima battuta, a quelle forze politicamente “contigue”<sup>69</sup>. In tali ipotesi, perciò, il meccanismo del doppio turno comporta una notevolissima penalizzazione in termini di composizione finale dell’Assemblea nazionale, pur a fronte di una significativa consistenza elettorale emergente dal primo turno<sup>70</sup>.

Si potrebbe ritenere che simili fenomeni, rientrando in larga misura nelle dinamiche degli attori politici e nelle conseguenti “risposte” dell’elettorato – che rimarrebbe, in ultima analisi, l’unico “arbitro” della contesa – siano ancora pienamente rispondenti al principio democratico. Nondimeno, essi suscitano qualche perplessità sulla fondatezza della poc’anzi richiamata pretesa dei modelli *majority* con ballottaggio di esprimere eletti maggiormente rappresentativi del corpo elettorale rispetto al *plurality*. La maggioranza che si coagula attorno al vincitore (sovente lungi dalla maggioranza assoluta degli aventi diritto, atteso che l’affluenza nel secondo turno risulta generalmente *inferiore* rispetto a quella del primo) spesso non comporta un’identificazione *positiva* con la proposta politica di cui egli è espressione, bensì un approccio *negativo*, da parte degli elettori dei candidati che non sono approdati al ballottaggio, *volto ad impedire la vittoria dell’“altro” candidato maggiormente in viso*.

Ulteriori perplessità emergono rispetto alla previsione della soglia di accesso al secondo turno di ballottaggio la quale, come poc’anzi evidenziato, rappresenta un elemento distintivo del sistema francese rispetto al modello *majority* “classico”<sup>71</sup>. L’intento “manipolativo” appare evidente, essendo rivolto quasi *ad hoc* (stridendo,

---

ma ciò risulta dovuto essenzialmente al fatto che, a seguito della riforma costituzionale del 2000, dette consultazioni si svolgono stabilmente in traino a quelle presidenziali. Tantovero che, nel secolo precedente, con lo sfasamento temporale dei due momenti elettorali, non sempre il *majority* francese ha realizzato un tale effetto polarizzante ed anzi, in almeno un paio di occasioni, si è verificato il fenomeno della “coabitazione” fra un Presidente della Repubblica di un colore politico ed una maggioranza parlamentare di un altro (e il ripetersi di tale situazione ha rappresentato, a ben vedere, uno dei principali motivi della riforma del 2000).

69 Per approfondire, si rinvia a F. LANCHESTER, *Votazioni, sistema politico e riforme istituzionali*, cit., 50 ss.; G. PASQUINO – S. VENTURA, *Il sistema elettorale a doppio turno e le sue conseguenze politiche*, cit., 154 e 170-171.

70 Cfr. D. FISICHELLA, *Elezioni e democrazia*, cit., 300 ss.

71 Ed invero, autorevoli commentatori hanno sostenuto che il modello francese sia solamente “affine” al *majority* (A. LIPHART, *Le democrazie contemporanee*, cit., 1988, 166-167) e che costituisca, in ultima analisi, un modello a sé stante (G. SARTORI, *Elementi di teoria politica*, cit., 361 ss.).



quindi con i requisiti di generalità ed astrattezza della legge, *a fortiori* se di rilievo costituzionale (qual è la legge elettorale) ed apertamente “*in malam partem*”, perché *intenzionalmente* diretto ad assicurare l’esclusione o la emarginazione di alcune formazioni politiche, con conseguente, progressiva erosione del pluralismo politico ed un incentivo all’astensionismo<sup>72</sup>. Ed invero, nella vicenda francese la rimodulazione della soglia di sbarramento ha storicamente rappresentato un potente strumento di *condizionamento* dell’esito delle consultazioni. Ne è un esempio altamente significativo l’ultimo aumento della soglia al 12,5%, voluto nel 1976 dall’allora Presidente della Repubblica, Giscard d’Estaing, essenzialmente «allo scopo di costringere le formazioni moderate a federarsi per dare vita ad una forza che po[tesse] riequilibrare il dominio gollista sulla destra»<sup>73</sup>.

L’esempio francese fornisce perciò, per un verso, una chiara esemplificazione del fatto che la struttura di un determinato sistema elettorale influenza certamente l’atteggiamento degli elettori, tanto quanto l’atteggiamento della “offerta politica”<sup>74</sup>. Per altro verso, esso introduce il problema della “non neutralità” propria di alcuni elementi del meccanismo elettorale idonei ad incidere sul risultato complessivo del voto: ciò che, come si vedrà, interessa anche altri modelli e annette il più generale problema della individuazione dei limiti che la discrezionalità politica può o deve incontrare rispetto a taluni principi generalissimi, quali quello di ragionevolezza e di eguaglianza (e viceversa). La previsione della soglia di sbarramento per l’accesso al ballottaggio dà infatti luogo a problematiche non dissimili che investono i modelli *proporzionali* che adottano tale strumento, anche in relazione alle previsioni della Convenzione Europea dei Diritti dell’Uomo sul punto, in ordine alla “ragionevolezza” nella sua determinazione (per le quali si rinvia ai paragrafi successivi).

## 2. I modelli proporzionali

### 2.1. Gradi di proporzionalità del sistema: formula adottata...

Sebbene, durante gli sviluppi del governo rappresentativo liberale, la dottrina si fosse interrogata sull’incidenza spiegata dal metodo di selezione dei componenti

72 Sull’effetto di detta operazione, si rinvia a G. SARTORI, *Elementi di teoria politica*, cit., 359 ss.; Cfr. L. BORSI – E. CATALUCCI (a cura di), *Dossier di documentazione del Senato della Repubblica – Sistemi elettorali: Francia*, settembre 2013, n. 52.

73 G. PASQUINO – S. VENTURA, *Il sistema elettorale a doppio turno e le sue conseguenze politiche*, cit., 161.

74 Sulla funzione (anche) costitutiva dei modelli elettorali sulle competizioni, cfr. A. CHIARAMONTE, *Tra maggioritario e proporzionale. L’universo dei sistemi elettorali misti*, cit., 147.

dell'Assemblea rappresentativa sui connotati di fra tale forma di stato<sup>75</sup>, man mano che lo Stato “monoclasse” borghese si evolveva nel modello democratico pluralista questo aspetto rimase in ombra rispetto al tema dell'estensione del diritto di elettorato, attivo e passivo<sup>76</sup>. A cavallo fra Otto e Novecento, tuttavia, il problema della “giustizia” del voto prese a divenire centrale<sup>77</sup> e tale sviluppo incentivò la diffusione dei sistemi proporzionali, ritenuti ora più adeguati, rispetto alle formule maggioritarie, per esprimere e rappresentare le istanze politiche e sociali di un elettorato sempre più esteso e “plurale”<sup>78</sup>. Siffatta “battaglia per la proporzionale” condusse peraltro ad una più stretta correlazione tra la “dimensione” della legislazione elettorale e quella costituzionale, fino a ricevere, in determinanti ordinamenti, il suggello costituzionale, perlomeno nelle sue linee qualificanti<sup>79</sup>.

---

75 Di «applicazione pratica della Costituzione» da parte della disciplina elettorale, tanto da costituire la «legge delle leggi» argomentava già A. BRUNIALTI, voce “*Elezioni politiche*”, in *Dig. It.*, Torino, vol. X, 1895, 228. Per una disamina di siffatta evoluzione storica, si rinvia a C. LAVAGNA, *Il sistema elettorale nella costituzione italiana*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1952, 849-850; G. LEIBHOLZ, *La rappresentazione nella democrazia*, ed. it. Milano, 1989, 86 ss.; G. MARANINI, *Storia del potere in Italia, 1848-1967*, cit., 410; G. FERRARA, *Democrazia e stato del capitalismo maturo*, cit., 1979, 514; ID., *Il Governo di coalizione*, Milano, 1973, 49 ss.; ID., *Sulla rappresentanza politica. Note di fine secolo*, in *Riv. Dir. Cost.*, 3, 1998, 20 ss. 48 ss.; S. FURLANI, voce “*Elezioni – I) Sistemi elettorali*”, in *Enc. Giur. Treccani*, Roma, Istituto dell'Enciclopedia Italiana, vol. XII, 2001, 2; M.S. PIRETTI, *Il caso Italiano*, cit., 227. Per un accenno alle “intuizioni” avvenute fra il XVIII ed il XIX secolo, in merito alla possibilità di adottare sistemi di natura proporzionale, cfr. G. AMBROSINI, *La proporzionale*, in *Collana della ricostruzione dell'Annuario di Diritto comparato e di Studi legislativi*, Roma, Ed. Ist. It. Studi Legislativi, 1945, 2; A. TORRE, *Costituzione e sistema elettorale in Gran Bretagna*, cit., 224.

76 Per una ricostruzione delle tappe dell'estensione del suffragio nei principali Paesi europei e negli USA nel corso dei secoli XIX e XX, si vedano, per tutti, F. LANCHESTER, *Sistemi elettorali e forma di governo*, cit., 56-70 e D. FISICHELLA, *Elezioni e democrazia*, Bologna, 2008, 14-49.

77 F. LANCHESTER, *Sistemi elettorali e forma di governo*, cit., 49 e 98. Cfr. M.S. PIRETTI, *La fabbrica del voto*, cit., 75; O. MASSARI, *Gran Bretagna: un sistema funzionale al governo di un partito responsabile*, cit., 26 ss.

78 H. KELSEN, *Il problema del parlamentarismo*, in ID., *La democrazia*, ed. it. Bologna, 1995, 180 ss. Sulle cause etnico-sociali che cospirarono, nel continente europeo, all'affermarsi delle formule proporzionali rispetto all'esperienza anglosassone, cfr. A. LIJPHART, *Le democrazie contemporanee*, cit., 52.; M. OLIVIERO, *I sistemi elettorali*, cit., 4-5; L. MARINI, *I ghiacci si sciogliono. Lo scongelamento del comportamento di voto nei tre sistemi scandinavi*, in *Quaderni dell'Osservatorio elettorale*, n. 65, giugno 2011, 79 ss.

79 Cfr. G. AMBROSINI, *La proporzionale*, cit., 1-5; F. LANCHESTER, *Rappresentanza, responsabilità e tecniche di espressione del suffragio*, in *Annali di legislazione elettorale comparata*, Roma, 1995, 153.

L'esempio più noto e paradigmatico di tale evoluzione è fornito dalla vicenda della I Repubblica tedesca, sorta all'indomani della sconfitta nella Prima Guerra mondiale<sup>80</sup>. Nella Costituzione "rigida" della "Repubblica di Weimar", infatti, ben due articoli erano dedicati al sistema elettorale: l'articolo 17, c. 1, che prescriveva la formula proporzionale per l'elezione dei parlamenti dei singoli *Länder* e l'art. 22, c. 1, il quale introduceva il medesimo canone a livello federale, per la composizione del *Reichstag*<sup>81</sup>. Il sistema in parola non contemplava ipotesi di apparentamenti, soglie di sbarramento o premi di maggioranza, ma si fondava sull'obiettivo di rendere un'assoluta riproduzione speculare dei voti espressi per ciascuna forza politica, sicché ben può considerarsi quale modello proporzionale "puro"<sup>82</sup>.

Occorre premettere che proprio siffatti connotati ebbero purtuttavia «la conseguenza di riprodurre le fratture della società politica in Parlamento»<sup>83</sup>, in qualche modo simboleggiata dal fatto che, sin dalle prime elezioni del *Reichstag* del 1920, la "coalizione di Weimar" – composta da socialdemocratici, cattolici e liberaldemocratici, la quale aveva conseguito un anno prima i due terzi dei seggi nell'Assemblea costituente<sup>84</sup> – non avrebbe più ottenuto la maggioranza assoluta<sup>85</sup>. All'indomani della Seconda Guerra mondiale, l'instabilità conseguente alla frammentazione parlamentare avrebbe portato a considerare il modello proporzionale quale una delle principali cause del fallimento della I Repubblica tedesca e l'avvento del regime

---

80 Per un approfondimento sulla storia del regime di Weimar complessivamente inteso, si rinvia, nella vasta letteratura dedicata all'argomento, a E. EYCK, *Storia della Repubblica di Weimar*, ed. it. Torino, 1966; R. FLENLEY, *Storia della Germania*, ed. it. Milano, 1965, 495-530; H. HOLBORN, *Storia della Germania moderna*, ed. it. Milano, 1973, 567-797.

81 Sulle motivazioni – anche contingenti – che condussero i Costituenti del 1918-1919 ad inserire tale norma nella Costituzione federale, cfr. F. LANCHESTER, *Alle origini di Weimar*, Milano, 1985, 217; T. KÜNE, *Il caso tedesco*, in M.S. PIRETTI, *I sistemi elettorali in Europa tra Otto e Novecento*, cit., 63-65. Sulla valutazione del sistema elettorale "imperiale" quale prodotto "patologico" nello sviluppo delle istituzioni liberali ottocentesche, si rinvia a D. FISICHELLA, *Elezioni e democrazia*, cit., 32-36. Cfr. inoltre M.S. PIRETTI, *La fabbrica del voto*, cit., 11-22.

82 I suoi caratteri fondamentali erano costituiti dal principio dell'attribuzione "automatica" di un seggio ogni 60.000 voti. Il territorio nazionale era ripartito in 35 collegi ed era previsto un collegio nazionale finalizzato al recupero dei voti residuali, attribuiti alle singole liste. Per approfondire, cfr. G. AMBROSINI, *La proporzionale*, cit., 44-47; T. KÜNE, *Il caso tedesco*, cit., 65-66. Cfr. P. BONDI, *Il sistema elettorale del Bundestag in Germania*, in *Sistemi elettorali e democrazie*, cit., 159-161.

83 F. LANCHESTER, *Alle origini di Weimar*, cit., 227.

84 Cfr. F. LANCHESTER, *Rappresentanza, responsabilità e tecniche di espressione del suffragio*, cit., 162.

85 H. HOLBORN, *Storia della Germania moderna*, cit., 645-647.

nazista<sup>86</sup>. Il vero monito che appare ricavabile dall'esperienza weimariana consiste nell'inopportunità della cristallizzazione costituzionale dei caratteri precipui del sistema elettorale: operazione che – in presenza di un sistema politico-partitico fragile e frammentato – rese di fatto impossibile effettuare operazioni di “ingegneria elettorale” volte a favorire il superamento dell'*impasse*<sup>87</sup>.

Si tratta di un aspetto su cui si avrà più volte modo di tornare. Sebbene la positivizzazione, a livello costituzionale, degli elementi fondanti il sistema elettorale rappresenti un fenomeno recessivo, si vedrà infatti, nondimeno, come – tanto nell'ambito dottrinale quanto nella giurisprudenza *anche* di autorevoli Corti costituzionali europee – emergano tuttora orientamenti volti ad individuare, nelle rispettive Carte costituzionali, riferimenti volti ad indirizzare il Legislatore all'adozione di un dato modello elettorale (specialmente in senso proporzionale).

Ciò premesso, preme ora osservare il fatto che, sebbene tutte dirette a favorire l'uguaglianza fra gli elettori attraverso la riproduzione “fotografica” del voto, le diverse formule di conversione dei voti in seggi, proprie della “famiglia” proporzionale, dimostrano gradi di complessità sconosciuti ai principali modelli maggioritari<sup>88</sup> e tendono ad influire in maniera non irrilevante sul risultato finale, anche nella più “pura” delle soluzioni.

Una primissima *summa divisio* fra i vari sistemi è rinvenibile fra metodi di tipo “individualistico” – caratterizzati dalla rappresentanza “personale” e con voto trasferibile (esemplato essenzialmente della formula Hare, o voto singolo trasferibile, che rappresenta però una soluzione applicata in pochi ordinamenti<sup>89</sup>) – e metodi di tipo “associativo”, basati sullo scrutinio di lista<sup>90</sup>. Questi ultimi sono generalmente distinti, a loro volta, in due sottoinsiemi fondamentali: i sistemi che adottano il

---

86 In senso critico rispetto a tale ricostruzione “*mainstream*”, cfr. T. KÜNE, *Il caso tedesco*, cit., 68. Cfr. D. FISICHELLA, *Elezioni e democrazia*, cit., 294; F. LANCHESTER, *Alle origini di Weimar*, cit., 225 Sulla continuità fra epoca imperiale e repubblicana nella frammentazione partitica, H. HOLBORN, *Storia della Germania moderna*, cit., 645. Per un parallelo sulla riflessione italiana postbellica tra adozione della proporzionale ed avvento del fascismo, S. FURLANI, voce “*Elettorali, sistemi*”, cit., 438.

87 Per una recente disamina sul differente grado di costituzionalizzazione del sistema elettorale rinvenibile nei vari ordinamenti europei, cfr. A. GRATTERI, *In Europa votano così: Costituzioni e sistemi elettorali*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 26 settembre 2012.

88 Si rammenti la considerazione quasi esasperata di M. RUINI, *Commenti e note alla nostra Costituzione*, cit., 351 secondo cui, anche per chi non sostenga un ritorno al maggioritario «vien fatto di esclamare: o santa semplicità del collegio uninominale, puro e senza combinazioni!».

89 Per una valutazione complessiva dei caratteri di detto modello, si rinvia a A. LIIPHART, *Le democrazie contemporanee*, cit., 168; M.S. PIRETTI, *La fabbrica del voto*, cit., 26; G. AMBROSINI, *La proporzionale*, cit., 12-25 e 82-83.

90 *Ibid.*, 7.

“metodo del quoziente” e quelli che, invece, utilizzano il “metodo del divisore”.

In estrema sintesi, ai fini dell’attribuzione dei seggi fra le varie liste, i sistemi basati sul metodo del quoziente prevedono, quale regola di base, che il numero dei suffragi conseguiti da una determinata lista (o “cifra elettorale di lista”) sia diviso per il “quoziente elettorale”, dato dal rapporto fra la somma delle cifre elettorali di tutte le liste in gara (che rappresenta la cifra elettorale complessiva e che, se la somma viene effettuata a livello nazionale, si chiamerà cifra elettorale *nazionale*) ed il numero di seggi in palio in quella circoscrizione. Il numero *intero* risultante da tale calcolo indica, per l’appunto, i seggi attribuiti alla singola lista in una data circoscrizione, ma *non tutti* i seggi saranno immediatamente assegnati, poiché inevitabilmente da tale operazione matematica permarranno dei resti: i diversi modi attraverso i quali si perviene – indipendentemente dalla natura “chiusa” o “aperta” delle circoscrizioni – all’assegnazione anche dei seggi rimanenti rappresentano proprio le diverse declinazioni del “metodo del quoziente”. Fra essi primi, le varianti più diffuse sono rappresentate dalla formula dei più alti resti<sup>91</sup>, da quella della media più alta<sup>92</sup>, oppure, ancora, da quelle che prevedono l’aggiunta di una o più unità nel divisore rappresentato dal numero dei seggi in palio<sup>93</sup>.

Le formule più comuni che applicano il metodo del divisore sono invece quelle

---

91 Tale sistema prevede che in prima battuta alle varie liste venga assegnato un numero di seggi eguale a quello del quoziente intero. I seggi ancora vacanti sono assegnati in modo decrescente a quelle liste che abbiano ottenuto i resti più alti. Il sistema descritto favorisce, pertanto, generalmente le liste che hanno conseguito meno voti (e, apparentemente per tale motivo, M. DUVERGER, *I sistemi politici*, cit., 109 lo ha un po’ curiosamente definito “piuttosto ingiusto”). Tale formula è stata utilizzata in forma sostanzialmente “pura” (con una clausola dell’1%) in Israele dal 1951 al 1973 (G. PASQUINO, *I sistemi elettorali*, in *Manuale di Diritto Pubblico* [a cura di G. AMATO – A. BARBERA], Bologna, 1984, vol. II, 74).

92 Mediante siffatta formula, una volta assegnati i seggi con i resti interi, la cifra elettorale di ciascuna lista viene divisa per il numero di seggi ottenuti dalla lista medesima, più una unità. La lista che, in tal modo, ottiene il quoziente più alto, aggiunge un seggio. Il calcolo si ripete (aggiungendo ogni volta 1 ai seggi conseguiti), fintantoché non vengono assegnati tutti i seggi. Tale soluzione si dimostra meno favorevole per i partiti minori (D. FISICHELLA, *Elezioni e democrazia*, cit., 161-162).

93 Si tratta, ad esempio, della formula Hagenbach-Bischoff, la quale aggiunge 1 al divisore (G. AMBROSINI, *La proporzionale*, cit., 33), oppure della formula Imperiali (utilizzata in Italia nel periodo 1948-1992), la quale aggiunge invece 2.

d'Hondt<sup>94</sup> e St.-Lagüe<sup>95</sup>, che conoscono a loro volta plurime varianti. Tali declinazioni sono invece dirette a conseguire il riparto dei seggi *internamente* alla circoscrizione, escludendo così il ricorso al collegio unico nazionale. Esse prevedono infatti che la cifra elettorale di ciascuna lista sia divisa per una serie progressiva di divisori, variabili a seconda del modello adottato. Riuniti i quozienti di tutte le liste in competizione, si individuano fra tutti quelli più elevati, sino alla concorrenza del numero di seggi in palio. I vari partiti conseguiranno tanti seggi quanti saranno i rispettivi quozienti "ammessi" fra tale insieme.

Ciò premesso, è importante rilevare che, sia pure all'interno di un modello proporzionale il più possibile "puro" (ed indipendentemente da altri elementi condizionanti o comunque incidenti sul grado di proporzionalità del sistema), la scelta relativa alla formula adottata *non* si dimostra mai completamente indifferente per il risultato complessivo. Se, infatti, l'utilizzo della formula del quoziente con i più alti resti rappresenta, empiricamente, la scelta più favorevole per la rappresentazione dei partiti minori, l'adozione della formula d'Hondt, *a contrario*, li penalizza a favore dei partiti maggiori, consentendo effetti realmente "proporzionali" unicamente in circoscrizioni con un numero di seggi in palio pari almeno a dieci<sup>96</sup>.

Un esempio è costituito dal sistema elettorale spagnolo per l'elezione dei rappresentanti presso il Parlamento europeo<sup>97</sup>, il quale è caratterizzato dalla previsione di un collegio unico nazionale per l'assegnazione dei cinquanta seggi ad esso assegnati dall'ordinamento interno ed europeo. L'applicazione del metodo d'Hondt tende infatti «a produrre una sovrarappresentazione dei primi due partiti a discapito dei partiti politici minori e, soprattutto, di quelli nazionalisti e regionalisti che presentano generalmente una distribuzione dei voti geograficamente concentrata»<sup>98</sup>.

---

94 Tale sistema, in realtà, non elimina, naturalmente, i resti, ma li rende "inutili", poiché «esclude la stessa possibilità che restino dei seggi non coperti» (G. AMBROSINI, *La proporzionale*, cit., 33). Per un recente approfondimento sul sistema elettorale (e sull'evoluzione costituzionale) belga, cfr. M. L. GIOVANETTI, *Il sistema elettorale in Belgio*, in *Sistemi elettorali e democrazie*, cit., 83; P. HARISMEDY, *Il caso belga*, in *I sistemi elettorali in Europa tra Otto e Novecento*, cit., 131-174. Osserva M.S. PIRETTI, *La fabbrica del voto*, cit., 28, che il sistema d'Hondt si concentra essenzialmente sulla rappresentanza dei gruppi, in quanto i candidati «hanno un senso solo in quanto servono a formare le liste che le diverse forze politiche presentano nella competizione elettorale».

95 Cfr. L. MARINI, *I ghiacci si sciogliono. Lo scongelamento del comportamento di voto nei tre sistemi scandinavi*, cit. 67 ss.

96 C. VIDAL PRADO, *Riformare il sistema elettorale spagnolo?*, in *Rass. Parl.*, 2011, 190. Per approfondire, si rinvia, *ex multis*, a D. FISICHELLA, *Elezioni e democrazia*, cit., 158-162; G. PASQUINO, *I sistemi elettorali*, Bologna, 2006, 14 ss.; M.S. PIRETTI, *La fabbrica del voto*, cit., 82.

97 Ley Orgánica n. 5 del 19 giugno 1985 e successive modificazioni.

98 L. FROSINA, *Spagna: elezioni europee 2004*, in *Le elezioni del Parlamento europeo del*

L'opzione per una particolare formula elettorale, dunque, dimostrandosi in grado di influenzare *già di per sé* la composizione dell'Assemblea rappresentativa, lungi dal potersi confinare nel quadro delle mere "tecnicità", risponde invece a ben precise scelte di indirizzo politico. A ciò si devono aggiungere ulteriori elementi in grado di "deformare lo specchio" in modo ancor più significativo della formula adottata e che comunque concorrono con essa a delineare i caratteri effettivi di un dato grandezza delle circoscrizioni e dalla (eventuale) presenza di soglie di sbarramento *esplicite*<sup>99</sup>.

## 2.2. ...e presenza di soglie di accesso (*implicite ed esplicite*).

Occorre premettere che la minore o maggiore ampiezza – o *magnitudo*<sup>100</sup> – delle circoscrizioni (nel senso del numero di seggi ad esse attribuiti) implicherà, rispettivamente, maggiori o minori effetti selettivi<sup>101</sup>, con conseguente, progressivo scollamento fra la *formale* qualificazione del sistema come proporzionale (al limite "puro") e la sua resa *materiale*, di carattere sempre più maggioritario.

Un esempio di come la combinazione fra la scelta di una determinata formula e la definizione del formante circoscrizionale è in grado di incidere sulla dinamica proporzionale di un sistema elettorale può essere brevemente fornito rievocando i caratteri della disciplina elettorale italiana del 1919, sotto la cui vigenza si celebrarono le prime elezioni postbelliche, caratterizzate dalla definitiva consacrazione del suffragio universale maschile.

Sebbene l'approvazione della Legge 15 agosto 1919, n. 1401<sup>102</sup> avesse rappresentato lo "snodo" italiano del già riferito fenomeno continentale di affermazione del principio della rappresentanza proporzionale sviluppatosi in tale periodo<sup>103</sup>; la definizione – e soprattutto la dimensione – delle circoscrizioni aveva tuttavia provocato una vera e propria "battaglia" nel corso del dibattito parlamentare per l'adozione della legge. La nuova disciplina, nel determinare le circoscrizioni elettorali produsse «un drastico ridimensionamento dell'ideale con il quale si era parlato

2004, (a cura di B. Caravita) Milano, 2005, 286.

99 Si deve tuttavia tenere presente che il primo elemento rappresenta un formante imprescindibile di qualsivoglia modello elettorale, a cui si *può* attribuire – mediante per l'appunto la modulazione delle dimensioni – altresì una funzione selettiva; laddove il secondo è *in sé* funzionale a tale scopo. Sul rapporto intercorrente fra questi due elementi del meccanismo elettorale, si veda A. LIPHART, *Le democrazie contemporanee*, cit., 173-174.

100 Così D. RAE, *The political consequences of electoral laws*, cit., 20.

101 Cfr. A. LIPHART, *Le democrazie contemporanee*, cit., 172.

102 Per approfondire, si rinvia a S. NOIRET, *La nascita del sistema dei partiti nell'Italia contemporanea*, Roma, 1994; M.S. PIRETTI, *Il caso Italiano*, cit., 239-240.

103 Sullo sviluppo storico della tesi proporzionalista in Italia, si rinvia *ex multis* a G. AMBROSINI, *La proporzionale*, cit., 54-72; M. S. PIRETTI, *Il caso Italiano*, cit., 238-239.

di nuova legge elettorale», dal momento che «perm[ise] di mantenere sotto certi aspetti le vecchie clientele e la collusione tra poteri locali e candidati nella determinazione delle liste elettorali e nell'orientare il voto con metodi *giolittiani*<sup>104</sup>»<sup>105</sup>. Alla prova dei fatti, tale caratteristica, unitamente all'adozione della formula d'Hondt (caratterizzata peraltro dalla previsione del voto di preferenza con *panachage*<sup>106</sup>), comportò che «le elezioni del 1919 non furono veramente “proporzionali”, e favorirono le forze politiche concentrate in certi collegi»<sup>107</sup>.

Altro importante aspetto delle circoscrizioni, idoneo ad incidere sull'esito del voto, è costituito dal loro carattere “aperto” o “chiuso”. Illuminante, in proposito, di dimostra la già ricordata disciplina britannica per l'elezione europee<sup>108</sup> per dimostrare che anche il mero intervento su tale aspetto, pur in assenza di soglie di sbarramento, può significativi effetti selettivi.

Per l'elezione dei propri “eurodeputati”, infatti, il territorio del Regno Unito è suddiviso in dodici *Electoral regions* o *constituencies* “chiuso”. Quest'ultimo elemento, unito al fatto che si tratta di circoscrizioni medio-piccole<sup>109</sup>, fa sì che, pur in assenza di un'esplicita soglia di sbarramento, il sistema produce una soglia “implicita” assai elevata. Ed invero, i risultati delle ultime consultazioni evidenziano un elevato grado di selettività, dimostrandosi in grado di favorire i partiti maggiori e le piccole formazioni localistiche, in termini simili (sebbene in misura minore) a quelli propri del *plurality*<sup>110</sup>.

Venendo alle soglie esplicite, appare intuitivo osservare che più l'entità della soglia aumenta, maggiore sarà l'effetto selettivo. L'evoluzione della L. n. 18/1979 fornisce una plastica indicazione di tale fenomeno. Nella sua formulazione iniziale, relativa alla disciplina dell'elezione dei Rappresentanti italiani al Parlamento Europeo,

104 In corsivo nel testo.

105 S. NOIRET, *La nascita del sistema dei partiti nell'Italia contemporanea*, cit., 151. Cfr. M.S. PIRETTI, *Il caso Italiano*, cit., 234.

106 Il voto per *panachage* consente all'elettore – nel quadro di liste “aperte” o “semiaperte” – di indicare quale propria preferenza candidati anche *non* appartenenti alla lista scelta.

107 S. NOIRET, *La nascita del sistema dei partiti nell'Italia contemporanea*, cit., 157.

108 Cfr. il paragrafo 1.1.

109 La più piccola è quella del South East, che ne enumera solamente dieci. Cfr. *Dossier di documentazione della Camera dei Deputati, N. 4 – 11 settembre 2008 “Aspetti relativi alle modalità di elezione dei rappresentanti al Parlamento Europeo nei paesi membri dell'UE”*, in [www.camera.it](http://www.camera.it).

110 Nelle elezioni del 22 maggio 2014, l'UKIP, col 27,5% dei suffragi, conseguì infatti il 33% circa dei seggi assegnati al Regno Unito. Il Partito Laburista, forte del 25,40% dei voti, ottenne il circa il 28% dei seggi, mentre il Partito Conservatore, giunto terzo col 24% dei consensi, elesse 19 rappresentanti, ovvero il 26% del totale.



caratterizzata da una ripartizione territoriale in poche circoscrizioni piuttosto grandi<sup>111</sup> e “aperte”, sino alle elezioni del 2004, essa si è dimostrata infatti piuttosto favorevole per i partiti minori. È stato sufficiente introdurre, ad opera della L. 20 febbraio 2009, n. 10 una soglia sbarramento pari al 4% dei voti validi su scala nazionale<sup>112</sup>, per far sì che, nelle successive elezioni del 2009 (e complice anche la riduzione da 78 a 72 dei seggi spettanti all’Italia, in conseguenza dell’allargamento dell’Unione Europea avvenuto nel frattempo), si verificasse un indubbio effetto selettivo<sup>113</sup>.

Ancora più selettiva si dimostra la legislazione elettorale francese per l’elezione dei propri “eurodeputati”. Al carattere “chiuso” e medio-piccolo delle singole circoscrizioni<sup>114</sup> essa infatti somma l’applicazione di una soglia di sbarramento al 5% *in ciascuna di esse* (esercitando così in modo assai incisivo la facoltà prevista dalla Decisione CE 772/2002<sup>115</sup>). Con questo sistema, la Francia ottiene risultati simili a quelli tipici di Stati membri di dimensioni minori<sup>116</sup>, nei quali, a fronte di pochi seggi da attribuire, la soglia di sbarramento effettiva si rivela di fatto ben più elevata rispetto a quella del 5% fissata a livello formale.

La soglia di sbarramento influisce pertanto assai considerevolmente sugli orientamenti non soltanto degli elettori, ma anche e soprattutto sulle strategie degli attori

---

111 Sono state istituite cinque circoscrizioni che, a seguito della riduzione del numero complessivo di rappresentanti spettanti al nostro Paese (cfr. di seguito nel testo), attribuivano: l’Italia nord-occidentale 19 seggi; l’Italia nord-orientale, 13; l’Italia centrale, 14; l’Italia meridionale, 18 e l’Italia insulare (Sardegna e Sicilia), 8. Cfr. *www.interno.it – direzione centrale servizi elettorali*.

112 Art. 1, c. 1, *lett. b)*., che ha inserito nell’art. 21, c. 1, della L. n. 18/1979 il numero 1-*bis*.

113 Nel 2004, a fronte di venticinque liste presentatesi, ben sedici ottennero almeno un seggio, anche con risultati percentuali irrisori (la lista ammessa con il minor numero di voti conseguiti – trascurando la lista SVP, la quale beneficia della particolare norma di favore di cui all’art. 12, cc. 9-11, L. n. 18/1979 – è stata “Fiamma Tricolore”, con lo 0,73%). Nel 2009, a fronte di sedici liste presentate, solamente *sei* sono riuscite a superare la soglia del 4% e ad approdare al Parlamento europeo. Dati ricavati da *www.mininterno.it*. Per approfondire, cfr. M.G. RODOMONTE – G. ROSA – A. STERPA, *Italia: il bipolarismo tiene alla prova delle elezioni europee*, in *www.federalismi.it*, 10 giugno 2009.

114 La circoscrizione con il maggior numero di seggi in palio è l’*Ile-de-France* che ne assegna 14 (art. 3, c 2, loi 77-729). Anche in Francia, come nel Regno Unito, non è ammesso il voto di preferenza (Art. 3, cc. 1 e 3, Loi 7.7.1977, n. 729 e successive modificazioni).

115 Art. 3, c 2, loi 77-729 testo vigente dopo le modifiche introdotte dalla loi n. 2003 dell’11 aprile 2003.

116 Si veda in proposito, rispetto alle ultime consultazioni del 2014, Cfr. G. ALLEGRI, *Elezioni europee 2014 in Francia: una campagna elettorale tra crisi economica neo-populismi e voto-sanzione nazionale*, in *www.federalismi.it*, 28 maggio 2014; V. FIORILLO, *Cronache costituzionali- Francia*, in *Quad. Cost.*, 2014, 2, 814.

politici medio-piccoli<sup>117</sup>. A differenza della circoscrizione – che rappresenta una componente ineliminabile del meccanismo elettorale, anche se strutturata come unica a livello nazionale – la soglia di sbarramento costituisce un elemento eventuale, la cui introduzione e quantificazione risulta rimessa alla discrezionalità del Legislatore. Quest’ultimo aspetto ha sovente suscitato perplessità in ordine alla legittimità della sua adozione, che l’addotta finalità razionalizzatrice ad esso sottostante non è sempre stata sufficiente per fugarle.

La riflessione – anche giurisprudenziale – in ordine a tale profilo ha conosciuto precipuo rilievo in Germania, sia pure in un contesto non puramente proporzionale<sup>118</sup>. Similmente al caso statunitense, a partire dagli Anni ’50 del XX secolo si sviluppò nella Repubblica Federale Tedesca una rilevante attività giurisprudenziale del *Bundesverfassungsgericht*, tanto che la materia elettorale divenne col tempo «l’oggetto immediato della *giurisprudenza*<sup>119</sup> costituzionale»<sup>120</sup> tedesca.

Ed invero in tali prime pronunce, l’attenzione della Corte tedesca fu proprio diretta nei confronti della *Sperrklausel*, costantemente ritenuta compatibile<sup>121</sup> «con la motivazione oggettiva e costituzionalmente legittima della lotta contro la frammentazione dei partiti»<sup>122</sup>, nei fatti ritenendola uno strumento essenziale per assicurare, giusto il principio rappresentativo, la stabilità delle istituzioni tedesche<sup>123</sup>. Detto consolidato orientamento fu del resto motivato dalla progressiva frammentazione del quadro partitico tedesco nei primi Anni Cinquanta, che pareva condurre verso

117 A. CHIARAMONTE, *Tra maggioritario e proporzionale. L’universo dei sistemi elettorali misti*, cit., 148.

118 Cfr. il paragrafo 3.2.

119 Corsivo nel testo.

120 D. SCHEFOLD, *Sviluppi attuali del sistema parlamentare nella Repubblica Federale di Germania*, in *Giur. Cost.*, 1987, 365.

121 Tribunale Costituzionale tedesco, sentenze BVerfGE 1, 208. Conformi BVerfGE 4, 31; 6, 84; 6, 104. Per approfondire, cfr. M.D. POLI, *La clausola di sbarramento nella giurisprudenza del Bundesverfassungsgericht: tra uguaglianza elettorale e stabilità politica*, in *Dir. Pubbl. Comp. Eur.*, 2008, 1260 ss.

122 D. SCHEFOLD, *Sviluppi attuali del sistema parlamentare nella Repubblica Federale di Germania*, cit., 366.

123 F. LANCHESTER, *I sistemi elettorali tedesco e spagnolo*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 21 novembre 2007, 2 ss.; G. DELLEDONNE, *Il Bundesverfassungsgericht, il Parlamento Europeo e la soglia di sbarramento del 5%: un (altro) ritorno del sonderweg?*, in [www.rivistaAIC.it](http://www.rivistaAIC.it), 14 marzo 2012, 5 ss. T. KÜNE, *Il caso tedesco*, cit., 70-71; *Dossier di documentazione del Senato della Repubblica – Riforma elettorale: in tema di “ispano-tedesco”. Il sistema elettorale di Germania e Spagna*, 2012, n. 370, (a cura di L. BORSI - E. CATALUCCI, in [www.senato.it](http://www.senato.it), 29); P. BONDI, *Il sistema elettorale del Bundestag in Germania*, cit., 185; A. CHIARAMONTE, *Tra maggioritario e proporzionale. L’universo dei sistemi elettorali misti*, cit., 183.

una nuova “degenerazione” nel parlamentarismo “in stile weimariano”. Alle difficoltà del mondo politico di “superare” il sistema in vigore<sup>124</sup> dovette insomma *latu sensu* “sopperire” il Tribunale costituzionale, il quale orientò la propria giurisprudenza nel senso di conferire legittimazione alla parziale “compressione” del principio di eguaglianza, in tema di diritto elettorale, proprio in forza ed a vantaggio delle esigenze di stabilità e governabilità del Paese<sup>125</sup>.

La *Sperrklausel* ha rappresentato un tratto così “qualificante” del sistema politico tedesco<sup>126</sup> da essere stato “necessariamente” introdotto anche per il sistema di elezione dei Rappresentanti tedeschi per l’elezione del Parlamento Europeo<sup>127</sup> sin dal 1979. Allorché fu successivamente chiamato a pronunciarsi sulla legittimità della soglia di sbarramento anche in tale contesto (sebbene significativamente differente da quello interno<sup>128</sup>), il Tribunale costituzionale tedesco ribadì il proprio consolidato orientamento<sup>129</sup>, affermando, che, sebbene tale Assemblea non detenesse un ruolo decisivo nella formazione dell’Esecutivo europeo, per ciò solo l’utilità insita nella determinazione della soglia di sbarramento al cinque per cento non sarebbe venuta meno. Anzi: la presenza di tale strumento sarebbe stata comunque funzio-

---

124 Sui tentativi di superamento del sistema misto tedesco in tale periodo, T. KÜNE, *Il caso tedesco*, cit., 71.

125 Sulla non totale sovrapposibilità del principio di uguaglianza generale e quello dell’uguaglianza in tema elettorale, evincibile sin dalla sentenza del 1952, M.D. POLI, *La clausola di sbarramento nella giurisprudenza del Bundesverfassungsgericht: tra uguaglianza elettorale e stabilità politica*, cit., 1266. Cfr. D. SCHEFOLD, *Sviluppi attuali del sistema parlamentare nella Repubblica Federale di Germania*, cit., 366.

126 In proposito, M. VOLPI, *Sistema elettorale tedesco e riforma elettorale in Italia*, in *Dir. Pub. Comp. Eur.*, 2001, 1393-1394; V. TONTI, *Il sistema elettorale tedesco: un modello per l’Italia?*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 5; G. CAPOCCIA, *La Germania unita fra continuità e rinnovamento*, Roma, 1995, 55-76.

127 *Europawahlgesetz* — *EuWG* 16 giugno 1978, Parte I, Sezione I (1).

128 Invero, nonostante l’elevato numero di seggi attribuiti alla Germania in tale organo rappresentativo (attualmente, 99), il sistema ha infatti teso a produrre una notevole selezione delle liste ammesse alla ripartizione dei seggi, provocata, più che dalla formula adottata (la Sainte-Laguë/Schepers), proprio dalla presenza della soglia di sbarramento pari al 5% a livello nazionale. Per un confronto fra le elezioni del 2009 e quelle del 2014, si rinvia a F. PALERMO – J. WOELK, *Cronache costituzionali – Germania*, in *Quad. Cost.*, 2014, 2, 811-812; F. LIBERATI, *Europawahl 2009 nella Repubblica federale tedesca: tra aspirazioni europeiste e prove generali per le prossime elezioni politiche*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 10 giugno 2009; A. DE PETRIS, *Le elezioni europee in Germania: passa per Berlino la Grosse koalition di Bruxelles?*, ivi, 28 maggio 2014.

129 M.D. POLI, *La clausola di sbarramento nella giurisprudenza del Bundesverfassungsgericht: tra uguaglianza elettorale e stabilità politica*, cit., 1257 ss.

nale alle facoltà deliberative e di controllo attribuite al Parlamento medesimo<sup>130</sup>.

Tuttavia, nella recente sentenza 9 novembre 2011<sup>131</sup>, il *Bundesverfassungsgericht* ha effettuato un vero e proprio *revirement*, allorché ha dichiarato l'illegittimità dell'applicazione della *Sperrklausel* al contesto elettorale del Parlamento Europeo, ritenendola in violazione dei principi di uguaglianza del voto e della parità di *chances* dei partiti nella competizione politica<sup>132</sup>. La Corte di *sruhe* ha peraltro ribadito siffatto orientamento nella successiva sentenza del 26 febbraio 2014, allorché ha ritenuto del pari illegittima la soglia del 3% nel frattempo inserita dal Legislatore tedesco<sup>133</sup>.

La *ratio* di siffatte “dirompenti” decisioni pare suscitare alcune perplessità. L'assoluta prevalenza del valore dell'eguaglianza del voto su quello della funzionalità dell'Assemblea rappresentativa dell'Unione parrebbe invero riflettere una visione sminuente del Parlamento europeo che, se astrattamente giustificata nei decenni precedenti (ma in concreto, come si è visto, non condivisa dallo stesso *Bundesverfassungsgericht*), oggi lo sembra assai meno, in considerazione dell'indubbio incremento delle funzioni decisionali recentemente conferitogli, segnatamente ad opera del Trattato di Lisbona<sup>134</sup>.

Una simile deriva potrebbe dare la stura ad un ripensamento nell'uso della *Sperrklausel* anche a livello interno. Con sentenza 13 febbraio 2008 – BVerfG, 2 BvK 1/07, il Tribunale costituzionale tedesco ha ad esempio dichiarato l'illegittimità della clausola di sbarramento al 5% per l'elezione dei Consigli comunali, per violazione del principio di uguaglianza del voto e delle pari opportunità nelle competizioni politiche. È stato purtuttavia già osservato come tale pronuncia «paradossalmente [abbia] rafforzato la legittimità costituzionale dello sbarramento per le elezioni federali e nei Länder, perché il Tribunale ha riconosciuto e ampiamente sottolineato la necessità dello sbarramento per elezioni di assemblee legislative»<sup>135</sup>.

Ad ogni modo, la clausola di sbarramento “alla tedesca”, da valore sostanzial-

130 M.D. POLI, *La clausola di sbarramento nella giurisprudenza del Bundesverfassungsgericht: tra uguaglianza elettorale e stabilità politica*, cit., 1273.

131 Tribunale Costituzionale tedesco, BVerfG, 2 BvC 4/10, in *www.bundesverfassungsgericht.de*.

132 Cfr. G. DELLEDONNE, *Il Bundesverfassungsgericht, il Parlamento Europeo e la soglia di sbarramento del 5%: un (altro) ritorno del sonderweg?*, in *www.rivistaAIC.it*, 1, 2012, spec. 7 ss.

133 BVerfG, 2 BvE 2/13. Cfr. G. DELLEDONNE, *Elezione del Parlamento europeo e politicizzazione dell'Unione di nuovo al vaglio del Bundesverfassungsgericht*, in *Quad. Cost.*, 2014, 3, 690 ss.; F. PALERMO - J. WOELK, *Cronache costituzionali – Germania*, in *Quad. Cost.*, 2014, 2, 551.

134 Cfr. la *dissenting opinion* dei Giudici Di Fabio e Mellinshoff.

135 F. PALERMO, *La giurisprudenza costituzionale tedesca nel biennio 2007-2008*, in *Giur. Cost.*, 2009, 4218.

mente arbitrario<sup>136</sup>, parrebbe essere stata ormai espressamente consacrata quale parametro di riferimento per la sua eventuale introduzione (altro precetto già stabilito dalla giurisprudenza di Karlsruhe sin dagli Anni '50<sup>137</sup>) da parte degli Stati membri dell'Unione, nelle rispettive discipline per l'elezione dei propri Europarlamentari in forza della già richiamata Decisione 2002/772 CE.

La *Sperrkalusel* parrebbe inoltre rappresentare un significativo riferimento anche negli orientamenti della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo.

Nella sentenza *Yumak e Sadak c. Turchia*, dell'8 luglio 2008, i Giudici di Strasburgo si sono infatti pronunciati sulla compatibilità all'art. 3 del Protocollo Addizionale n. 1 alla Convenzione EDU della legislazione elettorale turca, laddove essa prevede una clausola di sbarramento del 10%, a livello nazionale e del 25%, a livello provinciale<sup>138</sup>. In tale pronuncia si legge che la presenza di soglie di sbarramento particolarmente elevate, benché in astratto lesive del diritto di rappresentanza di consistenti fette di elettorato, non sia ciononostante di per sé un elemento dirimente. Un'alta soglia di sbarramento, ad opinione della Corte EDU, potrebbe, infatti, rappresentare un adeguato correttivo in un sistema proporzionale, quest'ultimo rappresentando indubbiamente un sistema che adeguatamente consente la libera espressione dell'opinione del popolo. Cionondimeno, dopo avere osservato che quella rappresenta la soglia più alta applicata in Europa, la Corte ha ritenuto che essa sia "eccessiva" ma che, purtuttavia, ciò non basti ad affermare che tale strumento – considerato il contesto politico delle elezioni in esame nonché le misure correttive e le altre garanzie di cui esso era dotato e che ne hanno circoscritto l'effetto nella pratica – abbia avuto per effetto quello di violare la sostanza dei diritti convenzionalmente tutelati.

Ad ogni modo, nella sentenza *Yumak* la Corte, dopo avere effettuato un rapido *excursus* sulle scelte normative degli Stati aderenti alla Convenzione, ha avuto modo di affermare che una soglia di sbarramento "di circa il 5%" corrisponde alla prassi comune degli Stati membri, sebbene essa abbia al contempo rilevato che gli effetti di tale strumento possano differire da un paese ad un altro ed i diversi sistemi possano perseguire obiettivi politici differenti se non addirittura contrastanti tra loro. Inoltre, sempre secondo i Giudici di Strasburgo, il ruolo giocato dalle soglie differirebbe in particolare a seconda del loro livello e della configurazione dei par-

136 D. SCHEFOLD, *Sistema elettorale e forma di governo in Germania*, cit., 347.

137 Cfr. M. D. POLI, *La clausola di sbarramento nella giurisprudenza del Bundesverfassungsgericht: tra uguaglianza elettorale e stabilità politica*, cit., 1277. Cfr. D. SCHEFOLD, *Sviluppi attuali del sistema parlamentare nella Repubblica Federale di Germania*, cit., 366.

138 Per approfondire, si rinvia a V. CARDINALE, *Corte europea dei diritti dell'uomo: La Grande camera si pronuncia sulla legittimità delle soglie elettorali in Turchia*, in *Dir. Pub. Comp. Eur.*, 2008, 1946 ss.

titi esistenti in ciascun paese<sup>139</sup>.

Tale approdo parrebbe in ogni caso autorizzare a ritenere che la determinazione della soglia al 5% quale “punto medio ottimale” – sia pure con tutte le cautele riportate – ad opera della Corte EDU consenta di orientare l’interprete – anche costituzionale – di fronte ad azioni “manipolative” del Legislatore in materia elettorale.

### 2.3. Il caso spagnolo.

Particolarmente interessante si dimostra, infine, l’analisi del sistema elettorale nazionale spagnolo, che pare riassumere la maggior parte degli aspetti critici finora considerati nell’ambito dei modelli proporzionali.

L’ordinamento spagnolo rappresenta innanzitutto uno degli esempi di più stretta relazione fra principi (e financo regole) costituzionali e sistema elettorale, dal momento che, come è noto, la Costituzione del 1978 – elaborata all’indomani della caduta del regime franchista<sup>140</sup> – dispone *direttamente* criteri assai pregnanti per la definizione del sistema elettorale delle Cortés, ed in particolare del Congresso dei Deputati<sup>141</sup>. La Carta fondamentale stabilisce infatti non soltanto che l’elezione dei componenti di quest’ultimo debba avvenire con “criteri di rappresentanza proporzionale”<sup>142</sup>, ma anche la regola secondo cui le circoscrizioni elettorali debbano coincidere con quelle amministrative delle province, ciascuna delle quali ha così diritto ad una rappresentanza “minima” in termini di numero di seggi assegnati<sup>143</sup>.

---

139 Il riferimento alla soglia del 5% compiuto dalla Corte EDU nella sentenza *Yumak* richiama peraltro quanto poco prima affermato nel caso *Partija “Jaunie Demokrāt” e Partija “Mūsu Zeme” c. Lettonia* del 29 novembre 2007, ovvero che la previsione della soglia di sbarramento al 5% non va considerata contraria all’articolo 3 del Protocollo n. 1 nella misura in cui essa sia in grado da un lato di favorire l’affermazione in Assemblea di correnti di pensiero sufficientemente rappresentative e contemporaneamente, dall’altro lato, di evitare una eccessiva frammentazione del Parlamento.

140 Per una compiuta sintesi delle precedenti vicende costituzionali spagnole – specialmente sotto l’ottica della disciplina elettorale – a partire dall’instaurazione della Seconda Repubblica, nel 1931, si rinvia a G. PACIULLO, *Il sistema elettorale delle Cortes Generales in Spagna*, in *Sistemi elettorali e democrazie*, cit., 337; cfr. M. CACIAGLI, *Spagna: proporzionale con effetti (finora) maggioritari*, in *Rappresentare e governare*, cit., 131 ss.

141 Per approfondire i caratteri del Senato spagnolo, cfr., per tutti, J. LUTHER – P. PASSAGLIA – R. TARCHI, *A World of Second Chambers. Handbook for Constitutional Studies on Bicameralism*, Milano, 2006; G. PACIULLO, *Il sistema elettorale delle Cortes Generales in Spagna*, cit., 349-350 e 359-360; *Dossier di documentazione del Senato della Repubblica – Riforma elettorale: in tema di “ispano-tedesco”. Il sistema elettorale di Germania e Spagna*, 2012, cit., 41 ss.

142 Art. 68, c. 3. Cost.

143 Artt. 68, c. 2 Cost. e 162, c. 2, *Ley orgánica del Régimen electoral general* n. 5 del 1985 (denominata anche LOREG). Cfr. M. CACIAGLI, *Spagna: proporzionale con effetti*

Tali connotati, combinati con il rapporto fra la relativamente ridotta composizione numerica (variabile) del Congresso dei Deputati<sup>144</sup> e l'elevato numero di province che compongono il Paese, implica però due conseguenze fondamentali sul sistema elettorale spagnolo: una notevole discrepanza fra il dato demografico e l'attribuzione dei seggi<sup>145</sup> ed una dimensione ridottissima del "formato" circoscrizionale (se si escludono le grandi circoscrizioni di Madrid e Barcellona)<sup>146</sup>.

Com'è facilmente intuibile, simili stringenti regole di rango costituzionale limitano notevolmente la possibilità, per il Legislatore ordinario, di riequilibrare gli effetti disrappresentativi che ne derivano<sup>147</sup>. La stessa normazione *sub* costituzionale sembra peraltro diretta ad accentuare i caratteri tratteggiati dalla Costituzione (e del resto si potrebbe parlare di una produzione legislativa attenta allo "spirito costituzionale"). La *Ley orgànica del Régimen electoral general* n. 5 del 1985 adotta infatti, in primo luogo, la formula d'Hondt che, come si è visto *supra*, non consentendo il recupero dei resti a livello nazionale favorisce i partiti maggiori e quelli maggiormente concentrati su un determinato territorio e rappresenta probabilmente il modello proporzionale più selettiva<sup>148</sup>. Con essa si sono voluti «evitare i rischi derivanti dall'atomizzazione della rappresentanza politica, optando per un sistema politico-parlamentare basato su pochi grandi partiti. Un obiettivo, questo, pienamente raggiunto se si considera che il numero dei partiti spagnoli dotati di rappresentanza parlamentare è tra i più bassi d'Europa»<sup>149</sup>. A ciò si aggiunge la previsione di liste di candidati "bloccate"<sup>150</sup>, le quali non soltanto «porta[no] gli elettori a scegliere il partito piuttosto che la persona e [...] ha come conseguenza una spersonalizzazione della rappresentanza», ma comporta anche «che l'elettore si limiti a "ratificare" la scelta operata dal partito» e, di

(*finora*) maggioritari, cit., 136.

144 Sui rapporti fra Costituzione e legge elettorale, si rinvia a G. PACIULLO, *Il sistema elettorale delle Cortes Generales in Spagna*, cit., 346.

145 Cfr. Dossier di documentazione del Senato della Repubblica – Riforma elettorale: in tema di "ispano-tedesco". *Il sistema elettorale di Germania e Spagna*, cit., 37.

146 Cfr. R. D'ALIMONTE, *I rischi di un nuova riforma elettorale. In difesa del «mattarelum»*, in *Quad. Cost.*, 2004, 515; Dossier di documentazione del Senato della Repubblica – Riforma elettorale: in tema di "ispano-tedesco". *Il sistema elettorale di Germania e Spagna*, cit., 37; G. PACIULLO, *Il sistema elettorale delle Cortes Generales in Spagna*, cit., 347.

147 M. CACIAGLI, *Spagna: proporzionale con effetti (finora) maggioritari*, cit., 135.

148 Tale scelta imporrebbe, secondo certa dottrina, di dover «parlare di diversi sottosistemi elettorali in Spagna: nelle circoscrizioni piccole troviamo un sottosistema di risultato maggioritario, nelle medie un sottosistema misto/intermedio, nelle grandi un sottosistema proporzionale» (*Ibid.*, 180 e 190).

149 S. CURRERI, *La rappresentanza politica nel sistema elettorale spagnolo*, in *Partiti e Gruppi parlamentari nell'ordinamento spagnolo*, Firenze, 2005, Cap. II, 89.

150 Art. 163, *Ley orgànica* n. 5/1985.

conseguenza, il potere così attribuito ai partiti «porterebbe ad una perdita di autonomia dei deputati e alla conseguente violazione dell'art. 67, c. 2, Cost. che sancisce il divieto di mandato imperativo»<sup>151</sup>.

Per altro verso, è stata introdotta una soglia di sbarramento al 3% all'interno delle singole circoscrizioni: soglia che, peraltro, spiega concreti effetti unicamente nelle grandi province di Madrid e di Barcellona, atteso che, nelle altre circoscrizioni, la "soglia implicita" produce effetti ben più incisivi<sup>152</sup>.

Essendo contenuta in una fonte di rango primario, la previsione della soglia di sbarramento ha rappresentato, nell'ordinamento spagnolo, sostanzialmente l'unico elemento "aggredibile" in sede di giudizio costituzionale. Tuttavia, sebbene alcuni Autori ritengano che la soluzione legislativa adottata si ponga in ogni caso in posizione problematica rispetto al precetto in parola<sup>153</sup>, il Tribunale Costituzionale spagnolo, sin dalla sentenza 21 giugno 1985, n. 75 ed in tutte quelle successive, ne ha costantemente negato il preteso carattere discriminatorio, evidenziandone la funzione diretta a favorire la stabilità politica<sup>154</sup>.

Tali motivazioni echeggiano quelle del *Bundesverfassungsgericht* in merito alla *Sperrklausel* per l'elezione del *Bundestag*. La posizione del Giudice costituzionale iberico, però, appare meno giustificabile rispetto alla giurisprudenza di Karlsruhe poiché se in Germania la soglia di sbarramento al 5% rappresenta di fatto l'unico strumento selettivo, in Spagna, invece, essa impedisce alle formazioni minori di usufruire, almeno nelle poche circoscrizioni maggiori, di un "diritto di tribuna" negato loro nelle altre, nella quali la "soglia implicita", come si è visto, produce già un severo effetto riduttivo nella rappresentanza parlamentare. La soglia spagnola parrebbe pertanto presentare profili di irragionevolezza, anche e soprattutto alla luce del principio proporzionalista enunciato in Costituzione.

In un'ottica più complessiva, non può negarsi che il combinato disposto delle norme costituzionali e di quelle ordinarie abbia attribuito «ad un sistema elettorale formalmente proporzionale, "fortemente corretto", degli effetti chiaramente maggioritari»<sup>155</sup>. Prescindendo, però, dall'attuale grave difficoltà del sistema spagnolo a dare luogo a solide maggioranze di governo<sup>156</sup>, in questa sede si vuole focalizzare l'attenzione sul fatto che la disciplina elettorale nazionale spagnola rappresenta in effetti probabilmente il caso più eclatante di "truffa delle etichette" laddove i connotati di

151 G. PACIULLO, *Il sistema elettorale delle Cortes Generales in Spagna*, cit., 362-363.

152 M. CACIAGLI, *Spagna: proporzionale con effetti (finora) maggioritari*, cit., 192.

153 C. VIDAL PRADO, *Riformare il sistema elettorale spagnolo?*, cit., 200.

154 STC 75/1985, cit., f.j. 5.º, p. 174.

155 C. VIDAL PRADO, *Riformare il sistema elettorale spagnolo?*, cit., 180.

156 *Elezioni Spagna, rebus governo. Vince il Pp ma senza maggioranza. Psoe tiene, delude Podemos*, in [www.repubblica.it](http://www.repubblica.it), 26 giugno 2016.



un modello *formalmente e dichiaratamente* proporzionale<sup>157</sup> produce effetti *sostanziali* estremamente selettivi. Siffatta “contraddittorietà” del sistema elettorale spagnolo risulta però, lo si è visto, necessitata dalla lettera costituzionale<sup>158</sup>, che contiene «alcuni elementi di razionalizzazione che consentono non la mera riproduzione del pluralismo sociale (principio proporzionale) ma la sua correzione in funzione della decisione (principio maggioritario)»<sup>159</sup> ed è da alcuni ritenuta sul punto “ambigua”<sup>160</sup>.

Ed invero, l’analisi delle consultazioni a partire dal 1977 ad oggi<sup>161</sup> rivela che il modello “*paramaggioritario*” spagnolo non soltanto tende a favorire, in ciascuna elezione, i due principali partiti, ma anche che la percentuale di voti conseguita questi ultimi è progressivamente aumentata, specialmente nelle circoscrizioni di dimensioni “piccole” (quelle che assegnano, cioè, un numero di seggi pari od inferiore a 5). Tale fenomeno si spiega con esigenze di coordinamento del “voto strategico” da parte degli elettori<sup>162</sup> ed è – come si può comprendere – un ulteriore elemento che avvicina il sistema spagnolo ai modelli maggioritari. Al contempo, però, le tornate elettorali del 2015 e del 2016 paiono dimostrare che esso non pone completamente al riparo dai rischi di instabilità.

### 3. I modelli misti

#### 3.1. *Rationes e tipologie. In particolare, i sistemi maggioritari proporzionalizzati (rinvio all’esperienza italiana).*

Fino alla metà inoltrata del XX secolo, i modelli proporzionali conobbero una progressiva e costante diffusione come strumenti ritenuti più idonei a perseguire

157 Così, ad esempio, M. CACIAGLI, *Spagna: proporzionale con effetti (finora) maggioritari*, cit., 135.

158 Sul dibattito presente nella dottrina spagnola, a proposito della effettiva latitudine applicativa del costituzionalizzato principio di proporzionalità nella rappresentanza, Cfr. G. PACIULLO, *Il sistema elettorale delle Cortes Generales in Spagna*, cit., 347 ss.

159 S. CURRERI, *La rappresentanza politica nel sistema elettorale spagnolo*, cit., 88.

160 *Ibid.*, 87.

161 Per un approfondimento, cfr. *Dossier di documentazione del Senato della Repubblica – Riforma elettorale: in tema di “ispano-tedesco”. Il sistema elettorale di Germania e Spagna*, cit., 43 ss. Per un esame del rendimento del sistema elettorale spagnolo nel periodo 1977-2008, si rinvia, *ex multis*, a C. VIDAL PRADO, *Riformare il sistema elettorale spagnolo?*, cit., 181-185; . PACIULLO, *Il sistema elettorale delle Cortes Generales in Spagna*, cit., 348 e 372 ss. In precedenza, M. CACIAGLI, *Spagna: proporzionale con effetti (finora) maggioritari*, cit., 148 ss.

162 S. ROMBI, *Il coordinamento strategico degli elettori in Spagna, Grecia e Portogallo*, in *Quad. Oss. Elett.*, n. 67, giugno 2012, 115.

siffatti valori, a detrimento della “famiglia maggioritaria” e nonostante i fallimenti da essi registrati in diversi ordinamenti fra le due Guerre mondiali.

Il ritorno alla formula *majority* in Francia nel 1958-1962 parve tuttavia segnare un primo moto in controtendenza. A partire dagli anni Settanta si profilò la prima “crisi” della logica proporzionalista, specialmente in relazione alle crescenti istanze di maggiore efficacia dei processi decisionali democratici, anche sotto il profilo della stabilità degli esecutivi<sup>163</sup>. All’originaria funzione di “fotografia” degli orientamenti politici dell’elettorato, infatti, nello Stato (sociale) contemporaneo, ove il ruolo del Governo tende ad assumere maggiore posizione di centralità, si dimostrò sempre più necessaria quella di favorirne la stabilità<sup>164</sup>.

Tale temperie non condusse però al passaggio (o al ritorno) a formule maggioritarie *tout court*<sup>165</sup>, bensì all’emersione di modelli concepiti per coniugare gli aspetti positivi generalmente attribuiti alle grandi “famiglie” (stabilità dell’Esecutivo e rappresentatività dell’Assemblea), cercando allo stesso tempo di eliminare o ridurre significativamente gli aspetti ritenuti negativi (penalizzazione delle minoranze ed ingovernabilità)<sup>166</sup>. È su tali premesse che siffatte soluzioni sogliono essere definite “miste”, poiché si propongono, per ottenere tale fine, di combinare variamente gli strumenti tipici dei modelli “puri”.

La sensibile estensione dell’applicazione di tali sistemi, verificatasi specialmente a partire dall’ultimo decennio del XX Secolo, è in buona parte spiegata dal loro crescente *appeal*, in particolare da parte di molte delle “nuove democrazie”, specialmente quelle dell’Europa orientale post-socialista, che vi hanno fatto ampio ricorso.

Anche nelle democrazie più “mature” tuttavia, come si vedrà, tale “terza via” ha rappresentato un’opzione preferibile rispetto alla dicotomia maggioritario/proporzionale, proprio per la sua ritenuta migliore adeguatezza alle esigenze politiche e di sistema di tali ordinamenti. I due fenomeni si spiegano con il fatto che i sistemi misti parrebbero essersi rivelati una “scelta attraente” non soltanto come opzione “intermedia” fra i due modelli “estremi” sommariamente descritti nei precedenti paragrafi, ma anche come scelta di *compromesso* in fasi storiche di transizione

163 Cfr., per tutti, G. SARTORI, *Proporzionalismo frazionismo e crisi dei partiti*, cit., 632-633; G. PASQUINO, voce “Sistemi elettorali”, in *Dizionario di politica* (a cura di N. BOBBIO – N. MATTEUCCI – G. PASQUINO), Torino, 1982, 1063. Si vedano, inoltre, A. TESAURO, *I sistemi elettorali nelle recenti esperienze costituzionali*, in *Rass. Dir. Pubbl.*, 1951, 347-348; G. MARANINI, *In tema di legislazione elettorale*, in *Rass. Parl.*, 1960, 1644; M. DUVERGER, *I partiti politici*, cit., 275 ss.; G. AMBROSINI, *La proporzionale*, cit., 91.

164 S. CECCANTI, *Sistema elettorale: un buon trasformatore di energia o una macchina fotografica?*, in *Quad. Cost.*, 2011, 117.

165 Si veda, in proposito, A. DI GIOVINE – A. MASTROPAOLO, *Verso la “Seconda Repubblica”. Un abbozzo di dissenting opinion*, in *Pol. Dir.*, 1994, 136.

166 A. CHIARAMONTE, *Tra maggioritario e proporzionale. L’universo dei sistemi elettorali misti*, cit., 33.

nell'assetto politico-istituzionale di un Paese<sup>167</sup>.

Va osservato che l'espressione "sistemi misti" delinea un insieme composto di soluzioni, a volte assai differenti tra loro, ottenibili dalla combinazione, come si è detto, dei molteplici elementi che compongono un sistema elettorale, quali la modalità di espressione del voto, il "dosaggio" fra componente maggioritaria e componente proporzionale, la presenza di eventuali strumenti correttivi (soglie di sbarramento, premi di maggioranza, eccetera). Ne consegue una significativa varietà nei criteri di classificazione<sup>168</sup>.

In questa sede, si è preferito fare riferimento alla classificazione operata dalla recente dottrina italiana che più approfonditamente si è cimentata sul tema, la quale ha inteso fornire una prima definizione dei "modelli misti" come «quei sistemi che impiegano (almeno) due differenti formule – l'una maggioritaria e l'altra proporzionale – simultaneamente in una stessa elezione»<sup>169</sup>. Siffatta sistemica distingue, com'è noto, fra sistemi maggioritari a membro aggiunto, sistemi maggioritari a compensazione proporzionale sistemi maggioritari proporzionalizzati ed, infine, sistemi proporzionali a membro misto e sistemi a premio di maggioranza<sup>170</sup>.

Nei *modelli maggioritari a membro aggiunto* – soluzione adottata dalla maggior parte dei Paesi ex-sovietici, *in primis* dalla Russia (fino al 2007<sup>171</sup>) e dall'Ucraina – metà dei seggi dell'Assemblea sono attribuiti in collegi uninominali (generalmente con formula *plurality*); l'altra metà nel quadro di un unico collegio nazionale con formula proporzionale e la previsione di una soglia di sbarramento (oscillante, nei diversi Paesi, fra il 4% - es. Ucraina - ed il 5% dei suffragi). Gli elettori dispongono di due voti, di modo che le due componenti non si influenzano<sup>172</sup>. In questo insieme sem-

167 *Ibid.*, 237.

168 *Ibid.*, 49-71.

169 *Ibid.*, 32.

170 Una particolarissima variante è inoltre rappresentata dai modelli "a coesistenza" nei quali possono far rientrare, nella loro forma "pura", quelle soluzioni nelle quali le due formule operano distintamente e senza influenza reciproca, in zone *distinte* del territorio (*Ibid.*, 100-106). Sulle proposte di classificazione di detti modelli si rinvia per tutti, nella dottrina italiana, a L. TRUCCO, *Democrazie elettorali e Stato costituzionale*, cit., 405 ss.

171 Sugli effetti selettivi di un'elevata soglia di accesso, con particolare riguardo all'esperienza russa, C. GALLO, *Cronache costituzionali – Federazione di Russia*, in *Quad. Cost.*, 2008, 499-500. Nondimeno, il caso russo appare paradigmatico dell'involuzione di talune democrazie – vecchie e nuove – nel fenomeno delle cosiddette "democrazie", ovvero in ordinamenti che, seppure formalmente strutturati in senso democratico, presentano tuttavia, a livello sostanziale, tendenze autoritarie. Tale circostanza ha convinto chi scrive a soffermarsi meno sui concreti risultati di detti modelli, ivi adottati, dal momento che le elezioni in tali ordinamenti appaiono condizionate da fattori poco compatibili con l'ordinaria dinamica democratica, sovente segnalati e riprovati da autorevoli fonti internazionali quali l'OCSE.

172 A. CHIARAMONTE, *Tra maggioritario e proporzionale. L'universo dei sistemi elettorali*

bra peraltro doversi far rientrare il sistema elettorale giapponese per l'elezione della Camera dei Rappresentanti introdotto nel 1994 e parzialmente corretto nel 2000<sup>173</sup>.

Similmente al caso precedente, i sistemi *maggioritari a compensazione proporzionale* prevedono la suddivisione dell'Assemblea in una quota di eletti in collegi uninominali ed in una quota eletta in una circoscrizione nazionale proporzionale. L'elettore dispone, però, di un solo voto, con il quale elegge il candidato del collegio uninominale e contemporaneamente esprime il voto per la lista ad esso collegata<sup>174</sup>. In tale gruppo sembrerebbe doversi ricondurre il sistema elettorale ungherese approvato con la legge CCIII del 2011, che prevede l'assegnazione di 106 seggi con formula *plurality* e la ripartizione di altri 93 seggi fra liste concorrenti *bloccate* in un collegio unico nazionale, mediante applicazione della formula d'Hondt la previsione del recupero dei voti non utilizzati per l'assegnazione del collegio uninominale. Quest'ultima previsione rappresenterebbe, invero, uno degli aspetti più controversi della riforma elettorale ungherese, poiché, in tal modo, i voti dei candidati non eletti andrebbero a sommarsi a quelli conseguiti dalle liste collegate, in una sorta di "scorporo inverso"<sup>175</sup>.

Rispetto ai precedenti, i sistemi *maggioritari proporzionalizzati* si caratterizzano per il fatto che la componente proporzionale del voto è ripartita in più circoscrizioni<sup>176</sup>. Siffatto insieme risulta particolarmente rilevante, ai nostri fini, perché ad esso pare doversi ricondurre la recente soluzione italiana introdotta con la L. 3 novembre 2017, n. 165<sup>177</sup>. Essa, in estrema sintesi, assegna un terzo dei seggi di ciascuna Camera attraverso la competizione in collegi uninominali *plurality*, mentre i rimanenti due terzi sono ripartiti con formula proporzionale, in circoscrizioni elettorali medio-piccole, su liste di candidati *bloccate*<sup>178</sup>. Nell'ambito di ciascun collegio uninominale, il voto

---

*misti*, cit., 76-89.

173 Per approfondire, cfr. A. RENWICK, *The politics of electoral reform*, Cambridge, 2010, spec. 179 ss.

174 A. CHIARAMONTE, *Tra maggioritario e proporzionale. L'universo dei sistemi elettorali misti*, cit., 89-100.

175 Per approfondire, cfr. per tutti A. GRATTERI, *In Europa votano così: Costituzioni e sistemi elettorali*, cit., 13.

176 In tale categoria viene ricondotta la prima disciplina elettorale del *Bundestag* tedesco postbellico del 15 giugno 1949, per il cui approfondimento si rinvia a M. D. POLI, *La clausola di sbarramento nella giurisprudenza del Bundesverfassungsgericht: tra uguaglianza elettorale e stabilità politica*, cit., 1277; A. CHIARAMONTE, *Tra maggioritario e proporzionale. L'universo dei sistemi elettorali misti*, cit., 113-116; F. LANCHESTER, *I sistemi elettorali tedesco e spagnolo*, cit.; G. CAPOCCIA, *La Germania unita fra continuità e rinnovamento*, cit., 39 ss.; V. TONTI, *Il sistema elettorale tedesco: un modello per l'Italia?*, cit., 2-5.

177 Sui profili maggiormente puntuali e prolematici della disciplina *de qua* si rinvia ai capitoli successivi.

178 La nuova disciplina prevede altresì un regime differenziato di soglie di sbarramento. Alla Camera, vige una soglia del 3% su base nazionale per le singole liste e una del 10% per

al candidato di collegio si comunica altresì alla lista cui è collegato, e viceversa<sup>179</sup>.

A tale insieme pare altresì rientrare il sistema elettorale nazionale italiano “misto-maggioritario”<sup>180</sup> introdotto dalle Leggi 4 agosto 1993, nn. 276 e 277 del 1993<sup>181</sup>, noto anche con l’appellativo “*Mattarellum*”<sup>182</sup>. Quest’ultimo si caratterizzava per l’attribuzione dei tre quarti dei seggi di ciascuna Camera in collegi uninominali plurality, mentre il rimanente quarto era attribuito in ragione proporzionale fra liste concorrenti, mediante formula d’Hondt per il Senato e mediante quozienti interi, per la Camera dei Deputati. Le liste erano *bloccate* e, per accedere alla Camera, esse dovevano superare la soglia di sbarramento, a livello nazionale, del 4%. Per il Senato, l’elettore disponeva di un’unica scheda per esprimere entrambi i tipi di voto, mentre per la Camera ne disponeva di due<sup>183</sup>.

---

le coalizioni che contemplino, al loro interno, perlomeno una lista che abbia almeno ottenuto il 3% di suffragi. Al Senato, accanto a tale regime, è inoltre previsto l’accesso alla rappresentanza di liste che, in una singola Regione, abbia conseguito almeno il 20% di consensi. È inoltre ammessa la lista collegata rappresentativa di minoranze linguistiche riconosciute, presentata esclusivamente in una regione ad autonomia speciale, il cui statuto o le relative norme di attuazione prevedano una particolare tutela di tali minoranze linguistiche, i cui candidati siano stati proclamati eletti in almeno due collegi uninominali della circoscrizione regionale. Per un esame della disciplina, si rinvia a A. APOSTOLI, *Il c.d. Rosatellum-bis. Alcune prime considerazioni*, in *RivistaAIC*, 26 ottobre 2017.

179 Sulla logica del voto congiunto fra parte proporzionale e parte uninominale, si rinvia a B. CARAVITA, *Sul disegno di legge in materia elettorale*, in *www.federalismi.it*, 25 ottobre 2017.

180 Secondo A. CHIARAMONTE, *Tra maggioritario e proporzionale. L’universo dei sistemi elettorali misti*, cit., 85, il “*Mattarellum*” sarebbe ascrivibile nell’ambito dei sistemi “a membro misto” sebbene, rispetto alle soluzioni generalmente rientranti in detta categoria, esso presenterebbe alcune “contaminazioni”. G. PASQUINO, *I sistemi elettorali*, cit., 74, “circospetto” sull’utilità effettiva dell’uso di siffatta qualificazione, ha invece proposto, in relazione ai “modelli” del 1993 e del 2005, «di usare, rispettivamente, le seguenti definizioni: *sistema elettorale maggioritario in collegi uninominali con recupero su lista proporzionale e sistema elettorale proporzionale spersonalizzato con premio di maggioranza*».

181 I contenuti delle Leggi citate sono stati incorporati nei Decreti Legislativi 20 dicembre 1993, nn. 533 (Testo unico delle leggi recanti norme per l’elezione del Senato della Repubblica) e 534 (Modificazioni al testo unico delle leggi recanti norme per l’elezione della Camera dei deputati, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361).

182 A coniare tale termine fu G. SARTORI (ID., *Il Mattarellum e le idee sbagliate* in *Corriere della Sera*, 5 novembre 1995, 27, ora in ID., *Come sbagliare le riforme*, Bologna, 1995, 39-41). Cfr. T. E. FROSINI, *Nuova legge elettorale e vecchio sistema politico?*, in *Rass. Parl.*, 2006, 1, 47.

183 Caratteristico di tale sistema era lo strumento detto dello “scorporo”, finalizzato a favorire i partiti minori nella distribuzione dei seggi “proporzionali”. Per approfondire, si rinvia per tutti a A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Bologna, ed. 2003, 89-90). Per un più generale approfondimento dei caratteri del sistema inaugurato nel 1993, cfr., *ex multis*, A. PIZZORUSSO, *I nuovi sistemi elettorali per la Camera dei Deputati e per il Senato della*

Le diverse problematiche di ordine costituzionale, riferibili all'adozione di queste discipline, troveranno approfondimento nei capitoli successivi interamente dedicati, come si è accennato in premessa, al contesto nazionale.

### **3.2. Sistemi proporzionali a membro misto. In particolare: il modello "classico" tedesco (e la sua recente crisi).**

Un'attenzione particolare deve essere a questo punto dedicata alla soluzione tedesca attualmente in vigore: non soltanto perché essa rappresenta da tempo un modello che nel dibattito italiano gode di alta considerazione, ma anche e soprattutto per i riflessi prodotti nel nostro Paese dalle recenti vicende che esso ha conosciuto.

Nella sua formulazione "classica", il sistema si fonda sulla presenza, nella scheda elettorale, di *due* parti distinte, che attribuiscono all'elettore la facoltà di esprimere *due* voti distinti (e, pertanto, in ipotesi, anche disgiunti, ovvero il caso di "*Stimmersplitting*"). Con il primo voto, l'elettore sceglie il candidato per uno dei 299 collegi uninominali (con formula *plurality*) nei quali è suddiviso il territorio federale<sup>184</sup>. I deputati così eletti rappresentano solamente *la metà* dei componenti del *Bundestag*, i quali in tal modo ammontano, come minimo, a 598. L'altra metà dei deputati è individuata attraverso un "secondo voto" (*Zweitstimme*), con formula proporzionale<sup>185</sup> a scrutinio di lista, fra le liste di candidati presentate nelle diverse circoscrizioni coincidenti con i *Länder* (e che sono, per l'appunto, denominate *Landeslisten*).

Il "secondo voto" opera ai fini della ripartizione della *totalità* dei seggi della Camera federale fra le liste in competizione, di modo che i mandati eventualmente conseguiti da un partito nei collegi uninominali, attraverso il "primo voto", rientrano *all'interno* del numero *complessivo* di seggi conseguiti in base al "secondo voto" proporzionale. Il numero di eletti di un partito fra i candidati nelle liste proporzionali (all'interno delle varie circoscrizioni-*Länder*), in altre parole, è dato dalla differenza fra seggi *totali* – derivati dal confronto fra le cifre nazionali delle

---

*Repubblica*, in *Riforme elettorali*, cit., 132-139; A. AGOSTA, *Elezioni e territorio: i collegi uninominali tra storia legislativa e nuova disciplina elettorale*, ivi, 166 ss.; C. FUSARO, *Le regole della transizione*, Bologna, 1995, cit., 60 ss.

184 Al fine di evitare o limitare le ipotesi di *malapportionment* (cfr. il paragrafo 1.2 del presente capitolo), ciascun collegio uninominale (*Wahlkreis*) «è ritagliato in modo che la sua popolazione non si discosti per più del 15 per cento (in più o in meno) dalla media della popolazione di tutti i collegi uninominali [...]. Ove quello scostamento sia superiore al 25 per cento, si procede alla rideterminazione dei confini del collegio» (L. BORSI – E. CATALUCCI (a cura di), *Dossier di documentazione del Senato della Repubblica – Riforma elettorale: in tema di "ispano-tedesco". Il sistema elettorale di Germania e Spagna*, cit., 8).

185 La formula attualmente in vigore, a seguito della riforma elettorale del 1985, è del tipo Hare-Nyemayer, che meglio tutela i partiti minori.

single liste – ed i seggi “maggioritari”<sup>186</sup>.

Com'è noto, però, condizione per accedere al riparto proporzionale è che la lista abbia superato, a livello nazionale, la *Sperrklausel* (di cui si è già trattato *supra*), oppure che tale lista non abbia conseguito almeno tre collegi uninominali (condizione denominata *Alternativklausel*). Perciò, se un partito *non* supera le due soglie di accesso alternative, esso *non* parteciperà alla ripartizione proporzionale, tuttavia conserverà i seggi conseguiti eventualmente in sede uninominale<sup>187</sup>. Al contrario, può accadere che il numero di seggi uninominali conseguiti da un certo partito sia *superiore* a quello complessivo ad esso attribuito dal riparto proporzionale dei seggi: in questo caso, il partito conserverà tale numero di seggi e la composizione complessiva del *Bundestag* aumenterà di un numero eguale a quello di tali “seggi in eccedenza” (i cosiddetti *Überhangmandate*)<sup>188</sup>.

Tale particolare conformazione del sistema elettorale tedesco ha provocato, in dottrina, notevoli perplessità in ordine alla sua qualificazione dogmatica poiché, alla “tradizionale” impostazione che lo colloca nell'insieme dei sistemi “misti”, molti osservatori lo ritengono piuttosto un sistema decisamente *proporzionale*, sebbene caratterizzato da non irrilevanti “atipicità”<sup>189</sup>. Secondo questo nutrito orientamento, infatti, esso combinerebbe «in modo molto razionale un *sostanziale propor-*

---

186 In altri termini, se un partito ha conseguito 15 mandati nei collegi uninominali e la ripartizione proporzionale gli attribuisce 20 seggi *complessivi*, altri cinque candidati, individuati fra le liste presentate nei vari *Länder*, si aggiungeranno ai 15 di derivazione “maggioritaria”. A tale scopo, si considera il totale dei secondi voti validi ottenuti dal partito a livello nazionale, e lo si divide per il numero complessivo dei seggi già globalmente assegnati al medesimo. Sulla base del quoziente così ottenuto, si procede ad una prima distribuzione, dividendo i voti ottenuti dalla lista in ciascun *Land* per quel quoziente, anche in questo caso applicando la formula Sainte-Laguë/Schepers).

187 P. BONDI, *Il sistema elettorale del Bundestag in Germania*, cit., 177.

188 Riprendendo l'esempio della nota 186, se, in sede proporzionale, il partito consegue invece di 20, solo 13 collegi *complessivi*, esso beneficerà di *due* seggi in soprannumero (i quali, a livello generale, eleveranno da 598 a 600 il numero della composizione complessiva del *Bundestag*) e nessun candidato nelle liste proporzionali risulterà eletto.

189 Così, ad esempio, A. LIJPHART, *Le democrazie contemporanee*, cit., 168-169 (che definisce il sistema tedesco, quello neozelandese ed anche quello italiano introdotto nel 1993 come “misto proporzionale”); G. PASQUINO, *I sistemi elettorali*, cit., 81; P. BONDI, *Il sistema elettorale del Bundestag in Germania*, cit., 178. Per approfondire le origini del modello in esame, si rinvia a T. KÜNE, *Il caso tedesco*, cit., 69; F. LANCHESTER, *Alle origini di Weimar*, cit., 224; D. SCHEFOLD, *Sviluppi attuali del sistema parlamentare nella Repubblica Federale di Germania*, cit., 378; V. TONTI, *Il sistema elettorale tedesco: un modello per l'Italia?*, cit., 1-2; P. BONDI, *Il sistema elettorale del Bundestag in Germania*, cit., 162; G. CAPOCCIA, *La Germania unita fra continuità e rinnovamento*, cit., 37 ss.; D. SCHEFOLD, *Sistema elettorale e forma di governo in Germania*, in *Riforme elettorali*, cit., 327-329.

*zionalismo*<sup>190</sup> con l'effetto psicologico dei duelli uninominali e la barriera selettiva della soglia di esclusione. Si tratta di elementi che si connettono con il corpetto istituzionale tedesco, caratterizzato dalla paura dell'instabilità»<sup>191</sup>.

Nondimeno, in questa sede si è preferito aderire all'orientamento tradizionale, anche per via del fatto che quest'ultima ricostruzione non parrebbe pienamente convincente. Se, infatti, si considerano “misti” i modelli che combinano formula maggioritaria e proporzionale, il “modello” tedesco *non* sembra riconducibile all'alveo della “famiglia” proporzionale<sup>192</sup>.

A differenza, per esempio, del caso spagnolo – dove una disciplina *formalmente* proporzionale dà luogo ad effetti *sostanzialmente* selettivi – il “modello” germanico, se dal punto di vista degli *effetti* presenta indubbi connotati proporzionali (pure “al netto” degli effetti della *Sperrklausel*, su cui ci si è già soffermati *supra*), tuttavia, sotto il profilo più prettamente classificatorio la compresenza del modello *plurality* non può essere sottaciuta<sup>193</sup>, perlomeno sotto due profili assolutamente rilevanti. In primo luogo, perché la vittoria in almeno tre collegi uninominali – come si è visto – rappresenta una delle due strade per accedere alla ripartizione dei seggi in chiave proporzionale. In secondo luogo, perché i candidati eletti per tale via lo sono *indipendentemente* dall'esito del “secondo voto” proporzionale: sia nel caso in cui la lista proporzionale del medesimo partito di appartenenza degli eletti con siffatta formula *non* superi la *Sperrklausel*; sia nel caso opposto degli *Überhangmandate*<sup>194</sup>.

A queste considerazioni si deve aggiungere la circostanza secondo cui la possibilità di esercitare il voto disgiunto fra “primo voto” e “secondo voto” si è dimostrata funzionale per le strategie partitiche e “di coalizione”, fra quei partiti che, nel confronto bipolare fra sinistra (SPD e Verdi) e centro-destra (CDU-CSU e Liberali), concorrono per la vittoria, non soltanto nell'ambito della competizione maggioritaria, ma anche e soprattutto per ciò che riguarda la competizione proporzionale. Se nei collegi uninominali, infatti (a differenza di quanto avveniva in Italia nel periodo 1993-2005), i piccoli partiti presentano propri candidati anche *contro* candidati del partito maggiore con il quale sono “programmaticamente” alleati, nell'ambito della competizione maggioritaria, invece, il superamento della soglia è vitale non solo per il partito minore, ma anche per i maggiori, poiché, senza i seggi dell'alleato minore, quest'ultimo potrebbe perdere la competizione *nazionale*.

190 Corsivo mio.

191 F. LANCHESTER, *Rappresentanza, responsabilità e tecniche di espressione del suffragio*, cit., 166.

192 Cfr. specialmente il paragrafo 2.2.

193 Sul carattere ibrido del modello tedesco, cfr. D. RAE, *The political consequences of electoral laws*, cit., 112).

194 Sul punto, si vedano A. CHIARAMONTE, *Tra maggioritario e proporzionale. L'universo dei sistemi elettorali misti*, cit., 39-40. Favorevole a considerare “misto” il sistema tedesco, più recentemente, L. TRUCCO, *Democrazie elettorali e Stato costituzionale*, cit., 416 ss.



Di qui, l'incitamento allo *Stimmersplitting*, al fine di “convogliare” i “secondi voti” degli elettori del partito maggiore verso il partito minore. Ciò comporta che, anche sotto il profilo dei “prodotti” propri di un certo modello elettorale e non solamente sotto il profilo del dato normativo, sembrerebbe che la soluzione tedesca, per le scelte “strategiche” che parrebbe imporre (o quantomeno attribuire) all'elettore, al fine di evitare lo “spreco” di voti, si allontani piuttosto significativamente dal modulo proporzionale, per tendere più decisamente verso l'alveo dei sistemi “misti”<sup>195</sup>. Ed invero, la pratica dello *splitting* conseguirebbe anche dalla circostanza secondo la quale «non sempre i cittadini conoscono il funzionamento effettivo del sistema», di modo che i partiti principali hanno potuto “specularvi” sopra, con il meccanismo descritto nel testo, «quasi che si trattasse di devolvere ad una buona causa un voto di secondaria importanza»<sup>196</sup>. Si tratta, perciò, anche in questo caso, «di esprimere un voto strategico coalizionale, che va sì nella direzione inversa a quanto ci si attenderebbe da un voto strategico “ordinario” [...], ma che è comunque strategico in quanto orientato a massimizzare il successo della coalizione nel suo insieme»<sup>197</sup>.

Ciò posto, si deve osservare che la ormai pluridecennale vigenza del sistema testé descritto ha dimostrato di essere in grado di coniugare, in termini accettabili, la imprescindibile funzione rappresentativa dell'Assemblea con le necessità di stabilità e governabilità di una democrazia dell'alternanza<sup>198</sup>. Nondimeno, talune recenti pronunce operate dal Tribunale Costituzionale Federale tedesco hanno condotto ad un significativo ripensamento del suo assetto “tradizionale”: non tanto, come si è visto, rispetto allo strumento della *Sperrklausel*, quanto e soprattutto in relazione all'altro elemento caratterizzante la disciplina elettorale del Parlamento federale

195 Di sistema misto, ma che «in pratica funziona come un sistema proporzionale» parla, ad esempio, R. D'ALIMONTE, *I rischi di un nuova riforma elettorale. In difesa del «mattarellum»*, cit., 514.

196 A. MISSIROLI, *Germania: proporzionale personalizzata e Cancellierato*, in *Rappresentare e governare*, cit., 169-170.

197 A. CHIARAMONTE, *Tra maggioritario e proporzionale. L'universo dei sistemi elettorali misti*, cit., 185. L'obiettivo costituzionalmente, per così dire, necessitato, è dato dall'esigenza di conseguire la maggioranza assoluta del *Bundestag*, necessaria per l'elezione, senza dibattito, del Cancelliere federale (art. 63, c. 1, Cost.). Sotto questo profilo, il sistema elettorale germanico avrebbe teso proprio a concentrare l'attenzione su quest'ultima figura, quasi riducendo i partiti a “comitati di (ri)elezione” di quest'ultimo (cfr. A. MISSIROLI, *Germania: proporzionale personalizzata e Cancellierato*, cit., 172-173).

198 Sul punto, per approfondire, cfr. L. BORSI – E. CATALUCCI (a cura di), *Dossier di documentazione del Senato della Repubblica – Riforma elettorale: in tema di “ispano-tedesco”. Il sistema elettorale di Germania e Spagna*, cit., 9 ss. e 29 ss. Sul connesso tema dell'istituto della “sfiducia costruttiva”, si rinvia, più recentemente, a M. FRAU, *Le origini weimariene del voto di sfiducia costruttivo e la prassi applicativa dell'istituto con particolare riferimento all'ordinamento tedesco*, in *www.RivistaAIC.it*, 24 luglio 2012.

ovvero il fenomeno dei “mandati in eccedenza” (*Überhangmandate*) di matrice maggioritaria.

Causato «da un certo andamento dello *Stimmensplitting* [...], da un particolare ritaglio dei collegi uninominali viziato da *malapportionment*, e dall’azione della formula elettorale con cui si distribuiscono i seggi spettanti ad ogni partito fra le sue *Landeslisten*»<sup>199</sup>, tale congegno, nel corso del tempo, si è infatti dimostrato tendenzialmente favorevole per i maggiori partiti, atteso che, come si è visto, molti elettori i quali, in sede proporzionale, votavano per formazioni minori, in sede maggioritaria tendevano ad esprimere un “voto utile”, preferendo, per l’appunto candidati del CDU o dell’SPD, con ciò favorendo lo sviluppo di quel sistema a “multipartitismo limitato” proprio della realtà tedesca<sup>200</sup>.

Nondimeno, sino agli anni ’90 del XX Secolo, l’incidenza di codesto istituto sui risultati delle consultazioni elettorali federali si è dimostrato invero piuttosto limitato<sup>201</sup>, cosicché si può dire che, al netto della selezione generata dalla *Sperrklausel*, il sistema tedesco ha mostrato una resa sostanzialmente proporzionale fra i partiti. In quel periodo, perciò, similmente a quanto visto per la clausola di sbarramento, il *Bundesverfassungsgericht* aveva sempre rigettato i ricorsi elettorali contro tale istituto, ritenendolo compatibile con la Costituzione federale, a patto che – e qui sta il punto – si trattasse di situazioni “eccezionali” ed in ogni caso pur sempre informato all’equivalenza nella conformazione dei collegi in nome del principio di eguaglianza<sup>202</sup>.

A partire dalle elezioni pantedesche del 1990, però, la quota di seggi aggiuntivi ha conosciuto un rilevante incremento, sino ad essere talvolta decisiva per la definizione della maggioranza politica<sup>203</sup>. Sicché, con la sentenza 3 luglio 2008<sup>204</sup>, il Tribunale costituzionale è intervenuto in maniera significativa sulla operatività di

199 G. CAPOCCIA, *La Germania unita fra continuità e rinnovamento*, cit., 143.

200 M. VOLPI, *Sistema elettorale tedesco e riforma elettorale in Italia*, cit., 1397. Cfr. però, G. CAPOCCIA, *La Germania unita fra continuità e rinnovamento*, cit., 145.

201 *Ibid.*, 144.

202 Cfr. R. DE CARIA, *La sentenza costituzionale tedesca sugli Überhangmandate: anche in materia elettorale non c’è diritto senza rimedio giurisdizionale*, in *Dir. Pubbl. Comp. Eur.*, 2009, 215 ss.

203 D. SCHEFOLD, *Sistema elettorale e forma di governo in Germania*, cit., 332; R. DE CARIA, *La sentenza costituzionale tedesca sugli Überhangmandate: anche in materia elettorale non c’è diritto senza rimedio giurisdizionale*, cit., 213; V. LOSCO, *Deroghe al principio costituzionale dell’eguaglianza del voto nelle recenti elezioni del Bundestag tedesco: anomalie da correggere o crisi del sistema politico?*, in *Dir. Pubbl. Comp. Eur.*, 2003, 400 ss. A seguito delle elezioni del 2009, i seggi “in soprannumero” sono risultati 24, di cui 21 alla CDU e 3 alla CSU. *Dossier di documentazione del Senato della Repubblica – Riforma elettorale: in tema di “ispano-tedesco”. Il sistema elettorale di Germania e Spagna*, cit., 14).

204 BVerfG, 2 BvC 1/07.

tale strumento, di fatto espungendolo dal sistema elettorale tedesco<sup>205</sup>. I Giudici di Karlsruhe hanno infatti ritenuto che «il meccanismo dei mandati di sopravanzo violi i principi di uguaglianza e immediatezza della scelta di cui all'art. 38, c. 1 *Grundgesetz*. Non attribuendo a tutti i voti un peso uguale, ma al secondo voto proporzionale un peso decisivo a discapito del primo voto maggioritario, tale meccanismo condurrebbe infatti ad un esito “assurdo”»<sup>206</sup>. L'esito paradossale sarebbe consistito, in buona sostanza, nel danneggiare il medesimo partito che avesse ricevuto molti voti in sede proporzionale – tali da “inglobare” nei seggi da esso conseguenti i mandati ricevuti in sede maggioritaria – nei confronti di partiti con meno voti proporzionali complessivi, ai quali, però, si sarebbero potuti aggiungere gli *Überhangmandate* eventualmente conseguiti<sup>207</sup>.

Neppure la riforma elettorale del 25 novembre 2011, approvata dal *Bundestag*, in ottemperanza al *decisum* del 2008, è stata ritenuta soddisfacente dal *Bundesverfassungsgericht*. Tale *novum* normativo aveva tentato di ovviare agli effetti negativi dello strumento degli *Überhangmandate*, introducendo un sistema dai caratteri piuttosto complessi, basato per un verso sul principio della “ponderazione negativa dei voti” (secondo il quale la distribuzione dei seggi fra i *Länder* sarebbe stata determinata, per così dire, *a posteriori*, in proporzione al numero di elettori che avessero *effettivamente* espresso il loro voto di lista<sup>208</sup>), per altro verso, dall'introduzione della nuova figura dei “mandati compensativi” (*Zusatzmandate*), diretta, per l'appunto, a conseguire un effetto di compensazione degli arrotondamenti per difetto dei risultati conseguiti dai partiti nel voto di lista attraverso l'attribuzione di seggi a livello regionale nell'ambito di un calcolo condotto a livello federale.

Orbene, nella sentenza 25 luglio 2012<sup>209</sup>, il Giudice delle leggi tedesco ha in-

---

205 La decisione della Corte costituzionale tedesca, formalmente, ha conservato la vigenza della disposizione che introduce gli *Überhangmandate*, dichiarandone al contempo l'inapplicabilità per tutti i casi pendenti, di modo da lasciare al legislatore tedesco ampio margine di manovra per abrogare o modificare l'istituto in questione: cfr. R. DE CARIA, *La sentenza costituzionale tedesca sugli Überhangmandate: anche in materia elettorale non c'è diritto senza rimedio giurisdizionale*, cit., 219.

206 *Ibidem*.

207 F. PALERMO, *La giurisprudenza costituzionale tedesca nel biennio 2007-2008*, cit., 4216. Cfr. *Dossier di documentazione del Senato della Repubblica – Riforma elettorale: in tema di “ispano-tedesco”. Il sistema elettorale di Germania e Spagna*, cit., 14; L. TRUCCO, *Democrazie elettorali e Stato costituzionale*, cit., 423 ss.

208 Secondo una certa dottrina, in tal modo, «l'entità dei mandati parlamentari spettanti ai *Länder* non v[eniva] fatta dipendere da un'unità di misura stabile, come ad es. l'ammontare della popolazione o il numero degli aventi diritto al voto, ma piuttosto da un valore estremamente variabile da una consultazione all'altra» (A. DE PETRIS, *Il Tribunale Costituzionale federale e lo spirito delle leggi...elettorali*, in *www.federalismi.it*, 5 settembre 2012, 3).

209 Tribunale Costituzionale tedesco, sentenza BVerfG, 2 BvF 3/11.

nanzitutto ritenuto illegittimo il criterio della “ponderazione negativa dei voti”, affermando esplicitamente come sia preferibile riferirsi a dati meno aleatori quali, ad esempio, quello demografico<sup>210</sup>. Come si può vedere, si tratta di un approccio ben diverso da quello dimostrato dalla Corte costituzionale italiana nella sentenza n. 271/2010 in merito al fenomeno sostanzialmente paragonabile dello “slittamento” dei voti da una circoscrizione all’altra prodotto dalla disciplina per l’elezione degli “eurodeputati”.

Inoltre, pur riconoscendo ampia discrezionalità in capo al Legislatore in materia elettorale, nondimeno il *Bundesverfassungsgericht* ha dichiarato illegittimi i “mandati compensativi”, in relazione ai principi costituzionali di eguaglianza<sup>211</sup> e di pari opportunità dei partiti<sup>212</sup>, oltreché al principio dell’immediatezza (*Unmittelbarkeit*) e chiarezza del voto<sup>213</sup>. Infine, la riforma elettorale è stata anche “bocciata” laddove continuava a contemplare l’istituto dei “mandati in eccedenza”, imponendo un limite numerico ai medesimi, sulla base del fatto che, altrimenti, essi lederebbero il carattere essenzialmente proporzionale della disciplina elettorale tedesca<sup>214</sup>.

Le sentenze del Giudice Costituzionale tedesco ora brevemente richiamate, a cui si uniscono altre decisioni riferite ai livelli di governo inferiori<sup>215</sup>, parrebbero

---

210 Per un commento sulla pronuncia, si rinvia a A. DE PETRIS, *Il Tribunale Costituzionale federale e lo spirito delle leggi...elettorali*, cit., 3).

211 Vadeo che, in forza del medesimo principio di eguaglianza, il *Bundesverfassungsgericht*, con sentenza 22 febbraio 2012 (BVerfG, 2 BvR 1390/12), ha dichiarato che, in sede di definizione dei 299 collegi uninominali (per i quali non è ammesso uno scarto di popolazione superiore al 5%), dovranno essere conteggiati anche i residenti minorenni (Cfr. F. PALERMO – J. WOELK, *Cronache costituzionali dall’estero – Germania*, in *Quad. Cost.*, 2012, 509).

212 Cfr. A. DE PETRIS, *Il Tribunale Costituzionale federale e lo spirito delle leggi...elettorali*, cit., 5.

213 Cfr. F. SAITTO, *Germania - Il Tribunale costituzionale giudica incostituzionale il meccanismo di assegnazione dei seggi previsto dall’attuale legge elettorale*, in *www.unisi.it*, n. 51, ottobre 2012.

214 A. DE PETRIS, *Il Tribunale Costituzionale federale e lo spirito delle leggi...elettorali*, cit., 5 ss. Va notato che, nella *dissenting opinion* allegata alla poc’anzi ricordata sentenza BVerfG, 2 BvC 4/10 del novembre 2011, i giudici Di Fabio e Mellinghoff avevano tuttavia negato che la Legge fondamentale tedesca imponga esclusivamente l’adozione di sistemi proporzionali e che anzi sarebbe pienamente compatibile, anche a livello nazionale, con il dettato costituzionale anche la vigenza di un sistema maggioritario “puro”.

215 La più rilevante delle quali è sicuramente la sentenza LVerfG 1/10 del 30 agosto 2010, della Corte costituzionale dello Schleswig-Holstein, con la quale il Collegio ha non soltanto dichiarato l’illegittimità dello strumento *de quo* del pari utilizzato per l’elezione del *Landtag* di detto *Land*, ma ha anche decretato la celebrazione di elezioni anticipate. Cfr. G. DELLEDONNE, *Il Bundesverfassungsgericht, il Parlamento Europeo e la soglia di sbarramento del 5%: un (altro) ritorno del sonderweg?*, cit., 10.

suggerire una precisa tendenza di tale Collegio, finalizzata a «(re)interpretare alcuni capisaldi del diritto elettorale tedesco tenendo adeguatamente conto delle recenti trasformazioni del sistema politico-partitico [...] in cui è sovente in discussione la tenuta stessa del “modello” della democrazia rappresentativa», di modo che parrebbe «agevole rendersi conto che nella prospettiva della Corte la discrezionalità del legislatore in materia elettorale dev’essere oggetto di un attento scrutinio»<sup>216</sup>. È anche importante sottolineare che il Tribunale federale costituzionale tedesco, in siffatta pronuncia, ha *negato* la reviviscenza della normativa previgente già dichiarata incostituzionale nel 2008.

A seguito di tale pronuncia, il *Bundestag* ha così nuovamente provveduto il 9 maggio 2013 a ridefinire la disciplina elettorale<sup>217</sup>, con il sostanziale ripristino della disciplina precedente a quella introdotta nel 2011, pur con la significativa limitazione dell’incidenza degli *Überhangmandate*<sup>218</sup>.

In conclusione, si può osservare una tendenziale crisi degli unici strumenti di disproportionalità del sistema “misto” tedesco<sup>219</sup>, derivante dall’attivismo del *Bundesverfassungsgericht*, assai superiore a quello espresso da molte altre Corti nazionali e sovranazionali<sup>220</sup>. La sostanziale “neutralizzazione” dei “seggi aggiuntivi” dal quadro legislativo ad opera della riforma del 2013 ed in accoglimento dei *decisa* del Tribunale costituzionale federale comporta, infatti, una pressoché totale *dipendenza* dal dato proporzionale per ciò che riguarda il complessivo assetto del *Bundestag*, nonostante la permanenza dei collegi uninominali.

Per certi versi, sembrerebbe di stare assistendo ad una riedizione, mediante diverso formante, della costituzionalizzazione (di certe parti) del sistema elettorale. I risultati delle ultime consultazioni del 24 settembre 2017<sup>221</sup> - seguendo un *trend* manifestatosi in occasione delle elezioni precedenti e affondando le radici nella crisi sociale ed economica, dai molteplici fattori, gravante sull’Europa in questo decenni<sup>222</sup> - hanno però reso un quadro significativamente frammentato, complicato dalla inquietante affermazione di forze dichiaratamente “antisistema”, che hanno

216 Ibid., 10-11

217 22. Gesetz zur Änderung des BWG, 3 maggio 2013.

218 Per approfondire, si rinvia a A. DE PETRIS, *cambiare perché tutto resti com’era? La nuova legge elettorale per il Bundestag con un’intervista al prof. Friedrich Pukelsheim*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 4 settembre 2013, 6).

219 G. CAPOCCIA, *La Germania unita fra continuità e rinnovamento*, cit., 145.

220 Così F. PALERMO, *La giurisprudenza costituzionale tedesca nel biennio 2007-2008*, cit., 4222.

221 *Germania, sipario sulla Grande coalizione. Il boom dell’AfD spegne la Merkel*, in [www.lastampa.it](http://www.lastampa.it), 25 settembre 2017.

222 Per una disamina dei risultati elettorali del 2013, cfr., per tutti, J. LUTHER – G. BOGGERO, *Alcune domande sul significato del voto tedesco*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 30 settembre 2013.

richiesto *sei mesi* per la formazione di un accordo di programma fra CDU e SPD, che ha riproposto il modello della *Grosse koalition*. Lo “spettro di Weimar”, in ultima analisi, pur continuando ad “aggirarsi” fra Berlino e Karlsruhe, sembrerebbe (saggiamente?) incutere, oggi, minori timori di un tempo.

### **3.3. Sistemi proporzionali con premio di maggioranza: le vicissitudini italiane (rinvio).**

Un’ultima categoria di sistemi elettorali “misti” particolarmente rilevante in questa sede è quella dei modelli che prevedono lo strumento del premio di maggioranza.

Va innanzitutto osservato che esso può considerarsi quale quella tecnica di ingegneria elettorale diretta ad attribuire alla forza politica (singolo partito o coalizione), che *già* abbia conseguito il maggior numero di suffragi, una quota di seggi *ulteriore* rispetto a quelli a cui avrebbe diritto mediante una ripartizione puramente proporzionale. In questi casi, la componente “maggioritaria” del sistema è data proprio dall’applicazione di tale regola mentre, generalmente, la suddivisione dei seggi *all’interno* della maggioranza o della minoranza (distinte plasticamente dall’attribuzione del premio medesimo) ne rappresenta l’aspetto “proporzionale”.

Ciò posto, si distinguono perlomeno *tre* declinazioni del modello in parola. La prima di queste è rappresentata da quelle soluzioni che concepiscono il premio “*per la maggioranza*”. Si tratta di ipotesi nelle quali al concorrente che abbia *già* conseguito la maggioranza *assoluta* dei seggi viene attribuita un’ulteriore quota di seggi, volta a rafforzare la consistenza della maggioranza medesima<sup>223</sup>. Un esempio assai noto è rappresentato dalla L. 31 marzo 1953, n. 148 mediante la quale, in estrema sintesi, per l’elezione della (sola) Camera dei Deputati era stato introdotto un cospicuo premio di maggioranza, equivalente a circa i due terzi dei seggi complessivi, attribuito alla lista od alla coalizione di liste che avesse conseguito, a livello nazionale, la maggioranza assoluta dei voti validi<sup>224</sup>.

223 Si riprende, qui, la definizione utilizzata da L. TRUCCO, *Democrazie elettorali e Stato costituzionale*, cit., 427.

224 Dal momento che, qualora il premio fosse scattato, esso avrebbe garantito la maggioranza assoluta in seggi al partito di maggioranza relativa (la cui consistenza era in allora stimata poco sopra il 40%), si potrebbe osservare che siffatta disciplina avrebbe pur sempre avuto quale effetto, sia pure implicito, di trasformare una maggioranza relativa in una assoluta. L’argomento però non convince: per un verso, perché si riferisce ad una situazione contingente (sebbene assai probabilmente ben presente ai fautori di detta riforma), esclusivamente dipendente dalla *performance* elettorale del partito di maggioranza. Tantovero che, dal punto di vista matematico, il declino elettorale della DC nei decenni successivi non avrebbe realizzato, ove la “Legge truffa” fosse stata vigente, un simile risultato. Per altro verso, perché, dal punto di vista classificatorio (che è il profilo che qui preme), il raggiungimento della maggioranza *assoluta* rappresentava il requisito *imprescindibile*

La seconda sottocategoria è rappresentata da quei modelli che attribuiscono il premio alla *più forte minoranza*, a patto che sia “qualificata”: abbia, cioè, conseguito una (rilevante) percentuale *minima* di suffragi, godendo, cioè, «di un livello di consenso da parte del corpo elettorale presunto come adeguato dallo stesso legislatore»<sup>225</sup>. Tale ipotesi è pertanto qualificata come quella del “premio di maggioranza specifico”<sup>226</sup>. In Italia, è questo il caso della ancor più risalente L. 18 novembre 1923, n. 1444, poi trasfusa nel Testo Unico 13 dicembre 1923, n. 2694, universalmente nota (e famigerata, per le nefaste conseguenze che, sul piano istituzionale, avrebbe *contribuito* a realizzare di lì a poco) con l’appellativo di “Legge Acerbo” (dal nome del suo redattore, Giacomo Acerbo). L’aspetto più saliente di questa disciplina, come è noto, consisteva nella previsione di un premio di maggioranza pari ai due terzi dei seggi della Camera dei Deputati alla lista che – superato il 25% dei voti validi – avesse conseguito il maggior numero di suffragi, mentre il rimanente terzo sarebbe stato ripartito fra le altre liste<sup>227</sup>.

Il terzo “sottogruppo”, definibile come “a premio di maggioranza *generico*”, è invece rappresentato dall’ipotesi nella quale l’operatività del premio opera a prescindere dal raggiungimento di un *quorum* minimo di voti<sup>228</sup>. È questo innanzitutto il caso della disciplina elettorale italiana introdotta con la L. 21 dicembre 2005, n. 270 (altrimenti denominata “Legge Calderoli”, dal Ministro proponente, o ancora – su suggestione dello stesso Ministro, *Porcellum*), la quale prevedeva per la Camera dei Deputati, l’assegnazione di un premio di maggioranza, pari al 55% dei seggi complessivi (ovvero, 340), alla lista od alla coalizione di liste che avesse conseguito il maggior numero di voti a livello *nazionale*, mentre gli altri concorrenti politici “sconfitti” si sarebbero ripartiti, in ragione proporzionale, i rimanenti 277 seggi<sup>229</sup>.

---

per l’azionamento di detto premio. Per una compiuta descrizione del funzionamento della “legge truffa”, cfr., per tutti, F. PIERANDREI, *Considerazioni giuridiche sulle ultime elezioni politiche italiane e sulle leggi ad esse relative*, in *Scritti di Diritto Costituzionale*, Torino, vol. II. 1964 269 ss.

225 L. TRUCCO, *Democrazie elettorali e Stato costituzionale*, cit., 427.

226 *Ibidem*.

227 Art. 82, L. n. 1444/1923. Qualora nessuna lista avesse superato la soglia del 25%, la norma stabiliva che la totalità dei seggi della Camera sarebbe stata ripartita proporzionalmente ai voti conseguiti da tutte le liste. Era previsto il voto di preferenza per i singoli candidati, in numero massimo di due, nelle circoscrizioni inferiori a venti seggi in palio oppure di tre, nelle circoscrizioni di dimensione maggiore (art. 69).

228 L. TRUCCO, *Democrazie elettorali e Stato costituzionale*, cit., 427.

229 Il conto dei complessivi 630 seggi della Camera “torna” perché ai 617 scranni così computati vanno aggiunti quelli espressi dalla circoscrizione Valle d’Aosta/*Vallee d’Aoste* (uno, assegnato con formula *plurality*) ed Estero (dodici, ripartiti con formula proporzionale “pura” col metodo del quoziente e dei più alti resti: Art. 15, L. 27 dicembre 2001, n. 459, “*Norme per l’esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani residenti all’estero*”) i

Tale disciplina, inoltre, prevedeva un insieme differenziato di soglie di sbarramento: le liste che si presentavano singolarmente dovevano infatti superare una soglia pari, per la Camera dei Deputati, al 4% dei voti validi *nazionali* totali (o, in alternativa, al 20% per liste rappresentative di minoranze linguistiche, nelle singola circoscrizione appartenente ad una Regione a Statuto speciale che espressamente tuteli tale minoranza.), mentre, per il Senato, all'8% dei voti validi *nella circoscrizione regionale*. In una evidente logica di *favor* nei confronti della formazione delle coalizioni, per le liste che si collegavano all'interno di una di esse (la quale avesse superato il 10% dei suffragi a livello *nazionale*, alla Camera, oppure il 20% a livello *regionale*, al Senato), era prevista una soglia di accesso assai più modesta, pari, rispettivamente, al 2 ed al 3 per cento. Non solo: alla Camera si dava luogo al "ripescaggio" della lista che, pur non avendo superato la soglia del 2%, si fosse rivelata quale "miglior perdente", avendo conseguito il maggior numero di suffragi fra tutte quelle escluse<sup>230</sup>.

Infine, nella sua formulazione originaria, il sistema elettorale italiano per la *sola* Camera dei Deputati introdotto dalla L. 6 maggio 2015, n. 52 (il cd. "*Italicum*") risultava essere, sotto il profilo che qui occupa, una sorta di "ibrido" fra i due ultimi modelli. Oltre a disporre una soglia di accesso del 3% per tutte le liste<sup>231</sup>, esso, infatti, prevedeva l'attribuzione del 55% dei seggi alla *singola lista* che a livello nazionale avesse conseguito almeno il 40% dei voti; qualora *nessuna* delle liste concorrenti avesse ottenuto tale risultato, era previsto, ai fini dell'attribuzione di tale premio, un successivo ballottaggio fra le due liste più votate<sup>232</sup>. La presenza del voto di ballottaggio ha rappresentato un *novum* nella disciplina elettorale politica e (come si avrà modo di constatare nel terzo capitolo), pur avvicinandosi notevol-

---

voti dei cui elettori, come è noto, *non* sono conteggiati ai fini dell'attribuzione del premio. Per il Senato, era invece prevista una pleora di "minipremi", della stessa entità, attribuito ciascuno, alle medesime condizioni, in ciascuna circoscrizione regionale, eccettuate quelle valdostana, molisana e trentina: cfr., in proposito, L. GIANNITI – N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, 2008, 91, nota 2.

230 A questo insieme parrebbe potersi altresì ricondurre il sistema elettorale greco vigente sino al 2016, il quale prevedeva una forma di "premio" attribuito alla singola lista, che avesse semplicemente conseguito il maggior numero di voti. Il premio consisteva in una quota fissa di seggi, pari ad un sesto del Parlamento (ovvero, cinquanta su trecento); i rimanenti duecentocinquanta seggi erano distribuiti, con metodo proporzionale, fra tutte le liste che, a livello nazionale, avessero superato la soglia del 3% (cfr. A. GRATTERI, *In Europa votano così: Costituzioni e sistemi elettorali*, cit., 6). L'attuale sistema elettorale ellenico ha eliminato il premio di maggioranza ed ha conservato la soglia di accesso al 3%, rientrando così nel novero dei modelli proporzionali (*Grecia, varata legge elettorale: proporzionale "semplice", voto ai 17enni*, in [www.repubblica.it](http://www.repubblica.it), 22 luglio 2016).

231 Art. 1, lett. e) e 2.

232 Artt. 1, lett. f) e 2.



mente al sistema di elezione dei Comuni al di sopra di 15.000 abitanti, non è andato esente dalle censure ad opera della Corte costituzionale.

Emerge, dagli esempi proposti, che l'applicazione della categoria dei sistemi misti "a premio di maggioranza" rappresenta un elemento peculiare della storia politico-costituzionale italiana<sup>233</sup>, alla stregua di un fenomeno "carsico", ogni volta "emerso" per far fronte a – vere o presunte – inefficienze del sistema vigente sotto il profilo dell'agevolazione nel raggiungimento di solide maggioranze (ed ogni volta provocando, come meglio si vedrà in seguito per i casi del 1953 e del 2005, acute opposizioni alla sua introduzione). Poiché le principali incarnazioni – più o meno risalenti – di tali soluzioni attengono per la maggior parte (perlomeno nel quadro europeo) all'esperienza italiana (sicché si può dire che il nostro Paese abbia provato tutte le principali varianti di tale categoria), anche in questo caso le relative criticità costituzionali saranno approfondite nei successivi capitoli.

Si può tuttavia notare, già in questa sede, come le diverse declinazioni dei sistemi a premio di maggioranza rispondono a logiche distinte. Il modello incarnato dalla L. n. 148 del 1953 pare infatti porsi in posizione maggiormente eccentrica rispetto alle altre *species*, per ciò che riguarda i requisiti di azionabilità dello strumento in parola, dal momento che il premio è appannaggio della lista o coalizione di liste che già consegue la *maggioranza assoluta* dei voti validi. Ed invero, come è già stato osservato, la "Legge truffa" non aveva infatti lo scopo di assicurare al vincitore una maggioranza politica sì solida ma, per così dire, "ordinaria"; bensì una (quasi) maggioranza "costituzionale" (ciò che avrebbe comportato, come corollario, la garanzia della maggioranza assoluta all'allora partito di maggioranza relativa)<sup>234</sup>.

Paradossalmente, il premio di maggioranza delineato dalla L. n. 270/2005 (per la Camera) sembrava trovare maggiori affinità con la soluzione del 1923, che non rispetto alla "Legge truffa"<sup>235</sup>. Rispetto alla Legge Acerbo, tuttavia, il "Porcellum", nel prevedere una percentuale di seggi più contenuta, si dimostrava più attento al rapporto maggioranza-opposizione. Conclusioni analoghe pare suscitare la L. n. 52/2015 la quale anzi, nell'introdurre una soglia *minima* per l'operatività automatica dello strumento in parola è parsa, a ben vedere, più equilibrata nell'evitare effetti disrappresentativi eccessivi. Meglio si vedrà nell'ultimo capitolo, tuttavia, ciò non è stato sufficiente perché l'*Italicum* superasse indenne lo scrutinio di costituzionalità, in relazione alla previsione del voto di ballottaggio per l'attribuzione del premio nel caso di mancato raggiungimento di tale soglia minima.

233 F. LANCHESTER, *L'Italicum e gli incroci pericolosi*, in *Rass. Parl.*, 2015, 3, 560.

234 Cfr. C. DE FIORES, *Premio di maggioranza e doppio turno nel dibattito italiano*, in G. CANTARANO – A. CENTARO (a cura di), *Riforma elettorale e rappresentanza politica*, Napoli, 1992, 136-138.

235 Cfr., però, R. BALDUZZI - M. COSULICH, *In margine alla nuova legge elettorale politica*, in *Giur. Cost.*, 2005, 5185-5188.



# Fonti del diritto e materia elettorale nell'esperienza italiana

## 1. Premessa.

Come preannunciato, a partire dal presente capitolo saranno approfonditi diversi profili problematici riguardanti il rapporto fra i principi della Costituzione repubblicana e le discipline dei sistemi elettorali vigenti nell'ordinamento nazionale, lasciando il più possibile sullo sfondo le considerazioni di ordine *politologico* relative al "rendimento" di un determinato modello.

In quest'ottica, l'attenzione si focalizzerà sulla disciplina relativa all'elezione del Parlamento nazionale. Ciò non soltanto perché quest'ultimo continua a rivestire (nonostante la progressiva devoluzione di funzioni e competenze dallo Stato per un verso alle Regioni ed agli enti locali e per altro verso alle istituzioni dell'Unione Europea) il principale ruolo nella definizione dell'indirizzo politico nazionale; ma anche e soprattutto perché, come è noto, negli ultimi anni l'attenzione sulla compatibilità a costituzione delle diverse soluzioni elettorali ha interessato prevalentemente tale dimensione. In particolare a seguito degli interventi della Corte costituzionale prima sulla previgente L. n. 270/2005<sup>1</sup> (con la sentenza n. 1/2014), quindi sulla L. 6 maggio 2015, n. 52 mediante la sentenza n. 35/2017. Nondimeno, si vedrà come taluni profili problematici propri della disciplina elettorale *nazionale* non possono che riverberarsi sui modelli *sub-statali*, in particolare quelli regionali<sup>2</sup>,

---

1 Cfr. il capitolo precedente, paragrafo 3.3.

2 Qui e di seguito, il contesto delle discipline elettorali regionali sarà di regola riferito all'ambito delle Regioni a Statuto ordinario. Per ciò che riguarda le Regioni a Statuto speciale, si può rapidissimamente ricordare che, nel caso del Friuli Venezia-Giulia (LL. RR. 18 giugno 2007, n. 17 e 18 dicembre 2007, n. 28), è previsto un sistema di elezione con scrutinio di lista, (singolo) voto di preferenza e soglia di sbarramento al 4%. La lista o la coalizione di liste collegata al candidato alla Presidenza della Regione risultato vincitore beneficiano di un premio di maggioranza pari al 60% dei seggi, se ha conseguito almeno il

a partire dalla condivisione di determinati elementi qualificanti. Sia pure attraverso connotazioni differenti, *tutti* codesti sistemi, infatti, rispondono alla nuova logica introdotta nell'ordinamento all'indomani della profonda "frattura" che l'assetto istituzionale repubblicano ha conosciuto nell'ultimo decennio del Novecento<sup>3</sup> e di cui anzi il tema della riforma elettorale ha fornito uno degli elementi più significativi<sup>4</sup>.

---

45% dei suffragi, altrimenti, il premio equivale al 55%. In Sardegna, per effetto dell'art. 3, L. Cost. 31 gennaio 2001, n. 2, art. 3, la disciplina di riferimento – per quanto qui interessa – è quella delle norme che regolano l'elezione dei Consigli delle Regioni a Statuto Ordinario, ovvero dalle LL. 17 febbraio 1968 n. 108 e 23 febbraio 1995 n. 43 (per cui si veda la nota 905). In Sicilia, i novanta Deputati regionali sono eletti con sistema proporzionale a turno unico ed (eventuale) premio di maggioranza. Ottanta di questi sono eletti proporzionalmente fra quelle liste di candidati presentate nelle circoscrizioni provinciali che – a livello nazionale – superino il 5% dei voti. Dei rimanenti dieci seggi, nove sono eletti fra i componenti del "listino" di cui fanno parte il candidato presidente eletto ed altri otto candidati; mentre il decimo seggio è attribuito al candidato alla carica di Presidente della regione giunto secondo (L. R. 20 marzo 1951, n. 29). Anche in Valle d'Aosta il sistema elettorale è di tipo proporzionale, con previsione di eventuale turno di ballottaggio fra le due liste più votate, al fine di attribuire la maggioranza dei seggi del Consiglio. L'elettore dispone di un massimo di tre voti di preferenza. Il Presidente della Regione è eletto dal Consiglio regionale fra i suoi componenti (LL. RR. 12 gennaio 1993, n. 3 e 7 agosto 2007, n. 21). Per l'elezione del Consiglio Regionale del Trentino-Alto Adige (composto da 70 membri, 35 trentini e 35 altoatesini) si applica la L. P. Trentina 5 marzo 2003, n. 2 la quale, in estrema sintesi, prevede un sistema con scrutinio di lista e voto di preferenza. Alla lista o coalizione di liste collegate con il candidato vincitore alla competizione per la carica di Presidente della Regione, è attribuito un premio di maggioranza. Per approfondire l'argomento, si veda per tutti M. COSULICH, *Il sistema elettorale del Consiglio regionale tra fonti statali e fonti regionali*, Padova, 2008, 129-208.

3 Cfr. C. FUSARO, *I limiti della legislazione elettorale vigente*, in *La legislazione elettorale italiana* (a cura di R. D'ALIMONTE - C. FUSARO), Bologna, 2008, 20-21; cfr. F. BONINI, *Storia costituzionale della Repubblica*, Roma, 2007, 129.

4 Per approfondire, sotto diverse letture, i passaggi che hanno inaugurato il "trauma istituzionale" verificatosi fra il 1991 ed il 1994 – in questa sede impossibile da ricapitolare – si rinvia, *ex multis*, a F. BONINI, *Storia costituzionale della Repubblica*, cit.; G. DE VERGOTTINI, *L'evoluzione del sistema politico-istituzionale*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 4 maggio 2011; F. LANCHESTER, *L'innovazione istituzionale nella crisi di regime*, Roma, 1996, 136; G.U. RESCIGNO, *A proposito di prima e seconda repubblica*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1994, 22-23; M. LUCIANI, *Riforme elettorali e disegno costituzionale, Riforme elettorali*, cit.; B. CARAVITA DI TORITTO, *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo: i poteri di nomina e di scioglimento delle Camere*, in *Studi in Onore di Franco Modugno*, Napoli, 2011, vol. I, 474 ss.

## 2. “Tempi” costituzionalmente “preferibili” per l’approvazione di una legge formale in materia elettorale.

Nel presente capitolo si approfondiranno alcuni profili inerenti al rapporto “a monte” fra Costituzione e materia elettorale, ovvero all’incidenza esercitata nel processo legislativo da quest’ultima dai principi posti della prima a fondamento dell’assetto istituzionale (ed eventualmente la loro distorsione ad opera della prassi politico-parlamentare).

Il primo di tali profili consiste nel comprendere se sussistono principi *giuridici* che sovrintendano alle modalità di approvazione di una *legge formale* in materia elettorale, oltre a quelli espressamente rinvenibili nel Testo costituzionale. Tale questione ha assunto particolare rilievo in occasione dell’approvazione della L. n. 270/2005 quando l’allora maggioranza politica, paventando una netta sconfitta alle elezioni che si sarebbero tenute di lì a pochi mesi<sup>5</sup>, elaborò in tempi assai rapidi e “a colpi di maggioranza” una riforma *complessiva* del sistema elettorale nazionale. Ebbene, al di là dei dubbi relativi alla correttezza del suo *iter* di approvazione<sup>6</sup>, la *prima* accusa rivolta contro tale legge ha riguardato il fatto di essere stata approvata *sul finire della legislatura*<sup>7</sup>.

In merito, si potrebbe innanzitutto ritenere che, in tal modo, la composizione delle nuove Camere risulterebbe condizionata dal sistema approvato dalle Camere precedenti: ma ciò, a ben vedere, varrebbe anche nel caso di approvazione della legge elettorale *ad inizio legislatura*. Ed invero, taluni Autori hanno ritenuto assai più “problematica” l’eventualità in cui sia un Parlamento *recentemente* insediato dopo le elezioni ad approvare la nuova disciplina elettorale, atteso che, in tal caso, «l’organo

5 Cfr., *ex multis*, G. PASQUINO, *I sistemi elettorali*, cit. 73; A. GIGLIOTTI, *Pro e contro delle nuove leggi elettorali per la Camera e il Senato*, in *Nomos*, 3, 2006, 68.

6 Cfr., sul punto, A. D’ANDREA, *L’insostenibile ragionevolezza della nuova legge elettorale*, in *Quad. Cost.*, 2006, 109; R. BALDUZZI - M. COSULICH, *In margine alla nuova legge elettorale politica*, in *Giur. Cost.*, 2005, 5188-5191 A. D’ALOIA, *Una riforma da riformare: la legge elettorale 270/2005*, in *Rappresentanza politica e legge elettorale* (a cura di C. DE FIORES), Torino, 2007, 61 e 70; P. CACOPARDO, *I profili procedurali dell’iter di approvazione della nuova legge elettorale: un’occasione per riflettere sul nodo gordiano dell’obbligatorietà del preventivo esame in commissione*, in *Rass. Parl.*, 2006, 1005; M. LUCIANI, *Per una discussione sul sistema elettorale*, in *Dem. Dir.*, 2009, 2, 94.

7 Anche la recente riforma dell’ottobre 2017, peraltro, essendo intervenuta a pochi mesi dalla conclusione della Legislatura, astrattamente non sarebbe al riparo da analoghi rilievi critici. Rispetto al precedente del 2005, tuttavia, per quest’ultima le obiezioni parrebbero essere state agevolmente superate dalla «necessità di superare le incoerenze residue presenti nelle leggi esistenti, a seguito della caducazione di norme incostituzionali, e le divaricazioni che ne sarebbero derivate tra Camera e Senato» (C. Mirabelli, *Riflessioni di merito sul Rosatellum (al netto dalle polemiche politiche)*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 25 ottobre 2017).

ne risulterebbe allora delegittimato sul piano politico e si imporrebbe dunque come opportuna una immediata consultazione con le nuove regole»<sup>8</sup>.

In ogni caso, appare oggettivamente arduo ricavare dal dettato costituzionale limiti stringenti di ordine *temporale* per l'approvazione di una legge elettorale (come del resto per altre materie), che non vadano oltre la violazione del *fair play* politico-istituzionale<sup>9</sup>. Invero, invocare simili preclusioni, sembrerebbe piuttosto cozzare con il principio di inesauribilità della funzione legislativa, propria del Parlamento, di cui agli artt. 70 ss. Cost., oltre a soffrire di un malfermo ancoraggio testuale.

Non parrebbe infatti suadente, ad esempio, l'osservazione secondo cui talune disposizioni della Carta fondamentale paiano suggerire un "depotenziamento" della capacità deliberativa delle Camere negli ultimi mesi della Legislatura, quale ad esempio l'art. 85, c. 3, Cost. Non sembra, infatti, possibile sovrapporre i due piani, atteso che la *ratio* di quest'ultima disposizione intende, come è noto, evitare la minorazione della legittimazione della figura e del ruolo del nuovo Presidente della Repubblica eletto da un Parlamento "defungente", rispetto a quello nuovo (magari di segno politico diverso rispetto a quelle precedenti). Le nuove Camere si troverebbero, infatti, per l'intera Legislatura vincolate dalla scelta effettuata da quelle precedenti laddove invece, nel caso della disciplina elettorale, esse potrebbero in ogni momento rivoluzionarne il contenuto.

Un argomento significativo a sostegno del divieto di approvazione *in limine* sembrerebbe, a prima vista, essere apportato dal Codice di buona pratica elettorale – elaborato dalla Commissione europea per la democrazia attraverso il diritto (la cosiddetta Commissione di Venezia) ed approvato dall'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa e dal Congresso dei poteri locali e regionali d'Europa nel 2003 – laddove invita gli Stati membri a *non* procedere a riforme elettorali sostanziali nel periodo immediatamente precedente alla fine della legislatura<sup>10</sup>. Nondimeno, la natura di *soft law* propria di detto Codice non sembrerebbe fondare, di per sé, un

---

8 S. PRISCO, *La nuova legge elettorale per le Camere tra profili di incostituzionalità e prospettive di rimodellamento del sistema politico*, in *Rappresentanza politica e legge elettorale*, cit., 355. Tale eventualità si è invero verificata nel 1993 a seguito dei risultati del referendum "Segni" e l'approvazione delle nuove leggi elettorali, ponendo apertamente la questione sotto il profilo della legittimazione in sede *politica*.

9 A livello regionale, invece, si conta perlomeno un caso opposto: l'art. 14, c. 2, dello Statuto della Regione Abruzzo prevede espressamente che «*Nei sei mesi antecedenti la scadenza della legislatura, il Consiglio non può adottare né modificare leggi in materia elettorale e sulle cause di ineleggibilità e incompatibilità alla carica di consigliere*».

10 «Gli elementi fondamentali del diritto elettorale, e in particolare del sistema elettorale propriamente detto, la composizione delle commissioni elettorali e la suddivisione delle circoscrizioni non devono poter essere modificati nell'anno che precede l'elezione, o dovrebbero essere legittimati a livello costituzionale o ad un livello superiore a quello della legge ordinaria» (parte II, punto 2 b).

limite invalicabile<sup>11</sup>.

*Contra* siffatta conclusione si potrebbe d'altra parte argomentare che la stessa Corte EDU, nella recente sentenza *Ekoglasnost c. Bulgaria* del 6 novembre 2012<sup>12</sup>, ravvisando una violazione dei diritti di elettorato di cui all'art. 3 del Primo Protocollo addizionale alla CEDU<sup>13</sup> provocato dalla riforma del diritto elettorale bulgaro, ha espressamente richiamato le previsioni di detto codice, rilevandone il mancato rispetto nel caso concretamente giudicato. Tale rilievo non sembra però sufficiente per desumere una maggiore precettività del Codice nel quadro del diritto interno. Non soltanto perché come è stato osservato, mediante tale richiamo la Corte di Strasburgo si sarebbe dimostrata «ben lungi dall'affermare un meccanismo automatico, secondo il quale qualunque modifica del sistema elettorale negli ultimi dodici mesi di legislatura sarebbe incompatibile con la CEDU»<sup>14</sup>. Soprattutto, però, perché, anche se così fosse, non si potrebbe comunque derivare che, con tale sentenza, si sia giunti ad una «incorporazione» delle previsioni di detto Codice nell'ordinamento interno, attraverso il «grimaldello» dell'art. 117. c. 1 Cost.

È bensì vero che la Corte costituzionale, nelle note sentenze «gemelle» del 2007, ha ritenuto che il novellato art. 117. c. 1, Cost. comporti per l'Italia, fra gli altri obblighi internazionali, quello di «adeguare la propria legislazione alle norme di tale trattato [ovvero la Convenzione EDU], nel significato attribuito dalla Corte» di Strasburgo<sup>15</sup>; appare tuttavia dubbio che, all'interno dell'espressione «norme di tale trattato» possa farsi ricomprendere una fonte quale il Codice di buona pratica elettorale, sebbene richiamata dalla giurisprudenza convenzionale<sup>16</sup>. Se così non fosse, si imporrebbe una seria riflessione sulla tendenza ad attribuire, specialmente in ambiti nei quali rilevano maggiormente i valori del principio democratico e della

11 Così, ad esempio, A. D'ALOIA, *Una riforma da riformare: la legge elettorale 270/2005*, cit., 65; G. TARLI BARBIERI, *I molti vizi e le poche virtù della nuova legge elettorale*, in *Dem. Dir.*, 2006, 32; C. CAPORILLI, *La stabilità della legge elettorale ed i principi fondamentali del patrimonio elettorali europeo*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 18 ottobre 2005.

12 In [www.hudoc.echr.coe.int](http://www.hudoc.echr.coe.int).

13 «Diritto a libere elezioni – *Le Alte Parti Contraenti si impegnano ad organizzare, ad intervalli ragionevoli, elezioni libere a scrutinio segreto, in condizioni tali da assicurare la libera espressione dell'opinione del popolo sulla scelta del copro legislativo*».

14 P. FARAGUNA, *La modificabilità della legge elettorale in prossimità del voto e il velo (trasparente) di ignoranza*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 6 dicembre 2012.

15 Corte cost., sentt. 22 ottobre 2007, nn. 347 e 348, in *Giust. civ.* 2007, I, 2333.

16 Per un commento sui rapporti fra diritto interno e diritto convenzionale che le sentenze «gemelle» hanno innescato negli ultimi anni, si veda recentemente A. RUGGERI, *Spunti di riflessione in tema di applicazione diretta della CEDU e di efficacia delle decisioni della Corte di Strasburgo (a margine di una pronuncia del Trib. di Roma, I Sez. Civ., che dà "seguito" a Corte EDU Costa e Pavan)*, in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org); F. VARI, *A cinque anni dalle sentenze gemelle*, in *Quad. Cost.*, 2012, 878 ss.

sovranità popolare qual è la materia elettorale, valenza “paracostituzionale” a fonti introdotte da organi del tutto privi di legittimazione democratica *diretta*.

Un discorso a parte – tornando a questioni di ordinamento interno – deve essere però riservato all’ipotesi nella quale l’approvazione della legge elettorale avvenga in regime di *prorogatio*. Sebbene tale fase presenti indubbiamente un momento delicato e particolare nella vita parlamentare, tuttavia, di primo acchito, neppure gli artt. 61, c. 2 e 77, c. 2 Cost. sembrerebbero suggerire una significativa *deminutio* nella capacità di esercitare la funzione legislativa *tout court*<sup>17</sup>. Più significativo, sul punto, sembrerebbe, invece, il limite interpretativo ricavabile dal combinato disposto di cui ai commi 1 e 3 dell’art. 73, Cost. L’attribuzione di un mese di tempo al Capo dello Stato per la promulgazione delle leggi approvate conformemente da entrambi i Rami del Parlamento, in una con il termine di quindi giorni di *vacatio legis*, potrebbe in effetti condurre a ritenere che la Costituzione richieda un intervallo *minimo* di almeno *quarantasei giorni* fra la data di entrata in vigore della nuova disciplina e la celebrazione delle elezioni.

Sicché, una legge approvata *oltre* tale “termine dilatorio” potrebbe essere considerata costituzionalmente illegittima, *in primis* per la lesione delle attribuzioni del Capo dello Stato. Ciò a meno che la legge medesima non preveda (ma allora parrebbero significativamente diminuire gli aspetti di criticità poc’anzi evocati) la sua applicazione a partire, ad esempio, dalla tornata elettorale *successiva* a quella imminente<sup>18</sup>.

### 3. “Modi” costituzionalmente “vincolanti” per l’approvazione di una Legge formale elettorale. In particolare, il problema del quorum deliberativo.

Ancor più controversa è risultata essere, nel dibattito pubblico italiano, la già accennata circostanza per la quale prima la L. n. 270/2005, poi la L. n. 52/2015, sono state approvate “a colpi di maggioranza”<sup>19</sup>.

17 Sul punto si veda peraltro, proprio in riferimento alla materia elettorale, Corte cost., sent. n. 1/2014, allorché afferma come, in virtù del «principio fondamentale della continuità dello Stato [...] le Camere sono organi costituzionalmente necessari ed indefettibili e non possono in alcun momento cessare di esistere o perdere la capacità di deliberare. Tanto ciò è vero che, proprio al fine di assicurare la continuità dello Stato, è la stessa Costituzione a prevedere, ad esempio, a seguito delle elezioni, la *prorogatio* dei poteri delle Camere precedenti «finché non siano riunite le nuove Camere» (art. 61 Cost.), come anche a prescrivere che le Camere, «anche se sciolte, sono appositamente convocate e si riuniscono entro cinque giorni» per la conversione in legge di decreti-legge adottati dal Governo (art. 77, secondo comma, Cost.).»

18 Un simile rimedio “prudenziale” era stato peraltro adottato dal Legislatore – pur prescindendo dal profilo della *prorogatio* – con l’approvazione della L. n. 52/2015, il cui art. 1, c. 1, *lett. i*) disponeva che «la Camera dei deputati è eletta secondo le disposizioni della presente legge a decorrere dal 1° luglio 2016».

19 La L. n. 52/2015 è stata approvata dapprima al Senato (seduta del 27 gennaio 2015) con



Sotto il profilo del *modus operandi* per la sua approvazione, segnatamente la L. n. 270/2005 parrebbe *prima facie* ricordare il fenomeno delle “leggi di lotta”, tipiche delle turbolente vicende parlamentari degli anni a cavallo far le due Guerre mondiali in molti Paesi dell'Europa centro-orientale<sup>20</sup>. Ciò sebbene vada considerato che, sotto il profilo sostanziale, essa – per quanto criticabile – non fosse paragonabile alle aperte finalità di “rottura” della dinamica democratica che fu caratteristica delle “autentiche” leggi di lotta come, sia pur a posteriori, indurrebbero a ritenere i risultati delle elezioni del 2006 e soprattutto di quelle del 2013.

Invero, occorre rimarcare che l'esame della prassi degli ultimi venticinque anni non sembra offrire esempi di particolare “virtuosismo” sotto tale profilo. Basti pensare che la maggioranza parlamentare che effettivamente si coagulò intorno al sistema “misto-maggioritario” del 1993 si dimostrò assai lontana dall'aver un carattere “qualificato”<sup>21</sup>, laddove invece la L. n. 270/2005 (“al netto” dei Senatori a vita) è stata pur sempre approvata, a conti fatti, dalla *maggioranza assoluta* dei componenti di entrambe le Camere<sup>22</sup>.

---

184 voti favorevoli, 66 contrari, 2 astenuti; quindi definitivamente alla Camera dei Deputati (seduta del 4 maggio 2015) con 334 voti favorevoli, 61 contrari, 4 astenuti ([www.parlamento.it](http://www.parlamento.it)). Cfr., per tutti, V. ONIDA, *Sistema contraddittorio*, in *Il Sole 24 Ore*, 14 ottobre 2005, ora in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it); G. ZAGREBELSKY, *Una riforma del voto irrazionale e incostituzionale*, in [www.repubblica.it](http://www.repubblica.it), 25 ottobre 2005. In proposito, A. D'ALOIA, *Una riforma da riformare: la legge elettorale 270/2005*, cit., 62 ss.; G. PASQUINO, *I sistemi elettorali*, cit., 64 ss. A livello politico, peraltro, “dietro le quinte” «la riforma di fatto è stata accolta con sollievo dalle forze politiche grandi e piccole, in quanto ne accentua la soggettività» (F. BONINI, *Storia costituzionale della Repubblica*, cit., 131).

20 Sul tema delle “leggi di lotta”, cfr. per tutti K. LOEWENSTEIN, *Contrôle législatif de l'extrémisme politique dans les démocraties européennes*, Paris, 1939. In tal senso, in relazione alla L. n. 270/2005, C. DE FIORES, *Rappresentanza politica e sistemi elettorali in Italia*, in *Rappresentanza politica e legge elettorale*, cit., 55 ss.; S. GAMBINO, *Rappresentanza e governo, fra riforme elettorali (partigiane), partiti politici (sregolati) e governi (deboli)*, in *Pol. Dir.*, 2008, 222 ss.

21 La nuova disciplina elettorale del 1993 «[fu] approvata alla Camera con 287 sì, 78 no e 153 astensioni. Al senato vi [furono] 128 voti a favore, 29 contrari e 59 astenuti. L'approvazione della riforma è perciò avvenuta con il 55,4% dei voti alla camera e il 59,3% al Senato: al momento del voto, però, erano assenti dell'aula ben 112 deputati e 99 senatori [per cui] solo il 45,6% dei deputati [...] e solo il 40,7 %» dei Senatori approvarono effettivamente la riforma. Di modo che «il fatto che la proposta non sia riuscita a ottenere neppure l'appoggio della maggioranza semplice [...] solleva qualche dubbio sia sulla natura della riforma sia sugli intenti di coloro che l'[approvarono]», specialmente se si considera che gran parte dei favorevoli apparteneva a forze politiche screditate (S. WERNER – D. GAMBETTA, *La retorica della riforma*, cit., 8-9).

22 La L. n. 270/2005 fu infatti approvata definitivamente al Senato (nella seduta del 14 dicembre 2005) con 160 voti favorevoli, 119 contrari e 6 astenuti. Alla Camera, essa era

Non si possono naturalmente obliare le significative differenze nelle dinamiche che portarono alla approvazione delle due riforme. Nel 1993, l'abbandono del previgente sistema proporzionale aveva assunto, per le ragioni già considerate, quasi i connotati di un "imperativo categorico" a cui le forze parlamentari complessivamente intese non avrebbero potuto sottrarsi. La maggioranza che approvò il "*Mattarellum*" rispondeva ancora alla logica propria di una democrazia dal carattere "consensuale" e non "maggioritario", ed era per giunta afflitta da una profonda delegittimazione, nel quadro di una situazione economica dichiaratamente "emergenziale". Quella che, in quell'anno, approvò le Leggi "Mattarella" parrebbe essere, in altre parole, più assimilabile ai caratteri di una maggioranza meramente "aritmetica" che non politica, sì che forse non si può propriamente parlare, per il caso del 1993 – come invece si potrebbe dire in proposito della vicenda del 2005 – di uno "scontro" fra un orientamento teso a "stravolgere il quadro", modificando "muscolarmente" la disciplina in questione, ed un orientamento intenzionato, al contrario, a conservare lo *status quo*.

Come già accennato, la riforma elettorale del 2005 venne, infatti, alla luce nel quadro di una situazione politica ed economica (almeno apparentemente) assai più stabilizzata, con strutture partitiche ormai in via di consolidamento, una volta ripresi dal "trauma" del 1992-1994. Soprattutto, la L. n. 270/2005 venne approvata da una maggioranza chiaramente (e completamente) identificabile in uno dei due (pur eterogenei) "poli" attorno ai quali la democrazia italiana si era ormai organizzata in chiave (prevalentemente) maggioritaria e (tendenzialmente) "bipolare".

In un simile contesto, potrebbe risultare allora suadente l'opinione (legata anche a più risalenti costruzioni in chiave proporzionalistica del nostro ordinamento) secondo la quale l'approvazione di tale riforma si sia posta in contrasto con l'impianto costituzionale di fondo, quale prodotto "perverso" dell'introduzione della "logica maggioritaria", quest'ultima avendo posto in (relativa) crisi molte delle stesse previsioni, poc'anzi richiamate, di maggioranze qualificate<sup>23</sup>. Bisogna però anche osservare come, già nel 1995, sia pure vigente il nuovo sistema maggioritario, ma in un contesto politico-parlamentare assai lontano dal rappresentare un "fisiologico" assetto "bipolare", la legge n. 23 febbraio 1995, n. 43, istitutiva del nuovo sistema elettorale per le Regioni a Statuto ordinario<sup>24</sup> sia stata approvata da

---

stata approvata il giorno precedente con 323 voti favorevoli 6 contrari e 6 astenuti ([www.parlamento.it](http://www.parlamento.it)).

23 Cfr., per tutti, S. LABRIOLA, *Il Presidente della Repubblica: da garante ad arbitro? (Qualche riflessione su avvento del maggioritario e forma di governo)*, in *Scritti in memoria di Livio Paladin*, Napoli, 2004, vol. III, spec. 1224-1226, il quale farebbe discendere un "vincolo proporzionalista" dalle previsioni costituzionali legate ai *quorum* relativi all'elezione degli organi di garanzia, *in primis*, del Capo dello Stato.

24 Legge 17 febbraio 1968, n. 108 ("Norme per l'elezione dei consigli regionali nelle regioni a statuto ordinario"), così come modificata dalla La Legge 23 febbraio 1995, n. 43

una maggioranza bensì rasente il carattere assoluto, ma ad ogni *modo assai lontana dall'averne un carattere effettivamente "qualificato" o "largamente condiviso" in seno alle Camere*<sup>25</sup>.

Soprattutto, la Legge n. 270/2005 non venne tanto concepita per favorire la riconferma della maggioranza che l'aveva approvata, quanto per "limitare i danni" dell'annunciata sconfitta elettorale, puntando sul conseguimento di un risultato di "parità" al Senato<sup>26</sup>.

A prescindere dalla singola vicenda, in questa sede appare in particolare interessante valutare se l'applicazione del principio maggioritario, nella sua declinazione riferita alla procedura parlamentare in sede di funzione legislativa, sia compatibile con l'ordito costituzionale<sup>27</sup>.

In proposito, si deve innanzitutto osservare che il suggerimento del Codice di buona pratica elettorale, laddove propone di "irrigidire" la materia elettorale nel sistema delle fonti, all'evidente fine di sottrarne la disponibilità alla sola maggioranza politica, oltre a non risultare dirimente, per le ragioni poc'anzi evidenziate, in ultima analisi non appare neppure rappresentare una scelta "saggia", *specialmente* in un contesto politico instabile e frammentato qual è quello italiano (ma non solo), se si tiene ancora una volta a mente l'esperienza weimariana<sup>28</sup>.

Passando perciò al piano della *hard law*, le uniche categorie di leggi ordinarie per le quali la Costituzione richiede espressamente un *quorum* rafforzato riguardano, come è noto, le leggi di concessione dell'amnistia e dell'indulto (art. 79) e le nuove disposizioni di approvazione delle leggi di bilancio e di ricorso all'indebitamento (art. 81). Si tratta però di ipotesi *tassative*, non estendibili analogicamente ad una materia "distante" qual è quella elettorale.

---

(recante "Nuove norme per l'elezione dei consigli delle regioni a statuto ordinario").

25 La legge fu approvata definitivamente dal Senato, con 167 voti favorevoli, 20 contrari e 39 astenuti ([www.parlamento.it](http://www.parlamento.it)).

26 O, per dirla con G. PASQUINO, *I sistemi elettorali*, cit., 79, di "governo diviso". Di «strategia elettorale a breve termine», finalizzata a conseguire «un possibile vantaggio competitivo da parte della maggioranza parlamentare del tempo» argomenta S. GAMBINO, *La forma di governo in Italia fra Parteinstaat e Premierato assoluto*, in *Studi in onore di Franco Modugno*, cit., vol. II, 1660. Sulla "eterogenesi dei fini" propri derivata dall'approvazione della Legge Calderoli, si veda anche A. D'ALOIA, *Una riforma da riformare: la legge elettorale 270/2005*, cit., 65; C. DE FIORES, *Rappresentanza politica e sistemi elettorali in Italia*, cit., 55.

27 Alcuni Autori hanno osservato che il carattere tendenzialmente "maggioritario" del sistema politico italiano implicherebbe in realtà l'accettazione di "effetti collaterali" – pur discutibilissimi – quali, per l'appunto, la possibilità che la semplice maggioranza politica possa legittimamente modificare, anche consistentemente, la disciplina elettorale (A. GIGLIOTTI, *Pro e contro delle nuove leggi elettorali per la Camera e il Senato*, cit., 69).

28 Cfr. il capitolo precedente, par. 2.1.

Per le medesime ragioni, non può soccorre la nota endiadi presente nell'art. 72, c. 4 Cost. fra "materia elettorale" e "materia costituzionale", atteso che detta norma intende esclusivamente istituire una "riserva di Assemblea" per l'approvazione di talune materie. Non appare infatti corretto desumere una regola di maggioranza qualificata per la materia elettorale solo perché essa è richiamata da una norma che contempla materie che tali *quorum* richiedono. In primo luogo, perché per queste ultime la previsione di particolari *quorum* si desume da *altre* disposizioni costituzionali, derogatorie rispetto al principio generale di cui all'art. 64 Cost. Le norme costituzionali che prevedono espressamente maggioranze qualificate con finalità di "garanzia" riguardano invero, generalmente, ipotesi di elezione a talune cariche istituzionali<sup>29</sup>, o di produzione di particolari fonti del diritto<sup>30</sup> e appaiono

---

29 Cfr. gli artt. 83, c. 3 (nonché, parallelamente, l'art. 90, c. 2) e l'art. 3, L. cost. 22 novembre 1967, n. 2, recante "*Disposizioni sulla Corte costituzionale*".

30 Cfr. ad esempio gli art. 64, c. 1, Cost. Prescindendo per un momento dall'ambito della disciplina elettorale, è opportuno richiamare il risalente dibattito intercorso in dottrina relativamente alla natura del rinvio alla fonte costituzionale operato dall'art. 64, c. 3, Cost. per la definizione di *quorum* "aggravati" per le deliberazioni delle Camere. La questione che originò la discussione verteva sull'art. 3, L. 11 marzo 1953, n. 87 (*Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale*) il quale, ai commi 1 e 2, prevedeva, per l'elezione dei cinque Giudici costituzionali ad opera del Parlamento in seduta comune, la maggioranza dei tre quinti dei componenti il collegio e, a partire dal terzo scrutinio, dei tre quinti dei votanti. Secondo S. GALEOTTI, *Sull'elezione dei giudici della corte costituzionale di competenza del parlamento*, in *Rass. Dir. Pubbl.*, 1954, 63 ss., tale norma, essendo contenuta in una fonte di rango primario, sarebbe stata illegittima, poiché «i casi in cui la validità delle deliberazioni delle assemblee parlamentari è subordinata al rispetto di una maggioranza speciale, debbono ritenersi tassativi, giacché in essi la Costituzione fa applicazione di un principio eccezionale rispetto al principio generale della maggioranza semplice. In quanto tali, questi casi non possono essere suscettibili né di interpretazione estensiva, né, tanto meno, analogica. [...] Se le parole devono avere attribuito il significato che ad esse è conferito dall'uso comune della lingua, "prescrivere" non può significare altro che "stabilire precisamente quello che si vuole sia fatto". Ne consegue che non è lecito discostarsi dal principio generale, che richiede per la validità delle deliberazioni delle Camere e del Parlamento in seduta comune la maggioranza semplice, se non quando vi sia una espressa e specifica disposizione della Costituzione». *Contra* G. GUARINO, *Deliberazione-nomina-elezione*, in *Riv. It. per. Sc. Giur.*, 1954, 96, cui "controreplicò" lo stesso S. GALEOTTI, *In tema di deliberazioni del Parlamento in seduta comune*, in *Rass. Dir. Pubbl.*, 1956, 479. Come è noto, ogni dubbio interpretativo specificamente riferito alle norme sulla elezione dei Giudici costituzionali sarebbe stato successivamente risolto dall'art. 3, L. cost. 22 novembre 1967, n. 2 («*I giudici della Corte costituzionale che nomina il Parlamento sono eletti da questo in seduta comune delle due Camere, a scrutinio segreto e con la maggioranza dei due terzi dei componenti l'Assemblea. Per gli scrutini successivi al terzo è sufficiente la maggioranza dei tre quinti dei componenti l'Assemblea*»).

insuscettibili di estensioni od applicazioni analogiche ad altri settori<sup>31</sup>. In secondo luogo perché, altrimenti, si potrebbe concludere che *anche* per le leggi di delegazione legislativa e per quelle di autorizzazione a ratificare trattati internazionali la Costituzione richiede maggioranze qualificate, per il solo fatto di essere contemplate nel medesimo elenco di cui alla citata disposizione: ciò che pacificamente *non è*.

Né l'argomento a favore della sussistenza di una simile (implicita) regola della maggioranza qualificata appare obiettivamente desumibile dal fatto che alcuni Statuti regionali ordinari di seconda generazione la prevedono per l'approvazione del "sistema di elezione" dei rispettivi organi elettivi. In disparte l'interrogativo riguardante l'ammissibilità costituzionale di maggioranze deliberative speciali aventi quale fonte uno Statuto ordinario, in questa sede risulta infatti dirimente osservare come dette disposizioni *non* si dimostrano idonee ad esprimere un principio di carattere generale: né verso gli Statuti di altre Regioni che *non* prevedono una siffatta procedura aggravata, né tantomeno nei confronti della Costituzione. E tale conclusione appare suffragata anche dal fatto che le soluzioni individuate dai singoli Statuti risultano significativamente differenziate<sup>32</sup>.

L'approccio qui avanzato al problema in esame potrebbe apparire eccessivamente "formalista". Esso risulta però necessitato dal (e conseguente al) tenore dalla stessa giurisprudenza costituzionale, la quale – proprio in materia elettorale – ha ritenuto che ciò che rileva in termini di prescrittività costituzionale è *il prodotto* dell'Assemblea costituente, ovverosia *l'atto giuridico*-Costituzione, il quale «vale per ciò che risulta scritto in quel testo, promulgato dal Capo provvisorio dello Stato e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale»<sup>33</sup>. Principio che, in sostanza, non consentirebbe di derivare da norme particolari della Costituzione medesima (e tantomeno da fonti ad essa subordinate) indeterminati principi di ordine generale in materia elettorale. Tale risultato sembra nondimeno condivisibilmente ispirarsi a finalità di certezza giuridica che, specie in ambiti di simile delicatezza, appare quanto mai necessaria.

Vincolare l'attività legislativa in tali contesti a simili principi quale quello dell'ampia condivisione, connotati da eccessiva indeterminatezza, rischierebbe peraltro di produrre esiti "scivolosi", qualora prescindessero dal contesto oggettivo nel quale si presume debbano operare. In termini concreti: *quando* si può dire raggiunta la "ampia convergenza" tra le forze politiche ai fini della "legittimità" della

---

31 Peraltro, come meglio si vedrà nel prossimo capitolo, anche nei contesti di "garanzia" richiamati poc'anzi, non sempre la prassi politico-parlamentare ha inteso conformarsi a logiche "consensuali".

32 Cfr. l'art. 19, c. 2, dello Statuto della Regione Lazio; l'art. 14, c. 3, dello Statuto della Regione Liguria; l'art. 12, c. 3 dello Statuto della Regione Lombardia; l'art. 17, c. 4, dello Statuto della Regione Piemonte; l'art. 24, c. 3, dello Statuto della Regione Puglia; l'art. 36, c. 4, dello Statuto della Regione Umbria; l'art. 34, c. 3, dello Statuto della Regione Veneto.

33 Corte cost., sent. 22 novembre 1995, n. 429, in *Foro it.*, 1996, I, 419.

legge elettorale? Gli eventi della XVII Legislatura appaiono sul punto illuminanti.

Come è noto, infatti, il complicato risultato delle elezioni del 2013 ha dato luogo ad un Parlamento “tripolare”, composto da centrosinistra, centrodestra e Movimento Cinque Stelle, ciascuno dei tre dalla forza *elettorale* praticamente equivalente. L’indisponibilità del M5S a costituire una coalizione di governo con il centro-sinistra ha condotto alla formazione del Governo presieduto da Enrico Letta, sostenuto da una “grande coalizione” composta da PD, PdL e partiti di centro, e la collocazione del M5S medesimo nell’area di opposizione. Nel frattempo, la pronuncia della sentenza n. 1/2014 della Corte costituzionale – su cui si tornerà nel prosieguo – e la rielezione senza precedenti di Giorgio Napolitano alla Presidenza della Repubblica, avevano reso viepiù urgente il tema della riforma elettorale. Fallito, ad inizio Legislatura, il tentativo di aggregazione di una “grande coalizione” attorno ad un progetto condiviso sul tema – successivamente alla “prova di forza” rappresentata dall’approvazione della L. n. 52/2015, collegata alla abortita riforma costituzionale “Renzi-Boschi” – esso si è infine realizzato con l’introduzione del nuovo modello “misto” ad opera della L. n. 165/2017.

Orbene: si può ritenere in tal modo soddisfatto il presupposto principio di “ampia condivisione”? In termini *aritmetici* sicuramente *sì*, dal momento che, soprattutto alla Camera (ma solo grazie al premio di maggioranza “ereditato” dalla Legge Calderoli), la maggioranza che l’ha approvata si è dimostrata preponderante. In termini *politici* – seguendo la logica della “ampia condivisione”, implicita nei detrattori della L. n. 270/2005 e della L. n. 52/2015 – a rigore *no*, per via dell’esclusione di una consistente quota dell’opposizione, incarnata dal M5S.

Non è chi non veda, però, che così inteso il principio della “ampia condivisione” implicherebbe, a rigore, l’inaccettabile conseguenza della sostanziale impotenza del Parlamento a legiferare sul punto<sup>34</sup>. Verrebbero in tal modo obliterate altre esigenze del pari imprescindibili, quali la funzionalità stessa dell’organo rappresentativo, di cui un esempio appare essere quello della armonizzazione delle discipline elettorali delle due Camere: necessità, come visto, sottesa all’approvazione della stessa L. n. 165/2017. Come si vedrà nei paragrafi successivi, l’esigenza di una disciplina funzionale per l’elezione del Parlamento è peraltro alla base della giurisprudenza costituzionale in tema di ammissibilità dei quesiti referendari abrogativi.

Anche in forza della sostanziale indeterminatezza che, sotto il profilo strettamente *giuridico*, esso introduce, più che un principio, quello della “ampia condivisione” appare allora meglio configurabile alla stregua di mero indice valutativo:

---

34 Può essere inoltre utile ricordare come, in relazione ai lavori parlamentari avviati nell’ultimo scorcio della XVI Legislatura, il Presidente della Repubblica sollecitò, nella lettera del 9 luglio 2012 diretta ai Presidenti delle Camere, l’esame della riforma elettorale «anche rimettendo a quella che sarà la volontà maggioritaria delle Camere [corsivo mio] la decisione sui punti che non risultassero oggetto di più larga intesa preventiva e rimanesero quindi aperti ad un confronto conclusivo» ([www.quirinale.it](http://www.quirinale.it)).

auspicabile quale “regola di condotta” nel dialogo politico, inidoneo però, di per sé solo, a fungere da *discrimen* ai fini della valutazione sulla compatibilità costituzionale di una legge elettorale.

Un discorso parzialmente differente va invece riferito, sotto quest'ultimo profilo, all'ipotesi della conversione di un decreto-legge nella materia in esame, su cui si rinvia all'ultimo paragrafo del presente capitolo.

#### **4. I “vincoli” prodotti dal referendum abrogativo in materia elettorale sulla (preventiva) libertà d'azione dei promotori e sulla (successiva) discrezionalità del Legislatore.**

##### **4.1. La giurisprudenza costituzionale in tema di ammissibilità dei quesiti “elettorali”: dagli “esordi”...**

Nel quadro del rapporto fra disciplina dei sistemi elettorali e fonti del diritto, una sede particolare è occupata dal referendum abrogativo<sup>35</sup> e sotto una duplice angolazione: in primo luogo, rispetto al problema della sua azionabilità nella materia *de qua*; in secondo luogo, rispetto alla natura dei “vincoli” che l'approvazione di un quesito “elettorale” implica (o dovrebbe implicare) in capo al Legislatore.

Rispetto al primo problema, se si ammette che la finalità dell'istituto di cui all'art. 75 Cost. consista nel consentire agli elettori di incidere sull'ordinamento giuridico, si deve allora riconoscere che la giurisprudenza costituzionale si è mostrata sempre più restrittiva e “problematica” in tema di ammissibilità dei quesiti referendari “elettorali”. Centrale appare innanzitutto il rilievo assunto, sul punto, dal principio della “auto-applicabilità” della normativa di risulta derivante da positivo successo di un referendum abrogativo, onde garantire il rinnovo dell'organo

35 La letteratura dedicata a tale istituto è vastissima. Per una panoramica generale, si rinvia, *ex multis*, a V. CRISAFULLI, *Lezioni di Diritto costituzionale*, Padova, 1984, vol. II, 1, 94 ss.; G. ZAGREBELSKY, *Il sistema costituzionale delle fonti del diritto*, Torino, 1984, spec. 187 ss.; *Le tortuose vie dell'ammissibilità referendaria. Atti del seminario svoltosi in Roma il 14 luglio 2000*, Torino, 2001; M. LUCIANI, *Il referendum abrogativo*, in *Commentario alla Costituzione* (a cura di G. BRANCA - A. PIZZORUSSO), cit., *La formazione delle leggi*, vol. I, Tomo II, 2005; A. CARIOLA, *Referendum abrogativo e giudizio costituzionale*, Milano, 1994; A. LOIODICE - A. BRIGHINA, voce “Referendum” in *Enc. Giur. Treccani*, cit., vol. XXX; A. PERTICI, *Il Giudice delle leggi e il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, Torino, 2010; F. PIZZOLATO - V. SATTÀ, *Art. 75*, in *Commentario alla Costituzione* (a cura di R. BIFULCO - A. CELOTTO - M. OLIVETTI) cit., vol. II, 1460 ss. Sul vero e proprio “statuto speciale” della materia elettorale sotto questo profilo cfr., per tutti, S. BARTOLE, *Dalla elaborazione dei quesiti ai referendum manipolativi, e ritorno*, in *Il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo, Atti del Seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, nei giorni 5 e 6 luglio 1996*, Milano, 1998, 95.

elettivo<sup>36</sup>.

Come è noto, tale principio, espresso dalla Consulta sin dalla sentenza 3 febbraio 1987, n. 29<sup>37</sup>, deriva dalla natura “costituzionalmente necessaria” delle norme che regolano la composizione di organi costituzionali elettivi<sup>38</sup>. Con tale pronuncia, il Giudice delle Leggi espresse in sostanza una sorta di “principio di precauzione”, fondato, in ultima analisi, sulla scarsa fiducia nutrita nella pronta reazione del Legislatore all’esito dell’approvazione di un *referendum* integralmente ablativo della disciplina elettorale o comunque in grado di paralizzare il rinnovo degli organi elettivi.

Siffatto orientamento, graniticamente riconfermato in pressoché *tutte* le decisioni successive in argomento, se trova indubbiamente una giustificazione empirica

---

36 Poiché, infatti, «il *referendum* abrogativo si basa sulla Costituzione; se esso operasse per la sua paralisi si trasformerebbe inevitabilmente in un sistema nemico della Costituzione» medesima (A. GIORGIS, *Leggi elettorali, referendum parziale e giudizio di ammissibilità*, in *Giur. It.*, 1993, Disp. 12, I, Sez. 1., 11).

37 In *Giur. cost.*, 1987, 294.

38 Tale decisione costituisce il corollario di quanto già statuito dalla Consulta nella nota sentenza n. 16/1978 allorché essa aveva enumerato i diversi “limiti impliciti” all’ammissibilità dei quesiti referendari, onde «meglio definire i contorni di un istituto tanto anomalo» (così M. VOLPI, *Una “storia infinita”: l’influenza dei referendum abrogativi sul sistema politico-istituzionale*, in *Pol. Dir.*, 1992, 235). Limiti fra i quali vennero fatte rientrare le materie “costituzionalmente vincolate”. Gli altri criteri limitativi consistono, com’è ben noto, nelle ipotesi nelle quali il quesito sia privo di una matrice razionalmente unitaria; oppure nelle quali la domanda referendaria presenti l’obiettivo di abrogare la Costituzione e le altre fonti di rango costituzionale o fonti di rango primario dotate di forza passiva peculiare; oppure ancora nel caso in cui esso prospetti la cancellazione di norme dal contenuto direttamente connesso con le materie espressamente sottratte al *referendum* dall’art. 75 Cost. (Corte cost., sent., 7 febbraio 1978, in *Giur. cost.*, 1978, 140, con osservazione di V. CRISAFULLI, *In tema di limiti al referendum*, ivi, 151 ss. Cfr., *ex multis*, G.U. RESCIGNO, *Referendum e istituzioni*, in *Pol. Dir.*, 1978, 605 ss.; G. SILVESTRI, *Il popolo sotto tutela: garanzia formale e criterio di ragionevolezza nella conformazione giurisprudenziale del diritto al referendum*, in *Il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, *Atti del Seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, nei giorni 5 e 6 luglio 1996*, cit., 236; V. COCOZZA, *Potere abrogativo referendario e potere abrogativo del Parlamento*, in *Pol. Dir.*, 1981, 494 ss.; R. DI SALVO, *Sui nuovi orientamenti della Corte costituzionale in materia di referendum*, in *Foro Amm.*, 1979, 2080 ss.; S. MERZ, *Il referendum abrogativo dopo la sentenza della Corte costituzionale*, in *Giur. It.*, 1978, 1160). Cfr. P. CARNEVALE, *Inabrogabilità di leggi “costituzionalmente obbligatorie” ed inammissibilità di referendum “puramente” abrogativi: ancora una “svolta” nella giurisprudenza costituzionale in materia referendaria*, in *Giur. Cost.*, 1987, 313-314; F. SORRENTINO, *L’ammissibilità dei referendum manipolativi*, in *Il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, *Atti del Seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, nei giorni 5 e 6 luglio 1996*, cit., 194-195.



nella “perdurante inerzia del legislatore”<sup>39</sup> a provvedere in proposito, al contempo ha progressivamente comportato un limite relevantissimo alla possibilità di intervento *diretto* dei cittadini-elettori nella materia elettorale<sup>40</sup>. Lungi dal limitarsi al “semplice” impedimento di celebrare *referendum* integralmente ablativi, detto “principio di precauzione”, infatti, ha col tempo assunto connotati di sempre maggiore pregnanza e complessità nonché, in ultima analisi, di contraddittorietà<sup>41</sup>.

La prima applicazione relativa più propriamente alla materia elettorale relativa agli organi politici si rinviene nella sentenza n. 47/1991, laddove la Consulta – nell’ammettere il quesito diretto ad abrogare quella parte della disciplina elettorale di cui al d.P.R. n. 361/1957 che consentiva di esprimere più preferenze nella medesima lista di candidati<sup>42</sup> – motivò la sua decisione sull’assunto per cui l’esito positivo del *referendum* avrebbe comunque garantito «il sicuro permanere della normativa di risulta all’interno del sistema configurato dal legislatore, senza che se ne rend[esse] necessario un intervento per superare l’inevitabile paralisi di funzionamento dell’organo»<sup>43</sup>.

In tale pronuncia, la Corte operò quindi una distinzione fra «l’effetto paralizzante derivante dall’ablazione *in toto* della disciplina elettorale e [...] la sostanza normativa della disciplina stessa, ben suscettibile di essere *parzialmente* incisa dal

---

39 Come ancora lamentato, da ultimo, in Corte cost., n. 1/2014, cit., punto 3.1. *Cons. Dir.*

40 Cfr. A. GIORGIS, *Leggi elettorali, referendum parziale e giudizio di ammissibilità*, cit., 9).

41 Ancora di recente, è stato infatti ribadito come il riferimento al supremo principio democratico imponga di «meglio ponderare l’ammissibilità del referendum in materia elettorale, laddove più di un argomento lascerebbe intravedere che l’uso spinto dell’istituto dell’abrogazione popolare in questo campo potrebbe al limite risolversi in una sorta di *boomerang* (A. CIANCIO, *A proposito dell’ammissibilità del referendum abrogativo in materia elettorale*, in *Studi in onore di Luigi Arcidiacono*, Torino, 2010, vol. II, 735).

42 Art. 9, L. 6 febbraio 1948, n. 29 (*Norme per la elezione del Senato della Repubblica*). Il *referendum* sulla preferenza unica fu approvato dal 95,6 % dei voti validi espressi, pari al 62,5 % degli aventi diritto. Per la prima volta nella storia dell’istituto, i cittadini espressi favorevolmente all’abrogazione costituirono anche la maggioranza *degli aventi diritto* (57,1%) e, significativamente, «avv[enne] non in conformità, ma in contrasto con le indicazioni di alcuni partito o di settori importanti di questi (in particolare del PSI e della maggioranza DC)» (M. VOLPI, *Una “storia infinita”: l’influenza dei referendum abrogativi sul sistema politico-istituzionale*, cit., 246. Cfr. C. FUSARO, *Le regole della transizione*, cit., 47-48).

43 «[L’] unica preferenza che con l’abrogazione referendaria si verrebbe a consentire, al fine di ostacolare brogli elettorali, dovrebbe essere, proprio in ragione di questo stesso obiettivo, una preferenza chiaramente espressa» (Corte cost., sent., 2 febbraio 1991, n. 47, cit.).

*referendum*»<sup>44</sup>. Con il che emerge come, già in quel momento, la Consulta si trovò costretta a “rimodulare” quanto aveva affermato nella sentenza n. 29/1987<sup>45</sup>, nella consapevolezza che la totale preclusione allo svolgimento di quesiti referendari capaci di incidere in modo rilevante nella materia *de qua* – a cui quest’ultima pronuncia sembrava avere condotto – avrebbe eccessivamente compresso l’esercizio dello strumento referendario. Con il rischio di trasformare il giudizio di ammissibilità in un (inaccettabile) sindacato preventivo ed ipotetico di legittimità costituzionale<sup>46</sup>.

Nella sentenza n. 47/1991 fu inoltre ribadito un altro principio di tutto rilievo, già espresso nella sentenza n. 29/1987, ovvero che, per i peculiari caratteri del *referendum* abrogativo, è assolutamente necessario che il quesito che lo introduce affermi «l’evidenza del fine intrinseco all’atto abrogativo». Nel particolare ambito delle discipline elettorali, tale principio implica, secondo la Corte, che il quesito medesimo deve porre con chiarezza la differenza fra la normazione vigente e quella che risulterebbe dall’eventuale successo del *referendum*<sup>47</sup>, dal momento che «[l]’assenza di manifesta e chiara alternativa impedi[rebb]e che il voto dei cittadini si rend[a] con quella consapevolezza nella scelta, che è irrinunciabile requisito di un atto libero e sovrano di legiferazione popolare negativa»<sup>48</sup>.

44 P. CARNEVALE, *Il “referendum” abrogativo e i limiti alla sua ammissibilità nella giurisprudenza costituzionale*, Padova, 1992, 223.

45 Cfr. M. DOGLIANI, *Intervento*, in *Il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, *Atti del Seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, nei giorni 5 e 6 luglio 1996*, cit., 202. Peraltro, già nella sentenza n. 63/1990, la Consulta aveva ridotto notevolmente l’impatto della *ratio* della sentenza n. 29/1987, ritenendo quest’ultima «un caso del tutto particolare, e tale da non consentire generalizzazioni» (Corte cost., sent. 2 febbraio 1990, n. 63, in *Giur. Cost.*, 1990, 267, con osservazione di E. CATERINI, *Ammissibilità del referendum sulla caccia nella sentenza della Corte costituzionale* n. 63 del 2 febbraio 1990, *ivi*, 259). Di modo che «la “svolta” della sentenza n. 29 non [è] parsa in realtà legata ad una fattispecie assolutamente atipica, come vuole [nella sentenza n. 63/1990] sostenere la Corte, quanto invece alla rielaborazione teorica della categoria delle leggi “a contenuto costituzionalmente vincolato”» (P. CARNEVALE, *Il “referendum” abrogativo e i limiti alla sua ammissibilità nella giurisprudenza costituzionale*, cit., 211-213).

46 A. GIORGIS, *Leggi elettorali, referendum parziale e giudizio di ammissibilità*, cit., 12-13.

47 «Dinanzi ad una norma elettorale la pura e semplice proposta di cancellazione, insuscettiva di indicazioni desumibili da meri riferimenti al sistema, non è di per sé teleologicamente significativa. L’ampia gamma di sistemi elettorali, la loro modulazione e ibridazione, impedisce che si instauri l’alternativa tra l’oggetto di cui si vuole l’eliminazione e il suo contrario» (Corte cost., sent. 3 febbraio 1987, n. 29, cit.).

48 Corte cost., sent. 3 febbraio 1987, n. 29, cit. Cfr. M. LUCIANI, *Omogeneità e manipolatività delle richieste di referendum abrogativo tra libertà del voto e rispetto del principio rappresentativo*, in *Il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo. Atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, nei giorni 5 e 6 luglio 1996*, cit., 73 ss.

Da ciò si è desunto che, nella materia elettorale, la “chiarezza” del quesito vada considerata principalmente rispetto all’*alternativa* che esso propone agli elettori, piuttosto che al *contenuto* “intrinseco”, per così dire, del quesito medesimo<sup>49</sup>. Si tratta certamente di un profilo maggiormente rivolto alla “tecnica referendaria” che non a quella legislativa; cionondimeno esso si dimostra strettamente intrecciato con il problema in esame, perché appare evidente che la “chiarezza” del quesito referendario inevitabilmente dipende (anche) dalla “chiarezza” espressiva del testo legislativo.

I medesimi criteri condussero la Corte a dichiarare, nella medesima decisione, l’inammissibilità degli altri due quesiti presentati, in particolare quello che aveva ad oggetto la disciplina del Senato, per un verso laddove consentiva di presentare candidature in tre collegi senatoriali nell’ambito della stessa Regione<sup>50</sup> e, per altro verso, ove richiedeva<sup>51</sup> il *quorum* del 65% dei voti validi affinché potessero essere assegnati i collegi uninominali<sup>52</sup>.

Nonostante fosse stata finalità dichiarata dei promotori quella di rendere “effettivamente” maggioritaria tale disciplina<sup>53</sup>, la Corte costituzionale giustificò la propria decisione sulla base della mancanza di univocità ed omogeneità del quesito, in quanto la normativa di risulta avrebbe teso «pur sempre ad individuare come nota dominante, anche ad abrogazione avvenuta, il sistema proporzionale», specialmente in termini di presentazione delle candidature e soprattutto di modalità nell’effettiva assegnazione dei seggi<sup>54</sup>. Più importante ancora, il Giudice delle Leggi rilevò che, in caso di successo del *referendum*, non sarebbe stato in ogni caso possibile procedere, mediante applicazione della sola normativa “sopravvissuta”, alla successiva elezione di *tutti* i Senatori, atteso che la legge n. 29/1948 contemplava solamente 238 collegi uninominali, ovvero 77 *in meno* rispetto al numero attuale di senatori elettivi stabilito dall’art. 57 Cost.<sup>55</sup>.

49 A. PERTICI, *Il Giudice delle leggi e il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, cit., 179. Cfr. M. VOLPI, *Una “storia infinita”: l’influenza dei referendum abrogativi sul sistema politico-istituzionale*, cit., 237.

50 Articolo 8, c. 1, L. 6 febbraio 1948, n. 29.

51 Artt. 17, 18 e 19, L. n. 29/1948.

52 Tale strumento fu introdotto dal noto “emendamento Dossetti” (*Atti dell’Assemblea Costituente*, seduta del 24 gennaio 1948, 3945), a modifica dell’art. 17, L. n. 29/1948.

53 Il terzo quesito, relativo ad alcune disposizioni del *Testo unico delle leggi per la composizione e la elezione degli organi delle Amministrazioni comunali* (d.P.R. 16 maggio 1960, n. 570) era diretto per un verso ad eliminare la diversità di disciplina elettorale fra Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti e Comuni con popolazione superiore e, per altro verso, ad eliminare la possibilità dell’applicazione del voto di *panachage*. La Corte lo dichiarò inammissibile per eterogeneità ed incertezza del quesito.

54 Corte cost., sent., 2 febbraio 1991, n. 47, cit.

55 La discrasia fra il dettato costituzionale e la disciplina elettorale è derivata dalla pres-

Eppure, nella successiva sentenza n. 32/1993, la Consulta ritenne invece ammissibile un quesito avente il *medesimo* obiettivo di favorire la “emersione” del “sostrato uninominale” della legislazione elettorale del Senato<sup>56</sup>. Tale mutamento di posizioni poté avere luogo esclusivamente grazie all’intervento del Legislatore che, con la Legge 23 gennaio 1992, n. 33, aveva nel frattempo ridefinito il contenuto dell’art. 17, L. 29/1948<sup>57</sup>. Cionondimeno, la Corte stessa ammise che la normativa di risulta avrebbe continuato a presentare alcune difficoltà di coordinamento, nonché, soprattutto, alcuni effetti a loro volta “distorsivi”, quali «la diseguale proporzione in cui l’uno e l’altro sistema di elezione sarebbero stati destinati ad operare nelle singole regioni».

Soprattutto, in astratto, tali quesiti avrebbero potuto comportare la non-autoapplicabilità di alcune parti della disciplina. Questa volta, però, il Giudice delle Leggi non pervenne alla declaratoria di inammissibilità, liquidando tali “inconvenienti” come aspetti non decisivi, perché non incidenti «sull’operatività del sistema elettorale» e non in grado di paralizzare «la funzionalità dell’organo»<sup>58</sup>. Contrariamente, dunque, alla “sfiducia” nei confronti del Legislatore dimostrata nelle precedenti decisioni, la Corte in tale occasione parve “confidare” proprio in quest’ultimo per garantire la continuità del Senato<sup>59</sup>.

Simili “oscillazioni” nella giurisprudenza della Consulta vanno certamente calati nel contesto della crisi del 1992-1993, nella quale essa – e non solo in quel frangente – sarebbe stata «destinata a trovarsi di fronte al dilemma tra il tener fede

---

soché inesistente opera di “manutenzione” compiuta dal Legislatore, il quale non “aggiornò” il numero dei collegi uninominali prima rispetto al carattere variabile del numero dei seggi dovuto alla formulazione originaria dell’art. 57, c. 2, Cost. (“A ciascuna Regione è attribuito un senatore per duecentomila abitanti o per frazione superiore a centomila”), quindi alla successiva definizione del numero fisso di 315, di cui alla L. cost. 9 febbraio 1963, n. 2. Sui marginali interventi effettuati dal Legislatore nel corso degli anni precedenti al 1993, cfr., *ex multis*, G. F. CIAURRO, *La legislazione elettorale italiana e i suoi effetti sul sistema politico*, in *il Politico*, 1977, 45 ss.; C. FUSARO, *Le regole della transizione*, cit., 60 ss.

56 E. DE MARCO, *Referendum e indirizzo politico*, in *Giur. cost.*, 1994, 1418.

57 Il nuovo testo dell’articolo 17, c. 2, L. 29/1948, così recitava: «Il presidente dell’Ufficio elettorale circoscrizionale, in conformità dei risultati accertati, proclama eletto il candidato che ha ottenuto il maggior numero dei voti validi espressi nel Collegio, comunque non inferiore al 65 per cento del loro totale». Per un esame dei quesiti referendari della “tornata” del 1993, cfr. V. BARNATO, *I referendum elettorali: analisi dei quesiti*, in *Riv. Trim. Dir. Pub.*, 1992, 725 ss.; F. LANCHESTER (a cura di), *I referendum elettorali*, Roma, 1992.

58 Corte cost., sent., 16 gennaio 1993, n. 32, cit.

59 «Nei limiti del divieto di formale o sostanziale ripristino della normativa abrogata dalla volontà popolare», afferma infatti nella sentenza n. 32/1993 la Corte, «il legislatore potrà correggere, modificare o integrare la disciplina residua» (Corte cost., sent., 16 gennaio 1993, n. 32, cit.). Cfr. anche Corte cost., sent. 33/1993, cit., con medesime motivazioni.

in modo rigoroso al modello di riferimento teorico elaborato in passato [...] oppure il dilatare il criterio della ragionevolezza, utilizzandolo come diretto sostituto dei canali di immunizzazione del sistema politico-istituzionale ormai entrati in crisi e, quindi, sfumare nell'arbitrarietà e nell'incertezza i contorni di quel modello»<sup>60</sup>. Prescindendo dalle giustificazioni di ordine storico e politologico, appare tuttavia indubbio che, sotto lo stretto profilo giuridico, i contenuti della sentenza n. 32/1993 avrebbero alimentato le prime incertezze sulla latitudine effettiva del criterio dell'autoapplicabilità della normativa elettorale di risulta e, più in generale, sul "potenziale abrogativo", per così dire, dell'istituto di cui all'art. 75 Cost. nella materia *de qua*<sup>61</sup>. Soprattutto perché tali "spiragli" non avrebbero trovato sostanziale conferma nella giurisprudenza costituzionale successiva.

Contrariamente alle aspettative dei promotori, nella sentenza 12 gennaio 1995, n. 5, infatti, la Consulta, similmente al 1991, dichiarò inammissibili i due quesiti diretti al superamento della quota proporzionale del "Mattarellum" poiché la normativa di risulta non avrebbe "coperto" il meccanismo per l'attribuzione del 25% dei seggi attribuiti in ragione proporzionale. A fondamento dell'ammissibilità dei quesiti da essi presentati, i promotori, spinti – od istigati – dalle considerazioni contenute nella sentenza n. 32/1993, avevano infatti prospettato un parallelismo con il quesito oggetto di quest'ultima decisione, ritenendo che, come allora, anche in questo caso la necessità di un intervento del Parlamento, successivamente all'ipotesi di successo del referendum, non avrebbe dovuto comportare causa l'inammissibilità del quesito. In altri termini, essi tentarono di "aggirare"<sup>62</sup> l'ostacolo rappresentato dal requisito della "auto-applicabilità" invocando il suo "bilanciamento" con altri principi costituzionali ritenuti perlomeno equivalenti.

60 M. VOLPI, *Una "storia infinita": l'influenza dei referendum abrogativi sul sistema politico-istituzionale*, cit., 248. Cfr. E. DE MARCO, *Referendum e indirizzo politico*, cit., 1417.

61 Per il vero, la dottrina aveva già in precedenza osservato che «dell'iniziale affermazione secondo cui le leggi elettorali sono da ricondurre fra le "leggi costituzionalmente necessarie" (in quanto tali, abrogabili) e non tra quelle "a contenuto costituzionalmente vincolato" (di per sé non abrogabili) non resti poi molto. Questo perché [...] tali leggi risultano oramai abrogabili solo alla condizione che il referendum incida su di esse, non solo in maniera parziale, ma anche in modo *sostanzialmente marginale e circoscritto*, tale, comunque, da non pregiudicare la loro eminente funzione di consentire *al rinnovamento dell'organo di cui sono dotazione indefettibile*» (P. CARNEVALE, *Il "referendum" abrogativo e i limiti alla sua ammissibilità nella giurisprudenza costituzionale*, cit., 229). Si veda in proposito, inoltre, A. CIANCIO, *A proposito dell'ammissibilità del referendum abrogativo in materia elettorale*, cit., 728; A. GIORGIS, *Leggi elettorali, referendum parziale e giudizio di ammissibilità*, cit., 13; ID., *Profili normativi del rapporto tra referendum abrogativo e legge*, Torino, Il Quadrante, 2000, 60.

62 Così anche (sia pure in riferimento al quesito, sostanzialmente identico, del 1997), G. GEMMA, *Referendum, leggi elettorali, leggi costituzionalmente necessarie: un (sempre valido) no della Corte*, in *Giur. cost.*, 1997, 207.

Da un lato fu richiamata la sussistenza di una sorta di dovere di “leale collaborazione” del Parlamento che, a loro dire, avrebbe dovuto vincolare quest’ultimo ad intervenire al fine di concretizzare la volontà referendaria. Dall’altro lato, fu suggerita la sussistenza di un principio di continuità delle leggi elettorali, comportante la ultrattività della legge abrogata fino alla piena operatività di quella nuova: ciò che avrebbe consentito la permanenza di una normativa pienamente operativa sino all’intervento del Legislatore. Si trattò in effetti di un tentativo di “re-interpretare” la precedente giurisprudenza costituzionale, «in un modo in cui essa, peraltro, avrebbe finito per perdere di senso»<sup>63</sup>. Ed invero, la Corte non riconobbe la cogenza di nessuno dei due principi invocati<sup>64</sup>.

Ad ogni modo, il tentativo di porre a “bilanciamento” il principio di auto-applicabilità con altri principi, al fine di favorire l’ammissibilità dei quesiti, fu riproposto nella successiva tornata referendaria del 1997, allorché furono presentati due nuovi quesiti diretti ad abrogare la quota proporzionale dell’elezione dei seggi delle Camere, invocando principi sostanzialmente identici a quelli del 1995. Prevedibilmente, anche stavolta, però, il Giudice delle Leggi, sulla base delle medesime argomentazioni, si pronunciò in senso negativo<sup>65</sup>.

La situazione mutò due anni dopo, quando fu presentato un nuovo quesito – limitato alla Camera dei Deputati – anch’esso rivolto alla cancellazione del voto proporzionale di lista riservato ad un quarto dell’Assemblea di Montecitorio. Il carattere più sorvegliato sul versante dell’applicabilità *ex se* della normativa di risulta di tale quesito fece sì che la Corte costituzionale lo dichiarasse ammissibile.

63 G. AZZARITI, *Referendum, leggi elettorali e Parlamento: la «forza» delle decisioni referendarie nel sistema di democrazia rappresentativa*, in *Giur. Cost.*, 1995, 91.

64 La cogenza della prima ipotesi fu rigettata sulla base del fatto che «anche ad ammettere, per pura ipotesi, che sussista un dovere del Parlamento, oltre che di natura politica, anche di carattere giuridico-costituzionale, di attuare e condurre a pieno effetto la volontà espressa dal corpo elettorale attraverso il referendum abrogativo, [...] di fronte all’inerzia del legislatore, pur sempre possibile, l’ordinamento non offre comunque alcun efficace rimedio». La quale inerzia, se prolungata, anche in questo caso avrebbe determinato la crisi del sistema di democrazia rappresentativa, senza possibilità di rimedio. La Corte costituzionale ha peraltro escluso che gli artt. 60 e 61 consentano di desumere un principio di ultrattività delle norme elettorali «anche in ordine ai rapporti tra abrogazione referendaria e normativa sottoposta a referendum» (Corte cost., sent., 12 gennaio 1995, n. 5, in *Giur. cost.*, 1995, 58, con osservazioni di G. AZZARITI, *Referendum, leggi elettorali e Parlamento: la «forza» delle decisioni referendarie nel sistema di democrazia rappresentativa*, cit., 88; G. FLORIDIA, *Partita a tre. La disciplina elettorale tra Corte, referendum e legislatore*, ivi, 103. Cfr. G. LA TORRE, *Dei tre referendum elettorali proposti solo uno ritenuto ammissibile dalla Consulta*, in *Amm. It.*, 1995, 304).

65 Per approfondire, si rinvia a G. GEMMA, *Referendum, leggi elettorali, leggi costituzionalmente necessarie: un (sempre valido) no della Corte*, cit., 203; A. PERTICI, *Il Giudice delle leggi e il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, cit., 206.

Diversamente da quanto affermato nella sentenza n. 26/1997, ora la Consulta ritenne infatti sussistente la “piena garanzia” dell’immediata applicabilità della normativa di risulta dal momento che, siccome i seggi uninominali sarebbero rimasti immutati nella loro composizione, non vi sarebbe stata alcuna «necessità di ridefinizione in ciascuna circoscrizione, sia nel numero sia nel conseguente ambito territoriale»<sup>66</sup>.

#### 4.2. ...*al suo progressivo “ingarbugliarsi”...*

La giurisprudenza costituzionale successiva al 2000 ha teso a complicarsi per via della sempre più palese conflittualità tra i criteri enunciati nelle diverse decisioni. Si potrebbe affermare che, nella seconda metà degli anni Novanta, ha preso a formarsi una spirale che ha cominciato a stringere i suoi bracci attorno alla libertà d’azione della Corte stessa provocando, al contempo, come si è già accennato, crescente incertezza in merito ai criteri di ammissibilità<sup>67</sup>.

Particolarmente problematica si dimostra la relazione venutasi a creare fra due criteri potenzialmente inconciliabili ovvero, da un lato, il requisito dell’autoapplicabilità della normativa di risulta (che consente solamente la celebrazione di *referendum* aventi quesiti abrogativi di natura parziale); dall’altro lato, il divieto di produrre quesiti “surrettiziamente propositivi” o “manipolativi” perché ritenuti contrari alla natura stessa dell’istituto previsto dall’art. 75 Cost. (il quale limita significativamente l’incidenza sostanziale di quesiti parziali).

Commentando la sentenza n. 47/1991, la dottrina aveva ritenuto che la Corte avesse positivamente evitato «di battere strade affatto nuove e suscettibili di portar-

---

66 Corte cost., sent., 28 gennaio 1999, n. 13, in *Giur. cost.*, 1999, 96, con osservazioni di G. BRUNELLI, *Manipolazione referendaria (e dintorni) in materia elettorale*, ivi, 104 ss.; R. CALVANO, *La Corte e la valutazione del tasso di “novità” nella normativa di risulta nella sentenza n. 13 del 1999*, ivi, 111 ss.). Il mancato raggiungimento del *quorum* di validità conosciuto da tale consultazione per poche centinaia di migliaia di voti (partecipò alla consultazione il 49,6% degli aventi diritto ed i “sì” furono largamente preponderanti, con il 91,5% dei suffragi espressi: cfr. <http://elezionistorico.interno.it>) spinse il movimento referendario indirizzato alla totale affermazione del sistema maggioritario a presentare un nuovo quesito l’anno successivo, sostanzialmente “identico” (Così la stessa Consulta, nella sentenza 7 febbraio 2000, n. 33, in *Giur. cost.*, 2000, 250) a quello del 1999 e che, conseguentemente, ricevette un identico giudizio di ammissibilità da parte della Consulta. Ciononostante, il risultato della “tornata” del 2000 fu ancora peggiore, in termini di affluenza alle urne, di quello precedente: partecipò infatti solamente il 32,4% degli aventi diritto ed i “sì” ebbero per giunta una minore affermazione, attestandosi “solamente” all’82% dei voti validamente espressi (<http://elezionistorico.interno.it>).

67 Cfr. R. BIN, *Potremmo mai avere sentenze sui referendum del tutto soddisfacenti? Una considerazione d’insieme sulle decisioni “referendarie” del 2000*, in *Giur. cost.*, 2000, 224; L. PALADIN, *Profili problematici della giurisprudenza costituzionale sull’ammissibilità dei referendum*, in *Il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo. Atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, nei giorni 5 e 6 luglio 1996*, cit., 11 ss.

la all'enunciazione di principi che possono troppo rigidamente vincolarne la libertà di manovra nel futuro», evitando così di pervenire ad una vera e propria attività “paranormativa” in materia<sup>68</sup>. In sostanza, ammettendo il quesito sulla preferenza unica, la Consulta, pur negando costantemente cittadinanza a quesiti “manipolativi”, di fatto li avrebbe legittimati, pur riservandosi la facoltà di poter effettuare volta per volta valutazioni ponderate sul singolo quesito<sup>69</sup> e sia pure con un approccio “paternalistico” rispetto agli elettori, finalizzato a “filtrare” i quesiti per evitare di sottoporre loro scelte eccessivamente “difficili”<sup>70</sup>.

Nella sentenza n. 32/1993 la Corte aveva affermato che, se il quesito rispetta i presupposti della matrice razionalmente unitaria e dell'auto-applicabilità della normativa di risulta, è «di per sé irrilevante il modo di formulazione del quesito [medesimo], che può anche includere singole parole o singole frasi della legge prive di autonomo significato normativo, se l'uso di questa tecnica è imposto dall'esigenza di “chiarezza, univocità e omogeneità del quesito” e di “una parallela lineare evidenza delle conseguenze abrogative”, sì da consentire agli elettori l'espressione di un voto consapevole»<sup>71</sup>. In tal modo, il Giudice delle Leggi aveva però originato un primo elemento di tensione fra il criterio della “parzialità” e quello della “non-manipolatività” dei quesiti: se, infatti, in materia elettorale sono ammissibili solamente ipotesi di *referendum* parziali «è del tutto normale che l'abrogazione referendaria determini una modificazione sostanziale del significato complessivo dell'ordinamento», pena altrimenti lo svuotamento di significato dell'istituto di cui all'art. 75 Cost<sup>72</sup>.

Finché, nella sentenza n. 36 del 1997<sup>73</sup>, la Consulta giunse a distinguere fra quesito manipolativo “ammissibile” (in quanto limitato a “ricavare” dalla disciplina già esistente la normativa di risulta) e quesito manipolativo “inammissibile” (teso invece a produrre una disciplina “nuova” ed “estranea” a quella vigente)<sup>74</sup>. Inducendo

68 S. BARTOLE, *Coerenza dei quesiti referendari e univocità della normativa di risulta*, in *Giur. cost.*, 1991, 332.

69 *Ibid.*, 333. Sostanzialmente concorde G. BRUNELLI, *Corte costituzionale, referendum abrogativo e sistema elettorale*, in *Giur. cost.*, 1991, 350.

70 G. BRUNELLI, *Corte costituzionale, referendum abrogativo e sistema elettorale*, cit., 352.

71 Corte cost., sent., 16 gennaio 1993, n. 32, in *Giur. Cost.*, 1993, cit.

72 A. GIORGIS, *Leggi elettorali, referendum parziale e giudizio di ammissibilità*, cit., 19. Cfr. S. BARTOLE, *Coerenza dei quesiti referendari e univocità della normativa di risulta*, in *Giur. cost.*, 1991, 333.

73 Corte cost., sent., 10 febbraio 1997, n. 33, in *Giur. cost.*, 1997, 260.

74 Tale ricostruzione era stata peraltro già profilata in dottrina da L. PALADIN, *Profili problematici della giurisprudenza costituzionale sull'ammissibilità dei referendum*, cit., 22-24. Più recentemente, cfr. P. TORRETTA, *I referendum manipolativi nella recente giurisprudenza costituzionale. A proposito delle decisioni nn. 43 e 46 del 2003*, in *Studium Juris*, 2003,



a concentrare l'attenzione – anche dell'elettorato chiamato ad esprimersi in merito – *non* sulla scelta fra il mantenimento o l'eliminazione di una certa normativa, «ma tra la normativa vigente e quella risultante dall'abrogazione referendaria»<sup>75</sup>, la Corte avrebbe così sostanzialmente legittimato la celebrazione di *referendum* manipolativi (perlomeno) del primo tipo<sup>76</sup>. Detta soluzione, applicata alla coeva decisione n. 26/1997, permise al Giudice delle leggi di superare le evidenti contraddizioni ingenerate dall'incrociarsi di principi fra loro confliggenti, rendendo “accettabile” il fatto che il richiesto presupposto dell'immediata applicabilità della normativa di risulta inevitabilmente richieda altresì l'ammissibilità di quesiti (solo) parziali e di carattere manipolativo<sup>77</sup>. La Corte avrebbe in altre parole segnato «un limite, nel caso in cui i promotori del *referendum* intend[ano] costruire una disciplina *del tutto nuova* ed impreveduta rispetto alla volontà del legislatore originario»<sup>78</sup>, consentendo però la celebrazione di *referendum*, per così dire, “limitatamente” manipolativi, con ciò “introiettando” nell'orbita dell'istituto di cui all'art. 75 Cost. quanto stabilito da tale decisione in tema di quesito manipolativo<sup>79</sup>.

Questo orientamento fu infine precisato nelle successive decisioni nn. 13/1999 e 33/2000, nelle quali il Giudice delle Leggi affermò che il rispetto dei requisiti della matrice razionalmente unitaria e – soprattutto – dell'auto-applicabilità esclude il carattere manipolativo o propositivo del quesito referendario, se l'effetto abrogativo non è diretto ad attribuire alla legge una disciplina *altra*, «assolutamente diversa ed estranea» rispetto a quella sino a quel momento attribuitale, bensì «utilizz[i] un criterio specificamente esistente (sia pure residuale) e rimasto in via di normale applicazione nella specifica parte di risulta della legge oggetto del *referendum*»<sup>80</sup>.

Alle soglie del nuovo secolo, l'evoluzione della giurisprudenza costituzionale pervenne dunque alla (sostanziale) definizione del principio per cui – si potrebbe dire – è ammissibile un quesito che consente un'alternativa fra la disciplina “in

---

1508 ss.

75 A. PERTICI, *Il Giudice delle leggi e il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, cit., 188.

76 Cfr. in proposito A. GIORGIS, *Alcune riflessioni sul possibile oggetto dei referendum parziali: disposizioni, norme esplicite, norme implicite?*, in *Le tortuose vie dell'ammissibilità referendaria*, cit., 129-130.

77 R. ROMBOLI, *Nota a Corte cost., sent., 28 gennaio 1999, n. 13*, in *Foro It.*, 1999, 2, 397.

78 E. CUCCODORO, *La via italiana al referendum*, in *Nuova Rass. Leg. Dottr. e Giur.*, 2000, 694.

79 A. CIANCIO, *A proposito dell'ammissibilità del referendum abrogativo in materia elettorale*, cit., 724-725.

80 Corte cost., sent. 13/1999, cit. Alcuni Autori hanno però negato l'opportunità di applicare tale “criterio generale”, derivato dalla sent. n. 36/1997, allo “speciale” contesto dei *referendum* elettorali: cfr. G. BRUNELLI, *Manipolazione referendaria (e dintorni) in materia elettorale*, cit., 106.

atto” e la normativa “in potenza”. Secondo alcuni Autori, però, nelle sentenze del 1999 e del 2000 il Giudice delle Leggi, nel dichiarare ammissibili quesiti molto simili a quelli precedentemente rigettati (e sia pure con le distinzioni di cui si è accennato), sarebbe in ogni caso precipitato in un’aporia volta a “conciliare l’incconciliabile”<sup>81</sup>. Non soltanto, infatti, la “sostituzione” del sistema proporzionale per l’attribuzione del 25% dei seggi delle Camere con il metodo del “ripescaggio” avrebbe reso non omogeneo il quesito, ma, soprattutto, l’estensione di tale metodo “residuale” avrebbe dato inevitabilmente vita ad un sistema sostanzialmente “nuovo”, “manipolando” di conseguenza la vigente disciplina<sup>82</sup>. Con il che, la Corte medesima avrebbe nuovamente “istigato” i promotori referendari a percorrere l’angusta strada del quesito manipolativo, l’unico sostanzialmente configurabile, stante la sua stessa giurisprudenza, in materia elettorale<sup>83</sup>.

Ed invero, la “omissione”, nella sentenza n. 33/2000, della menzione del carattere manipolativo fra le condizioni “negative” per l’ammissibilità di un quesito in materia elettorale, nelle successive sentenze “gemelle” del 2008, n. 15 e 16 (aventi ad oggetto il giudizio sull’ammissibilità dei quesiti diretti ad eliminare l’elemento coalizionale dalla disciplina elettorale nazionale, così da “costringere” ciascuna lista a presentarsi singolarmente, con la diretta conseguenza di attribuire i premi di maggioranza alla *singola* lista che avrebbe ottenuto il maggior numero di suffragi) ha assunto, espressa constatazione “positiva”<sup>84</sup>. Partendo dalla premessa secondo cui il quesito referendario deve essere finalizzato «ad espungere dal corpo della legislazione elettorale solo alcune disposizioni, tra loro collegate e non indispensabili per la perdurante operatività dell’intero sistema», il Giudice delle Leggi ha esplicitamente affermato che i *referendum* “elettorali” «risultano essere intrinsecamente e inevitabilmente “manipolativi”», affermando che «[n]el caso delle leggi elettorali si dimostra evidente la validità dell’osservazione teorica generale secondo cui, negli ordinamenti moderni, abrogare non significa non disporre, ma disporre diversamente»<sup>85</sup>.

81 F. MODUGNO, *Ancora una rassegna sull’ammissibilità dei referendum abrogativi, dopo venti anni*, in *Giur. cost.*, 2001, 1799.

82 *Ibid.*, 1799-1800.

83 A. CIANCIO, *A proposito dell’ammissibilità del referendum abrogativo in materia elettorale*, cit., 727. Cfr. nota 228. *Contra* G. BRUNELLI, *Manipolazione referendaria (e dintorni) in materia elettorale*, cit., 107. Problematicamente, M. RUOTOLO, *Referendum in materia elettorale e unitarietà della volontà popolare*, in *Le tortuose vie dell’ammissibilità referendaria*, cit., 237 ss. Si veda, inoltre, R. ROMBOLI, *Nota a Corte cost., sent. 28 gennaio 1999, n. 13*, cit., 397.

84 Per un raffronto fra tali pronunce e la coeva sentenza n. 17 (in *Giur. Cost.*, 2008, 227), cfr. T. GUARNIER, *Brevi annotazioni sulle ultime pronunce in tema di ammissibilità dei referendum elettorali*, in *Giur. It.*, 2008, 1372).

85 Corte cost., sentt. 16 gennaio 2008, nn. 15 e 16, in *Giur. Cost.*, 2008, 210. In dottrina,

Ai fini del presente discorso, va considerato che in queste ultime decisioni è ricomparso il tema – già presente nella sentenza n. 32/1993 – degli “inconvenienti” della normativa di risulta che tuttavia *non* osterebbero alla celebrazione del *referendum*<sup>86</sup>. Significativamente, nel 2008 il Giudice delle Leggi ha demandato al Legislatore il compito di farvi fronte, ricordando «che l’art. 37, terzo comma, della legge n. 352 del 1970 consente di ritardare l’entrata in vigore dell’abrogazione per un termine non superiore a 60 giorni dalla data della pubblicazione del decreto che la dichiara»<sup>87</sup>. Il discrimine fra ammissibilità ed inammissibilità sembrerebbe perciò correre sul filo del rasoio esistente fra la sussistenza di un mero “inconveniente” e l’ipotesi di veri e propri problemi di tenuta applicativa complessiva della normativa di risulta. Ma non è chi non veda come, con tale osservazione conclusiva la Corte si sia posta nuovamente in termini contraddittori rispetto ai propri precedenti, dal momento che detto rilievo parrebbe echeggiare quel “dovere di collaborazione” in capo al Legislatore che pure era stato negato nelle pronunce del 1995 e del 1997.

Si potrebbe d’altro canto osservare che i piani non sono del tutto coincidenti. Gli “inconvenienti” individuati nel 2008 atenevano infatti alla possibilità di un’esagerata sovrarappresentazione che la normativa di risulta avrebbe potuto consentire, la quale però non avrebbe inciso sul meccanismo elettorale in sé, a differenza di quanto sarebbe avvenuto nel 1995 e nel 1997. Tuttavia, questa obiezione non parrebbe sufficiente per “giustificare” l’accoglimento del quesito del 1993, relativo alla disciplina elettorale del Senato, i cui “inconvenienti” registrati dalla Corte, come si è detto, atenevano proprio a profili di applicabilità della normativa di risulta<sup>88</sup>. Da questo punto di vista, la successiva sentenza n. 13/2012 non parrebbe avere introdotto alcun elemento di novità, sebbene la soluzione (negativa) al problema della reviviscenza<sup>89</sup>, derivato dalla formulazione dei quesiti presentati in quella oc-

---

come è noto, tale principio è stato sostenuto da V. CRISAFULLI, *Lezioni di Diritto costituzionale*, cit., 98. Cfr. G. ZAGREBELSKY, *Il sistema costituzionale delle fonti del diritto*, cit., 188; F. SORRENTINO, *L’ammissibilità dei referendum manipolativi*, cit., 191.

86 Tali “inconvenienti” riguardavano l’ipotesi della – sia pur remota – eventualità che la presentazione di liste formate complessivamente da un numero di candidati pari anche soltanto ad un terzo dei seggi assegnati alla circoscrizione avrebbe potuto impedire l’assegnazione di un numero anche consistente di seggi e financo all’impossibilità di assegnare il premio di maggioranza.

87 Corte cost., sentt., 30 gennaio 2008, nn. 15 e 16, cit.

88 Sull’“ammorbidente” che sarebbe stato dimostrato sul punto dalla Corte nel 2008, rispetto a quel “principio di precauzione” espresso nella sentenza n. 29/1987, cfr. G. TARLI BARBIERI, *Le sentenze sui referendum “Guzzetta” tra (apparenti) conferme e (sostanziali) novità*, in *Giur. cost.*, 2008, 195..

89 Il tema della “reviviscenza” di norme abrogate a seguito di un quesito referendario esula dalle finalità proposte in questa sede. Per ripercorrere le argomentazioni della dottrina intervenuta in argomento, cfr., *ex multis*, A. D’ATENA, *Un’ammissibilità meno pro-*

casione<sup>90</sup>, sembrerebbe, se non derivare, in ogni caso rispondere a quel generale

*blematica di quanto sembra. A proposito del referendum sul "porcellum", in [www.giur-cost.org](http://www.giur-cost.org); 11 gennaio 2012; F. LANCHESTER, *Il referendum elettorale: tra l'infanticidio ed il miracolo di Lazzaro*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 21 settembre 2011; A. BARBERA, *Appunti per una discussione sul ripristino di disposizioni abrogate*, ivi, 8 novembre 2011; A. CELOTTO, *Sull'ammissibilità del referendum elettorale*, ivi, 9 novembre 2011; P. CARNEVALE, *Tornare a vivere: ma è sempre un vantaggio? Riflessioni in tema di abrogazione, reviviscenza e referendum elettorali*, in *Rivista AIC*, 27 dicembre 2011; A. MORRONE, *Ammissibili i quesiti elettorali sulla legge n. 270 del 2005? Ragionamenti intorno alla giurisprudenza costituzionale*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 5 dicembre 2011; A. PIZZORUSSO, *Sull'ammissibilità di un referendum abrogativo di disposizioni abrogative o modificative di una precedente legge e implicitamente ripristinativo di disposizioni da questa abrogate o modificate*, ivi, 5 dicembre 2011; A. RUGGERI, *Abrogazione popolare e "reviviscenza" di leggi elettorali*, ivi, 8 dicembre 2011. Si vedano inoltre gli interventi contenuti in *Nel "limbo" delle leggi. Abrogazione referendaria della legge Calderoli e reviviscenza delle leggi Mattarella? Atti del Seminario tenutosi a Ferrara, 16 dicembre 2011*, (a cura di R. BIN - G. BRUNELLI - A. PUGIOTTO) Torino, Giappichelli, 2012. Per un approfondimento in chiave generale dello strumento della reviviscenza, cfr. A. CELOTTO, voce "Reviviscenza degli atti normativi", in *Enc. Giur. Treccani*, vol. XXVII, cit., 1991, 4; F. MODUGNO, voce "Abrogazione", in *Enc. Giur. Treccani*, vol. I, cit., 7. Più recentemente, M. MEZZANOTTE, *Reviviscenza delle norme e principio di completezza dell'ordinamento*, in *Rass. Parl.*, 2006, 713 ss; V. MARCENÒ, *Il concetto di abrogazione parziale. Raffronto tra l'abrogazione legislativa e l'abrogazione referendaria*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it).*

90 Entrambe le domande referendarie si sono poste lo scopo di "eliminare" integralmente dall'ordinamento la L. n. 270/2005, ma con due differenti operazioni. Il primo, mediante pura e semplice abrogazione *tout court* della medesima. Il secondo, attraverso una particolare opera di "ritaglio", consistente nell'incisione di tutte e sole quelle parti iniziali di ciascuna delle disposizioni oggetto del quesito (ovvero gli artt. 1, commi 1-14; 4, commi 1-10; 5, comma 1; 6, commi 1-35; 8, commi 1-11), di carattere "strumentale" rispetto alla parte rimanente, perché esplicative della modalità (soppressiva, modificativa, sostitutiva) con cui queste ultime si sono rapportate rispetto alle norme previgenti. Secondo i promotori, le parti delle disposizioni "sopravvissute" (che formano il contenuto effettivamente innovativo della disciplina elettorale) sarebbero rimaste prive di cogenza, con conseguente "reviviscenza" delle norme precedentemente abrogate (ovvero, le parti del *Mattarellum* sulle quali è andata ad incidere la L. 270/2005). La Consulta ha invece ritenuto che tale tesi «non [potesse] essere accolta, perché si fonda[va] su una visione "stratificata" dell'ordine giuridico, in cui le norme di ciascuno strato, pur quando abrogate, sarebbero da considerarsi quiescenti e sempre pronte a ridiventare vigenti. Ove fosse seguita tale tesi, l'abrogazione, non solo in questo caso, avrebbe come effetto il ritorno in vigore di disposizioni da tempo soppresse, con conseguenze imprevedibili per lo stesso legislatore, rappresentativo o referendario, e per le autorità chiamate a interpretare e applicare tali norme, con ricadute negative in termini di certezza del diritto; principio che è essenziale per il sistema delle fonti e che, in materia elettorale, è "di importanza fondamentale per il funzionamento dello Stato democratico"» (Corte cost., sent. 24 gennaio 2012, n. 13, in *Foro it.*, 2012, 3, I, 680).

“principio di precauzione” (riferito questa volta ad esigenze di certezza del diritto) che, nella materia *de qua*, ha sempre, come si è visto, decisamente influenzato l'orientamento della Corte.

#### 4.3. ... sino al “paradosso” della sentenza n. 1/2014.

Le reazioni rese immediatamente a ridosso della sentenza n. 13/2012, da parte di alcuni membri del comitato promotore, sotto forma di accuse “conspirative” elevate nei confronti dei supremi organi costituzionali di garanzia<sup>91</sup>, hanno rappresentato plasticamente la permanenza del “nervo scoperto” esistente nel rapporto fra Corte ed opinione pubblica in tema di giudizio di ammissibilità referendaria<sup>92</sup>.

Tale fenomeno può ben essere derivato, come sostenuto da alcuni commentatori, dalla “dissennata” formulazione del giudizio di ammissibilità tracciato dalla Legge n. 352/1970, che costringerebbe la Corte a «recitare una parte decisiva nello stesso momento in cui scrive il suo copione», inducendola «in palese difficoltà nel difendere la sua credibilità»<sup>93</sup>. Si potrebbe d'altra parte osservare come la Consulta abbia (sia pure per finalità condivisibili) contribuito non poco a porsi in tale situazione, introducendo, come si è visto, a partire dalla sentenza n. 16/1978, criteri “impliciti” sempre più stringenti e di cui, di fatto, la Corte medesima è unica – ma non sempre del tutto coerente – arbitra.

Invero, certa dottrina ha criticato l'introduzione del requisito dell'auto-applicabilità della normativa di risulta in discipline di carattere “costituzionalmente necessario”, ritenendola un esempio «di sconfinamento della Corte costituzionale dall'oggetto della competenza attribuitale con legge costituzionale n. 1 del 1953», che l'avrebbe condotta ad effettuare valutazioni ultronee rispetto all'esame del quesito, «giudicando così su una norma ipotetica, con il rischio di sconfinare in un giudizio anticipato di costituzionalità sulle leggi che verrebbero ad essere eventualmente vigenti in caso di esito positivo della consultazione popolare»<sup>94</sup>.

91 Cfr., su tutti, *La Consulta: no ai referendum. È polemica tra Di Pietro e Napolitano*, in *www.lastampa.it*, 12 gennaio 2012.

92 E. ROSSI, *Corte e referendum abrogativo*, in *Foro It.*, 2006, 10, 337.

93 R. BIN, *Potremmo mai avere sentenze sui referendum del tutto soddisfacenti? Una considerazione d'insieme sulle decisioni “referendarie” del 2000*, cit., 223. Sulle criticità che presenterebbe, in tali casi, la struttura medesima del giudizio di ammissibilità dei quesiti referendari, si vedano G. FERRARA, *Referendum e Corte costituzionale: un'obiezione, non lieve*, in *Le tortuose vie dell'ammissibilità referendaria. Atti del seminari svoltosi in Roma il 14 luglio 2000*, cit., 105 ss.; A. PIZZORUSSO, *Anomalie e incongruenze della normativa costituzionale ed ordinaria in tema di referendum abrogativo*, in *Il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo. Atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, nei giorni 5 e 6 luglio 1996*, cit., 113; E. ROSSI, *Corte e referendum abrogativo*, cit., 335.

94 A. PERTICI, *Il Giudice delle leggi e il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, cit., 210.

Il particolare settore che qui occupa rappresenta un caso emblematico e particolarmente problematico di quest'ultima dinamica. Come si è infatti visto poc' anzi, lo "stato dell'arte" dell'orientamento della Consulta sul punto consiste, in sostanza, nell'ammettere la "manipolatività" di un quesito "elettorale" solo in termini di "riespansione" di una norma *già rinvenibile in nuce* nella disciplina oggetto di *referendum*, stante il necessario rispetto della natura esclusivamente abrogativa (e non mai propositiva) che l'istituto di cui all'art. 75 Cost. deve avere. Ma – ci si può domandare – come può questo assunto conciliarsi *davvero* con il diverso principio, espressamente enunciato nelle sentenze del 2008, secondo il quale abrogare significa "disporre diversamente"? Certo, non va dimenticato il fatto che, all'interno di quest'ultima affermazione, si celano in realtà "gradi" differenti (magari in misura minima) di impatto sulla norma interessata dall'abrogazione; tuttavia, se – come sembra asserire la Corte – l'atto abrogativo implica *inevitabilmente* l'introduzione di un *quid novi* nella norma stessa, appare sempre più problematico, a rigore, individuare una chiara distinzione fra "manipolatività ammissibile" e "manipolatività inammissibile"<sup>95</sup>.

Nel delicato settore della materia elettorale, tali "ondeggiamenti" del Giudice delle leggi rendono la strada che porta all'ammissibilità sempre più stretta e "tortuosa" da percorrere, principalmente in termini di certezza del diritto (costituzionale!). Si tratta a ben vedere di un risultato assai deludente, se solo si considera che l'istituto del *referendum* abrogativo costituisce, come è noto, uno dei pochi strumenti di democrazia diretta presenti nell'ordinamento italiano (ed è tra questi potenzialmente il più incisivo).

Non sfugge a chi scrive la circostanza per la quale il requisito giurisprudenziale dell'autoapplicabilità della normativa di risulta, oltre ad obbedire al principio di razionalità e coerenza dell'ordinamento, risponde anche all'imprescindibile esigenza di garanzia degli organi costituzionali, come ribadito dalla Corte in più occasioni. Tuttavia, taluni argomenti utilizzati dal Giudice delle Leggi per motivare alcune decisioni nel senso della inammissibilità suscitano più di una riflessione, specialmente rispetto alla concezione che la Corte stessa parrebbe nutrire in tema di *sovranità popolare* e, soprattutto, del *ruolo* dei cittadini-elettori nell'esercizio di quest'ultima (sia pure tenendo conto delle diverse sensibilità proprie dei vari componenti al suo interno avvicendatisi nel corso del tempo).

---

95 Alcuni autori, peraltro, hanno osservato che tale risultato sarebbe potenzialmente "pericoloso" per la medesima attività della Corte, la quale – in ipotesi investita di un giudizio di legittimità costituzionale nella materia *de qua* – si troverebbe non solo impedita a pronunciare sentenze caducatorie *tout court*, ma anche, a rigore, pronunce manipolative, essendo arduo immaginare la soddisfazione del principio delle "rime obbligate". La Corte avrebbe dunque «finito così – incautamente – per imporre un limite anche a se stessa» (così A. PUGIOTTO, *La Corte costituzionale lega le mani a se stessa (A proposito di paralisi di funzionamento, leggi elettorali e controllo di costituzionalità)*, in *Foro It.*, 1997, 3122).

Come si è visto, perlomeno a partire dalla sentenza n. 47/1991, per la Corte il principio della “evidenza del fine intrinseco all’atto abrogativo” implicherebbe, ai fini della ammissibilità di un quesito “elettorale”, che l’elettore sia posto in condizioni di effettuare una scelta *chiara e consapevole* ai fini di poter effettuare un atto di legiferazione “libero e sovrano”. In altri termini, la Corte si è costantemente – e condivisibilmente – preoccupata che i quesiti siano formulati in modo che *tutti* gli elettori, dalle diverse estrazioni sociali e dai vari gradi di istruzione, possano *consapevolmente* esprimere il proprio voto. Cionondimeno, la progressiva declinazione del principio della “evidenza del fine intrinseco all’atto abrogativo” in senso sempre più restrittivo in termini di accesso all’istituto referendario in materia elettorale pare evidenziare, in controtela, un atteggiamento in certo qual modo “paternalistico” della Consulta verso gli elettori, certamente poco compatibile con l’idea di cittadinanza politica “responsabile” e “consapevole” che emerge dal dettato costituzionale<sup>96</sup>.

Di contro, nella sentenza n. 1/2014 – avente ad oggetto, come è noto, non un giudizio di ammissibilità referendaria, bensì plurime questioni di legittimità costituzionale della L. n. 270/2005 e di cui si parlerà più diffusamente nel prossimo capitolo – la Consulta ha ritenuto ammissibile la questione sollevata dalla Cassazione in termini tali da legittimare, nella sostanza, una sorta di giudizio *diretto* di costituzionalità sulla disciplina elettorale. Prescindendo da quest’ultimo profilo<sup>97</sup>, la

96 Rispetto al quale si potrebbe individuare un riferimento costituzionale nel carattere “personale” del voto di cui all’art. 48 Cost., ove si attribuisse a tale aggettivazione una valenza analoga a quella che la migliore dottrina legge nella *personalità* della responsabilità penale *ex art. 27, c. 1, Cost.* È infatti noto che l’orientamento assolutamente prevalente – tanto dottrinale quanto giurisprudenziale – interpreta il principio della responsabilità penale *personale* non già – o non più – come mero divieto di responsabilità per fatto altrui, bensì anche – se non soprattutto – come principio di responsabilità *colpevole*, nel senso del divieto di responsabilità *oggettiva*, che richieda come minimo la sussistenza dell’elemento psicologico della *colpa*. Ovviamente, in questa sede non si intende attribuire un significato di “colpevolezza” nell’esercizio dell’elettorato attivo, bensì suggerire che il principio del voto *personale* possa esprimere – al di là del divieto di delegabilità del voto – anche e soprattutto un vincolo al Legislatore rispetto alla “chiarezza” del meccanismo elettorale.

97 Quest’ultimo aspetto, attenendo più propriamente a profili di giustizia costituzionale, esula dalla presente trattazione. Per una panoramica delle diverse opinioni dottrinali, precedenti e successive la sentenza n. 1/2014, sull’argomento, si rinvia a A. ANZON DEMMIG, *Un tentativo coraggioso ma improprio per far valere l’incostituzionalità della legge per le elezioni politiche (e per coprire una “zona franca” del giudizio di costituzionalità)*, in *Nomos*, 1, 2013; G. AZZARITI, *Lo spazio teorico e l’opportunità politica per un mutamento di giurisprudenza*, *ivi*; R. BORRELLO, *Due problemi contrapposti: ammissibilità e “zona franca”*, *ivi*; P. CARNEVALE, *La Cassazione all’attacco della legge elettorale. riflessioni a prima lettura alla luce di una recente ordinanza della Suprema Corte*, *ivi*; A. GIGLIOTTI, *Violata la “zona d’ombra”? la quaestio legitimatis della legge elettorale*, *ivi*; O. MASSARI, *Fiat ratio*,

pronuncia *de qua* appare particolarmente illuminante laddove essa, nel dichiarare l'incostituzionalità del modello di liste "bloccate" e "lunghe"<sup>98</sup> e prescrivendo la necessità della previsione di almeno un voto di preferenza, non ha escluso la auto-applicatività della disciplina risultante dalla declaratoria di parziale illegittimità, effettuando un evidente parallelismo con quegli "inconvenienti" che, nella sentenza n. 32/1993, lungi dall'incidere sull'operatività della disciplina medesima, «possono essere risolti mediante l'impiego degli ordinari criteri d'interpretazione».

Una simile conclusione non si dimostra tuttavia condivisibile: innanzitutto sotto il profilo logico, se solo si considera che l'introduzione del voto di preferenza *non* ha potuto non richiedere *necessariamente* l'intervento legislativo (come poi è stato, per la disciplina dell'elezione della Camera, ad opera della L. n. 52/2015)<sup>99</sup>. Soprattutto, però, se in tale occasione, ad opinione della Consulta, l'auto-applicabilità della disciplina elettorale non è risultata intaccata da un simile intervento demolitorio (che anzi andrebbe ricondotto alla stregua di un mero "inconveniente", superabile mediante l'uso appropriato dei criteri interpretativi), si dovrebbe allora ritenere che *anche* alcuni dei quesiti referendari, in passato dichiarati inammissibili a motivo del loro ritenuto effetto paralizzante sulla normativa di risulta, avrebbero potuto (o dovuto) superare il vaglio di ammissibilità.

Il risultato paradossale – e vagamente inquietante – conseguente alla rassegna giurisprudenziale qui rapidamente rievocata, appare riassumibile nella progressiva estensione del "margine di apprezzamento" della Corte costituzionale medesima, in

---

pereat porcellum *ivi*; F. LANCHESTER, *Non ci sono "zone franche" nello Stato di diritto costituzionale*, *ivi.*; M. SICLARI, *Osservazioni sulla questione di legittimità costituzionale della legge elettorale sollevata dalla Corte di Cassazione*, *ivi*. Cfr. inoltre A. ABBATIello, *La legge elettorale torna al vaglio della Corte costituzionale. considerazioni a margine dell'ordinanza di rimessione del Tribunale di Messina*, in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org), ultimo accesso: 20 settembre 2016; G. D'AMICO, *Il sindacato di costituzionalità della normativa elettorale dopo la sent. n. 1 del 2014*, in [www.quadernicostituzionali.it](http://www.quadernicostituzionali.it); F. GABRIELE, *Molto rumore per nulla? La «zona franca» elettorale colpita ma non affondata (anzi ...). Riflessioni sulla sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014*, in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org). Ultimo accesso: 10 dicembre 2014; E. GROSSO, *Riformare la legge elettorale per via giudiziaria? un'indebita richiesta di 'supplenza' alla corte costituzionale, di fronte all'ennesima disfatta della politica*, in *RivistaAIC*, 25 ottobre 2013; F. MARONE, *Appunti su Corte costituzionale giudice a quo e giudizio di ammissibilità del referendum*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 23 ottobre 2013; M. LUCIANI, *La garanzia aristocratica della democrazia (a proposito della sent. Corte cost. n. 1 del 2014)*, in *Lo Stato*, 2014, f. 2, 190; F. SORRENTINO, *La legge elettorale di fronte alla Corte costituzionale*, in [www.confronticostituzionali.eu](http://www.confronticostituzionali.eu), 30 ottobre 2013; S. STAIANO, *Per un nuovo sistema elettorale: la legge della Corte, la legge del Parlamento, la legge dei partiti*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 14 gennaio 2015.

98 Si veda *amplius* il capitolo successivo.

99 Così, *ex multis*, M. LUCIANI, *Bis in idem: la nuova sentenza della corte costituzionale sulla legge elettorale politica*, in [www.rivistaAIC.it](http://www.rivistaAIC.it), 1, 2017, 7.



un contesto delicatissimo per la definizione dell'equilibrio dei poteri, a fronte della progressiva erosione – ad opera dello stesso Giudice delle Leggi – della possibilità di intervento *diretto* degli elettori nell'ambito medesimo attraverso l'istituto referendario. In tal modo dando vita a quello che potrebbe essere definito “paternalismo costituzionale”, nei confronti di quel “*popolo sotto tutela*”, pure lucidamente intravisto da autorevole dottrina in tempi non sospetti<sup>100</sup>.

#### ***4.4. L'effetto vincolante dell'abrogazione referendaria nei confronti del Legislatore successivo.***

Il secondo profilo problematico, rappresentato dagli effetti dell'abrogazione referendaria sulla discrezionalità del Legislatore successivo in materia elettorale, emerge chiaramente dalle vicende successive al *referendum* della “svolta maggioritaria” del 1993.

A seguito di quest'ultima (che, come è stato osservato, provocò il più significativo rivolgimento della disciplina elettorale dai tempi della Legge Acerbo<sup>101</sup>), le forze politiche presenti in Parlamento – per lungo tempo divise sull'indirizzo da imprimere alla riforma elettorale – si trovarono sostanzialmente concordi nel consolidare, attraverso l'approvazione delle citate Leggi 276 e 277 del 1993<sup>102</sup>, le direttrici tracciate dal voto referendario<sup>103</sup>. Tale risultato fu anche influenzato dalla spinta, proveniente da molte direzioni, volta a dare la più fedele e completa attuazione di quanto l'elettorato aveva, con il proprio voto – per usare l'espressione dell'allora Presidente della Repubblica, Scalfaro – “dettato” al Legislatore. Quest'ultimo passaggio assume un particolare rilievo ai nostri fini, poiché con esso il Capo dello Stato non è parso concepire meramente «un obbligo di coerenza e di opportunità politica, bensì un vero e proprio obbligo *giuridico* di un seguito parlamentare con-

100 G. SILVESTRI, *Il popolo sotto tutela: garanzia formale e criterio di ragionevolezza nella conformazione giurisprudenziale del diritto al referendum*, cit., 236 ss.

101 Cfr. A. PIZZORUSSO, *I nuovi sistemi elettorali per la Camera dei Deputati e per il Senato della Repubblica*, cit., 130.

102 Cfr. il precedente capitolo, par. 3.3.

103 La formazione del Governo Ciampi nel 1993 fu essenzialmente diretta a favorire il Parlamento nella sua opera di riscrittura della disciplina elettorale e, per la prima volta nella storia repubblicana, di fatto, l'Esecutivo mantenne una condotta “non neutrale” rispetto a tale obiettivo (segnatamente ad opera dell'allora Ministro per le Riforme elettorali, Leopoldo Elia), in quanto tese ad “indirizzare” i lavori delle Camere ai fini della rapida realizzazione di siffatta riforma. In proposito, *amplius*, F. BONINI, *Storia costituzionale della Repubblica*, cit., 128; F. PIZZETTI, *Sistema dei partiti e sistemi elettorali nella “lunga transizione”*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1995, 48-49 e 52 ss.; G. RIZZONI, *Parlamento e Governo nella formazione delle nuove leggi elettorali italiane*, in *Il parlamento nella transizione* (a cura di S. TRAVERSA – A. CASU), Milano, 1998, 47.

forme alla pronuncia popolare»<sup>104</sup>.

Considerando l'esperienza del 1991-1993, appare tuttavia abbastanza chiaro che il Legislatore si sia considerato dotato di un'ampia libertà di movimento<sup>105</sup>, come pare in primo luogo evidente dall'esame dei lavori parlamentari, che rende l'idea di un dibattito caratterizzato dalla proposizione di modelli piuttosto differenziati fra di loro<sup>106</sup>. Che il Parlamento non si sia ritenuto strettamente vincolato alla volontà referendaria risulta in secondo luogo confermato da più profili emergenti dalle discipline *de quibus*: innanzitutto dalla previsione, per la Camera – e a differenza del Senato – di un voto anche *fisicamente* disgiunto su *due* schede, di cui l'una espressamente dedicata alla “quota proporzionale”; quindi dall'abbandono della preferenza (unica), che pure era stata “consacrata” dal *referendum* del 1991<sup>107</sup>. L'introduzione della soglia di sbarramento *non poté* di certo considerarsi ricavabile

---

104 Così, in senso critico, M. LUCIANI, *Il referendum abrogativo*, cit., 688. Per una posizione favorevole all'indirizzo presidenziale cfr. per tutti, in dottrina, P. CARNEVALE, *Qualche considerazione sparsa in tema di abrogazione “innovativa” e manipolazione referendaria e di rapporti fra referendum elettorali e legislazione parlamentare*, in *Elettori legislatori? Il problema dell'ammissibilità del quesito referendario elettorale* (a cura di R. BIN), Torino, 1999, 82 ss. Ad ogni modo, in tale temperie l'argomento della “dettatura” può avere conosciuto alcuni abusi, principalmente rispetto alla scelta del turno unico, su cui, per il vero, il corpo elettorale non si era pronunciato.

105 Naturalmente, non è da dimenticare che, rispetto alla coeva riforma delle leggi elettorali di Comuni e Province, di cui alla L. 81/1993 (per approfondirne l'*iter* di approvazione, qui impossibile da riferire, cfr. G. RIZZONI, *Parlamento e Governo nella formazione delle nuove leggi elettorali italiane*, cit., 38-45), la disciplina elettorale nazionale «era astretta, direbbero i politologi, da un preciso vincolo “sistemico”: essa non poteva infatti modificare l'impianto della forma di governo e doveva quindi inevitabilmente calarvisi dentro, certo potendo incidere sulla sua meccanica ma all'interno di limiti non superabili». Di modo che «il simultaneo abbinamento di interventi nei confronti della forma di governo e del sistema elettorale non era in questo caso praticabile» (A. DI GIOVINE – S. SICARDI, *Rappresentatività e governabilità: il dilemma delle macchine che fanno parlare il popolo*, cit., 131. Cfr. C. FUSARO, *I limiti della legislazione elettorale vigente*, cit., 22).

106 Oltre al gruppo di partiti favorevoli alla conservazione, più o meno “pura” del sistema proporzionale, infatti, «in parlamento c'erano tre raggruppamenti principali: i sostenitori del maggioritario secco, i sostenitori del sistema a membro aggiunto, e il Pds che appoggiava il doppio turno» (S. WERNER - D. GAMBETTA, *La retorica della riforma*, cit., 69-70. Cfr. pure A. DI GIOVINE – S. SICARDI, *Rappresentatività e governabilità: il dilemma delle macchine che fanno parlare il popolo*, in *Riv. Dir. Cost.*, 1998, 112 ss, ora in *Scritti in onore di Elio Casetta*, Napoli, 2001, 132-133).

107 Non solo: la presenza di *due* schede – unitamente al maggior numero di seggi in palio – avrebbe favorito, per l'elezione della Camera dei Deputati, la formazione di aggregazioni partitiche, nella “quota maggioritaria”, di natura ancor più fragile di quelle registrate per il Senato della Repubblica (cfr. C. FUSARO, *Le regole della transizione*, cit., 89).

dalla normativa di risulta.

La questione relativa al grado di aderenza della riforma legislativa al “detta-to” referendario ha ricevuto un significativo rilievo. Alcuni Autori hanno da un lato ritenuto, ad esempio, che «la feroce mediazione partitico-parlamentare non ha saputo far altro che partorire un “ibrido mostruoso Minotauro”»<sup>108</sup>, mediante il quale, anziché preservare il principio della “politicalità” della rappresentanza evitando gli «effetti disgregativi della proporzionale», si sarebbe invece «indebolita la rappresentanza *politica*, temperando il principio maggioritario con una correzione “proporzionale” di modesta portata»<sup>109</sup>. Di contro, la coincidenza sostanziale fra la normativa di risulta per l’elezione del Senato derivante dalla vittoria dei “sì” e le “linee portanti” dei nuovi impianti legislativi, ha condotto altra dottrina a giudicare il “*Mattarellum*” pienamente coincidente con l’espressione dell’orientamento (grandemente) prevalente nel corpo elettorale e che l’unico aspetto “innovativo” sia stato rappresentato dalla sua “duplicazione” per la disciplina dell’altra Camera<sup>110</sup>.

Per quanto qui interessa, tale controversia sconta, a ben vedere, i caratteri – e i limiti – dell’istituto del *referendum* abrogativo, perché investe il significato stesso del concetto di “volontà referendaria”.

Si tratta, com’è facile comprendere, di un proposito che, in questa sede, non è possibile assolvere; nondimeno, la “essenza” dello strumento di cui all’art. 75 Cost., ovverosia il carattere eminentemente “negativo” della sua finalità ablativa (pur tenendo a mente l’insegnamento crisafulliano relativo alla ineliminabile componente “attiva” insita nell’atto abrogativo), pare comunque fornire qualche indicazione in proposito. Si potrebbe in effetti ritenere che ciò verso cui il Legislatore dovrebbe sentirsi *effettivamente* vincolato, rispetto al risultato di una determinata consultazione referendaria, consista non tanto in ciò che “il popolo *ha voluto*”, quanto in quello che “il popolo *non ha più voluto*”, ovverosia i precetti desumibili – anche attraverso l’interpretazione sistematica e “diacronica” – delle disposizioni che il *referendum* ha inteso espungere dall’ordinamento<sup>111</sup>. Tale assunto appare confortato dalla recente giurisprudenza costituzionale la quale, a partire dalla nota sentenza 20 luglio 2012, n. 199, avrebbe delineato un generale divieto di ripristino di norma abrogata, per via referendaria<sup>112</sup>. Ed invero, proprio in materia elettorale, nella già

108 A. DI GIOVINE – A. MASTROPAOLO, *Verso la “Seconda Repubblica”. Un abbozzo di dissenting opinion*, cit., 145. Cfr. G. SARTORI, *Come sbagliare le riforme*, cit., 41.

109 M. LUCIANI, *Riforme elettorali e disegno costituzionale*, cit., 122

110 Così, ad esempio, A. PIZZORUSSO, *I nuovi sistemi elettorali per la Camera dei Deputati e per il Senato della Repubblica*, cit., 125-127; G. RIZZONI, *Parlamento e Governo nella formazione delle nuove leggi elettorali italiane*, cit., 47. Sulle differenze sussistenti fra le due discipline elettorali, C. FUSARO, *Le regole della transizione*, cit., 86-89.

111 In tal senso si veda ancora M. LUCIANI, *Il referendum abrogativo*, 689-690.

112 Cfr. [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it). Per approfondire i contenuti di quest’ultima pronuncia, si rinvia a: M. DELLA MORTE, *Abrogazione referendaria e vincoli al legislatore nella*

considerata sentenza n. 32/1993, la Consulta aveva anticipato tale orientamento, osservando che il Legislatore avrebbe potuto correggere, modificare o integrare la normativa di risulta «[n]ei limiti del divieto di formale o sostanziale ripristino della normativa abrogata dalla volontà popolare», nel senso di una chiara preclusione ad un intervento normativo diretto al “ripristino” del sistema proporzionale *tout court*<sup>113</sup> e quantomeno in tempi ravvicinati.

Se, dunque, la presenza di un limite “negativo” pare presentare profili di una certa solidità, non altrettanto sembrerebbe potersi affermare per ciò che riguarda la sussistenza di un limite “positivo” in capo al Legislatore, nel senso che quest’ultimo sia (temporaneamente) tenuto a conservare l’impianto “dettato” dalla normativa di risulta, salvo limitarsi ad intervenire per ovviare agli eventuali “inconvenienti”, onde garantire la funzionalità dell’organo. Anzi: immaginare un simile limite parrebbe persino apparire *inopportuno*.

Si consideri nuovamente la vicenda del 1993. Com’è noto, gli scopi della riforma elettorale avrebbero dovuto sostanzialmente comportare la declinazione del principio maggioritario sotto quattro direttrici principali: “personalizzazione” nella selezione dei candidati; alternanza fra due “poli” principali, composti da coalizioni espressamente costituite *prima* del voto ed entrambe potenzialmente in grado di conseguire la vittoria; formazione di chiare maggioranze parlamentari<sup>114</sup>; realizzazione della stabilità dell’esecutivo<sup>115</sup>. Così da consentire «finalmente [...] all’elettore italiano di fare quello che gli elettori delle democrazie occidentali fa[ceva]no già da tempo, e cioè di scegliere i propri governanti; quindi designare il governo votando per la sua maggioranza parlamentare, sulla base di un programma elettorale, che è poi destinato a divenire l’attività di indirizzo politico per la durata della legislatura»<sup>116</sup>. Se ciò è vero, non vi è dubbio che – al di là del formante politico-partitico – di per sé già l’*impianto* delle Leggi 276 e 277 del 1993 assolse solo in parte la codesta finalità. Si deve d’altra parte tenere in considerazione il fatto che, nella vicenda del 1993, lo “effetto maggioritario” della normativa di risulta non si era riverberato sulla totalità dei seggi del Senato, bensì solamente su tre quarti di essi,

---

*sentenza 199 del 2012*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 26 settembre 2012; A. LUCARELLI, *La sentenza della Corte costituzionale n. 199/2012 e la questione dell’inapplicabilità patto di stabilità interno alle s.p.a. in house ed alle aziende speciali*, ivi, 26 settembre 2012. Cfr., però, M. LUCIANI, *Il referendum abrogativo*, cit., 662-663.

113 In questo senso, cfr. A. DI GIOVINE – S. SICARDI, *Rappresentatività e governabilità: il dilemma delle macchine che fanno parlare il popolo*, cit., 2001, 132 ss.

114 Sugli effetti che le Leggi del ’93 produssero nel concetto di “coalizione” nel sistema politico italiano, A. MANZELLA, *Il Parlamento*, cit., 34; N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare*, Milano, 1991, 340-342; O. MASSARI, *Italia, democrazia maggioritaria?*, Genova, 1995, 38 ss.

115 S. WERNER – D. GAMBETTA, *La retorica della riforma*, cit., 26.

116 T.E. FROSINI, *Nuova legge elettorale e vecchio sistema politico?*, cit., 49.

in conseguenza del già ricordato “storico” mancato aggiornamento del numero dei collegi uninominali inizialmente indicato dalla L. n. 29/1948 rispetto al progressivo aumento del numero dei seggi complessivi della Senato<sup>117</sup>. Il *referendum* del 1993 non poté comportare la trasformazione *integrale* del sistema elettorale del Senato in senso maggioritario, poiché la legge oggetto di tale quesito e la conformazione strutturale dell’istituto di cui all’art. 75 Cost. lo impedirono.

La questione si pone, a ben vedere, in assonanza con la problematiche poc’anzi esaminate relative alla determinazione del “fine intrinseco” dell’atto abrogativo e del rilievo della volontà referendaria. I promotori del *referendum* “Segni”, non poterono, in effetti, “fare di più”, in termini di “conversione” del sistema dall’iniziale impostazione proporzionale al maggioritario, sebbene apparisse piuttosto chiaro come la loro finalità ultima consistesse nell’affermazione di un sistema maggioritario *integrale*<sup>118</sup>. Lungi dal voler esprimere un’impronta di aderenza all’esito referendario, l’operato del Legislatore della riforma elettorale del 1993 parrebbe realisticamente spiegarsi come il tentativo delle forze politiche parlamentari che l’approvarono – le medesime contro le quali, paradossalmente, il referendum era stato sostanzialmente rivolto<sup>119</sup> – di “agganciarsi”<sup>120</sup> a quel particolare connotato “misto”, che la normativa elettorale

117 Occorre ricordare che, originariamente, gli artt. 56 e 57 Cost. prevedevano un numero *variabile* nella composizione rispettivamente della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica. La prima di tali disposizioni, infatti, introduceva al primo comma un criterio di attribuzione di seggi «*in ragione di un deputato per ottantamila abitanti o per frazione superiore a quarantamila*». La seconda, invece, prevedeva al comma secondo che «*[a] ciascuna Regione è attribuito un senatore per duecentomila abitanti o per frazione superiore a centomila*». Di modo che la quantificazione complessiva dei seggi di ciascuna Camera, per ciascun momento elettorale, avrebbe dovuto dipendere dai dati rilevati dall’ultimo censimento nazionale. Purtuttavia, come accennato poc’anzi per il Senato, «il numero dei collegi uninominali è rimasto fissato in 240, così come stabilito nel d.p.R. 6 febbraio 1948, n. 30 e 28 febbraio 1948, n. 21 [...]» (T. MARTINES, *Art. 56-58*, cit., 103).

118 Tale intento parrebbe essere del resto ben espresso dal fatto che tutti i quesiti referendari presentati sino al 2000 ebbero ad oggetto l’abrogazione di quelle disposizioni delle Leggi nn. 276 e 277 del 1993 che prevedevano la “quota proporzionale”. In particolare, è significativo ricordare come il “portabandiera” della stagione referendaria del ’93, M. Segni, fu anche tra i promotori dei due *referendum* del 1999 e del 2000, i quali tendevano a perseguire proprio tale scopo.

119 A livello politico, salvo il caso della Lega Nord, il nuovo sistema elettorale era stato sin dall’inizio caldeggiato da quei partiti che avevano retto sino a quel momento le sorti dell’Italia (DC, PSI, PSDI...), mentre i principali oppositori furono i partiti che, in varia misura, avevano sostenuto i *referendum*, specialmente il PDS. Cfr. S. WERNER – D. GAMBETTA, *La retorica della riforma*, cit., 53.

120 Così V. MESSERINI, *I sistemi elettorali in Italia tra formule, principi, riforme di sistema e riformette*, in *Temi e questioni di attualità costituzionale* (a cura di S. PANIZZA - R. ROMBOLI), Padova, 2009, 205.

di risulta aveva prodotto, per conservare una (sia pur minoritaria, ma non trascurabile) componente proporzionale. Paradossalmente, però, in quella occasione la stretta adesione alla normativa di risulta da parte del Legislatore ha (o avrebbe) *frustrato* la volontà referendaria: ed invero, proprio in tale occasione certa dottrina riconobbe che il “*diktat*” derivante dalla consultazione del 1993 non avrebbe dovuto essere preso “alla lettera”, «come se un sistema per tre quarti maggioritario all’inglese e per un quarto proporzionale fosse la soluzione effettivamente voluta dalla maggioranza degli elettori e come tale giuridicamente dovuta, anziché l’unica risultante possibile della manipolazione referendaria, che avrebbe reso legittime diverse alternative»<sup>121</sup>. Al contrario, il Legislatore avrebbe ricevuto una mera “direttiva”, ovverosia quella di ridisciplinare il sistema elettorale secondo connotati di tipo maggioritario.

Al di là del giudizio *politico* e *politologico*, di tale operazione, rimane perciò che, per i connotati e le aporie insite nello strumento referendario medesimo, la riforma del 1993 difficilmente potrebbe essere considerata quale vero e proprio “tradimento” della volontà referendaria<sup>122</sup>.

Più in generale, sotto il profilo strettamente *giuridico*, il giudizio legittimità di una riforma elettorale conseguente ad un *referendum* abrogativo appare, rispetto a quest’ultimo, configurabile esclusivamente rispetto al profilo del divieto di ripristino della normativa espunta. Non a caso, proprio nel 1993, la Consulta ribadì quanto aveva già osservato nella sentenza n. 29/1987, ritenendo il ricorso allo strumento referendario in materia elettorale uno «strumento insufficiente, in quanto idoneo a produrre un mero effetto *ablatorio sine ratione*».

## **5. Il problema dell’ammissibilità della decretazione d’urgenza in materia elettorale.**

### ***5.1. Profili critici della teoria che individua nella “riserva di assemblea” un limite efficace alla proliferazione della decretazione d’urgenza in materia elettorale.***

Un ultimo aspetto problematico inerente al rapporto tra fonti costituzionali e materia elettorale riguarda il problema dell’utilizzabilità in tale contesto dello strumento della decretazione d’urgenza. Siffatta questione si inserisce nel più generale problema della proliferazione dei decreti-legge<sup>123</sup> che tuttavia, nel settore che qui

121 M. VOLPI, *Riforma elettorale e rappresentanza*, in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it), 10 settembre 2012, 3-4.

122 Cfr. M. VOLPI, *Introduzione*, cit. 9.

123 Cfr., in proposito, G. GROTTANELLI DE’ SANTI, *Uso e abuso del decreto-legge*, in *Dir. e Società*, 1978, 241 ss. e F. CAZZOLA - M. MORISI, *L’alluvione dei decreti*, Milano, 1981. Cfr.,

occupa. assume una particolare delicatezza.

Tale rapporto problematico è stato ben evidenziato nel corso della nota vicenda della emanazione del decreto-legge n. 29 del 2010, meglio conosciuto come decreto legge “salva liste”, il cui scopo dichiarato era stato, com'è noto, quello di «consentire il corretto svolgimento delle consultazioni elettorali per il rinnovo degli organi delle Regioni a statuto ordinario fissate per il 28 e 29 marzo 2010»<sup>124</sup>.

Esula dal tema del presente lavoro l'esame degli aspetti più strettamente inerenti ai contenuti di tale provvedimento, concernenti per un verso la natura effettivamente interpretativa delle sue disposizioni<sup>125</sup> e per altro verso la latitudine della competenza dello Stato ad intervenire su di una materia che il “nuovo” art. 122, comma 1 Cost. ha ridisegnato in termini di potestà concorrente<sup>126</sup>. Preme invece qui

---

*ex multis*, A. CELOTTO, *L'abuso del decreto-legge*, Padova, 1997; ID., voce “Decreto legge”, *postilla di aggiornamento*, in *Enc. Giur. Treccani*, Roma, 2001, Vol. X, 1; G. GUZZETTA, voce “Decreto-Legge”, in *Diz. Dir. Pub.*, Milano, 2006, vol. III, 1743 ss. e R. PERNA, *Tempi della decisione ed abuso della decretazione d'urgenza*, in *Quad. cost.*, 2010, 1, 59 ss.

124 Per una ricostruzione della vicenda *de qua*, si rinvia a A. CELOTTO, *Un pasticcio risolto con un pasticcio: dubbi in margine al decreto-legge n. 29 del 2010*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it). Ultimo accesso: 10 maggio 2010; L. D'ANGELO, *Contraddizioni nella sentenza sulla “lista Formigoni”?* (nota a TAR Lombardia, sentenza 9 marzo 2010, n. 560), in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 13 marzo 2010; M. G. RODOMONTE – A. STERPA, *Le elezioni nella Regione Lazio: un complesso mosaico di norme, giudizi e scelte politiche*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 31 marzo 2010.

125 Per approfondire tale aspetto, cfr., *ex multis*, A. RUGGERI, *L'irragionevole decreto “salva-liste” e la ragion di Stato, ovvero sia il problematico “bilanciamento” tra il primato della politica e il primato della Costituzione*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 12 marzo 2010; A. CELOTTO, *Un pasticcio risolto con un pasticcio: dubbi in margine al decreto-legge n. 29 del 2010*, cit.; M. VILLONE, *Il decreto-truffa*, in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it), 6 marzo 2010; G. FERRARA, *Il decreto salva-liste e l'abuso di potere normativo*, *ivi*, 8 marzo 2010. Cfr. gli interventi di A. ANZON DEMMIG, M. CALAMO SPECCHIA, M. CARLI, A. CERRI, O. CHESSA, A. D'ANDREA, G. DE VERGOTTINI, G. FERRARA, C. FUSARO, S. MANGIAMELI, B.G. MATTARELLA, V. ONIDA, A. PACE, A. PIZZORUSSO, A. ROCCELLA, A. VIGNERI e S. STAIANO, *Sulla legittimità costituzionale del decreto-legge 5 marzo 2010 in materia di presentazione delle liste dei candidati alla elezioni regionali*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it); R. CHIEPPA, *Inopportunità e dubbi di correttezza sull'utilizzo della decretazione di urgenza incidente sul procedimento elettorale in corso*, in *Giur. Cost.*, 2010, 1197 ss.; E. LEHNER, *La Corte costituzionale e il decreto «salva-liste»*, *ivi*, 1201 ss.

126 Sul carattere della potestà legislativa espressa da tale disposizione costituzionale gli Autori, per il vero, non concordano. Per un esame dei diversi orientamenti si rinvia, oltre alla dottrina indicata nella nota precedente, a C. FUSARO, *Le forme di governo regionali*, in *Elezione diretta del Presidente della Giunta Regionale e autonomia statutaria delle Regioni* (a cura di M. CARLI - C. FUSARO), in *Commentario alla Costituzione* (a cura di G. BRANCA – A. PIZZORUSSO), *L. cost. 22 novembre 1999, n. 1, Supplemento*, Bologna, 2002, 102; M.

sottolineare come l'adozione di quel testo abbia innegabilmente rappresentato un ulteriore "salto di qualità" nell'ambito dell'ormai endemico e già avvertito abuso della decretazione d'urgenza, segnatamente per l'intensissimo "stress" a cui è stata sottoposta la figura del Capo dello Stato<sup>127</sup>. Il problema si è successivamente riproposto, sebbene solo virtualmente, quando l'allora Presidente del Consiglio, Mario Monti, constatando la situazione di stallo esistente fra i maggiori partiti presenti in Parlamento nell'addivenire ad una riforma concordata, ritenne "tecnicamente possibile" – sebbene non opportuna – la presentazione da parte del Governo di un decreto-legge per superare l'*impasse*<sup>128</sup>.

Tali episodi prima richiamati rappresentano, peraltro, solamente le vicende più eclatanti di quel progressivo e recente fenomeno di "reazione" presidenziale al "disinvolto" ricorso, da parte dell'Esecutivo – e dell'allora maggioranza parlamentare – allo strumento della decretazione d'urgenza<sup>129</sup>. Codesti momenti hanno in

---

OLIVETTI, *Nuovi statuti e forma di governo delle regioni – Verso le Costituzioni regionali?*, Bologna, 2002, 481; B. CARAVITA, *Lineamenti di diritto costituzionale federale e regionale*, Torino, 2006, 132 ss.; M. COSULICH, *Il sistema elettorale del Consiglio regionale tra fonti statali e fonti regionali*, cit.; J. LUTHER, *La ricerca della giustizia elettorale: «dramma» piemontese per legislatori, amministratori, giudici, scienziati e coro, in tre atti*, in *Rass. Parl.*, 2011, 649 ss.; E. STRADELLA, *La "materia elettorale regionale"*, in *Le fonti del diritto nei nuovi Statuti regionali* (a cura di E. Rossi), Padova, 2007, 142 ss.; G. TARLI BARBIERI, *La materia elettorale fra Stato e Regioni*, in *Riforme istituzionali e rappresentanza politica nelle Regioni italiane* (a cura di A. CHIARAMONTE – G. TARLI BARBIERI) Bologna, 2007, 46 ss.; M. RAVERAIRA, *I principi fondamentali della materia elettorale regionale: quali vincoli per le Regioni?*, in *Le leggi elettorali regionali – problematiche ed approfondimenti*, Napoli, (a cura di M. Raveraira) 2011, 5 ss.

127 Per una ricognizione sui presupposti per l'emanazione del decreto-legge, si rinvia per tutti, nella vasta letteratura sull'argomento, a C. ESPOSITO, voce "Decreto Legge", in *Enc. Dir.*, cit., vol. XI, 1962, 834-835; G. F. CIAURRO, voce "Decreto legge", in *Enc. Giur. Treccani*, vol. X, Roma, 1988, 6 ss.; L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, 1996, 241 ss.; ID., voce "Decreto-Legge", in *Noviss. Dig. It.*, Torino, vol. V, 1957, 285; G. GUZZETTA, voce "Decreto-Legge", cit., 1747 ss.; F. SORRENTINO – G. CAPORALI, voce "Legge (atti con forza di)", in *Dig. Disc. Pub.*, vol. V, Torino, 1994, 109.

128 Monti: "Ritardo sulla legge elettorale Possibile un decreto del Governo", in *www.lastampa.it*, 6 novembre 2012. Per un commento sul punto, cfr. R. BIN, *Può una legge elettorale essere adottata con un decreto-legge? Trastullandosi con il colpo di Stato*, in *www.federalismi.it*, 18 novembre 2012; F. G. PIZZETTI, *Può una legge elettorale essere adottata con un decreto-legge? Il Governo tecnico fra emergenza economico-finanziaria e crisi politica*, 12 novembre 2012.

129 Più recentemente, si devono ricordare le censure mosse dal Capo dello Stato il 22 febbraio 2011 nel corso dell'*iter* di conversione del d.l. 29 dicembre 2010, n. 225, c.d. "milleproroghe" (cfr. P. CARNEVALE – D. CHINNI, *C'è posta per tre. Prime osservazioni a margine della lettera del Presidente Napolitano inviata ai Presidenti delle Camere ed al Presidente*



sostanza riproposto – portandolo al calor bianco – il problema della definizione dell'effettiva estensione del «territorio» che il nostro ordinamento costituzionale consentirebbe di percorrere al potere di decretazione d'urgenza, correlativamente all'effettivo ruolo destinato al Presidente della Repubblica nel concorrere a precisarne i “confini contestati”<sup>130</sup>.

In questa sede ci si limiterà ad ogni modo di (tentare di) verificare la presenza di limiti all'uso del decreto-legge<sup>131</sup> nella materia elettorale complessivamente in-

---

*del Consiglio in ordine alla conversione del c.d. decreto milleproroghe*, in *www.associazioneanalideicostituzionalisti.it*, 2011, 2).

130 Cfr., in proposito, V. ONIDA, *Il controllo del Presidente della Repubblica sulla costituzionalità dei decreti-legge*, in *www.astrid-online.it*, 9 febbraio 2009, 2; Q. CAMERLENGO, *Il Presidente della Repubblica e l'attività normativa del Governo*, in *Quad. Cost.*, 2010, 1, 53 ss. Particolarmente significativa si è rivelata la pratica del controllo “a valle”, mediante la formula del rinvio ex art. 74 Cost. di una legge di conversione di un decreto-legge e la conseguente decadenza di quest'ultimo. Il primo precedente risale al rinvio della legge approvata in via definitiva dalla Camera dei Deputati in data 26 marzo 2002, che aveva convertito, con modificazioni, il decreto legge 25 gennaio 2002, n. 4, recante “*disposizioni urgenti finalizzate a superare lo stato di crisi per il settore zootecnico, per la pesca e per l'agricoltura*” (cfr. G. D'AMICO, *Gli argini della Costituzione ed il “vulcano” della politica. Brevi considerazioni a riguardo del rinvio presidenziale della legge di conversione del decreto-legge 25 gennaio 2002, n. 4 e del suo seguito governativo*, in *www.forumcostituzionale.it*, 14 maggio 2002; N. MACCABIANI, *La mancata conversione di un decreto-legge per rinvio presidenziale*, *ivi*, 8 aprile 2002).

131 A titolo di mera ricognizione, va detto che, sotto il profilo generale dell'istituto, fra i commentatori non risulta pacifica neppure l'effettiva riconduzione del decreto-legge tra le fonti del diritto “legittime”. Basandosi sulla struttura “in negativo” del testo dell'art. 77 Cost., infatti, un certo orientamento lo ha considerato alla stregua di una “usurpazione” del potere legislativo, effettuata dal Governo nei confronti del Parlamento (cfr. C. ESPOSITO, voce “*Decreto Legge*”, cit., 832 ss., per il quale l'eventuale successiva legge di conversione sarebbe paragonabile al *bill of indemnity* che il Parlamento britannico rilascia al Governo a titolo di sanatoria dell'“abuso” da quest'ultimo così effettuato). Altri, in posizione più sfumata, evidenziano l'impossibilità di una piena assimilazione di tali provvedimenti alle leggi formali quanto a valore e forza di legge: (L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, cit., 238 ss. Più recentemente, L. CARLASSARE, *La “riserva di legge” come limite alla decretazione d'urgenza*, in *Scritti in memoria di Livio Paladin*, vol. I, Napoli, 2004, 446 ss.; G. GUZZETTA – F.S. MARINI, *Diritto pubblico italiano ed europeo*, Torino, 2004. In posizione almeno parzialmente difforme, però, A. CELOTTO – E. DI BENEDETTO, *Art. 77*, in *Commentario alla Costituzione* (a cura di R. BIFULCO – A. CELOTTO – M. OLIVETTI), vol. II, Torino, 2006, 1523 ss.; E. LEHNER, *La decretazione d'urgenza in materia elettorale*, in *I mutamenti nella forma di governo tra modificazioni tacite e progetti di riforma* (a cura di M. SICLARI), Roma, 2008, 106, nota 7). Partendo da tali premesse, si è fatta discendere la preclusione dell'uso di tale strumento per tutte le materie coperte da riserva di legge, perlomeno di tipo assoluto (L. CARLASSARE, *La “riserva di legge” come limite alla decretazione d'urgenza*, cit., 434 e 438.). La dottrina maggioritaria, tuttavia,

tesa, *ulteriori* rispetto a quelli rappresentati dai requisiti di carattere generale di cui all'art. 77, c. 2 Cost.

Invero, l'abortita riforma costituzionale del 2016 aveva "tagliato" il nodo gordiano in proposito. Il comma 4 del "nuovo" art. 77 Cost., infatti, aveva espressamente stabilito il divieto, in capo al Governo, di adottare decreti-legge, fra l'altro, nelle «materie indicate nell'art. 72, [nuovo] quinto comma, con esclusione, per la materia elettorale, della disciplina dell'organizzazione del procedimento elettorale e dello svolgimento delle elezioni». L'esito negativo del referendum confermativo celebratosi il 4 dicembre 2016 ha tuttavia revocato nel nulla detta – oggettivamente apprezzabile – disposizione. Ci si deve pertanto a questo punto domandare se, a Costituzione invariata, sia possibile effettuare un "recupero" in via interpretativa di un simile risultato.

Si deve in prima battuta osservare come non risulti suadente quella tesi dottrinale che ritiene di individuare nel principio della cd. "riserva di assemblea", di cui al citato art. 72, c. 4, Cost., un limite implicito alla decretazione d'urgenza (anche) in materia elettorale. Tale orientamento considera la norma *de qua* spia della ritenuta inidoneità del decreto-legge a disciplinare tale settore del diritto da parte del Costituente, essendo approvato da un organo non direttamente rappresentativo ed in ogni caso espressione della sola maggioranza parlamentare, con un procedimento caratterizzato dall'assenza di pubblicità<sup>132</sup>.

Secondo siffatto orientamento, il richiamo operato dall'art. 15, L. 400/1988 a questa disposizione costituzionale, per indicare gli ambiti interdetti alla decretazione d'urgenza, non ne rappresenterebbe perciò che la "naturale" attuazione<sup>133</sup>. Altra

---

non pare condividere tale assunto e preferisce sostanzialmente legittimare l'uso della decretazione d'urgenza a tutti i campi d'intervento della legge ordinaria, escluse le materie "coperte" dalla riserva di legge formale. (G.F. CIAURRO, voce "Decreto legge", cit., 4; R. GUASTINI, voce "Legge (riserva di)", in *Dig. Disc. Pub.*, vol. IX, cit., 173. Cfr. G. ZAGREBELSKY, *Manuale di Diritto Costituzionale*, Torino, 1990, 291-292). Per una generale ricostruzione dei diversi orientamenti dottrinali e della posizione assunta dalla Corte costituzionale in proposito, cfr. F. SORRENTINO – G. CAPORALI, voce "Legge (atti con forza di)", cit., 115 ss.; A. RAUTI, *La giurisprudenza costituzionale in tema di decreti-legge ed i suoi problematici riflessi sulla forma di governo*, in *La ridefinizione della forma di governo attraverso la giurisprudenza costituzionale*, (a cura di A. RUGGERI) in *Collana «Cinquanta anni della Corte costituzionale della Repubblica italiana»*, Napoli, 2006, 38 ss.

132 Per approfondire i caratteri di questa disposizione costituzionale, si veda, per tutti, P. PASSAGLIA, *Art. 72*, in *Commentario alla Costituzione*, (a cura di R. BIFULCO – A. CELOTTO – M. OLIVETTI), vol. II, cit., spec. 1396 ss. Acuta dottrina ha tuttavia osservato che il richiamo alle "materie" di cui all'art. 72, c. 4 Cost. andrebbe riferito alla sola endiadi della "materia costituzionale ed elettorale", dal momento che «da un punto di vista letterale [...] le altre ipotesi [...] non si riferiscono a materie, ma a specifici tipi di legge di per sé inidonei ad incidere in qualunque materia» (F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto*, cit., 160).

133 Cfr. G. GROTANELLI DE' SANTI, *Uso e abuso del decreto-legge*, cit., 254; L. PALADIN,

– e più condivisibile – dottrina, però, oggi come in passato, ha ribadito l'inidoneità delle disposizioni della L. 400/88 ad esplicitare un implicito divieto di matrice costituzionale<sup>134</sup>. In particolare, si è posto l'accento sul fatto che la riserva di legge formale e la riserva di assemblea siano due istituti completamente differenti, le cui *rationes* non possano essere confuse<sup>135</sup>.

In effetti, a ben vedere, anche utilizzando i consueti canoni interpretativi, riesce piuttosto arduo desumere, da una disposizione esclusivamente attinente al procedimento di formazione delle leggi, un limite all'esercizio della decretazione d'urgenza. Non lo si parrebbe poter desumere dall'argomento logico-letterale<sup>136</sup>,

---

voce “Decreto-Legge”, cit., 288-289; P. PASSAGLIA, *Art. 72*, cit., 1397; Più articolata risulta la posizione di quell'indirizzo che distingue, nel contenuto dell'art. 15 L. 400/1988, obblighi e divieti “esecutivi” della Costituzione (in quanto implicitamente ma indiscutibilmente discendenti dall'art. 77 Cost.) da quelli definiti “complementari” o “integrativi” al testo costituzionale (e non sindacabili dalla Consulta). In questi ultimi rientrerebbe il riferimento alle materie indicate nell'art. 72, c. 4 Cost. (A. PACE, *I ridotti limiti della potestà normativa del Governo nella Legge n. 400 del 1988*, in *Giur. Cost.*, 1988, 1489-1491). Recentemente, cfr. R. BIN, *Può una legge elettorale essere adottata con un decreto-legge? Trastullandosi con il colpo di Stato*, cit., 1; G.G. FERRARA, *Il decreto salva-liste e l'abuso di potere normativo*, cit., 1; N. LUPO, *La legge elettorale come “legge in senso formale” nel sistema delle fonti*, in *Giur. It.*, 2013, 6, 1462. S. PRISCO, *Decretazione d'urgenza su una procedura elettorale già aperta, sovranità popolare e Costituzione italiana*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), 4. 134 L. CARLASSARE, *La “riserva di legge” come limite alla decretazione d'urgenza*, cit., 458; G. F. CIAURRO, voce “Decreto legge”, cit., 8 (benché ritenga correttamente desumibile dall'art. 72, c. 4 Cost. tale limite legislativo); G. ZAGREBELSKY, *Manuale di Diritto Costituzionale*, cit., 292 (il quale evidenzia come riconoscere alla disposizione in oggetto una valenza limitativa delle attribuzioni costituzionalmente previste in capo al Governo getterebbe sulla medesima più di un dubbio di legittimità costituzionale); A. RUGGERI, *Fonti, norme, criteri ordinatori. Lezioni*, Torino, 2009, 170 ss.

135 R. GUASTINI, “*Legge (riserva di)*”, cit., 173.

136 In effetti, il significato complessivo dell'intero art. 72 Cost. risulterebbe alquanto chiaro già mediante l'uso di questo canone ermeneutico e parrebbe riassumersi “solamente” nel precetto per cui, accanto alla previsione di una via ordinaria nella quale i disegni di legge debbano essere discussi ed approvati *prima* da una apposita commissione, *quindi* dall'Aula (comma primo), sono contemplati procedimenti per così dire “deflattivi”, i quali possono costituire una mera previsione di procedure abbreviate ancora all'interno dell'*iter* “ordinario” (comma secondo), oppure possono comportare una totale esclusione del passaggio al *plenum* (la commissione in sede deliberante di cui al terzo comma). Entrambe siffatte categorie di procedimenti *lato sensu* “abbreviati” risultano tuttavia impercorribili su proposte concernenti alcune materie, indicate al comma quarto. Cfr. G. ZAGREBELSKY, *Manuale di Diritto Costituzionale*, cit., 292. Secondo altri Autori, tuttavia, il limite di cui al quarto comma non si applicherebbe alle procedure abbreviate vere e proprie di cui al comma secondo, ma esclusivamente alla sola “sede” deliberante (P. PASSAGLIA, *Art. 72*, cit., 1396-1397).

né da quello teleologico (soggettivo)<sup>137</sup>. Neppure attraverso il criterio sistematico pare lecito desumere tale limite: in primo luogo, perché è da sottolineare come le altre materie indicate nella disposizione costituzionale sfuggano allo strumento in oggetto grazie al ben più solido “scudo” rappresentato, per l’appunto, dalla riserva di legge formale<sup>138</sup>, la quale, com’è pacifico, è configurata per ciascuna di esse da altre e specifiche disposizioni costituzionali<sup>139</sup>. Ora, la Costituzione annovera diverse disposizioni che trattano, più o meno diffusamente, del momento elettorale: se il Costituente avesse voluto prevedere una tale “copertura” l’avrebbe inserita in una di tali sedi. In secondo luogo, se avesse voluto inserire limiti *ratione materiae* all’uso della decretazione d’urgenza, è probabile che il Costituente lo avrebbe fatto nell’articolo che lo disciplina, ovvero l’art. 77, ma in tale disposizione – pure alquanto minuziosa nella definizione “procedurale” dell’istituto – non se ne rinviene alcuna traccia<sup>140</sup>.

Qualche dubbio sovviene anche in ordine al rilievo concernente il grado di pubblicità presente nella procedura di adozione del decreto-legge ed al mancato apporto delle minoranze. Se ciò è indubbiamente vero in sede di Consiglio dei Ministri, ove il decreto è adottato, non si deve però dimenticare che tali profili vengono re-

---

137 Fermo restando che l’*intenzione* del legislatore (costituente, in questo caso) è generalmente intesa «non come volontà del soggetto che ha posto in essere la disposizione ma come “*scopo immanente*” a quest’ultima, quale ricostruito dall’interprete [...] Tale scopo si può trarre anche per indizi, *anche* riferendosi storicamente ai lavori preparatori, ma avendo ben presente che gli autori materiali della disposizione possono votare la stessa dando una interpretazione non coincidente con quella di altri componenti il collegio deliberante» (A. BARBERA, *Appunti per una discussione sul ripristino di disposizioni abrogate*, cit.), non risulta tuttavia che i Costituenti, all’atto di elaborare il quarto comma, intendessero esprimere con esso limitazioni in tal senso. Cfr. il resoconto stenografico della seduta pomeridiana dell’Assemblea costituente del 16 ottobre 1947, 1291 ss.

138 Per ciò che attiene il diverso aspetto della “materia costituzionale”, è noto che la Consulta, a partire dalla sentenza 12 dicembre 1963, n. 168 (in *Giur. Cost.*, 1963, 1644) ha interpretato tale locuzione in senso restrittivo, riferendola alle sole leggi formalmente costituzionali, approvate col procedimento di cui all’art. 138 Cost. Tale interpretazione apparirebbe, ad opinione di un certo orientamento, l’unica idonea a legittimare la preclusione nell’uso del decreto-legge in tale ambito, in quanto siffatto provvedimento, come tutte le fonti primarie, non può incidere sulle fonti costituzionali (P. PASSAGLIA, *Art. 72*, cit., 1397-1398; F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto*, cit., 167-168; G. ZAGREBELSKY, *Manuale di Diritto Costituzionale*, cit., 292). Dunque, anche in questo caso, il divieto espresso *per relationem* dall’art. 15 L. 400/88 non sarebbe dotato di forza propria, ma riecheggerebbe semplicemente il generale presidio della riserva di legge costituzionale altrove rinvenibile.

139 Si veda, per tutti, R. GUASTINI, “*Legge (riserva di)*”, cit., 173, alla nota 59.

140 Così C. FUSARO, *Sulla legittimità costituzionale del decreto-legge 5 marzo 2010 in materia di presentazione delle liste dei candidati alle elezioni regionali*, in *www.astrid-online.it*. Ultimo accesso: 10 aprile 2010.

cuperati in sede di conversione parlamentare, la quale, come é noto, avviene attraverso la procedura “normale” descritta dal primo comma dell’art. 72 Cost. Appare allora innegabile che il momento parlamentare ci sia e (come la stessa vicenda della mancata conversione del citato provvedimento dimostra) sia anzi determinante per la sopravvivenza delle disposizioni contenute in un decreto-legge<sup>141</sup>.

In conclusione, poiché «[l’] esperienza costituzionale non deve concepirsi come il regno dell’improvvisazione e dell’arbitrio, ma come sottoposta a regole fisse, relativamente immutabili»<sup>142</sup>, la tesi discussa nelle pagine che precedono non può essere condivisa. Essa, infatti, pur volendo raggiungere un “fine” apprezzabile, utilizza (o meglio, rischia di forzare) “mezzi” (i criteri interpretativi) in modo assai poco “giustificabile”, dando al contempo il destro a possibili effetti controproducenti<sup>143</sup>.

---

141 Di «controllo esaustivo del parlamento, sia pure a posteriori» in riferimento al decreto-legge scrive, ad esempio, A. CERRI, *Sulla legittimità costituzionale del decreto-legge 5 marzo 2010 in materia di presentazione delle liste dei candidati alle elezioni regionali*, in *www.astrid-online.it*, 2010. Neppure dirimente, infine, si dimostrerebbe il richiamo effettuato da certa dottrina alla sentenza 10 maggio 1995, n. 161 della Corte costituzionale (in *Giur. Cost.*, 1995, 1346) per individuare una diretta conferma della tesi della sussistenza del vincolo ex art. 72, c. 4, Cost. In tale decisione, «la Corte dice testualmente che “il divieto - desunto dall’art. 72, quarto comma, della Costituzione e richiamato dall’art. 15, secondo comma, lettera b), della legge 13 agosto 1988, n. 400 - relativo alla materia elettorale” non opera perché “il decreto in questione ha inteso porre una disciplina che non viene a toccare né il voto né il procedimento referendario in senso proprio, ma le modalità della campagna referendaria”. Dunque, la Corte costituzionale sembra esprimere un’idea molto chiara: l’*hard core* del sistema elettorale è sottratto alla decretazione d’urgenza dalla costituzione stessa, non solo dalla legge 400» (R. BIN, *Può una legge elettorale essere adottata con un decreto-legge? Trastullandosi con il colpo di Stato*, cit., 2). Intanto, in tale pronuncia, la Corte esprime – e solo a contrario – un assunto che non motiva, né delinea in termini compiuti. Secondariamente, anche ammettendo tale conclusione, essa non sarebbe esente da critiche. L’art. 72, c. 4 Cost. considera la materia elettorale *tout court* intesa: perché, se tale divieto risulta così adamantino, la Consulta lo avrebbe fatto valere solamente per il “nucleo duro” della materia elettorale medesima? Non avrebbe essa in tal modo operato una *deminutio* ingiustificabile di un principio di tutela dei diritti politici del cittadino e delle opposizioni parlamentari?

142 G. GUARINO, *Lo scioglimento anticipato del Senato*, in *Foro It.*, IV, 1953, 90.

143 Si pensi alle disposizioni dell’art. 6, c. 3, d.l. 28 aprile 2009, n. 39 (convertito con modificazioni, con L. 24 giugno 2009, n. 77), le quali avevano previsto – a seguito del grave terremoto avvenuto il 6-7 aprile nella Provincia dell’Aquila – il rinvio delle elezioni provinciali e comunali che si sarebbero ivi svolte di lì a poco. Anche se ad ispirare tali norme sono state, naturalmente, esigenze di tutela della incolumità e sicurezza pubblica, nondimeno esse hanno riguardato, inequivocabilmente, la materia elettorale. Aderendo alla tesi della riserva di assemblea, anche un simile provvedimento sarebbe stato inammissibile, a meno di ammettere deroghe dovute – ancora una volta – alla “necessità” di provvedere in un sì grave contesto. Ma, fatalmente, questa ricostruzione produrrebbe catastrofici riverberi sulle altre materie coperte da riserva di legge formale di cui all’art. 72, c. 4, Cost. L’equiparazione ad

**5.2. Elementi a fondamento di una consuetudine intesa ad individuare un discrimine fra decreti-legge in materia elettorale “ammissibili” (se funzionali a favorire la piena esplicazione dei diritti costituzionali in varia misura direttamente connessi col momento elettorale) ed “inammissibili” (se volti a legittimare la forzatura delle procedure elettorali).**

Quanto concluso nel precedente paragrafo non deve tuttavia necessariamente condurre a riconoscere la totale discrezionalità del Governo nell’uso dello strumento della decretazione d’urgenza – sussistendone i presupposti – nella materia *de qua*, atteso che la particolare delicatezza di quest’ultima «sconsiglia evidentemente un intervento governativo nella forma del decreto-legge che potrebbe, in determinate circostanze (ad es. a Camere sciolte e nell’imminenza di una consultazione elettorale politica), assumere i caratteri del colpo di Stato»<sup>144</sup>. Occorre infatti ancora sondare la possibilità che esistano criteri di rilievo costituzionale che consentano di distinguere fra provvedimenti d’urgenza “ammissibili” e provvedimenti “non ammissibili”.

Un punto di partenza potrebbe allora essere rappresentato, nel quadro della giurisprudenza costituzionale, dalla sentenza n. 171 del 2007. Essa – al di là della nota riaffermazione di quanto stabilito nella sentenza 29 del 1995<sup>145</sup>, a proposito della “giustiziabilità” dei decreti-legge nell’ipotesi di “evidente mancanza” dei presupposti della straordinarietà del caso di necessità e d’urgenza – si dimostra infatti significativa anche laddove si legge che, anche se «nella disciplina costituzionale che regola l’emanazione di norme primarie [...] viene in primo piano il rapporto tra gli organi [...] non si può trascurare di rilevare che la suddetta disciplina è anche funzionale alla tutela dei diritti e caratterizza la configurazione del sistema costituzionale nel suo complesso»<sup>146</sup>. Ed invero, quest’ultima affermazione è stata letta in dottrina come il seme per lo sviluppo di una particolare linea evolutiva nel complessivo assetto delle fonti, il quale «potrebbe derivare dalla valorizzazione del suo intimo collegamento con la tutela dei diritti costituzionalmente garantiti e, in

---

esse della materia elettorale dovrebbe infatti consentire, a rigore, l’applicazione anche nei loro confronti di siffatte “deroghe” in casi di assoluta necessità. Ma ciò porterebbe ad esiti certamente da rigettare: sarebbe infatti giustificabile, ad esempio, sussistendo un presunto “stato di emergenza”, un decreto-legge che attribuisse al Governo una delega legislativa o che stabilisse la sospensione di alcune disposizioni costituzionali? Si intuisce facilmente verso quale direzione condurrebbe questa china...

144 F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto*, cit., 168; R. BIN, *Può una legge elettorale essere adottata con un decreto-legge? Trastullandosi con il colpo di Stato*, cit., 1.

145 Corte cost., sent. 27 gennaio 1995, n. 29, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it).

146 Corte cost., sent. 23 maggio 2007, n. 171, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it). Cfr. Corte cost., sent., 10 maggio 1995, n. 161, *ivi*.

particolare, con la tutela dei diritti politici»<sup>147</sup>.

Nel contesto che qui occupa, da tali considerazioni si potrebbe allora trarre una prima indicazione, di carattere generalissimo, per la quale il discrimine fondamentale fra decreti-legge aventi cittadinanza nell'ordinamento e decreti-legge passibili di – se così si può dire – “respingimento alla frontiera” potrebbe individuarsi nella idoneità del singolo provvedimento a favorire la piena esplicazione dei diritti costituzionali in varia misura direttamente connessi col momento elettorale oppure, all'inverso, nel tentativo di incidere – più o meno surrettiziamente – sull'esito finale della consultazione medesima.

Un conto sarebbe, ad esempio, l'ipotesi di un provvedimento d'urgenza che rinviasse la data delle elezioni per favorire la partecipazione del più ampio numero di frazioni dell'elettorato, oppure per riunire in un'unica data più appuntamenti elettorali con scadenze ravvicinate, ad esempio ai fini di contenimento della spesa pubblica. Altro sarebbe, invece, il caso di un decreto-legge che contenesse profili di evidente *favor* verso determinate forze politiche (in particolare di governo) che più in generale, incidendo su aspetti significativi della disciplina, vulnerasse il principio della “parità delle *chances*” o sanasse gravi illegittimità delle procedure elettorali: dando insomma luogo a vere e proprie forzature a competizione in corso.

Specialmente nel contesto in esame, tuttavia, individuare delle “regole oggettive”, *sempre* valide e finalizzate a tracciare un discrimine netto fra provvedimenti “accettabili” (volutamente utilizzando questo termine generico) e provvedimenti “inaccettabili” risulta assai complesso. Non solo, in generale, si deve ricordare che ci si trova in un ambito pervaso da un elevatissimo tasso di “politicalità” e che, pertanto, almeno potenzialmente (come l'esempio del d.l. “salva liste” ha dimostrato), risulta essere “ad alta tensione”. Di conseguenza, andrebbe pertanto da sé che le valutazioni di ciascun gruppo parlamentare in ordine alla conversione di *qualsiasi* provvedimento d'urgenza possano essere prettamente (se non esclusivamente) motivate da considerazioni “di schieramento” all'atto del voto, dato che il voto medesimo, favorevole o contrario, può essere pur sempre interpretato quale un atto di adesione (o quantomeno di non ostilità) all'indirizzo seguito dall'Esecutivo in un determinato tema.

D'altro canto, può anche darsi la diversa ipotesi, meno legata a logiche utilitaristiche, per cui, a seconda delle circostanze politiche del momento in cui sia adottato un determinato decreto legge in materia elettorale, ciò che in altro contesto può essere percepito come “tecnico”, *in quel determinato momento storico* venga considerato – magari non a torto - come un *vulnus*/vantaggio di alcune parti politiche nei confronti di altre: si pensi proprio alla diversa connotazione che potrebbe assumere, in un determinato momento, la decisione di accorpate più appuntamenti elettorali in una sola data.

Nondimeno, qualche indicazione diretta a delineare un primo nucleo casistico

147 E. LEHNER, *La decretazione d'urgenza in materia elettorale*, cit., 162.

di provvedimenti (in)ammissibili sembrerebbe provenire dall'esame della prassi concernente le conversioni dei decreti-legge nella materia *de qua*<sup>148</sup>.

Dalla nascita della Repubblica ad oggi, si contano svariati decreti-legge che hanno inciso, più o meno profondamente, nell'ordito della disciplina elettorale a qualsiasi livello<sup>149</sup>. Focalizzando l'attenzione sul periodo successivo all'entrata in vigore della L. n. 400/1988 (e specialmente dalla fase immediatamente precedente la "svolta maggioritaria" che il nostro sistema politico ha conosciuto a partire dagli anni 1992-1994), si enumera complessivamente – per quanto consta – una quarantina di decreti-legge emanati in argomento. Stornando da tale insieme i provvedimenti compresi in "catene di reiterazione" e quelli decaduti, se ne annoverano ventiquattro convertiti in legge. Fra queste ultime, venti sono state approvate dalle Camere con voto sostanzialmente unanime. Quest'ultimo dato è altamente significativo, perché indica che i provvedimenti convertiti sono stati caratterizzati da elementi complessivamente ritenuti, dalla globalità delle forze parlamentari, come reciprocamente "innocui".

Siffatta "impressione" è sostanzialmente confermata dai contenuti dei provvedimenti in questione, che hanno riguardato aspetti di carattere "tecnico" e dunque politicamente "neutro"<sup>150</sup>; oppure sono consistiti in interventi rivolti a fronteggiare contesti di gravi emergenze nazionali a tutela dell'incolumità pubblica<sup>151</sup>; oppure, ancora, perché erano informati ad una logica "includente", tesa cioè a favorire l'esercizio del diritto di voto, in un'ottica di "bilanciamento" con altri valori costitu-

148 Sul valore attribuibile alla prassi, cfr., per tutti, L. CARLASSARE, *La "riserva di legge" come limite alla decretazione d'urgenza*, cit., 429; R. BIN, *Può una legge elettorale essere adottata con un decreto-legge? Trastullandosi con il colpo di Stato*, cit., 2.

149 Per una rassegna complessiva dei provvedimenti d'urgenza emanati in tale contesto cfr., per tutti, E. LEHNER, *La decretazione d'urgenza in materia elettorale*, cit., 106 ss.

150 Cfr. L. 20 marzo 2006 n. 121 (*Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 8 marzo 2006, n. 75, recante modificazioni alla composizione grafica delle schede per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica*); la L. 6 luglio 2001 n. 271 (*Conversione in legge del decreto-legge 10 maggio 2001, n. 166, recante disposizioni urgenti in materia di operazioni di scrutinio conseguenti allo svolgimento contemporaneo delle elezioni politiche e delle elezioni provinciali, comunali e circoscrizionali*); la L. 13 luglio 1999 n. 225 (*Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 13 maggio 1999, n. 131, recante disposizioni urgenti in materia elettorale*); la L. 8 luglio 1998 n. 216 (*Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 15 maggio 1998, n. 151, recante disposizioni urgenti riguardanti agevolazioni tariffarie e postali per le consultazioni elettorali relative agli anni 1997 e 1998*) e la L. 8 luglio 1996 n. 369 (*Conversione in legge del decreto-legge 17 maggio 1996, n. 275, recante modalità per l'erogazione di una anticipazione sui contributi per il rimborso delle spese elettorali per le elezioni del Senato della Repubblica del 21 aprile 1996*).

151 Cfr. L. 20 novembre 2009 n. 165 (*Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 18 settembre 2009, n. 131, recante ulteriore rinvio delle consultazioni elettorali amministrative nella provincia di L'Aquila*).



zionalmente rilevanti, quali il *favor* nei confronti di minoranze linguistiche<sup>152</sup> o di cittadini residenti all'estero<sup>153</sup>, la garanzia dell'accesso al voto per i cittadini gravemente infermi<sup>154</sup>, oppure la tutela della segretezza del voto<sup>155</sup>. All'interno di codesto insieme sembrerebbe inserirsi, da ultima, la L. 31 dicembre 2012, n. 232, con la quale è stato convertito in legge, con modificazioni, il D.L. 18 dicembre 2012, n. 223<sup>156</sup>, diretto a favorire la presentazione delle liste e delle candidature alle elezioni anticipate del febbraio 2013<sup>157</sup>.

Solamente in altri quattro altri casi, invece, si riscontra, nel momento della conversione, una condivisione assai inferiore, che sostanzialmente è parsa riferirsi alla sola maggioranza politica. Si tratta della L. 19 febbraio 1992, n. 163<sup>158</sup>; della L. 24

---

152 Cfr. L. 8 luglio 1996 n. 368 (*Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 10 maggio 1996, n. 257, recante disposizioni urgenti sulle modalità di espressione del voto per le elezioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica*).

153 L. 27 febbraio 2008 n. 30 (*Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 15 febbraio 2008, n. 24, recante disposizioni urgenti per lo svolgimento delle elezioni politiche ed amministrative nell'anno 2008*);

154 Cfr. L. 7 maggio 2009 n. 46 (*Modifiche all'articolo 1 del decreto-legge 3 gennaio 2006, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 gennaio 2006, n. 22, in materia di ammissione al voto domiciliare di elettori affetti da infermità che ne rendano impossibile l'allontanamento dall'abitazione*); L. 5 febbraio 2003 n. 17 (*Nuove norme per l'esercizio del diritto di voto da parte degli elettori affetti da gravi infermità*);

155 Cfr. L. 30 maggio 2008 n. 96 (*Conversione in legge del decreto-legge 1° aprile 2008, n. 49, recante misure urgenti volte ad assicurare la segretezza della espressione del voto nelle consultazioni elettorali e referendarie*);

156 Recante "*Disposizioni urgenti per lo svolgimento delle elezioni politiche nell'anno 2013*".

157 In particolare, l'art. 1, c. 1, prevedeva inizialmente la riduzione alla metà del numero delle sottoscrizioni per la presentazione delle liste e dei candidati. In sede di conversione, la riduzione è stata fissata ad un quarto.

158 "*Conversione in legge del decreto legge 15 gennaio 1992, n. 10 recante rinvio delle elezioni dei consigli comunali già fissate per il 15 marzo 1992*", approvata alla Camera con 276 voti favorevoli, 139 contrari ed 1 astenuto. Si noti che dai resoconti stenografici *cartacei* degli Atti del Senato della Repubblica non è spesso possibile risalire ai correlativi dati numerici riguardanti i voti favorevoli, quelli contrari e le astensioni. Se alla Camera il voto finale avviene infatti sempre in modo palese e ne viene dato il computo numerico immediato (art. 49, c. 1-quater del r.C), al Senato vige invece la prassi del voto "per alzata di mano", presumendo l'esistenza del numero legale dei presenti (art. 113 r. S.). La definitiva approvazione viene quindi sancita con la mera comunicazione ufficiale del Presidente dell'Aula. L'indicazione dei risultati delle votazioni al Senato fornita per i successivi provvedimenti indicati nella nota immediatamente di seguito, è stata tratta dal sito [www.senato.it](http://www.senato.it), il quale riporta tali dati, però, solamente a partire dalla XIII Legislatura.

novembre 2003, n. 336<sup>159</sup>; della L. 27 gennaio 2006, n. 22<sup>160</sup> ed, infine, della L. 25 marzo 2009, n. 26<sup>161</sup>.

In ciascuna di queste vicende, si evidenzia più marcatamente, dall'analisi dell'*iter* di conversione di ciascuno di essi, il richiamo all'inopportunità nel ricorso allo strumento del decreto-legge, proprio in relazione alla situazione di assenza di ampia condivisione tra le forze politiche che ha caratterizzato l'adozione puntuale dei provvedimenti *de quibus*, percepiti (se non proprio alla stregua di "leggi di lotta" volte a sopraffare i diritti delle opposizioni, quantomeno) quali strumenti tesi a favorire i partiti di maggioranza nelle imminenti competizioni elettorali, e a rendere meno trasparenti le procedure di conteggio dei voti.

Per ciò che riguarda la conversione del d.l. n. 10/1992, dall'esame dei lavori parlamentari si riscontra la "pura e semplice" obiezione, espressa anche da taluni esponenti della maggioranza favorevole alla conversione del provvedimento,

---

159 "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 2 ottobre 2003, n. 272, recante differimento dei termini relativi alle elezioni per il rinnovo dei Comitati degli italiani all'estero", approvata dalla Camera con 246 voti favorevoli, 198 contrari, 6 astenuti e definitivamente dal Senato con 139 voti favorevoli, 89 contrari e nessun astenuto. Tale esempio rappresenta un caso del tutto particolare ed a ben vedere solo parzialmente coincidente con il contesto sinora considerato (ma ciononostante meritevole di considerazione), nel quale invece era stato disposto il rinvio delle elezioni per il rinnovo dei Comitati degli Italiani all'estero.

160 "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 3 gennaio 2006, n. 1, recante disposizioni urgenti per l'esercizio domiciliare del voto per taluni elettori, per la rilevazione informatizzata dello scrutinio e per l'ammissione ai seggi di osservatori OSCE, in occasione delle prossime elezioni politiche", approvata dal Senato – su soli 150 votanti – con 146 favorevoli, 0 contrari e 4 astenuti e definitivamente dalla Camera con 207 voti favorevoli, 110 contrari e 0 astenuti. Oltre a consentire il voto domiciliare per gli elettori in dipendenza vitale da apparecchiature elettromedicali (art. 1) e a prevedere l'ammissione degli osservatori OSCE ai seggi elettorali (art.3), il provvedimento convertito si era soprattutto distinto per la previsione di una "rilevazione informatizzata dello scrutinio delle elezioni politiche del 2006", in quota non superiore al 25% delle sezioni nazionali (art. 2). Sui cui caratteri di "criticità" in relazione alla tutela delle aspettative di genuinità delle consultazioni elettorali in oggetto mediante l'utilizzo di detto sistema, qui impossibili da riproporre succintamente, si rinvia a E. LEHNER, *La decretazione d'urgenza in materia elettorale*, cit., 150 ss.

161 "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 27 gennaio 2009, n. 3, recante disposizioni urgenti per lo svolgimento nell'anno 2009 delle consultazioni elettorali e referendarie", approvata dalla Camera con 251 voti favorevoli, 216 contrari, 24 astenuti e definitivamente dal Senato – su soli 231 votanti – con 225 favorevoli, 2 contrari e 4 astenuti. Nel provvedimento convertito, era stato previsto non soltanto l'accorpamento – per quel solo anno – delle elezioni europee con il primo turno delle consultazioni amministrative (art. 1), ma ha anche disciplinato le modalità di voto i cittadini italiani che si fossero trovati all'estero "per motivi di servizio o missioni internazionali", anche in caso di celebrazione di referendum popolari (artt. 2 e 3).

all'uso del provvedimento d'urgenza per spostare la data delle elezioni, in quanto pratica percepita come non congrua rispetto all'oggetto trattato<sup>162</sup>. Nel successivo caso della conversione del d.l. n. 272/2003, il “fattore scatenante” si deve invece rinvenire nella contrarietà dimostrata da alcuni gruppi parlamentari a posticipare con decreto le elezioni dei Comitati degli Italiani all'Estero, stante la denunciata precedente “inerzia” dell'Esecutivo nel porre in essere le condizioni per approntarle nella scadenza prefissata e che avrebbero comportato una crescente sfiducia proprio da parte dei destinatari della disciplina *de qua*<sup>163</sup>.

Per quanto riguarda la vicenda della conversione in legge del d.l. n. 1/2006, è da dire che il principale motivo di opposizione riguardò alcune disposizioni relative sia alla raccolta delle firme dei sottoscrittori delle liste, sia alla definizione delle spese elettorali, che furono ritenute “discriminatorie” rispetto ai differenti gruppi e che furono aggiunte, a ben vedere, solo in sede di conversione<sup>164</sup>. Soprattutto, anche in questo caso assume rilievo il richiamo, da parte dei gruppi contrari alla sua conversione, alla (mancata) “larga condivisione” parlamentare nella definizione di regole e procedure elettorali ed il fatto che «non si è avuta la capacità, neppure in questa circostanza, di affrontare in modo equilibrato, equanime ed egualitario, sulla base di una concezione liberale, la questione dell'eguaglianza di posizioni ai “blocchi di partenza” di una competizione elettorale»<sup>165</sup>.

Particolarmente interessante l'ultimo caso, quello del d.l. n. 3/2009, per la denunciata scelta, contenuta nel provvedimento “incriminato”, di accorpare le consultazioni europee ed amministrative il 6-7 giugno del 2009, ma di non fare altrettanto con i *referendum* in allora previsti<sup>166</sup>, né per quella data, né per quella successiva data del 21-22 giugno (prevista per i ballottaggi), ma di individuare, per la loro celebrazione, una terza data *ad hoc*, quella del 14 giugno. Ciò al fine di conseguire – secondo l'opinione dei gruppi contrari – due obiettivi ritenuti “scorretti”, ovvero

162 Cfr. le dichiarazioni di voto dell'On. F. FRANCHI, *Atti della Camera dei Deputati, Resoconto stenografico della seduta del 12 febbraio 1992*, 95146, laddove si augura, fra l'altro, che tale evento non costituisse un precedente.

163 Cfr. gli interventi dell'On V. SPINI (in *Atti della Camera dei Deputati, Resoconto stenografico della seduta del 14 ottobre 2003*, 73, in [www.camera.it](http://www.camera.it). Ultimo accesso: 10 gennaio 2016) e del Sen. R. MANZIONE (in *Atti del Senato della Repubblica, Resoconto stenografico della seduta del 14 novembre 2003*, in [www.senato.it](http://www.senato.it). Ultimo accesso: 10 gennaio 2016).

164 Cfr. gli interventi degli Onn. A. CABRAS e G. BRESSA (*Atti della Camera dei Deputati, Resoconto stenografico della seduta del 25 gennaio 2006*, 129-130, in [www.camera.it](http://www.camera.it). Ultimo accesso: 10 gennaio 2016).

165 Intervento dell'On. M. BOATO (*Atti della Camera dei Deputati, Resoconto stenografico della seduta del 25 gennaio 2006*, 130, in [www.camera.it](http://www.camera.it). Ultimo accesso: 10 gennaio 2016). Cfr. l'intervento dell'On. E. BOSELLI, (*ivi*, 106-107).

166 Si trattava dei tre *referendum* ritenuti ammissibili dalla Corte costituzionale con sentenze 16 gennaio 2008, nn. 15, 16 e 17, già citate nei paragrafi precedenti.

di “boicottare” sia la tornata referendaria, «per paura che l’*election day* fung[esse] da traino per il *referendum*»<sup>167</sup>, sia l’affluenza ai ballottaggi medesimi, collocati nel terzo fine settimana “elettorale” consecutivo. Con tale decisione, in altre parole, si sarebbe perpetrata «una frode nei confronti [...] degli elettori e dei contribuenti; [che avrebbe reso] più difficile l’esercizio di un diritto costituzionalmente garantito previsto e, al tempo stesso, aumenta[to] i costi per lo Stato [...]», pur essendo chiaro «che questo avv[enne] non per una qualche ragione legata all’equilibrio tra le forme di espressione della rappresentanza, ma per una semplice ragione di opportunità interna all’attuale [di allora, *n.d.a.*] maggioranza di Governo. Infatti, in particolare, un partito della maggioranza rit[enne] che non si d[ovesse] fare un *referendum*» sulla L. n. 270/2005<sup>168</sup>.

Come si vede, tali obiezioni fanno *proprio* leva sull’oggettivo dato della assai minore ampiezza della maggioranza che ha approvato la conversione in legge dei suddetti provvedimenti<sup>169</sup>.

Si potrebbe naturalmente immaginare, in astratto, l’ipotesi di una maggioranza parlamentare “ecumenica” tesa, per esempio, a convertire in legge un decreto volto ad escludere dal momento elettorale movimenti o partiti politici non presenti nelle Camere o ad intaccare il diritto alla partecipazione al voto di minoranze etniche o linguistiche. D’altro canto, potrebbe del pari benissimo concepirsi la conversione, ad opera della sola maggioranza politica (o di una risicata maggioranza “trasversa-

167 Intervento dell’On. D. FAVIA, *Atti della Camera dei Deputati. Resoconto stenografico della seduta del 16 marzo 2009*, 59, in [www.camera.it](http://www.camera.it). Ultimo accesso: 10 gennaio 2016.

168 Intervento dell’On. S. VASSALLO, *Atti della Camera dei Deputati. Resoconto stenografico della seduta del 16 marzo 2009*, 63, in [www.camera.it](http://www.camera.it). Ultimo accesso: 10 gennaio 2016

169 Utile, in questo senso, si dimostra anche l’esame dei dibattiti relativi a decreti-legge non convertiti. Nella vicenda del voto contrario alla conversione del d.l. 18 settembre 1992, n. 380, espresso dalla Camera dei Deputati nella seduta del 9 ottobre 1992, con 261 contrari, 45 favorevoli e nessun astenuto, risultano ad esempio assolutamente illuminanti le osservazioni espresse dal relatore del progetto all’Aula, On. M. BOATO, il quale affermò come, nell’esame del medesimo, la I Commissione Affari Costituzionali della Camera avesse «ritenuto inaccettabile che si procedesse [...] attraverso la decretazione d’urgenza; questa, del resto, è anche la posizione di gruppi che in sede di deliberazione [...] hanno, nonostante tutto, votato a favore [della conversione, *n.d.a.*]» (*Atti della Camera dei Deputati, Resoconto stenografico della seduta del 9 ottobre 1992*, 4295). Valgano inoltre le osservazioni – espresse in sede di approvazione della L. 5 aprile 1995, n. 102, sanante gli effetti del d.l. 29 marzo 1995, n. 90 – da parte del Senatore a vita G. ANDREOTTI (certamente non tacciabile di “inesperienza” della vita parlamentare): «non eludiamo quella che è una violazione che [...] a me sembra gravissima, cioè che con un decreto-legge si possa modificare la legge elettorale [...] questa è una delle poche regole che abbiamo e che finora non era mai stata intaccata [corsivo mio] [...] se si afferma il principio che con un decreto-legge si può modificare la legge elettorale, domani un Governo qualunque potrà creare le premesse di una dittatura modificando la legge elettorale» (*Atti del Senato, resoconto stenografico della seduta del 4 aprile 1995*, 42).

le”), di un provvedimento connotato da profili di carattere “inclusente”, nel senso prima accennato<sup>170</sup>. Ciononostante, l’esame empirico or ora proposto sembrerebbe quantomeno indicare una correlazione sostanzialmente *diretta* fra i provvedimenti (percepiti come) “neutri” in relazione all’esito del confronto politico-elettorale ed il formarsi di una “larga condivisione” – rasente l’unanimità o, in ogni caso, una quota di condivisione, per così dire, “qualificata” – in sede di conversione.

Quest’ultima conclusione sembrerebbe fornire, allora, un significativo criterio orientativo ai fini della definizione del “confine” fra decreti (in)ammissibili in argomento. In altri termini, il Capo dello Stato ben potrebbe in primo luogo rifiutare l’emanazione di un provvedimento d’urgenza<sup>171</sup> in materia elettorale adducendo a motivo l’assenza della “larga condivisione” *ex ante* rispetto al voto di conversione, intesa quale spia della natura (“neutra” o “distorsiva”, “inclusente” od “escludente”) del provvedimento stesso<sup>172</sup>.

Ma non basta: il progressivo consolidamento di codesta pratica potrebbe inoltre condurre, in futuro, alla formazione di una vera e propria consuetudine costituzionale<sup>173</sup>,

---

170 È bene inoltre sottolineare come, a volte, siffatti provvedimenti possano presentare una combinazione di entrambi gli elementi e la loro conversione in legge si possa spiegare con la volontà di conservare le disposizioni “buone”, a costo di vedere sopravvivere anche quelle “cattive”.

171 Secondo un’autorevole dottrina, il sostanziale silenzio della Costituzione riguardo alla procedura di emanazione comporterebbe una maggiore ampiezza del potere di controllo del Presidente della Repubblica rispetto alla diversa, ma simile, fase della promulgazione delle leggi. Ciò lo legittimerebbe «non solo [a] ritardare la formazione dell’atto normativo, presentando rilievi o suggerendo modifiche dell’atto del Governo, ma anche [ad] impedire la formazione dell’atto, rifiutando definitivamente l’emanazione», poiché «la responsabilità del Capo dello Stato, nella sua qualità di garante della costituzione, risulta più impegnata in sede di emanazione che in sede di promulgazione» (E. CHELI, *Deliberazione, emanazione, pubblicazione e esercizio della funzione legislativa delegata entro il termine della delega*, in *Giur. Cost.*, 1959, 1014). Cfr. P. BARILE, *I poteri del Presidente della Repubblica*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1958, 323-325; L. PALADIN, voce “Presidente della Repubblica”, in *Enc. Dir.*, Vol. XXXV, Milano, 1986, 215-218; F. PIZZORUSSO, *I controlli sul decreto legge in rapporto al problema della forma di governo*, in *Pol. Dir.*, 1981, 306-308. Cfr. però Q. CAMERLENGO, *Il Presidente della Repubblica e l’attività normativa del Governo*, cit., 54-55.

172 Che il Capo dello Stato si sia avvalso in altre occasioni delle prassi (dei suoi predecessori) per motivare i rinvii effettuati in precedenza è del resto assodato: cfr., per tutti, M. LUCIANI, *L’emanazione presidenziale dei decreti-legge (spunti a partire dal caso E.)*, in *Pol. Dir.*, 2009, 426 ss.

173 Com’è noto, le consuetudini costituzionali, ritenute dalla dottrina ammissibili sin dal periodo statutario (L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, cit., 399-400), ricalcano, nei loro elementi essenziali, i caratteri della consuetudine generalmente intesa, a partire dal fatto di appartenere a quella categoria di fonti del diritto classificabili come fatti normativi. Tale istituto, se da un lato risulta difficilmente riconducibile ad un fenomeno unitario, attesa la sua “assenza di grado” (C. ESPOSITO, voce “Consuetudine (diritto costituzionale)”, in

financo di genere “normativo”<sup>174</sup>, consistente in una sorta di requisito *ulteriore* rispetto a quelli di cui all’art. 77, c. 2, Cost., da rinvenirsi proprio in quella esigenza di “neutralità” (in cui, nella migliore delle ipotesi, verrebbero a confluire tanto il dato numerico, quanto il profilo contenutistico) del provvedimento, nel senso prima declinato<sup>175</sup>. Quest’ultimo sviluppo appare tutt’altro che “fantascientifico”, dal momento che, ancora in tempi recenti, si è riconosciuta la “inevitabile” incidenza della fonte consuetudinaria in campo costituzionale, atteso che «sarebbe troppo semplificante postulare che i rapporti fra gli organi costituzionali e la generalità dei soggetti politici di rilievo nazionale siano dominati da mutevoli e puntuali convenzioni, generate e rinnovate precisamente perché questi campi rimarrebbero estranei [...] alle vere e proprie regole giuridiche, permanenti e

---

*Enc. Dir.*, Vol. IX, Milano, 1961, 467-468), dall’altro lato – e proprio perciò – può differentemente caratterizzarsi a seconda del “grado” medesimo su cui insiste, onde per cui la consuetudine *costituzionale* «acquista un posto di preminente rilievo nella gerarchia delle fonti, perché, bene o male, si trova a concorrere con le fonti di carattere costituzionale» (F. MODUGNO, voce “*Fonti del diritto (Diritto costituzionale)*”, in *Enc. Giur. Treccani*, Vol. XVI, Roma, 1991, 14). Per un approfondimento dell’istituto generale della consuetudine, si rinvia per tutti, oltre agli autori già citati, a N. BOBBIO, *Consuetudine (teoria generale)*, in *Enc. Dir.*, Vol. IX, Milano, 1961, 426 ss.; G. ZAGREBELSKY, *Sulla consuetudine costituzionale nella teoria delle fonti del diritto*, Torino, 1970. Più recentemente, M. CAVINO, *Convenzioni e consuetudini costituzionali*, in *Dig. Disc. Pub.*, IV Agg., Torino, 2010, 45 ss.

174 La dottrina distingue fra consuetudini di tale genere, le quali «effettivamente introducono nell’ordinamento una norma non impressa nel testo della Costituzione», e consuetudini “interpretative”, che possono realizzarsi «quando tra i possibili significati impressi nel testo di una disposizione costituzionale prevalga il riconoscimento di uno ad opera della costante prassi applicativa degli organi costituzionali» (M. CAVINO, *Convenzioni e consuetudini costituzionali*, cit., 53-54, a cui si rinvia per ulteriore approfondimento).

175 Vale in proposito ricordare come, proprio all’indomani dell’approvazione della L. n. 400/88, fosse stato evidenziato che, ferma l’idoneità della sola «fonte formalmente costituzionale» a poter limitare una potestà normativa costituzionalmente attribuita, non apparirebbe «men vero che anche una legge ordinaria, pur non potendo porre limiti formali alla futura produzione di leggi ordinarie e di atti ad esse equiparati ben potrebbe costituire la base per l’introduzione di norme consuetudinarie idonee a stabilizzare diversamente [...] gli attuali rapporti intercorrenti tra Camere e Governo» (A. PACE, *I ridotti limiti della potestà normativa del Governo nella Legge n. 400 del 1988*, cit., 1482-1483). Il precetto di cui all’art. 15, L. 400/88, “introiettato” dalla prassi parlamentare, parrebbe rappresentare un (eventuale e futuro) avveramento di tale previsione. È stato inoltre recentemente osservato che «[i]n quanto arbitro del corretto e leale svolgimento dei rapporti tra gli organi costituzionali, garante della costituzionalità dell’ordinamento [...], il Presidente è legittimato a verificare la corrispondenza della decisione governativa ai parametri che ne condizionano la validità. Si badi: non la Costituzione, ma il “sistema costituzionale”, inteso come complesso organico di principi e regole poste non solo dalla Carta fondamentale, ma anche dalle consuetudini e dalle convenzioni costituzionali» (Q. CAMERLENGO, *Il Presidente della Repubblica e l’attività normativa del Governo*, cit., 45).

giustiziabili»<sup>176</sup>. Nè va dimenticato che nell'attuale ordinamento, caratterizzato da una Costituzione rigida, se pure da un lato appare preclusa l'ammissibilità di consuetudini *modificative* o *abrogative* del dettato costituzionale medesimo, sarebbero cionondimeno pienamente compatibili consuetudini *integrative*, come quella qui ipotizzata<sup>177</sup>.

Il criterio della "ampia condivisione" qui proposto non si pone, peraltro, in contraddizione con quanto ritenuto nel paragrafo 3, laddove si è sostanzialmente negata la cogenza di un simile criterio rispetto alla approvazione delle *leggi* elettorali nazionali, in quanto i due profili non sono sovrapponibili. Nel caso considerato *supra*, infatti, si è avuto riguardo alla più fisiologica delle attività normative – perlomeno nella concezione del Costituente del 1948 –, condotta dall'organo rappresentativo *par excellence*, detentore *in prima istanza* della funzione legislativa. Come si è infatti cercato di dimostrare, in quest'ultima è *fisiologica* – ovviamente nel quadro delle garanzie costituzionali, esplicite ed implicite – l'operatività del principio maggioritario, per i caratteri intrinseci degli organi rappresentativi. Nel contesto della decretazione d'urgenza, invece, per la natura (delineata poc'anzi) del procedimento medesimo, nonché dell'organo che lo adotta, il principio della "più ampia condivisione possibile" risulterebbe maggiormente necessitato, atteso che la "straordinarietà", propria nell'adozione dello strumento normativo in parola nel contesto che qui occupa, potrebbe condurre a situazioni di seria conflittualità politica ed istituzionale, oltre che a significative "manipolazioni" dell'esito elettorale.

Non rileva infine, sotto questo profilo, il fatto che la Costituzione preveda pur sempre un passaggio parlamentare ai fini del *consolidamento* delle norme contenute nel decreto, in quanto detto passaggio è *successivo* all'entrata in vigore del provvedimento *de quo*, il quale, nel corso della sua vigenza, può ben dare luogo ad effetti che possono permanere anche in caso di sua caducazione (e l'approvazione di una legge di sanatoria è rimessa alla discrezionalità delle Camere stesse).

Il consolidarsi della "consuetudine costituzionale" ora ipotizzata, tuttora "in potenza" (ma che, come rilevato all'inizio del presente paragrafo, il successo del *referendum* costituzionale del dicembre 2016 ne avrebbe invece comportato il recepimento *positivo* nella Carta fondamentale) realizzerebbe quella "copertura" costituzionale – che, come si è visto, il richiamo alla "riserva di assemblea" non parrebbe attualmente assicurare – al divieto di cui all'art. 15, L. 400/1988.

---

176 L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, cit., 402. Nelle pagine successive l'Autore si sofferma sulla distinzione fra il *galateo costituzionale* (la cui violazione non comporterebbe conseguenze istituzionali), le *convenzioni* (intese sia quali «accordi puntuali e non-reiterabili»), sia come comportamenti ripetuti non direttamente collocabili nel tessuto costituzionale, sia, infine, come convenzioni *costituzionali* propriamente dette, «il cui fondamento non può considerarsi contingente, ma consiste nel sistema desumibile dalla Costituzione») e le *consuetudini* vere e proprie.

177 ID., 401-402; C. ESPOSITO, voce "Consuetudine (diritto costituzionale)", cit., 457 e 469 ss.

Per il momento, ci si può limitare ad osservare che le considerazioni qui brevemente svolte parrebbero comunque fornire più di un elemento per ritenere che il rifiuto presidenziale all'emanazione di un provvedimento d'urgenza in ipotesi *partisan*, in materia elettorale, non rappresenterebbe alcuna "intrusione" nella definizione dell'indirizzo politico del Governo, ma al contrario parrebbe rientrare senza dubbio nella funzione di garanzia propria del Capo dello Stato.



# Questioni costituzionali di ordine “sostanziale” in materia elettorale

## 1. Le molteplici declinazioni del “principio proporzionalista”.

### *1.1. Principio di eguaglianza del voto “in uscita” e Costituzione.*

Spostando ora l’attenzione al secondo profilo della nostra indagine, concernente i limiti costituzionali che la disciplina elettorale incontra sotto l’aspetto contenutistico, si dimostra pregiudiziale esaminare il problema della latitudine dello spettro di modelli elettorali astrattamente ammessi dalla Costituzione italiana.

L’argomento, già affrontato in dottrina nei primissimi anni del secondo Dopoguerra<sup>1</sup>, ricevette particolare evidenza negli anni Cinquanta, a seguito dell’approvazione della già ricordata “Legge truffa”, la cui innegabile somiglianza con la “Legge Acerbo” del 1923 aveva indotto molti osservatori a sospettare la DC di voler “replicare” la strategia fascista intesa – anche mediante la riforma elettorale del 1923 – al sovvertimento del sistema parlamentare<sup>2</sup> o, quantomeno, a favorire la co-

---

1 Tracce della sussistenza di un principio proporzionalista sembrerebbero già desumersi in G. AMBROSINI, *Sistemi elettorali*, cit., 13; 24-26, laddove aveva osservato che – pur riconoscendo alla maggioranza un chiaro ruolo di “decisione” attraverso il voto deliberativo e l’assunzione delle responsabilità di governo – a tutte le forze politiche spetta necessariamente il diverso diritto alla “rappresentanza”, attraverso il voto elettivo. Il medesimo Autore, peraltro, aveva nel medesimo torno di tempo affermato che la cd. “Legge Acerbo” del 1923 aveva ristabilito, «l’impero del principio maggioritario e [...] po[n]nendo le basi per l’affermazione del totalitarismo» (ID., *La proporzionale*, in *Collana della ricostruzione dell’Annuario di Diritto comparato e di Studi legislativi*, Roma, 1945, 74).

2 Cf. L. PALADIN, *Per una storia costituzionale dell’Italia repubblicana*, Bologna, 2004, 112; M. S. PIRETTI, *Il caso Italiano*, cit., 242-246; cfr. ID., *La fabbrica del voto*, cit., 128-129. Più recentemente, G. QUAGLIARIELLO, *La legge elettorale del 1953*, Bologna, 2003, 55 ss.

alizione centrista al governo. Il timore per il profilarsi di una “deriva weimariana”, favorita dalla presenza di formazioni “antisistema” ad entrambi i lati del blocco politico centrale di governo e dal declino elettorale di quest’ultimo registratosi nelle elezioni amministrative del 1951-1952 (il tutto nel quadro di un sistema politico internazionale caratterizzato dal crescente confronto fra le due superpotenze) aveva in effetti funto da catalizzatore per tale riforma<sup>3</sup>.

Il dibattito politico originato dall’introduzione della “Legge truffa” assunse, nelle Camere e nel Paese, toni drammatici<sup>4</sup>. In un simile contesto vennero propuginate le note tesi di Carlo Lavagna, dirette a desumere dal Testo costituzionale, sia pure in assenza di riferimenti espliciti, un implicito principio “proporzionalista”, perlomeno per quanto riguarda l’elezione della Camera dei Deputati<sup>5</sup>.

In estrema sintesi, l’*iter* logico dell’Autore muove essenzialmente da due presupposti. Per un verso, egli ritiene non solo il sistema maggioritario “assoluto” (con il quale il Paese è organizzato in un unico collegio elettorale, ove la forza politica che consegue più voti consegue *tutti* i seggi dell’Assemblea e che l’Autore – condivisibilmente – ritiene costituzionalmente illegittimo *a priori*) ma anche quello “relativo” (caratterizzato cioè dalla ripartizione del territorio in collegi uninominali o plurinominali) confliggenti con alcuni principi costituzionali, in particolare gli artt. 5, 49 e 67 Cost. Secondo Lavagna, l’adozione di formule maggioritarie, consentendo la sola presenza in Parlamento di minoranze *cospicue* e geograficamente denotate, «selezionate con criteri di differenziazioni politiche locali», con annesso pregiudizio per il rispetto del divieto di mandato imperativo<sup>6</sup> e menomando la rappresentanza delle minoranze<sup>7</sup>, colliderebbero con tali norme costituzionali, le quali, a suo giudizio, prescriverebbero al contrario una rappresentanza costituita da «*corpi geograficamente indifferenziati*, chiamati a rappresentare gli interessi nazionali senza il pericolo di una loro subordinazione ad interessi locali».

Per altro verso (e si tratta probabilmente dell’argomento più noto dell’Autore

---

3 Cfr. G. QUAGLIARIELLO, *La legge elettorale del 1953*, cit., 18-20, a cui si rinvia per un approfondimento sulle consultazioni amministrative, oltreché a M. S. PIRETTI, *La legge truffa*, Bologna, 2003, 15-82. Sulla simile vicenda verificatasi nella contemporanea IV Repubblica francese, si rinvia, per tutti, a J. JULLIARD, *La 4.me République: 1947-1958*, Parigi, 1968; A. WERTH, *Storia della Quarta Repubblica*, ed. it. Torino, 1958; F. GOGUEL, *Geographie des élections françaises sous la troisième et la quatrième république*, Parigi, 1970.

4 M. PERA, *Presentazione*, in G. QUAGLIARIELLO, *La legge elettorale del 1953*, cit., 8. Cfr. G. PASQUINO, *1945-1996, Profilo della politica in Italia*, Roma, 1996, 10-11.

5 C. LAVAGNA, *Il sistema elettorale nella costituzione italiana*, cit., 849-851 e 855.

6 *Ibid.*, 860-862. Sul rapporto fra le modalità di selezione dei candidati ed i contenuti dell’art. 67 Cost. ci si soffermerà più diffusamente *infra*.

7 *Ibid.*, 862-868; in questo senso, precedentemente, G. AMBROSINI, *Sistemi elettorali*, cit., 29.

sul tema), l’adozione del sistema maggioritario inciderebbe negativamente sul principio di eguaglianza del voto in senso *sostanziale*. Il “voto eguale” di cui all’art. 48, c. 2, Cost., interpretato alla luce del’art. 3, c. 2 Cost., implicherebbe infatti «non solo una *eguaglianza formale degli elettori* nel procedimento elettivo (secondo la semplice interpretazione storica); ma altresì una *eguaglianza sostanziale*, reale ed effettiva: coinvolgente i rapporti tecnici e giuridici fra la manifestazione del voto ed i risultati delle votazioni: vale a dire il sistema stesso di voto e di scrutinio»<sup>8</sup>. Conseguentemente, l’unico sistema idoneo a soddisfare siffatti imperativi costituzionali non potrebbe essere altro che quello proporzionale, «in qualsiasi delle sue possibili varietà» e scevro da «correttivi o accorgimenti» volti ad inficiare detti vincoli presupposti<sup>9</sup>, in quanto esistono «limiti precisi, oltre i quali non è più garantita o, per meglio dire, è gravemente lesa l’identità» fra voti espressi e seggi ripartiti<sup>10</sup>. Secondo Lavagna, dunque, la Costituzione consentirebbe esclusivamente il sistema proporzionale “puro”, sebbene immediatamente dopo egli ammetta la possibilità di un premio di maggioranza «all’unico scopo pratico di dare alla maggioranza *reale* una certa stabilità», tale però da non stravolgere il complessivo sistema proporzionale. In ogni caso, per l’Autore, un premio di maggioranza come quello concepito dalla L. 148/1953, colliderebbe con il principio di proporzionalità e con quello della tutela delle minoranze parlamentari<sup>11</sup>.

A seguito della mancata attivazione del “megapremio” nelle elezioni del 1953<sup>12</sup>, a livello politico si registrò il frettoloso ritorno ad un sistema proporzionale “puro” con l’approvazione del T.U. 30 marzo 1957, n. 361<sup>13</sup>, con cui si sanzionò l’abbandono di ogni concreto tentativo di effettuare significativi interventi di “ingegneria elettorale” in Italia. In tutti i partiti si consolidò, così, una logica di autoconservazione che solo un simile sistema proporzionale avrebbe potuto garantire<sup>14</sup>, anche a livello locale<sup>15</sup>. Soprattutto, ai nostri fini si deve osservare che il risultato elettorale del 1953 fu per molto tempo considerato alla stregua di un decisivo pronunciamen-

8 C. LAVAGNA, *Il sistema elettorale nella costituzione italiana*, cit., 870-871.

9 *Ibid.*, 875.

10 *Ibid.*, 872.

11 *Ibid.* 872-874.

12 Per differenti analisi di tale voto, si rinvia a Cfr. G. QUAGLIARIELLO, *La legge elettorale del 1953*, cit., 129-131 e a M. S. PIRETTI, *La legge truffa*, cit., 177-190.

13 G.F. CIAURRO, *La legislazione elettorale italiana e i suoi effetti sul sistema politico*, cit., 44-45; M. S. PIRETTI, *La legge truffa*, cit., 209-219.

14 M. S. PIRETTI, *Il caso Italiano*, cit., 248. Sulle conseguenze politiche successive direttamente riconducibili al fallimento della “legge truffa”, cfr. G. PASQUINO, *1945-1996, Profilo della politica in Italia*, cit., 14 ss.

15 C. FUSARO, *Le regole della transizione*, cit., 28; F. LANCHESTER, *Rappresentanza, responsabilità e tecniche del suffragio*, cit., 149 ss.

to, da parte del corpo elettorale italiano, adesivo al modello proporzionale e, più in generale, all'assetto istituzionale così come sancito nel 1948<sup>16</sup>. Quale corollario, la tesi di Lavagna «diventò nel corso degli anni un testo sacro, che rese minoritarie e sospette di propensioni antidemocratiche le contestazioni che la mettevano in dubbio»<sup>17</sup>, pur non mancando posizioni favorevoli a soluzioni maggioritarie<sup>18</sup>. Il sorgere di una sorta di “dogma” proporzionalista trovò ampia giustificazione dalla (ritenuta) “inevitabilità” – in fatto e in diritto – di tale scelta in un contesto, come quello italiano, caratterizzato da una estrema “polverizzazione” politica e soprattutto sociale<sup>19</sup>, in una democrazia “bloccata” quale fu quella italiana per tutto il periodo della Guerra fredda<sup>20</sup>. Tale condizione avrebbe dato luogo, nel corso dei decenni successivi, al progressivo avvicinamento fra partiti “di maggioranza” e partiti “di opposizione” in chiave consociativa, sino a sfociare nella teorizzazione della dottrina della “centralità del Parlamento” propria degli anni Settanta<sup>21</sup>.

Nondimeno, tuttavia, l'autorevole fondamento teorico di tale approdo – ovvero la tesi del Lavagna – non appare pienamente fondata. Ciò non tanto perché – come pure osservato da taluno – il principio di eguaglianza del voto “in uscita” si dimostrerebbe inapplicabile nella sua interezza poiché, se “preso sul serio”, esso implicherebbe che *ogni* voto dovrebbe ricevere adeguata rappresentazione nell'Assemblea con almeno un seggio<sup>22</sup>. Appare infatti evidente come, in un sistema democratico-rappresentativo, l'assemblea sia per definizione *rappresentativa* degli orientamenti degli elettori e che quindi non ne possa che fornire una immagine *approssimativa* non identica. Lo stesso Lavagna aveva peraltro ammesso l'impossibilità «per ragioni tecniche, di rapporti cioè fra numero di elettori e numero di

16 F. LANCHESTER, *La rappresentanza in campo politico e le sue trasformazioni*, Milano, 2006, 159.

17 G. AMATO, *Il dilemma del principio maggioritario*, in *Quad. Cost.*, 1994, 179; cfr. G. ZAMPAGNI, *I sistemi elettorali in Italia*, in *Sistemi elettorali e democrazie*, cit., 262.

18 G. MARANINI, *Storia del potere in Italia*, cit., 415. ID., *In tema di legislazione elettorale*, cit., 1643-1644; ID., *Il mito della Costituzione*, Roma, 1996.

19 M. RUINI, *Commenti e note alla nostra Costituzione*, cit., 344-345.

20 M. PERA, *Presentazione*, cit., 9.

21 Cfr., *ex multis*, F. COLONNA – S. D'ALBERGO, *La funzione di indirizzo e controllo del Parlamento*, in *Critica Marxista*, 1976, I, 52 ss.; C. CARDIA, *L'emergenza e la difficile centralità del Parlamento nella VII legislatura*, in *Dem. Dir.*, 1978, 122 ss.; V. ONIDA, *Recenti sviluppi della forma di governo in Italia: prime osservazioni*, in *Quad. Cost.*, 1981, 20-29; E. CHELI, *La “centralità” parlamentare: sviluppo e decadenza di un modello*, ivi, 343 ss.; A. PIZZORUSSO, *La Costituzione ferita*, cit., 105-106; G. FLORIDIA – S. SICARDI, *Le relazioni governo-maggioranza-opposizione nella prassi e nell'evoluzione regolamentare e legislativa (1971-1991)*, in *Quad. Cost.*, 1991, 239. Ma si veda già la riflessione di L. BASSO, *Il principe senza scettro*, Milano, 1958, 75-76.

22 C. FUSARO, *Principio maggioritario e forma di governo*, cit., 46.

seggi» di una completa coincidenza fra le due dimensioni<sup>23</sup>.

La tesi dell’Autore non appare convincente alla luce di quello che può considerarsi essere *l’effettivo significato* di quell’«autonomo principio di eguaglianza “sostanziale” e di parità delle opportunità fra tutti i cittadini nella vita sociale, economica e politica»<sup>24</sup> enucleato dall’art. 3, c. 2, Cost. Detto principio, infatti, a ben vedere, se da un lato richiede alle istituzioni repubblicane di adoperarsi affinché le (ineliminabili) differenze di condizioni economico-sociali fra gli individui non ostino alla *possibilità* per ciascuno di essi di sviluppare appieno la propria personalità in condizione di parità rispetto agli altri; dall’altro lato non delinea un *dovere*, in capo alle medesime istituzioni, di *garantire*, per così dire, il conseguimento di dette aspirazioni a ciascuno.

Alcune declinazioni di tale principio parrebbero del resto confermare questa lettura. Si pensi, ad esempio, all’art. 34, c. 3, Cost., il quale, se pure attribuisce ai «capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi» il diritto «di raggiungere i gradi più alti degli studi», esso cionondimeno *non assicura* il conseguimento dei titoli di studio conseguenti: risultato che dipende (o dovrebbe dipendere) dalla capacità che il singolo individuo dovrà dimostrare di possedere<sup>25</sup>. Ancor più indicativo appare il riferimento al diritto al lavoro espresso dagli artt. 1 e 4, c. 1, Cost., nel quale la dottrina maggioritaria e la giurisprudenza costituzionale ha bensì letto un “dovere” indirizzato alle istituzioni a rendere effettive le condizioni per favorire l’impiego dei cittadini, ma *non* un “diritto al posto di lavoro” di natura *positiva e pretensiva* in capo ai cittadini<sup>26</sup>. Lo stesso parrebbe del resto potersi affermare, ancora, rispetto alla previsione relativa al patrocinio a spese dello stato *ex* art. 24, c. 3 Cost., anch’essa da considerare declinazione del principio di eguaglianza sostanziale: appare infatti evidente che la finalità di tale norma non è certo quella di *garantire* al suo fruitore la vittoria in sede processuale, bensì quella di *garantirgli* la difesa tecnica del professionista, sì da poter competere “ad armi pari” con le controparti.

Dette specificazioni paiono in sostanza chiarire come il “compito della

23 C. LAVAGNA, *Il sistema elettorale nella Costituzione italiana*, cit., 872.

24 Corte cost., sent., 2 aprile 1993, n. 163, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it). Nella sterminata dottrina riferita al principio di eguaglianza, si rinvia, per tutti, a P. BARILE, *Diritti dell’uomo e libertà fondamentali*, Bologna, 1984, 73 ss.; P. CARETTI, *I diritti fondamentali*, Torino, 2012, 189 ss.; A. CELOTTO, *Art. 3, c. 1*, in *Commentario alla Costituzione*, Vol. I, cit., 65 ss.; A. GIORGIS, *Art. 3, c. 2°*, *ivi*, 88 ss.; ID, *La costituzionalizzazione dei diritti all’uguaglianza sostanziale*, Napoli, 1999.

25 Cfr., per tutti, S. CASSESE - A. MURA, *Artt. 33-34*, in *Commentario alla Costituzione, Rapporti etico-sociali*, (a cura di C. BRANCA) 1976, cit., 256; A. POGGI, *Art. 34*, in *Commentario alla Costituzione*, Vol. I, cit., 710.

26 Per una recente ricognizione sul tema si rinvia a M. CAVINO, *Il lavoro politico come fondamento della Repubblica*, in *Costituzione e lavoro oggi* (a cura di ID. – I. MASSA PINTO), Bologna, 2013, 32 ss.

Repubblica” nell’attuazione del principio di eguaglianza sostanziale consista nell’attribuire i “mezzi” idonei affinché ogni “concorrente” possa “gareggiare” in condizione di parità rispetto agli “avversari”, ma *non* di “garantire” a ciascuno di essi di giungere al “traguardo”. Calato nel contesto che qui occupa, tale conclusione consente di ritenere che addurre a fondamento della tesi proporzionalista il principio in parola appaia, in ultima analisi, errato. Per i sostenitori della medesima<sup>27</sup>, i sistemi selettivi sarebbero incostituzionali perché lederebbero il principio di eguaglianza sostanziale del voto dato ad un partito “piccolo”, allorché quest’ultimo non acceda alla ripartizione dei seggi o vi acceda sottorappresentato. Tuttavia, il principio di eguaglianza così precisato non comporta la “garanzia” che il voto di ciascun elettore per un determinato partito trovi rappresentanza in Parlamento, perché quest’ultimo risultato dipende dall’esito della consultazione elettorale; ed è in questo momento “a monte” che il principio in parola opera, ma al solo scopo che la *competizione* fra i partiti avvenga in condizione di *effettiva* parità.

Tra il singolo voto ed il partito che tale voto riceve si può infatti ritenere che si instauri una sorta di relazione biunivoca: il primo “concorre” affinché il secondo ottenga un buon risultato complessivo; il secondo “concorre” affinché il primo possa ottenere rappresentanza in Parlamento. Se, però, all’esito della *competizione* elettorale, il partito risulta essere fra i “minori”, ciò non è causato da una condizione di svantaggio *ontologico*, paragonabile a quelle economico-sociali del singolo individuo, tale da non avergli consentito di “gareggiare alla pari” con gli altri “concorrenti”. Un partito è “minore” semplicemente perché *nel corso della competizione elettorale*, ha raccolto *meno voti* dei partiti “maggiori” e da ciò dipenderà l’*an* ed il *quantum* del suo accesso alla rappresentanza parlamentare, sulla base dei meccanismi del sistema elettorale vigente.

Si potrebbe obiettare, rispetto ai paralleli legati all’applicazione del principio di eguaglianza sostanziale proposti poc’anzi, che la rimozione di pregresse condizioni di fatto che rendono inoperante l’eguaglianza formale è cosa diversa rispetto alle problematiche dei sistemi elettorali, ove non si tratta di eliminare preesistenti condizioni di disuguaglianza tra gli elettori. Siffatta obiezione, però, non fa che evidenziare il problema di fondo della tesi di Lavagna: ovverosia che il richiamo al principio di cui all’art. 3, c. 2, Cost., non si dimostra conferente alla materia elettorale *strictu sensu* intesa, dal momento che manca il presupposto logico che detto principio richiede, ovverosia la presenza di un “ostacolo” di fatto al compiuto esercizio di elettorato attivo.

Nel conteso in esame, il principio di eguaglianza sostanziale parrebbe insomma al più richiedere l’adozione di strumenti diretti a favorire l’*esercizio* del diritto di voto *al singolo*, quali, ad esempio, il voto a domicilio in favore dell’elettore che non sia in grado di recarsi presso il seggio elettorale, il voto per corrispondenza per

27 Cfr., da ultimo, O. CHESSA, *Voto popolare e sistema elettorale nella Costituzione italiana*, in *www.RivistaAIC*, 23 settembre 2017.

i cittadini italiani all'estero. Al limite, introducendo strumenti di sovrarappresentazione delle minoranze linguistiche o etniche (ma in quest'ultimo caso, forse, si porrebbero problemi col principio di eguaglianza *formale*). Esso non sembrerebbe, invece, autorizzare la lettura “costituzionalmente vincolata”, in senso proporzionalista, propugnata da Lavagna.

### ***1.2. Segue. Presupposti storici (ma non realmente giuridici) del “principio proporzionalista”.***

Come accennato poc'anzi, l'orientamento prevalente in dottrina, successivo al fallimento della “Legge Truffa”, avrebbe seguito a negare la validità del principio maggioritario, in favore del consolidamento della logica collaborativa/consociativa del sistema politico italiano<sup>28</sup>, apportando riflessioni ulteriori rispetto a quelle di Lavagna.

In particolare, si derivò dall'art. 2 Cost. il principio secondo cui la «rappresentanza analitica della realtà comunitaria, in tutte le sue possibili articolazioni», costituirebbe un ulteriore elemento a dimostrazione del carattere “necessitato” del sistema proporzionale, unico a poter garantire tale forma di rappresentanza<sup>29</sup>. Dall'art. 49 Cost. (che Lavagna aveva però ritenuto utile essenzialmente per fondare il divieto di applicazione del sistema maggioritario “assoluto”<sup>30</sup>), considerato principio fondante l'assetto politico-istituzionale repubblicano in quanto esprime la condizione dei partiti che avevano composto il C.L.N.<sup>31</sup>, fu inoltre ricavato il necessario inserimento dei partiti medesimi in un ordine “egualitario”, attesa la fondamentale esigenza, desumibile dal contenuto di detto disposto, per cui i diversi partiti politici debbano permanentemente “concorrere” alla vita politica del Paese<sup>32</sup>. La finalità del sistema politico-elettorale italiano, insomma, non veniva tanto individuata nel far conseguire la maggioranza delle Camere alle forze politiche che avessero conseguito il maggior numero di suffragi<sup>33</sup>, quanto piuttosto «[nell']as-

28 In proposito, ad esempio, A. MANNINO, *Indirizzo politico e fiducia nei rapporti tra governo e parlamento*, Milano, 1973, 219 ss.

29 G. FERRARA, *Il governo di coalizione*, cit., 54.

30 C. LAVAGNA, *Il sistema elettorale nella costituzione italiana*, cit., 859.

31 Cfr. A. MANNINO, *Indirizzo politico e fiducia nei rapporti tra governo e parlamento*, cit., 23 ss. Si veda però G. AMBROSINI, *La Proporzionale*, cit., 93 e G. DE RUGGIERO, *Come si voterà*, cit., 1, rispetto alla validità del “parallelo” col periodo ciellenistico. Cfr. inoltre G. ZAGREBELSKY, *Coalizioni di governo e regime “transitorio”*, cit., 205 ss.

32 G. FERRARA, *Il governo di coalizione*, cit., 50.

33 Sullo scarso pregio che, in tale temperie, godeva l'analisi del “rendimento” di un sistema elettorale in termini di governabilità, si veda G. FERRARA, *Democrazia e stato nel capitalismo maturo*, cit., 527. Cfr., però, in precedenza, A. TESAURO, *I sistemi elettorali nelle recenti esperienze costituzionali*, cit., 348.

sumere una posizione tale da diventare parte indispensabile di una coalizione», posto che «[l']obiettivo reale di ogni partito non [era] la conquista del potere, ma la *partecipazione ad esso*»<sup>34</sup>.

Orbene, se il riferimento all'art. 2 Cost. si dimostra, a conti fatti, alquanto evanescente, quello relativo all'art. 49 appare piuttosto, a ben vedere, poco preciso: tanto sotto il profilo dell'interpretazione letterale quanto sotto quello dell'argomentazione storica. Ed invero, se, in termini generalissimi, il verbo "concorrere" descrive la partecipazione di una pluralità di soggetti ad un determinato fatto, l'esito di tale momento non assume sempre il medesimo significato: si può "partecipare" alla commissione di un reato – con la conseguenza che *tutti* gli imputati *concorrenti* potranno essere condannati ove ritenuti colpevoli –, ma si può "partecipare" ad un concorso per l'assunzione presso un ente pubblico: ed allora *solo* i *concorrenti* risultati vincitori saranno assunti. L'art. 49 Cost., per il vero, non pare considerare esclusivamente la competizione elettorale, ma la vita politica complessiva del Paese: di modo che il "concorrere", in questo contesto, ben potrebbe assumere entrambe le connotazioni e, nello specifico momento elettorale, ben potrebbe presupporre un rapporto "competitivo" fra i diversi orientamenti politici della società (naturalmente in un contesto "regolato"), in termini di coerenza con quanto osservato *supra* a proposito del significato che pare preferibile attribuire al principio di eguaglianza sostanziale<sup>35</sup>.

Si deve peraltro osservare – venendo al secondo profilo – che neppure l'argomento storico sembra suffragare la suesposta interpretazione dell'art. 49 Cost., specie laddove intende inquadrare la scelta dei Padri costituenti di applicare soluzioni di carattere proporzionale, tanto per l'elezione dell'Assemblea Costituente<sup>36</sup> quanto successivamente per l'elezione del Parlamento, alla stregua di una consapevole opzione "costitutiva" dell'assetto costituzionale<sup>37</sup>. A ben vedere, infatti, l'adozione della proporzionale per la Costituente ad opera dei partiti della "esarchia" sembra essere stata piuttosto dettata da fattori assolutamente *contingenti*.

In proposito, va rilevato che l'opzione proporzionalista rappresentò, banalmente, la soluzione più semplice, essendo stato sufficiente "recuperare" – pur con i necessari aggiustamenti – la disciplina elettorale proporzionale prefascista, ritenuto il modello di riferimento democratico più evoluto nel panorama normativo italiano sino a quel periodo<sup>38</sup>. In secondo luogo – e soprattutto –, in tale temperie

34 G. FERRARA, *Il governo di coalizione*, cit., 56-57 (corsivo mio). Cfr. L. PALADIN, *Per una storia costituzionale dell'Italia repubblicana*, cit., 116.

35 Cfr. però O. CHESSA, *Voto popolare e sistema elettorale nella Costituzione italiana*, cit., 14 ss.

36 Per approfondire, cfr., per tutti, G. F. CIAURRO, *La legislazione elettorale italiana e i suoi effetti sul sistema politico*, cit., 39-40.

37 In tal senso invece, cfr. ancora, per tutti, C. LAVAGNA, *Il sistema elettorale nella costituzione italiana*, cit., 874.

38 G.F. CIAURRO, *La legislazione elettorale italiana e i suoi effetti sul sistema politico*,



storica, nella quale ancora forti risultavano gli elementi conservatori, tendenti ad un mero ritorno al passato prefascista<sup>39</sup>, era apparso chiaro che dal metodo di elezione adottato per l'elezione dell'Assemblea Costituente sarebbe fortemente dipesa «la “legittimità” (o forse, meglio, il *tipo e grado* di legittimità) del futuro potere costituente»<sup>40</sup>. L'opzione proporzionalista venne in sostanza ritenuta connaturata alle vicende costituenti, sulla base della «considerazione della stessa esigenza fondamentale che induce a far derivare da un consenso di origine popolare la nuova costituzione, e che consiste nel radicare questa quanto è più possibile nella coscienza dei cittadini, consentendole di riflettere con la maggiore fedeltà gli interessi sociali degni di tutela e di equilibrarli in un sistema armonico, e perciò stesso vitale»<sup>41</sup>. Tale posizione – che sarebbe stata infine fatta propria dalla Commissione Ministeriale istituita appositamente per l'elaborazione di detta legge elettorale<sup>42</sup> – poteva in effetti vantare molti illustri precedenti, dalle elezioni delle Assemblee costituenti della II e III Repubblica francesi, ai processi costituenti successivi alla Prima guerra mondiale, segnatamente alla Germania di Weimar<sup>43</sup>.

Tutto ciò non sembra, però, autorizzare a ritenere la scelta proporzionalista effettuata per l'elezione della Costituente alla stregua di «un “progetto” per la futura democrazia italiana, se non addirittura la *conditio sine qua non* del suo radicamento

---

cit., 39.

39 Obiettivo, quest'ultimo, perseguito del resto anche dalla Real Casa Savoia e dagli ambienti che ruotarono attorno ad essa all'indomani del 25 luglio 1943: cfr. E. BETTINELLI, *La formazione dell'ordinamento elettorale nel periodo preconstituente. All'origine della democrazia dei partiti (1944-1946)*, in E. CHELLI, *La fondazione della Repubblica*, Bologna, 1979, 129-130. In senso differente P. CARETTI, *Forme di governo e diritti di libertà nel periodo costituzionale provvisorio*, ivi, 40-43.

40 E. BETTINELLI, *La formazione dell'ordinamento elettorale nel periodo preconstituente. All'origine della democrazia dei partiti (1944-1946)*, cit., 134-135.

41 C. MORTATI, *La Costituente*, Roma, 1945, 169. Cfr. E. BETTINELLI, *La formazione dell'ordinamento elettorale nel periodo preconstituente. All'origine della democrazia dei partiti (1944-1946)*, cit., 180-182; G. MARANINI, *Storia del potere in Italia, 1848-1967*, cit., 322). Può essere inoltre significativo ricordare, a questo proposito, che anche in occasione delle prime elezioni libere avvenute nella Repubblica Democratica Tedesca il 18 marzo 1990 – ormai priva del “Muro” e prossima alla fusione con la Germania Occidentale – la formula elettorale adottata fu «estremamente proporzionale [utilizzando] un collegio unico nazionale ed una formula – la Hare-Nyemayer – che è la più proporzionale fra i metodi che si rifanno a tale principio» (G. CAPOCCIA, *La Germania unita fra continuità e rinnovamento*, cit., 53).

42 Per approfondire, si rinvia a S. FURLANI, voce “Elezioni – I) Sistemi elettorali”, cit., 3; E. BETTINELLI, *La formazione dell'ordinamento elettorale nel periodo preconstituente. All'origine della democrazia dei partiti (1944-1946)*, cit., 180 ss.

43 C. MORTATI, *La Costituente*, cit., 170.

sociale e del suo sviluppo politico»<sup>44</sup>, dal momento che, paradossalmente, tale scelta evidenzerebbe piuttosto la natura “straordinaria” dell’elezione dell’Assemblea Costituente<sup>45</sup> e che, a fronte del sostanziale accordo per il sistema di elezione della Costituente (sia pure con significative prese di distanza, fra le quali, in seno al Partito Liberale, quella di V. E. Orlando<sup>46</sup>), il dibattito per la disciplina elettorale del futuro Parlamento conobbe invece una notevole vivacità<sup>47</sup>. Sebbene, infatti, anche per questo argomento si sia registrata una sostanziale preferenza per la proporzionale<sup>48</sup>, non mancarono tuttavia opinioni assai critiche nei confronti di tale scelta. Ciò non solo e non tanto rispetto al problema della governabilità che il sistema proporzionale avrebbe potuto provocare, ma anche e soprattutto perché si riteneva che esso avrebbe spinto ciascun partito, durante le elezioni, alla «assoluta intransigenza, accentuando quel che lo divide e non quello che potrebbe associarlo ad altri partiti»<sup>49</sup>.

Indubbiamente, la conservazione del sistema proporzionale “puro” fu ritenuta preferibile per «evitare pericolose potenziali accumulazioni di potere legale ed evitare che, vincendo le elezioni, l’uno o l’altro dei due fronti [...] fosse in grado, in un secondo momento, di imporre i propri valori a prezzo della libertà di tutti»<sup>50</sup>, oltretutto per consentire una sostanziale «identificazione [...] fra istituzioni, sistema politico e legge elettorale proporzionale»<sup>51</sup>. Nondimeno, da ciò non si potrebbe ricavare del pari un sicuro “vincolo proporzionalista” di rilievo costituzionale: non soltanto per via della scelta *cosciente* delle forze politiche in Assemblea Costituente di *non* introdurre espressamente un simile vincolo in Costituzione<sup>52</sup>, ma anche e

44 C. DE FIORES, *Rappresentanza politica e sistemi elettorali in Italia*, cit., 26 ss.

45 Così E. BETTINELLI, *La formazione dell’ordinamento elettorale nel periodo preconstituente. All’origine della democrazia dei partiti (1944-1946)*, cit., 181-192; M.S. PIRETTI, *Il caso Italiano*, cit., 246.

46 Cfr. E. BETTINELLI, *La formazione dell’ordinamento elettorale nel periodo preconstituente. All’origine della democrazia dei partiti (1944-1946)*, cit., 143. Cfr., inoltre, G. SALVEMINI, *Come eleggere la Costituente*, in *Il Ponte*, VIII, 1945, 671 ss.

47 Per approfondire, si rinvia a: *Atti e documenti della Democrazia Cristiana, 1943-1967*, (a cura di A. DAMILANO) Roma, 1968, 132; E. BETTINELLI, *La formazione dell’ordinamento elettorale nel periodo preconstituente. All’origine della democrazia dei partiti (1944-1946)*, cit., 137.

48 Cfr, ad esempio, A. C. JEMOLO, *Il collegio uninominale*, in *La Nuova Europa*, 8 luglio 1945, 9.

49 Così G. SALVEMINI, *Come eleggere la Costituente*, cit., 675-676.

50 C. FUSARO, *Le regole della transizione*, cit., 33-34; G. DE VERGOTTINI, *L’evoluzione del sistema politico-istituzionale*, cit., 9-10. Cfr. G. MARANINI, *Storia del potere in Italia, 1848-1967*, cit., 329.

51 C. FUSARO, *Le regole della transizione*, cit., 34.

52 Così C. DE FIORES, *Rappresentanza politica e sistemi elettorali in Italia*, cit., 27.

soprattutto perché, se per la Camera dei Deputati si può effettivamente rinvenire perlomeno una “indicazione” in senso proporzionale dai lavori della Costituente<sup>53</sup>, non così si può desumere per il Senato, in merito al quale il noto “ordine del giorno Nitti” espresse invece un’indicazione di segno nettamente opposto<sup>54</sup>.

Dalle considerazioni sinora svolte sembrerebbe in conclusione potersi evincere che, nella delicata fase di passaggio dall’approvazione della Costituzione all’elezione del primo Parlamento repubblicano, la scelta proporzionalista<sup>55</sup> sia stata dettata esclusivamente da circostanze *politiche* contingenti e che da essa non si possa perciò desumere l’esistenza di un canone *giuridico-costituzionale* tuttora vincolante.

Indubbiamente, la Costituzione “vive” dei presupposti assiologici ad essa sottesi. Nel caso in esame, tuttavia, il “verso” dei principi da essa ricavabili sull’argomento in esame è sembrato quasi per intero essere stato “derivato” (e soltanto *a posteriori*) dalle particolari temperie politiche via via conosciute dall’ordinamento repubblicano. In altri termini, sin dall’inizio dell’esperienza repubblicana e per almeno tutti gli anni Settanta, i rapporti fondamentali fra le principali forze politiche parrebbero avere effettivamente costituito – nel senso più autenticamente mortuario – l’insieme di principi di *rilievo costituzionale* sottesi al “dover essere”, per così dire, della forma di governo e della connessa disciplina elettorale. Si potrebbe, dunque, ritenere che i connotati storici e sociali del sistema partitico italiano dei primi decenni della Repubblica abbiano rappresentato norme, per così dire, “super” o “meta” costituzionali, *attraverso le quali* derivare un “parametro” diretto ad escludere – o perlomeno a circoscrivere – l’ammissibilità di qualsiasi opzione non direttamente riconducibile al proporzionalismo “puro”, tale da indebolire il carattere “consociativo” dell’assetto politico-istituzionale italiano.

53 Si rinvia, sul punto, a S. FURLANI, voce “Elezioni – I) Sistemi elettorali”, cit., 3.

54 Tale ordine del giorno, approvato nella seduta del 7 ottobre 1947 da parte dell’Assemblea Costituente, affermava che «[l]’Assemblea Costituente afferma che il Senato sarà eletto con suffragio universale e diretto col sistema del collegio uninominale». I Costituenti medesimi si dimostrarono invero consapevoli che tali ordini del giorno non spiegassero «natura veramente giuridica», quanto «piuttosto un impegno etico-politico che l’assemblea assumeva (specialmente in riguardo all’elaborazione già in corso delle leggi per le procedure elettorali); né l’impegno permane, se non in senso molto attenuato, come semplice orientamento per le camere successive [corsivo mio]» (M. RUINI, *Commenti e note alla nostra Costituzione*, cit., 336). Nel medesimo senso, Corte cost., sent., n. 429/1995. Cfr. F. PIERANDREI, *Considerazioni giuridiche sulle ultime elezioni politiche italiane e sulle leggi ad esse relative*, cit.

55 Solamente l’approvazione del già richiamato cd. “emendamento Dossetti” ha consentito l’uniformazione *de facto* di entrambe le Camere alla logica proporzionalista, con il risultato di una disciplina maggioritaria essenzialmente “di facciata” (G. MARANINI, *Storia del potere in Italia, 1848-1967*, cit., 419) che avrebbe prodotto, in concreto, un «Senato-fotocopia della Camera dei deputati» (M. S. PIRETTI, *Il caso Italiano*, cit., 249; cfr. C. FUSARO, *Le regole della transizione*, cit., 20-21).

Tale processo parrebbe avere attribuito alla Costituzione un significato “equivoco” nella materia elettorale: da strumento atto ad “imbrigliare” il potere politico, la Carta sarebbe stata piuttosto “imbrigliata” dalle forze politiche (e con il sostanziale avallo della dottrina più o meno “vicina”, se non in taluni casi “organica”, a queste ultime) per “conformarla” ad un “vincolo proporzionalista” in realtà originato esclusivamente dalla dinamica politica medesima<sup>56</sup>. A ben vedere, si tratta di un esito non soltanto in sostanziale contrasto coi principi fondamentali del diritto costituzionale medesimo, ma anche di dubbia validità, dal momento che esso rimane di fatto esposto alla “congiuntura” politica (anche internazionale) di un dato momento storico. E non a caso, come si vedrà immediatamente *infra*, al mutamento di condizioni, la percezione di vincolatività di un simile principio è venuta rapidamente meno.

In questa prospettiva, non appare perciò fondato leggere come un atto di “rottura costituzionale” il superamento della logica consociativa ed il passaggio (tuttora incerto) a quella maggioritaria a cavallo di fine secolo, poiché delle due l’una: o si dimostra in termini ben più convincenti di quelli sinora considerati che il sistema “proporzionalista” e “consociativo” sia incardinato nel nucleo *formale* della Costituzione, oppure si ammette che detto orientamento (non soltanto) dottrinale ha ricevuto giustificazione da una data “contingenza politica” e che, una volta mutata congiuntura, esso non abbia più cogenza<sup>57</sup>. Si otterrebbe, altrimenti, per un verso il curioso risultato per il quale, nella *sola* materia elettorale, non possa essere effettuata l’interpretazione evolutiva e, per altro verso, una sorta di informale “vincolo perpetuo” per le generazioni successive a quella della Costituente: esito, quest’ultimo, del pari contrastante con i principi fondamentali del costituzionalismo moderno.

### **1.3. Principio proporzionalista e giurisprudenza costituzionale (e convenzionale).**

Sul finire degli anni Settanta, la progressiva crisi del sistema partitico (e “partitocratico”) italiano<sup>58</sup>, implicante una divergenza progressiva fra Costituzione for-

56 Cfr. sul punto G. ZAGREBELSKY, *Il sistema costituzionale delle fonti del diritto*, cit., 24 ss.

57 La stessa Corte costituzionale ha ritenuto del resto, nella sentenza n. 1/2014, che la Costituzione rimette alla discrezionalità del Legislatore la scelta del sistema elettorale ritenuto «più idoneo ed efficace in considerazione del contesto storico».

58 Sulle cause e sui connotati di tale patologico fenomeno di “pervasività” dei partiti politici nei gangli dell’economia – pubblica e privata – nazionale, nonché sui motivi – anche di profilo internazionale – della sua crisi, si rinvia, *ex multis*, a F. BONINI, *Storia costituzionale della Repubblica*, cit., 73-94; F. LANCHESTER, *La rappresentanza in campo politico e le sue trasformazioni*, cit., 158; G. AMATO, *Il dilemma del principio maggioritario*, cit., 114-118 e 181; G. MARANINI, *In tema di legislazione elettorale*, cit., 1644-1645; G. PASQUINO, *1945-1996, Profilo della politica in Italia*, cit., XI, 45; ID., *Degenerazioni dei partiti e riforme istituzionali*, Roma-Bari, 1982, 18; A. PIZZORUSSO, *La Costituzione ferita*, cit., 107; P. RIDOLA, *Democrazia rappresentativa e parlamentarismo*, Torino, 2011, 32-33; G. SILVESTRI,

male e materiale<sup>59</sup>, indusse alla riflessione sul compimento di riforme istituzionali finalizzate al miglioramento dell’efficacia della macchina statale<sup>60</sup> che, inserendosi in un più ampio dibattito internazionale<sup>61</sup>, condusse ad un repentino ribaltamento delle coordinate di riferimento sino a quel momento sussistenti in tema di assetto politico-istituzionale della Repubblica. I valori della “collegialità” e della più ampia “condivisione” nella gestione della *res publica* fra i diversi gruppi partitici divennero “improvvisamente” ed inesorabilmente recessivi<sup>62</sup>, in favore di tesi dirette al superamento della “logica proporzionalista” e all’individuazione di un sicuro riferimento costituzionale di carattere (anche) normativo in favore di una più netta distinzione fra maggioranza ed opposizione, finalizzata, fra l’altro al conseguimento di maggiore stabilità della funzione esecutiva<sup>63</sup>.

A tali fini, la riforma del sistema elettorale prese sempre più ad essere considera-

---

*Trasformazione del sistema elettorale e prospettive di riforma*, in *Riforme elettorali*, cit., 151 ss.

59 F. LANCHESTER, *Sistemi elettorali e forma di governo*, cit., 224.

60 C. FUSARO, *Le regole della transizione*, cit., 43 ss. Per un approfondimento sul percorso dottrinale, anche di rilievo internazionale, si rinvia a M. COTTA, *Governi*, in *Manuale di scienza della politica*, (a cura di G. PASQUINO), Bologna, 2000, 366 ss.

61 Cfr. sul punto, per tutti, G. SARTORI, *Democrazia e definizioni*, Bologna, 1987; G. PASQUINO, *Degenerazioni dei partiti e riforme istituzionali*, cit., 1982, 3; F. LANCHESTER, *Sistemi elettorali e forma di governo*, cit., 200 ss. C. DE FIORES, *Rappresentanza politica e sistemi elettorali in Italia*, cit., 30 ss.

62 Si veda, quale autorevole esempio di detto mutamento di indirizzo, C. MORTATI, *Art. 1*, in *Commentario alla Costituzione* (a cura di G. BRANCA), vol. I, cit., 1975, 30-32 (e l’analisi in proposito di A. BARBERA – S. CECCANTI, *La lenta conversione maggioritaria di Costantino Mortati*, in *Quad. Cost.*, 1995, 67 ss. e ora in *Forme di Stato e forme di governo: nuovi studi sul pensiero di Costantino Mortati*, [a cura di M. GALIZIA], Milano, 2007, 111 ss.). Quale ulteriore esempio di “conversione” personale in merito, cfr. A. BALDASSARRE, *Le “performances” del Parlamento italiano nell’ultimo quindicennio*, cit., 305 rispetto a quanto sostenuto in precedenza in *Ingovernabilità e riforma delle istituzioni*, in *Dem. Dir.*, 1979, 348-349.

63 S. SICARDI, *Maggioranza, minoranze ed opposizione nel sistema costituzionale italiano*, Milano, 1984, 136 e 259 ss. Per ripercorrere i temi del dibattito sull’applicabilità, in Italia, del principio maggioritario, si rinvia a G. AMATO, *Il dilemma del principio maggioritario*, cit., 171 ss.; A. BARBERA, *Transizione alla democrazia maggioritaria?*, ivi, 221 ss.; S. BARTOLE, *Democrazia maggioritaria*, in *Enc. Dir. cit.*, V Aggiornamento, 2001, 346; R. A. DAHL, *La democrazia procedurale*, in *Riv. It. Sc. Pol.*, 1979, 3 ss.; P. GRASSO, *Rilevanza costituzionale del sistema elettorale nell’ordinamento repubblicano*, in *Dir. Società*, 1995, 443 ss.; G. MIGLIO, *Introduzione*, in AA.VV., *Verso una nuova Costituzione*, Milano, Vol. I, 1983, 22-24; G. U. RESCIGNO, *Democrazia e principio maggioritario*, in *Quad. Cost.*, 1994, 187 ss.. Si veda nondimeno già C. ESPOSITO, *Commento all’art. 1*, in ID., *La Costituzione italiana – Saggi*, Padova, 1954, 7, 9).

ta quale strumento imprescindibile per dare vita ad un assetto politico-istituzionale competitivo ed efficiente. L'indirizzo via via prevalente concluse pertanto che il Costituente avesse unicamente inteso "suggerire" un certo modello elettorale dai connotati proporzionalistici, senza tuttavia volerlo ritenere cogente nei principi nella Carta<sup>64</sup>, con ciò pervenendo all'assunto secondo il quale «non esistono formule di per sé e in astratto superiori, ma solo più o meno adeguate al contesto specifico nel quale devono operare»<sup>65</sup>. Fino a giungere – come una oscillazione del pendolo rispetto al periodo precedente – ad una netta preferenza per i modelli elettorali di tipo selettivo e "competitivo"<sup>66</sup>, relegando sostanzialmente sullo sfondo il problema della loro compatibilità a Costituzione<sup>67</sup>.

A siffatto fermento dottrinale non corrispose tuttavia un'analogha attività del Legislatore che, propenso piuttosto ad una revisione complessiva dell'architettura istituzionale, non fu in grado – malgrado ripetuti tentativi – di pervenire a risultati apprezzabili e condivisi<sup>68</sup>. La "svolta", per quanto attiene alla disciplina elettorale,

---

64 Cfr., per tutti, G. AMATO, *I sistemi elettorali in Italia: le difficoltà del cambiamento*, in *Quad. Cost.*, 1981, 521 ss.; S. D'ALBERGO, *Quale democrazia nel "caso francese"*, ivi, 111 ss.; D. FISICHELLA, *Recenti sviluppi del dibattito sulla riforma elettorale in Italia*, in *Quad. Cost.*, 1981, 513 ss.; C. FUSARO, *Le regole della transizione*, cit., 29; S. GAMBINO, *Le riforme elettorali fra "Costituzione materiale" e democrazia dell'alternanza*, in *Pol. Dir.*, 1992, 253 ss.; F. LANCHESTER, *Doppio turno di tipo francese e strategia riformatrice*, ivi, 89 ss. Id., *Sistemi elettorali e forma di governo*, cit., 98 e 240-242; M. LUCIANI, *Riforme elettorali e disegno costituzionale*, cit., 98; T. MARTINES, *Artt. 56-58*, cit., 97; S. MERLINI, *Sistemi elettorali e forme di governo*, in *Dem. Dir.*, 1990, 3, 51 ss.

65 M. VOLPI, *Introduzione*, in *Riforme elettorali*, cit., 4.

66 F. LANCHESTER, *Rappresentanza, responsabilità e tecniche di espressione del suffragio*, cit., 153.

67 M. CROCE, *Appunti in tema di Costituzione italiana e sistemi elettorali (rileggendo Carlo Lavagna)*, in *www.RivistaAIC.it*, 22 marzo 2011, 2.

68 In questa sede è sufficiente ricordare l'istituzione della Commissione bicamerale presieduta dall'On. Bozzi del 1983-1985, di quella De Mita - Iotti nel 1992, nonché della Commissione D'Alema nel 1997. Per approfondire i contenuti delle proposte di riforma discusse in tali occasioni, si rinvia, per tutti, a F. BONINI, *Storia costituzionale della Repubblica*, cit., 101-104 e 122-124; C. DELL'ACQUA, *La Costituzione vivente: dalla Commissione Bozzi alla Bicamerale*, Torino, 1993. Per approfondire, cfr., *ex multis*: AA.VV., *La Commissione parlamentare per le riforme costituzionali della XIII Legislatura*, Torino, 1998; AA.VV., *La Commissione bicamerale per le riforme costituzionali. I progetti, i lavori, i testi approvati*, Padova, 1998; R. TOSI, *La seconda Camera*, in *Le Regioni*, 1997, 993 ss.; G. M. SALERNO, *Il Senato tra la riforma del bicameralismo e rappresentanza degli enti territoriali*, ivi, 1998, 9 ss.; A. RUGGERI, *Il regionalismo italiano, dal "modello" costituzionale alle proposte della Bicamerale: innovazione o "razionalizzazione" di vecchie esperienze?*, ivi, 271 ss. Sulle successive riforme istituzionali – poi naufragate in sede di referendum confermativo, si rinvia – per quanto qui maggiormente interessa – a B. CARAVITA, *Perché il Senato*

si realizzò, mediante l’iniziativa referendaria che condusse all’approvazione, approvando, nel 1993, il già descritto modello misto-maggioritario.

A seguito della ridefinizione del sistema elettorale nazionale ad opera della L. n. 270/2005 – e poi all’indomani dell’approvazione della L. n. 52/2015 –, il “pendolo” degli studi dottrinali sull’argomento in parola, da un “estremo maggioritario” raggiunto negli anni Novanta, ha cionondimeno ripreso ad oscillare in direzione inversa. Si è infatti ridestata l’attenzione sulla “compatibilità costituzionale” degli elementi costitutivi del sistema elettorale<sup>69</sup>, dando luogo ad una vigorosa “riscoperta” del “principio proporzionalista”, in senso (più o meno nettamente) “antimaggioritario”. Siffatto mutamento di indirizzo sembrerebbe avere da ultimo ricevuto un larvato, ma significativo, riconoscimento da parte della Corte costituzionale, nella sentenza n. 1/2014<sup>70</sup>.

Pur ribadendo che il principio fondamentale di eguaglianza del voto di cui all’art. 48 Cost. non vincola il Legislatore ordinario alla scelta di un determinato sistema, in tale pronuncia, infatti, la Consulta ha affermato che tale disposizione

---

delle Regioni?, in *Quad. cost.*, 2000, 636-638; U. ALLEGRETTI, *Un Senato “federale”*, ivi, 2003, 816 ss.; I. CIOLLI, *Nuovi e vecchi profili della rappresentanza territoriale. Il futuro del Senato italiano*, in *Dir. Pubbl.*, 2007, 903-925; A. MASTROMARINO, *Il carattere pseudo federale del Senato italiano nella riforma costituzionale. Alcune note di diritto comparato*, in *Dir. Pub. Comp. ed Europeo*, 2006, 587-588 (in relazione al tentativo del 2006). Rispetto alla tentata riforma del 2016, si rinvia a: AA.VV., *La riforma respinta (2014-2016)*, Bologna, 2017; G. PICCIRILLI, “Oggetto proprio” delle leggi previste dal “nuovo” art. 70 della Costituzione in via di revisione, in *Rass. Parl.*, 2016, 1, 69 ss.; S. TRAVERSA, *In vista del referendum costituzionale: luci ed ombre della riforma*, in *Rass. Parl.*, 2016, 2, 159 ss.; R. DICKMANN, *I poteri sostitutivi statali tra Costituzione vigente e Costituzione “possibile”*, in *Rass. Parl.*, 2016, 3, 589 ss.; G. FERRI, *Il referendum popolare nella riforma costituzionale in itinere*, in *Rass. Parl.*, 2015, 3, 533 ss.; C. FUSARO, *Per una storia delle riforme istituzionali (1948-2015)*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 2015, 2, 431 rispetto alla tentata riforma del 2016.

69 Cfr. per tutti G. AZZARITI, *Legge elettorale, rappresentanza e Costituzione*, in *Giur. It.*, 2013, 1455; R. MANFRELOTTI, *Costituzione materiale e revisione della Costituzione: brevi considerazioni sulla flessibilità costituzionale in rapporto al sistema elettorale maggioritario del vigente sistema*, in C. DE FIORES, *Rappresentanza politica e legge elettorale*, cit., 266 ss.; M. CROCE, *Appunti in tema di Costituzione italiana e sistemi elettorali (rileggendo Carlo Lavagna)*, cit. In precedenza, M. PIAZZA, *Riflessioni sul rapporto fra sistemi elettorali e forma democratico-rappresentativa dello Stato. In margine all’analisi del sistema elettorale e delle formula di governo dei Comuni maggiori*, in *Giur. Cost.*, 1996, 2050 ss.

70 Cfr. S. CECCANTI, *I sistemi elettorali per le elezioni politiche dopo la 35/2017: una sentenza figlia del referendum, ma per il resto deludente per i proporzionalisti*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 15 febbraio 2017, 1; A. MORRONE, *Dopo la decisione sull’Italicum: il maggioritario è salvo, e la proporzionale non un obbligo costituzionale*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 13 febbraio 2017, 1.

«esige comunque che ciascun voto contribuisca potenzialmente e con pari efficacia alla formazione degli organi elettivi (sentenza n. 43 del 1961) ed assume sfumature diverse in funzione del sistema elettorale prescelto. In ordinamenti costituzionali omogenei a quello italiano, nei quali pure è contemplato detto principio e non è costituzionalizzata la formula elettorale», ha osservato la Corte, «il giudice costituzionale ha espressamente riconosciuto, da tempo, che, qualora il legislatore adotti *il sistema proporzionale, anche solo in modo parziale, esso genera nell'elettore la legittima aspettativa che non si determini uno squilibrio sugli effetti del voto, e cioè una diseguale valutazione del "peso" del voto "in uscita", ai fini dell'attribuzione dei seggi*, che non sia necessaria ad evitare un pregiudizio per la funzionalità dell'organo parlamentare (BVerfGE, sentenza 3/11 del 25 luglio 2012; ma v. già la sentenza n. 197 del 22 maggio 1979 e la sentenza n. 1 del 5 aprile 1952) [corsivo mio]».

Tale passaggio motivazionale suscita, per il vero, più di una perplessità. Come si è infatti visto nel capitolo I, la dottrina assolutamente prevalente *non* riconduce i modelli connotati da premi di maggioranza nell'alveo della "famiglia proporzionale", bensì in quella dei modelli "misti" e tale classificazione si fonda su argomenti *sostanziali*, che non sembrano potersi superare mediante una mera aggettivazione del sistema proporzionale. La Corte – è ovvio – ha proceduto in tal senso per fondare un rapporto di analogia fra il contesto italiano e quello tedesco e, conseguentemente, trarre dalla giurisprudenza del *Bundesverfassungsgericht* argomenti a sostegno della propria decisione; come autorevolmente osservato, si è tuttavia trattato di «un evidente artificio argomentativo: che l'impianto della legge fosse di tipo proporzionalistico, con il premio di maggioranza come semplice correzione aggiuntiva la quale, perciò, poteva essere eliminata nel rispetto di tale impianto. Ma che si tratti d'uno stratagemma giustificativo, debolmente fondato sulla formula residua (del testo originale del 1957) "in ragione proporzionale" dell'art. 1, comma 2, dell'art. 83, è così chiaro che non occorrono parole per dimostrarlo»<sup>71</sup>.

Anche prescindendo da tale aspetto (che tuttavia risulta pregiudiziale, poiché si pone a fondamento dell'*intera* argomentazione successiva della Consulta in ordine alla compatibilità costituzionale del premio di maggioranza previsto dalla L. n. 270/2005 per la Camera), ciò che maggiormente rileva è il richiamo, nell'ultima parte del passaggio motivazionale, all'eguaglianza del voto "in uscita", il quale sembrerebbe echeggiare, sia pure in termini sorvegliati e comunque non completamente coincidenti<sup>72</sup>, le già ricordate tesi del Lavagna, laddove la Corte richiama

71 G. ZAGREBELSKY, *La sentenza n.1 del 2014 e i suoi commentatori*, in *Giur. Cost.*, 2014, 3, 2979.

72 Ciò in particolare viene suggerito dalla qualificazione, ad opera del Giudice delle Leggi, dell'eguaglianza del voto "in uscita" in termini di "aspettativa" in capo all'elettore, in relazione non tanto al singolo voto, quanto alla rappresentatività complessiva dell'Assemblea elettiva.



l’attenzione sulla necessità che il sistema elettorale comporti una differente incidenza del singolo voto *non* per determinare la forza elettorale della singola lista, *bensi* ai fini dell’assegnazione dei seggi<sup>73</sup>. Tanto che, secondo una certa parte della dottrina, il *dictum* della Corte avrebbe una volta per tutte chiarito che il diritto di voto «consta anche della pretesa di ogni elettore di veder riconosciuto al proprio suffragio, contestualmente a quello degli altri elettori, un peso in uscita fondamentalmente comparabile a quello ricoperto in sede di formazione delle volontà popolare, quale che sia l’opzione politica in tal guisa manifestata»<sup>74</sup>.

Sotto questo profilo, la sentenza n. 1/2014 si pone, a ben vedere, in posizione decisamente “eccentrica” rispetto alla medesima pregressa – e granitica – giurisprudenza costituzionale. Sin dalla sentenza n. 43 del 1961<sup>75</sup> (pure, come si è visto, espressamente richiamata dalla decisione in commento), infatti, la Corte ha *sempre negato validità* al principio dell’eguaglianza del voto “in uscita” chiarendo, all’opposto, che il “voto eguale” di cui all’art. 48 Cost. (posto il divieto sia del voto multiplo sia di quello plurimo<sup>76</sup>) intende unicamente assicurare a ciascun elettore la potenziale «pari efficacia alla formazione degli organi elettivi» ma non si estende «al risultato concreto della manifestazione di volontà dell’elettore»<sup>77</sup>. Lungi dal poter essere ricavata dal disposto costituzionale, per la Consulta quest’ultima finalità «dipende, invece, esclusivamente dal sistema che il legislatore ordinario [...] ha adottato per le elezioni politiche e amministrative, in relazione alle mutevoli esigenze che si ricollegano alle consultazioni popolari»<sup>78</sup>.

Tale conclusione è stata successivamente *sempre* confermata. Anzi: nella successiva sentenza n. 6 del 1963, avente ad oggetto la disciplina elettorale “maggioritaria” applicata allora ai Comuni con popolazione non superiore ai 10.000 abitanti<sup>79</sup>, la Corte *non* ha ritenuto violato il precetto costituzionale dell’eguaglianza del voto, a condizione che «a tutti i candidati e a tutti gli elettori la legge riconosca

73 Analoghe letture “sostanzialiste” del passaggio in esame – sia pure esprimendo giudizi di merito opposti – sono fornite da A. MORRONE, *L’uguaglianza del voto anche in uscita: falso idolo o principio?*, in *Giur. Cost.*, 2014, 1, 48 ss.; E. LEHNER, *Il diritto di voto dopo la conquista della “zona franca”*, *ivi*, 54 ss.; L. TRUCCO, *Materia elettorale: la Corte costituzionale tiene ancora la regia anche se cambia la trama del film (riflessioni a margine della sent. n. 275 del 2014)*, in *Rass. Parl.*, 2015, 1, 174.

74 E. LEHNER, *Il diritto di voto dopo la conquista della “zona franca”*, *cit.*, 63.

75 Corte cost., sent., 11 luglio 1961, n. 43, in *Giur. Cost.*, 1961, 968, con osservazione di L. ELIA, *Nullità delle operazioni elettorali e giudizio del Parlamento*, *ivi*, 970.

76 Cfr. Corte cost., sent., n. 96/1968, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it).

77 Corte cost., sent., 11 luglio 1961, n. 43, *cit.*

78 *Ibidem*. Conforme ID., ord., 20 marzo 1962, n. 24, in *Giur. Cost.*, 1962, 218.

79 Art. 65 T.U. n. 570/1960.

gli stessi diritti con le stesse limitazioni»<sup>80</sup> ed a patto che la disciplina elettorale maggioritaria da “relativa” (per riprendere la terminologia di Lavagna) non si traducesse nei fatti in “assoluta”, non consenta cioè ad una lista di ottenere *tutti* i seggi consiliari<sup>81</sup>. In sostanza, la Corte, con questo importante inciso, parrebbe non avere del tutto ritenuto compatibile a Costituzione il sistema *plurality* “puro”. D’altra parte, però, non si deve dimenticare che l’oggetto della decisione concerneva la disciplina elettorale dei *piccoli* comuni, nei quali il numero dei seggi è particolarmente limitato e quindi risulta elevata – in aree geografiche particolarmente connotate dal punto di vista dell’orientamento politico-ideologico – l’eventualità di un “*en plein*” da parte di una sola lista.

Nella già ricordata sentenza n. 429/1995, peraltro, la Consulta ha ribadito la sussistenza del solo principio di eguaglianza del voto “in entrata”, negando, in particolare, che il meccanismo previsto dalla L. n. 81/1993 per la distribuzione dei seggi fra le liste collegate a candidati alla carica di Sindaco o Presidente di Provincia usciti sconfitti dalla competizione<sup>82</sup>, arrechi un *vulnus* al contenuto dell’art. 48 Cost. Il medesimo orientamento è stato senza incertezze ribadito nella successiva sentenza 4 aprile 1996, n. 107<sup>83</sup>. Quest’ultima pronuncia, peraltro si segnala in particolare per l’affermazione secondo cui la previsione di un voto di “ballottaggio” per la scelta del Sindaco o del Presidente della Provincia<sup>84</sup> non produce una degenerazione del principio di eguaglianza del voto (inteso, pertanto, solo “in entrata”) fra l’ipotesi di elezione al primo turno e quella, per l’appunto, derivante dal secondo<sup>85</sup>.

---

80 Corte cost., sent., 5 febbraio 1963, n. 6 (in *Giur. Cost.*, 1963, 50, con osservazioni di M.S. GIANNINI, *Natura delle decisioni dei consigli comunali e provinciali su ricorsi elettorali*, ivi, 52).

81 *Ibid.* Cfr. Corte cost., sent., 7 maggio 1963, n. 60 (in *Giur. Cost.*, 1963, 526, con osservazione di L. ELIA, *Uniformità della composizione del corpo elettorale e diritto di voto*, ivi, 527 ss.).

82 La L. 25 marzo 1993, n. 81, com’è noto, si caratterizza per il fatto di prevedere, per l’elezione dei Comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, l’attribuzione di un “premio di maggioranza” del 60 per cento dei seggi consiliari alla lista od alla coalizione di liste collegate al candidato sindaco risultato vincitore, mentre la rimanente quota di seggi viene distribuita fra le liste o coalizioni collegate con i candidati a sindaco risultati soccombenti (art. 7, c. 6).

83 In *Giur. Cost.*, 1996, 945, p. 2.3 *Cons. Dir.*

84 Art. 7, c. 6, L. n. 81/1993.

85 La Corte motiva tale assunto essenzialmente sulla base del fatto che, fondamentalmente, i due momenti elettorali risultano «non comparabili» fra loro, in quanto rispondenti a logiche differenti: l’elezione al primo turno caratterizzandosi per il prevedere «il voto anche per una lista; [...] la possibilità del voto disgiunto e [...] la competizione di più liste e più candidati»; l’eventuale “ballottaggio” presentando invece un “voto unico”, con assenza di voto collegato e riducendosi fondamentalmente l’opzione ai soli due candidati maggior-

Si tratta, peraltro, di una soluzione che, riguardando le sole cariche elettive monosoggettive, non parrebbe essere contraddetta da quanto affermato nella più recente sentenza n. 35 del 2017 (su cui si rinvia *infra*).

Peraltro, *contra* siffatto orientamento consolidato non vale, a ben vedere, richiamare la sentenza n. 356/1998, con la quale la Consulta ha dichiarato l’illegittimità del sistema elettorale del Consiglio della Regione Autonoma Trentino-Alto Adige perché contrario al principio proporzionalista<sup>86</sup>, dal momento che, in tale caso, una esplicita previsione dello Statuto speciale dispone in tale senso<sup>87</sup>. Il Giudice delle Leggi ha infatti avuto cura nel perimetrare la cogenza di tale principio di diritto al solo contesto locale e “speciale” della vicenda, con la esplicita affermazione secondo la quale detta decisione non implica «valutazioni generali in ordine al sistema proporzionale, quale può essere adottato in altri contesti; né di definire i confini propri di tale sistema, considerando quali correttivi possano essere introdotti mantenendosi nell’ambito di un sistema proporzionale; né, infine, di verificare se, o a quale livello, la introduzione di una soglia elettorale ne determini la mutazione di genere»<sup>88</sup>. Con tale precisazione – quasi una sorta di *excusatio non petita* – la Corte parrebbe in effetti avere confermato che, in assenza di espressi riferimenti positivi, non si possano ricavare principi costituzionali idonei ad imporre l’adozione, *in via generale*, del sistema proporzionale<sup>89</sup>.

---

mente votati al primo turno. Correttamente, secondo la Corte, dopo la previsione del voto disgiunto al primo turno, il Legislatore, «per coerenza intrinseca della scelta operata», ha dovuto del pari «distinguere anche il premio di maggioranza tra i due turni, riducendolo sensibilmente al primo turno per lasciarlo nella sua originaria consistenza ed effettività soltanto al turno di ballottaggio» (Corte cost., sent. n. 107/1996, cit.).

86 La Legge della Regione autonoma Trentino-Alto Adige, 8 agosto 1983, n. 7 nata nella forma proporzionale “pura”, è stata infatti recentemente modificata dalla Legge della Regione autonoma Trentino-Alto Adige, 15 maggio 1998, n. 5, con l’introduzione due correttivi distinti: l’uno, riferito al collegio elettorale della provincia di Trento, che consisteva nella previsione di una soglia “alla tedesca” del 5 % dei voti validi; l’altro, riguardante la circoscrizione della provincia di Bolzano, che – in sintesi – ammetteva alla ripartizione dei seggi le sole liste che avessero ottenuto un numero di voti validi pari almeno al quoziente naturale e che prevedeva l’assegnazione dei seggi non attribuiti in tale prima suddivisione secondo il criterio delle più alte cifre dei voti residui delle medesime liste già ammesse nel primo momento.

87 Art. 25, c. 1 «Il Consiglio regionale è eletto con sistema proporzionale ed a suffragio universale diretto e segreto, secondo le norme stabilite con legge regionale».

88 Corte cost., sent., 21 ottobre 1998, n. 356, (in *Giur. cost.*, 1998, 2732, con osservazioni di S. CECCANTI, *Tra tutela delle minoranze e rischi etnici*, ivi, 2744 ss.; T.E. FROSINI, *Il diritto elettorale della minoranza linguistica ladina*, cit. 2754 ss.).

89 Ciò sebbene si possa desumere, *a contrario*, che per ciò che concerne ambiti di tutela di minoranze linguistiche, parrebbe ricavarsi «una sorta di diritto speciale, che impone, o perlomeno rende preferibile, l’adozione di tale sistema» E. Rossi, *Di interesse a ricorrere e*

Ancora, nelle sentenze nn. 15 e 16 del 2008, il Giudice delle Leggi – sia pure in sede di giudizio di ammissibilità referendaria – ha negato che, in caso di successo dei quesiti referendari, la normativa di risulta avrebbe potuto arrecare un *vulnus* al principio dell’eguaglianza del voto, poiché favorire la formazione di maggioranze coese e diminuire, allo stesso tempo, la frammentazione del sistema politico «non è, in sé e per sé, in contrasto né con l’art. 48, né con l’art. 49» della Costituzione<sup>90</sup>.

Dalle pronunce richiamate, risulta pertanto evidente che, sino al 2014, la giurisprudenza costituzionale abbia *sempre* espressamente aderito al principio secondo cui «ciascun voto è uguale nel momento in cui si determinano gli *input* elettorali, non certo nel momento in cui si determinano gli *output*»<sup>91</sup>. Laddove essa ha ritenuto costituzionalmente necessitata la formula proporzionale, è stato perché *effettivamente sussisteva* una norma *positiva*, di rango costituzionale, che la prescrive. Si potrebbe assumere che, con la sentenza n. 1/2014, la Consulta abbia inteso effettuare un (ammissibilissimo, ove sorretto da sufficienti elementi argomentativi) *revirement* nel proprio orientamento sul punto. Sennonché, l’espreso richiamo alla sentenza, n. 43 del 1961 – capostipite, come si è appena visto, del “filone formalista” – impedisce, a rigore, una simile conclusione e induce a ritenere che, con tale pronuncia, il Giudice delle Leggi abbia piuttosto esperito un’impossibile “quadratura del cerchio”.

Al consolidato orientamento della giurisprudenza costituzionale fa peraltro da contraltare quello della Corte Europea dei Diritti dell’Uomo, la quale, quando si è pronunciata sulla compatibilità dei sistemi elettorali degli Stati aderenti alle prescrizioni della Convenzione (in particolare rispetto all’art. 3 del Primo Protocollo aggiuntivo), ha *sempre* espresso una visione “formale” dell’eguaglianza del voto. Nella già ricordata sentenza *Yumak*, ad esempio, la Corte EDU ha confermato un principio già emerso nel precedente caso *Bompard c. Francia* del 4 aprile 2006, ovvero che l’ordinamento convenzionale *non* richiede la consacrazione della parità di ciascun voto nel *risultato* finale del momento elettorale e che risulta “tollerabile” un certo coefficiente di “dispersione” del voto nella fase di traduzione dei voti medesimi in seggi<sup>92</sup>. Ed invero suscita più di una perplessità l’approccio argomentativo della Consulta nella sentenza n. 1/2014 laddove oblitera completamente la giurisprudenza convenzionale, decidendo di “dialogare” soltanto con il Tribunale costituzionale tedesco: il Giudice delle Leggi ritiene forse che la giurisprudenza

---

(*mancato*) bilanciamento, di travi e pagliuzze, in *Le Regioni*, 1999, 285-286.

90 Corte cost., sentt., 30 gennaio 2008, nn. 15 e 16, in *Giur. Cost.*, 2008, 164 e 202 ss.; con osservazione di G. TARLI BARBIERI, *Le sentenze sui referendum «Guzzetta» tra (apparenti) conferme e (sostanziali) novità*, cit., 190.

91 T.E. FROSINI, *A proposito del sistema elettorale per la rappresentanza forense*, in *Giur. Cost.*, 2002, 1912.

92 Si veda inoltre la coeva sentenza *Vitrenko e altri c. Ucraina*, 16 dicembre 2008, in [www.hudoc.echr.coe.int](http://www.hudoc.echr.coe.int).

costituzionale *nazionale tedesca* abbia maggiore cittadinanza, nel nostro Paese, rispetto a quella *convenzionale*? L’art. 117, c. 1, Cost., e soprattutto la *stessa giurisprudenza costituzionale*, indicherebbero il contrario.

In ultima analisi, l’insieme degli argomenti affrontati – tanto dottrinali, che giurisprudenziali, nonché testuali e storici – appare indicare come la Costituzione, pur non essendo del tutto “muta” sulla scelta del sistema elettorale, nondimeno riservi limiti al Legislatore riferibili, piuttosto che alla scelta del modello complessivamente considerato, a singoli profili che possono connotarlo<sup>93</sup>. Ed è su (taluni di) questi ultimi che ci si soffermerà nei paragrafi che seguono. Nelle conclusioni finali del presente lavoro si tenterà, ad ogni modo, di individuare un modello elettorale, se non “necessitato”, comunque “preferibile”, ricavabile dalla lettura complessiva dei principi desumibili dalla Carta fondamentale.

## 2. I molteplici profili critici del premio di maggioranza.

### 2.1. Rapporti con i quorum “di garanzia”.

Lo strumento del premio di maggioranza rappresenta probabilmente l’elemento che ha maggiormente caratterizzato la recente fase di “ingegneria elettorale” italiana, nonché il più controverso per i significativi effetti maggioritari e “distorsivi”<sup>94</sup>. Ed invero, anche se la recente riforma della disciplina elettorale nazionale dell’ottobre 2017 ha eliminato l’istituto, in favore, come si è visto, di una soluzione che accomuna circoscrizioni proporzionali con collegi uninominali, l’esito delle elezioni del 4 marzo 2018 ha già indotto alcuni esponenti politici ad invocarne la reintroduzione<sup>95</sup>. Non si deve inoltre dimenticare che detto strumento risulta tuttora ampiamente adottato nelle discipline *sub-statali*, *in primis* quelle regionali.

Un primo – e pregiudiziale – ordine di questioni, suscitato dall’adozione del premio di maggioranza, attiene alla compatibilità del medesimo con quelle norme costituzionali che prevedono, con finalità “di garanzia”, *quorum* aggravati per l’elezione a cariche di garanzia (prima fra tutte, quella della Presidenza della Repubblica) o l’approvazione di determinate discipline. In effetti, la Corte costituzionale, nella sentenza n. 1/2014, nel dichiarare l’incostituzionalità del premio di maggioranza fissato, dalla L. n. 270/2005, per la Camera dei Deputati, ha fra l’al-

93 In tal senso, autorevolmente, F. PIERANDREI, *Considerazioni giuridiche sulle ultime elezioni politiche italiane e sulle leggi ad esse relative*, cit.

94 Cfr. R. BALDUZZI – M. COSULICH, *In margine alla nuova legge elettorale politica*, cit., 5180 ss. Sulla sostanziale irrazionalità dell’impianto legislativo relativo all’elezione del Senato, cfr. G. ZAGREBELSKY, *Una riforma del voto irrazionale e incostituzionale*, cit.

95 “Meloni: possibile governo di minoranza guidato dal centrodestra”, in *www.ilgiornale.it*, 4 aprile 2018.

tro osservato come esso, comportando «una illimitata compressione della rappresentatività dell'assemblea parlamentare», si dimostri «incompatibile con i principi costituzionali in base ai quali le assemblee parlamentari sono sedi esclusive della “rappresentanza politica nazionale” [...], dotate di «una caratterizzazione tipica ed infungibile» [...] fra le quali vi sono [...] anche le delicate funzioni connesse alla stessa garanzia della Costituzione (art. 138 Cost.)<sup>96</sup>».

Quest'ultimo inciso impone pertanto una riflessione ricollegabile alla più ampia questione, poc'anzi affrontata, relativa alla desumibilità dalla Costituzione di un “principio proporzionalista”. Il generico richiamo all'art. 138 Cost. solleva infatti il dubbio se la Consulta abbia considerato fra i *quorum* di garanzia astrattamente “minacciati” da un premio di maggioranza fissato al 55%, anche la maggioranza assoluta dei componenti le Camere.

Sebbene, infatti, l'argomentazione principe posta a fondamento dell'illegittimità del premio così come delineato dalla L. n. 270/2005 (ma il medesimo *iter* logico è stato ripreso dalla sentenza n. 35/2017 rispetto alla sua ridefinizione ad opera della L. n. 35/2015) sia consistita nella “irragionevolezza” della sua formulazione, appare tuttavia lecito ritenere che, nel caso di risposta positiva a detto quesito, si dovrebbe – a rigore – non soltanto concludere per l'incostituzionalità *tout court* di tale strumento ma anche di *qualsivoglia* modello maggioritario potenzialmente in grado di far conseguire un simile risultato<sup>97</sup>.

Tale aspetto parrebbe peraltro necessariamente interessare anche *altre* norme prescrittive maggioranze qualificate a fini di garanzia, quali l'art. 64, c. 1, Cost. (che richiede la maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera per l'adozione del proprio regolamento) e soprattutto l'art. 83, u.c., Cost. (che per l'elezione del Capo dello Stato prevede, come è noto, il *quorum* dei due terzi del Parlamento in seduta comune, integrato dai delegati regionali, e, dopo il terzo scrutinio, la maggioranza assoluta).

Invero, appare opportuno scomporre la problematica in più profili, che paiono condurre a differenti conclusioni.

La previsione di maggioranze particolarmente elevate, quale può essere quella dei due terzi, fissata non soltanto dall'art. 138, c. 3, ma anche per l'elezione del Presidente della Repubblica entro i primi tre scrutini, risponde effettivamente a logiche “inclusenti” e “consensuali”<sup>98</sup>. La loro *ratio* non sembra, tuttavia impedire, di per sé, l'adozione di sistemi *lato sensu* maggioritari, dal momento che norme simili

96 Corsivo mio.

97 A sostegno della tesi secondo la quale le maggioranze qualificate contenute in Costituzione implicherebbero l'adozione di modelli elettorali di stampo proporzionale, si veda per tutti L. TRUCCO, *Democrazie elettorali e Stato costituzionale*, cit., 522 ss.

98 La medesima conclusione si deve riferire alle maggioranze previste per l'elezione dei giudici costituzionali, da parte del Parlamento in seduta comune, determinate dall'art. 3, L. Cost. n. 2/1967.

si rinvencono anche in altri ordinamenti in cui è presente una Costituzione “rigida” e dove i rapporti fra maggioranza ed opposizione (sia pure in contesti istituzionali fra loro assai differenti) sono improntati a logiche “competitive”<sup>99</sup>. A ben vedere, anzi, maggioranze qualificate di tale entità – proprio per il fatto di voler *escludere* talune materie dalla “dittatura della maggioranza” – paiono piuttosto *presupporre* (o comunque considerare fisiologica) l’esistenza di una dinamica politica “competitiva” fra maggioranza ed opposizione. Semmai, *quorum* speciali ammontanti ai due terzi o ai tre quinti dell’Assemblea parrebbero porre un limite all’introduzione di modelli elettorali – quale la già ricordata “Legge Truffa” – che attribuiscono *automaticamente* una maggioranza in seggi pari o financo di poco inferiore a tali valori<sup>100</sup>: sotto tale aspetto, perciò, la critica fatta *illo tempore* dal Lavagna nei confronti del “megapremio” previsto dalla Legge truffa, diretta a trasformare, in sostanza, la maggioranza *politica* in maggioranza *costituzionale*<sup>101</sup> appare condivisibile.

Nel contesto italiano, parrebbe dunque potersi ritenere che la previsione di un premio di maggioranza che attribuisca una percentuale – sebbene maggioritaria – di seggi significativamente *inferiore* a quella corrispondente a *quorum* così elevati (qual è stato il caso delle Leggi nn. 270/2005 e 52/2015) non collida, di per sé, con le disposizioni costituzionali che prevedano questi ultimi<sup>102</sup>. Né sembra pienamente convincente d’altro canto l’obiezione, che pure potrebbe profilarsi, per la quale un sistema maggioritario (ed in particolare un premio di maggioranza siffatto), faciliterebbe *comunque* il raggiungimento di detti *quorum* al partito (o coalizione di liste) beneficiario, mediante l’accostamento, in sede deliberativa, di pochi altri gruppi. In tale ipotesi, infatti, si verificherebbe *comunque* la convergenza della maggioranza (e magari non di tutta, come le esperienze della XVII Legislatura hanno evidenziato) con settori dell’opposizione politica.

Un discorso più articolato merita invece la natura della maggioranza *assoluta*. Se, infatti, essa per un verso può essere effettivamente considerata alla stregua di una “minima maggioranza speciale”<sup>103</sup>, meno sicuro è che la medesima debba essere *sempre e necessariamente* intesa quale maggioranza “altra” ed “ulteriore” rispetto a quella *politica*, di indirizzo: perché è questo, a ben vedere, il presupposto di un *quorum* di garanzia. È vero, ad esempio, che la *ratio* della sua previsione da

99 È il caso, ad esempio, dell’articolo VI della Costituzione degli Stati Uniti e dell’art. 89, c. 3, dell’attuale Costituzione francese.

100 In questo senso, da ultimo, G. FERRI, *La Costituzione e i sistemi elettorali delle Camere*, in *Rass. Parl.*, 2016, 2, 188.

101 C. LAVAGNA, *Il sistema elettorale nella Costituzione italiana*, cit., 872.

102 Altra sarebbe, naturalmente, la conclusione allorché – come fu per l’ipotesi della “Legge Truffa” e della precedente “Legge Acerbo” – il premio attribuisse una maggioranza sostanzialmente coincidente con detti *quorum*.

103 Così C. FUSARO, *Principio maggioritario e forma di governo*, cit., 16.

parte dell'art. 64, c. 1, Cost., risponde a finalità “di garanzia”<sup>104</sup> ma, d'altro canto, l'introduzione, nel 2012, di siffatto *quorum* nel “nuovo” art. 81, relativo all'autorizzazione al ricorso all'indebitamento ed all'approvazione della Legge di bilancio, sembra di fatto escludere un'analoga *ratio* “consensuale”, poiché non è chi non veda come tale Legge rappresenti un profilo altamente qualificante di un dato indirizzo politico. In altri termini, il novellato art. 81 Cost. sembrerebbe presupporre che la maggioranza politica *coincida fisiologicamente* con la maggioranza assoluta delle Camere.

La stessa già ricordata previsione dell'art. 83, c. 3, Cost. sembrerebbe peraltro non escludere una concezione di tale particolare *quorum* sostanzialmente coincidente con la maggioranza politica<sup>105</sup>: a livello di prassi, infatti, si è riscontrato – anche nel periodo “consociativo” della Prima Repubblica – un significativo numero di elezioni con maggioranze di poco superiori a quella assoluta. Una simile considerazione non apparirebbe probabilmente decisiva agli occhi di quella dottrina che è parsa distinguere nettamente il contesto politico all'interno del quale le singole elezioni si sono svolte. Secondo tale orientamento, ad esempio, la vicenda dell'elezione presidenziale del 1999 – caratterizzata da un ampio consenso attorno al nome di Carlo Azeglio Ciampi – non avrebbe garantito la conservazione piena della figura di garanzia del Presidente della Repubblica nel quadro del nuovo sistema maggioritario, in quanto espressione di una maggioranza politica dotata di «un margine non cospicuo di vantaggio sulle minoranze» e con «scarsa coesione interna»<sup>106</sup>.

Tali argomentazioni non appaiono, però, del tutto convincenti: in primo luogo perché il quadro politico così descritto non sembrerebbe far altro che evidenziare una riprova della inadeguatezza delle Leggi elettorali del '93 ad esprimere un *vero* assetto parlamentare maggioritario, contraddicendo così il presupposto *fattuale* della tesi proposta, ovvero l'effetto “distorsivo” che il modello maggioritario avrebbe indotto nel momento dell'elezione del Capo dello Stato. In secondo luogo perché, se si pone mente al 1948-1992, si deve concludere che *nessun* Capo dello Stato è stato individuato tra le fila dei partiti stabilmente all'opposizione. Inoltre, se è vero che l'elezione presidenziale che conobbe il consenso più ampio avvenne

104 *Atti dell'Assemblea Costituente – Commissione per la Costituzione*, seduta del 3 settembre 1946, 904, 1064. Cfr. A. MANZELLA, *Art. 64*, in *Commentario alla Costituzione* (a cura di G. BRANCA), *Le Camere*, T. II, 1986, cit., 3.

105 Va osservato che il “nuovo” art. 83, c. 3, Cost., nel già citato testo di riforma costituzionale del 2016, prevedeva la maggioranza dei tre quinti dell'assemblea dal quarto scrutinio e, dal settimo scrutinio, la maggioranza dei tre quinti dei votanti. Ciò con la dichiarata finalità di coordinare il Testo costituzionale con la (re) introduzione del premio di maggioranza ad opera della L. n. 52/2015.

106 S. LABRIOLA, *Il Presidente della Repubblica: da garante ad arbitro? (Qualche riflessione su avvento del maggioritario e forma di governo)*, in *Scritti in memoria di Livio Paladin*, cit., vol. III, spec. 1227.



nel 1978 con l’elezione di Sandro Pertini (832 voti su 995, ovvero l’83,6%), ovvero nel pieno della fase della democrazia “consociativa”, è altresì vero che quella che conobbe il consenso minore fu quella *precedente* del 1971, quando fu eletto Giovanni Leone (518 voti su 996, ovvero il 52%), *espressione dell’allora partito di maggioranza relativa* (e principale componente della maggioranza di governo)<sup>107</sup>.

Ancor più significativo si dimostra, ai fini del nostro discorso, ricordare come proprio l’art. 138 Cost., nel conferire, al comma 1, ad alcune *minoranze qualificate* la possibilità di sottoporre a *referendum* confermativo le leggi costituzionali o di revisione costituzionale approvate a maggioranza *assoluta* ma inferiore ai due terzi, sembrerebbe indicare una maggiore circospezione del Costituente, sulla “garanzia” espressa da siffatto *quorum*. Si può in altri termini ritenere che probabilmente, già a quell’epoca, si immaginasse (come poi è avvenuto nella prassi) che i *soli* gruppi parlamentari della maggioranza di indirizzo avrebbero potuto facilmente raggiungerlo<sup>108</sup>. Appare indicativo, in tal senso, un confronto con la disciplina di approvazione e revisione degli Statuti regionali “ordinari”, di cui al vigente art. 123 Cost. la quale, similmente all’art. 138, c. 3, richiede, come è noto, una doppia deliberazione del Consiglio regionale e, per l’appunto, l’approvazione della maggioranza dei componenti (c. 2). La possibilità, a fronte di tale deliberazione, non soltanto che il Governo possa sollevare questione di legittimità del medesimo avanti la Consulta (c. 2), ma a anche e soprattutto che possa essere richiesto e celebrato *referendum* confermativo (c. 3), induce a ritenere che, nell’intenzione del Legislatore costituzionale, la *ratio* di siffatto *quorum* non consistesse necessariamente nell’aggregazione di parti dell’opposizione con (parti del)la maggioranza politica, in quanto esso risulta *fisiologicamente ed autonomamente* raggiungibile da quest’ultima.

Né parrebbe contraddire la presente ricostruzione il fatto che, ai fini dell’instaurazione del rapporto di fiducia fra Parlamento ed Esecutivo, la Costituzione preveda invece la maggioranza semplice<sup>109</sup>: occorre infatti ricordare come autorevole dottrina considera coincidenti la maggioranza politica con quella assoluta, perlomeno a livello di «regola formale del regime parlamentare»<sup>110</sup> e che l’orientamento maggioritario ritiene che il nostro ordinamento non ammetta la formazione

107 Ed è ancora da sottolineare che, se l’elezione di Giorgio Napolitano del 2006 è avvenuta certamente nel quadro di un’accesa contrapposizione “muscolare” fra maggioranza ed opposizione, con 543 voti su 990 (ovvero una maggioranza del 54,8%) si colloca solamente *dopo* quella di Antonio Segni del 1962, con 443 voti su 842 (ovvero il 52,6%).

108 Cfr. già A. AMORTH, *La Costituzione italiana*, Milano, 1948, 19.

109 È inoltre da dire che esistono ordinamenti democratico-parlamentari nei quali è richiesta, per il voto di fiducia, la maggioranza *assoluta* dell’Assemblea. È il caso, ad esempio, della Germania, pur nel quadro di un sistema elettorale “nel complesso” proporzionale (cfr. il capitolo I).

110 Cfr. G. ZAGREBELSKY, *Coalizioni di governo e regime “transitorio”*, cit., 208.

di governi “di minoranza”<sup>111</sup>. Va inoltre ricordato che, nel dibattito costituente, per il voto di fiducia era stato inizialmente immaginato proprio il *quorum* della maggioranza assoluta (sia pure nel quadro di un impianto istituzionale sensibilmente differente)<sup>112</sup> e che la maggioranza semplice fu infine preferita a quella assoluta non perché quest’ultima venisse considerata impropria nel quadro del rapporto fiduciario, ma per rendere più agevole la formazione del Governo<sup>113</sup>. Il Costituente, in altri termini, oltre ad evidenziare, nella scelta per la maggioranza relativa, una sostanzialmente netta adesione alla regola maggioritaria<sup>114</sup>, non considerava la maggioranza assoluta incompatibile con quella politica.

A livello *sub*-costituzionale, un’indicazione a supporto di quanto qui si vuole sostenere sembra peraltro provenire dall’art. 107, c. 1, del Regolamento del Senato, il quale prevede, come è noto, che, ai fini dell’approvazione di un progetto di legge o di una mozione, i voti favorevoli debbano superare tanto quelli contrari quanto le astensioni. Se, allora, si immagina che il voto di fiducia al Senato si celebri con il *plenum* del Collegio, i voti favorevoli dovranno *necessariamente* perlomeno ragguagliare la maggioranza *assoluta* dei componenti.

Da quanto fin qui brevemente considerato parrebbe discendere che la maggioranza assoluta di ciascuna Camera coincida con la “forma normale” di manifestazione *numerica* della maggioranza *politica*. Ove, come nel novellato art. 81 (ma, a ben vedere, anche nell’art. 138, c. 3) Cost., si presupponga che quest’ultima (perlomeno) coincida con la prima, si deve ritenere che l’espressa indicazione di tale *quorum* deliberativo non esprima una *ratio* di garanzia analoga a quella delle maggioranze aggravate, bensì richieda una particolare assunzione di responsabilità,

---

111 Sotto questo punto di vista va ricordato il giudizio di F. CUOCOLO, *Istituzioni di Diritto Pubblico*, Milano, 1994, VIII ed., 444, rispetto al noto voto della “non sfiducia” al III Governo Andreotti all’esito del quale quest’ultimo ricevette la fiducia «pur non riportando il voto favorevole della maggioranza di nessuna delle due Camere, in condizioni proceduralmente corrette ma costituzionalmente discutibili». Cfr. S. SICARDI, *Controllo e indirizzo parlamentare*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, cit., Vol. IV, 1989, 113. Più recentemente, però, S. CECCANTI, *Tre cose che non esistono: mandato imperativo, Governo di minoranza, Parlamento a pieno regime con governo dimissionario*, in [www.huffingtonpost.it](http://www.huffingtonpost.it), 4 marzo 2013, 2. Si noti che a seguito delle elezioni del marzo 2018, l’eventualità della formazione di un Governo espressione della coalizione di centro-destra – detentrici della sola maggioranza *relativa* dei seggi – è stata nettamente *esclusa* dal Capo dello Stato in sede di consultazioni.

112 L’art. 87, c. 3, del Progetto di Costituzione italiana approvato dalla Commissione per la Costituzione prevedeva infatti che «[l]a fiducia è accordata su mozione motivata, con voto nominale ed a maggioranza assoluta dei componenti l’Assemblea».

113 Cfr. *La Costituzione della Repubblica italiana illustrata con i lavori preparatori*, (a cura di V. FALZONE - F. PALERMO - F. COSENTINO) Milano, 1976, 294.

114 In proposito, A. MANZELLA, *Art. 64*, cit., 47-48.

*innanzitutto* da parte della medesima maggioranza di indirizzo, attesa la innegabile gravità dell’oggetto della deliberazione. Da ciò sembra potersi conseguentemente derivare, inoltre, che le norme costituzionali che contemplano la maggioranza assoluta quale *quorum* deliberativo *non* danno luogo, di per sé, ad un “limite costituzionalmente rilevante” alla previsione del premio di maggioranza (e, in generale, di sistemi elettorali maggioritari): ciò che, invece, deve ritenersi rispetto alle maggioranze qualificate più elevate, cui sono innegabilmente sottese *rationes* di garanzia.

## **2.2. Soglie minime per l’applicazione del premio di maggioranza: “oggettività” e “ragionevolezza”.**

Come si è già osservato nel primo capitolo, un significativo tratto distintivo fra la L. n. 52/2015 e la L. n. 270/2005 consisteva nella previsione, da parte della prima, di una “soglia minima” per l’applicazione *automatica* dello strumento *de quo*, in favore della lista che avesse ottenuto il 40% dei suffragi (e, nella versione originaria, un voto di ballottaggio fra le due liste più votate, ove nessuna raggiunga detto valore); laddove, invece, la seconda attribuiva la maggioranza dei seggi (della Camera) alla lista o coalizione vincitrice *independentemente* dalla sua consistenza elettorale, quasi alla stregua di un «dono divino»<sup>115</sup>.

Più volte, vigente la Legge Calderoli, la Corte costituzionale si era peritata (sia pure nel quadro di un giudizio di *ammissibilità* dei corrispondenti quesiti referendari e *non* di una valutazione sulla legittimità costituzionale della disciplina medesima) di «segnalare al Parlamento l’esigenza di considerare con attenzione gli aspetti problematici di una legislazione che non subordina l’attribuzione del premio di maggioranza al raggiungimento di una soglia minima di voti e/o di seggi»<sup>116</sup>. Finché, con la già richiamata sentenza n. 1/2014, il Giudice delle Leggi ha ritenuto l’illegittimità di detto strumento, in quanto in grado di comprimere a livelli inaccettabili la funzione rappresentativa delle Camere<sup>117</sup>. Laddove, invece, nella

115 Così G. AZZARITI, *I rischi dell’“antipolitica” tra legge elettorale e referendum*, in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it), 2007.

116 Corte cost., sentenze nn. 15 e 16 del 2008; cfr. Corte cost., sentenza n. 13 del 2012.

117 In termini significativamente differenti si era, per il vero, espressa solo due anni prima la Corte EDU, proprio rispetto ai premi di maggioranza delineati dalla L. n. 270/2005, nella sentenza *Saccomanno ed altri c. Italia* del 13 marzo 2012. Essa aveva infatti ritenuto che, «considerata la portata dei premi [di maggioranza] adottati nel sistema italiano e alla luce dei criteri derivanti dalla giurisprudenza della Corte», detti strumenti «non sembrerebbero di natura tale da pregiudicare l’equilibrio tra i principi della giusta rappresentanza e della stabilità di governo». In conseguenza di tali considerazioni, la Corte EDU non aveva ritenuto la disciplina italiana, sotto il profilo *de quo*, contraria alle esigenze dell’articolo 3 del Protocollo n. 1, «in quanto tale disposizione opera al fine di favorire le correnti di pensiero sufficientemente rappresentative e la costituzione di maggioranze sufficientemente stabili nelle assemblee». Cfr. L. TRUCCO, *Sistema di elezione e di giustizia elettorale (italiani)*:

successiva sentenza n. 35/2017, la Corte ha “salvato” la soluzione delineata dall’*Italicum* (salvo il profilo del ballottaggio, su cui si veda infra). Si legge infatti nella pronuncia del 2017 che, in ossequio all’ampia discrezionalità del Legislatore in materia, sfugge «in linea di principio, al sindacato di legittimità costituzionale una valutazione sull’entità della soglia minima in concreto prescelta dal legislatore», sebbene la Consulta riservi a se stessa la possibilità di un controllo di proporzionalità ove «una soglia irragionevolmente bassa di voti per l’attribuzione di un premio di maggioranza determini una tale distorsione della rappresentatività da comportarne un sacrificio sproporzionato, rispetto al legittimo obiettivo di garantire la stabilità del governo del Paese e di favorire il processo decisionale».

Sebbene sia stato ritenuto che un simile approdo delinei “chiaramente” che per la Corte «[u]n premio di maggioranza è assolutamente plausibile purché non comporti un sacrificio sproporzionato della rappresentanza»<sup>118</sup>, esso tuttavia, a ben vedere, non risulta pienamente soddisfacente. Poiché in tal modo la Consulta da un lato non ha chiarito il percorso argomentativo che l’ha indotta a considerare la soglia del 40% “ragionevole”; dall’altro lato ha rinunciato ad indicare, neppure ipoteticamente e a beneficio *in primis* del Legislatore, il valore approssimandosi al quale la soglia in questione diverrebbe “irragionevolmente” bassa. Lasciando, così alla sua “signoria” ogni ulteriore eventuale valutazione.

Si tratta, per il vero, di una declinazione del più generale profilo problematico (già evidenziato *supra* e su cui si tornerà a breve) rappresentato dall’imprescindibile connotato discrezionale proprio della determinazione di una soglia di accesso. Nel caso di specie, però, la questione appare acuita dal fatto che la determinazione di tale valore discriminante è stata effettuata da un organo *di garanzia*, non direttamente rappresentativo degli orientamenti del corpo elettorale, qual è la Consulta.

Orbene, ad opinione di chi scrive, un approccio “oggettivo” al problema dovrebbe tentare di determinare quello che potrebbe essere denominato “l’intervallo massimo di distorsività del sistema”, consistente nella differenza fra la percentuale dei seggi attribuiti in virtù del premio e la percentuale coincidente con l’ipotetica soglia minima di operatività del premio medesimo. Posto che l’obiettivo dovrebbe essere quello di attribuire un premio di maggioranza “non qualificato”, in un’ottica di minor sacrificio possibile della rappresentatività dell’Assemblea, si potrebbe allora ritenere che il valore in seggi complessivamente conseguibili, in virtù del premio, non dovrebbe oltrepassare di molto il 50% dei seggi e che l’incremento dei medesimi da esso assicurato, rispetto a quelli che sarebbero attribuiti mediante il riparto puramente proporzionale, dovrebbe essere assai contenuto. Di modo che, ti-

---

anche per Strasburgo, tutte le strade portano al legislatore (italiano), in *Quad. Cost.*, 2012, 901-904. In senso critico, R. DICKMANN, *Rappresentanza vs governabilità. Rileggendo la sent. Corte EDU, Saccomanno vs Italia, del 13 marzo 2012, alla luce della sent. Corte cost. 1/2014*, in [www.quaderncostituzionali.it](http://www.quaderncostituzionali.it), 9 gennaio 2014.

118 A. CELOTTO, *La legge elettorale: quali prospettive?*, in [www.RivistaAIC.it](http://www.RivistaAIC.it), 1, 2017, 3.

rando le somme, l’entità della “soglia minima” di applicabilità del premio potrebbe collocarsi in un valore prossimo al 45% dei suffragi ed esso potrebbe consistere in una percentuale, in seggi, attorno al 51-52%.

Risulta, cionondimeno, all’evidenza come un simile risultato si dimostri altrettanto insoddisfacente, poiché anch’esso sostanzialmente affetto da valutazioni soggettive e tendenzialmente arbitrarie<sup>119</sup>. Uno strumento così congegnato parrebbe inoltre, all’atto pratico, poco utile, atteso che attribuirebbe un vantaggio in seggi esiguo ad una forza politica *già di per sé* assai consistente, probabilmente in grado, dal punto di vista politico, a costruire una maggioranza solida con alleati minori.

Più “promettente” appare invero un approccio “empirico” al problema, che ponga mente alle dinamiche dei modelli maggioritari, dei quali, in fin dei conti, la *ratio* insita nel sistema del premio di maggioranza intende ricalcare gli effetti in tema di governabilità. Ebbene, se si prende quale esempio il sistema elettorale tuttora produttivo degli effetti più selettivi (ovvero il sistema *plurality*) e si esaminano le dinamiche elettorali delle elezioni generali nel Regno Unito a partire dal 1945, risulta che il “tipico” effetto maggioritario, prodromico alla realizzazione del *party government*<sup>120</sup>, si è *sempre* verificato allorché il partito vincitore abbia conseguito perlomeno il 39-40% dei suffragi a livello nazionale. Tale constatazione fornisce dunque un argomento – non meramente speculativo – per ritenere che la determinazione della quota al 40% dei suffragi possa essere *effettivamente* ritenuta alla stregua di un “minimo costituzionale” accettabile quale condizione per l’operatività del premio di maggioranza, dal momento che, fissando tale soglia in un valore sensibilmente inferiore a detto parametro, si avrebbe la paradossale conseguenza per la quale il sistema così ottenuto presenterebbe un carattere di distorsività *superiore* a quello generalmente prodotto dai sistemi *plurality*.

Ciò posto, si deve nondimeno considerare che l’introduzione di un “margine di operatività minima” del premio di maggioranza parrebbe comportare, a sua volta, aspetti problematici sotto il profilo costituzionale. Al di là, infatti, delle questioni legate alla “tattica politica” che la sua previsione può ingenerare<sup>121</sup>, siffatto connotato rappresenta in primo luogo un’ulteriore “leva” in mano al Legislatore atta a condizionare il risultato del voto, – potendone rideterminarne l’entità in ogni momento

119 Si veda, comunque, l’interessante saggio di G. LODATO - S. PAJNO - G. SCACCIA, *Quanto può essere distorsivo il premio di maggioranza? Considerazioni costituzionalistico-matematiche a partire dalla sent.n. 1 del 2014*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 24 aprile 2014.

120 Cfr. il capitolo I.

121 Cfr. S. CECCANTI, *Sistema elettorale: un buon trasformatore di energia o una macchina fotografica?*, cit., 119-120). È stato peraltro osservato che «la previsione di soglie potrebbe incentivare la creazione di vere e proprie liste di disturbo che, non potendo in ogni caso raggiungere la soglia, o, non avendo mire di governo, partecip[erebbero] alla competizione elettorale al solo scopo di impedire che altri ottengano il premio» (G. ARCONZO, *Sul premio di maggioranza: con o senza soglie minime di voti?*, in *Quad. Cost.*, 2008, 366).

(e salva la “spada di Damocle” della ragionevolezza<sup>122</sup>).

In secondo luogo, ci si potrebbe interrogare sulla ragionevolezza di un sistema elettorale che, condizionando l’applicazione del premio al raggiungimento di una determinata soglia, “rafforza” chi sia già di per sé piuttosto “forte” e, al contrario, non fornisce adeguati strumenti in un quadro politico frammentato e “debole”.

Come, infatti, è stato autorevolmente ritenuto, a chiosa del *decisum* del 2014, in merito «ci si imbatte in un’assoluta aporia: insolubile nei termini in cui si presenta nella motivazione della Corte. Essa mette sui due piatti della bilancia la rappresentatività e la funzionalità o capacità di governo [...]. Una volta che alla funzionalità di governo si riconosca valore costituzionale [...] tale esigenza è tanto più forte quanto più esigue sono le forze che si sono divise i voti degli elettori [...] La fissazione d’una soglia significa che, al di sotto di essa, ci si dimentica della capacità di governo, proprio quando tale esigenza è più urgente e dovrebbe essere maggiormente potenziata, puntellata. [...] se l’obiettivo perseguito è, per l’appunto, la capacità di governo, la proporzionalità vale esattamente all’opposto di ciò che ordinariamente si ritiene. Vale a giustificare, precisamente, l’assenza di soglie»<sup>123</sup>. Si tornerà a breve sul punto.

### ***2.3. Possibili ricadute della giurisprudenza costituzionale (nonostante i distinguo della Consulta) sugli ordinamenti elettorali sub-statali: in particolare, rispetto al turno di ballottaggio.***

Come già accennato in precedenza, tanto il sistema elettorale delineato dalla L. n. 270/2005 (in particolare rispetto all’elezione della Camera dei Deputati), quanto quello della successiva L. n. 52/2015, prevedendo il premio di maggioranza, si ponevano in sostanziale continuità con quanto previsto in molte discipline elettorali a livello *sub*-statale.

Già la L. n. 43/1995 disponeva, come è noto, ai fini dell’applicazione del premio di maggioranza, una soglia pari al 40% dei suffragi, il cui raggiungimento avrebbe portato la lista o coalizione di liste più votate ad ottenere il 60% dei seggi consiliari; in caso contrario, solamente il 55%. Soluzioni simili si rinvenivano anche nelle successive discipline delle singole Regioni, introdotte a seguito dell’approvazione della L. 22 novembre 1999, n. 1<sup>124</sup>. I casi più significativi sono costituiti da quello

122 Sulle perplessità ingenerate dall’utilizzo del criterio di ragionevolezza nella sentenza n. 1/2014, si veda F. S. MARINI, *La ragionevolezza come parametro incerto della costituzionalità delle leggi elettorali*, in [www.confronticostituzionali.eu](http://www.confronticostituzionali.eu), 30 gennaio 2014. In senso sostanzialmente adesivo alla pronuncia, L. SPADACINI, *I limiti alla discrezionalità del legislatore in materia elettorale desumibili dalla sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014*, in [www.quadernicostituzionali.it](http://www.quadernicostituzionali.it).

123 G. ZAGREBELSKY, *La sentenza n.1 del 2014 e i suoi commentatori*, cit., 2980.

124 La maggior parte delle Regioni a Statuto ordinario ha infatti ormai provveduto ad ap-

toscane – dove a variare, rispetto al *Tatarellum*, è solo l’entità della soglia, fissata al 45% – e quello, più recente, della Regione Veneto il quale, pur graduando maggiormente l’impatto del premio condizionato dal raggiungimento di alcune soglie (il 60% dei seggi se il vincitore consegue almeno il 50% dei voti validi oppure il 57,5% se invece ne ottiene almeno il 40%), assegna *comunque* il 55% dei seggi alla lista o coalizione di liste vincente che ottenga meno del 40% dei suffragi. Né va peraltro dimenticato che la disciplina elettorale dei Comuni contempla lo strumento del ballottaggio per l’elezione del Sindaco nei Comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, connesso con l’attribuzione, alla lista o coalizione di liste collegate col candidato vincitore, di un premio di maggioranza variamente modulato<sup>125</sup>.

provare una nuova disciplina elettorale “di dettaglio” del rispettivo “sistema di elezione” degli organi elettivi regionali (i cui principi generali, in attuazione dei precetti di cui all’art. 122, c. 1, Cost., hanno trovato definizione nella Legge statale n. 2 luglio 2004, n. 165). Si tratta della Toscana (LL. R. 13 maggio 2004, n. 25; 17 dicembre 2004, n. 70; 23 dicembre 2004, n. 74; 27 gennaio 2005, n. 16; 5 agosto 2009, n. 50.), delle Marche (L. R. 16 dicembre 2004, n. 27, modificata dalla L. 5 febbraio 2005, n. 5), dell’Abruzzo (L.R. 30 dicembre 2004, n. 51, così come modificata dalla L.R. 18 febbraio 2010, n. 6; L. r. 12 febbraio 2005, n. 9), della Calabria (L.R. 7 febbraio 2005, n. 1, così come modificata dalla L.R. 6 febbraio 2010, n. 4), del Lazio (L.R. 13 gennaio 2005, n. 2), Puglia (L. R. 26 gennaio 2005, n. 2, così come modificata dalla L. R. n. 7 del 2015), della Campania (L. R. 27 marzo 2009, n. 4), dell’Umbria (L.R. 4 gennaio 2010, n. 2, così come modificata dalla L.R. n. 4/2015), della Basilicata (L.R. 19 gennaio 2010, n. 3 e 5 febbraio 2010, n. 19), del Veneto (L.R. 16 gennaio 2012, n. 5) e della Lombardia (L. R. 31 ottobre 2012, n. 17). Le Regioni Emilia-Romagna, Liguria, Molise, Piemonte, invece, salvo che per alcuni aspetti di estremo dettaglio, fanno ancora riferimento sostanzialmente per intero alla disciplina transitoria. Per una complessiva descrizione delle principali soluzioni adottate, cfr., *ex multis*, G. TARLI BARBIERI, *Le leggi elettorali regionali: dai modelli alla prassi*, in *Le leggi elettorali regionali – problematiche ed approfondimenti*, (a cura di M. RAVERAIRA), cit., 120 ss.; A. FLORIDIA, *Le nuove leggi elettorali regionali: molte occasioni mancate, alcune novità positive*, in *Le Regioni*, 2005, 862 ss.; M. ROSINI, *La materia elettorale regionale tra vincoli costituzionali, principi statali a legislazione regionale*, in, *I nuovi Statuti delle Regioni ordinarie*, (a cura di M. CARLI – G. CARPANI – A. SINISCALCHI), Bologna, 2006, 507. Più recentemente, si vedano D. CODUTI, *Legge regionale Puglia n. 7 del 2015 e caos postelektorale: chi è causa del suo mal pianga sé stesso*, in *www.federalismi.it.*, 16 settembre 2015; E. CATELANI, *Le modifiche alla legge elettorale della regione Umbria 23 febbraio 2015 n. 4 fra profili formali e dubbi di costituzionalità*, in *Oss. Fonti*, 2015, 1, 5 ss.

125 Artt. 71-73 TUEL. In particolare, come è noto, l’art. 71 prevede che, per i comuni con popolazione fino a 15.000 abitanti, alla lista collegata al candidato sindaco più votato sono attribuiti due terzi dei seggi assegnati al consiglio (comma 8). Per i Comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti, invece, nel caso di conseguimento, al primo turno, da parte di un candidato sindaco, della maggioranza assoluta dei voti, «alla lista o al gruppo di liste a lui collegate che non abbia già conseguito, ai sensi del comma 8, almeno il 60 per cento dei seggi del consiglio, ma abbia ottenuto almeno il 40 per cento dei voti validi, viene assegnato

Dati siffatti innegabili “legami di parentela”, ed atteso che «una decisione d’illegittimità costituzionale che ha per oggetto la legge elettorale di un determinato livello istituzionale tende ugualmente a esercitare una sorta di “pressione” sulle altre leggi elettorali vigenti nel medesimo ordinamento giuridico»<sup>126</sup>, appare legittimo domandarsi in che misura la giurisprudenza costituzionale, relativa alla disciplina nazionale, incida su quelle regionali e locali.

E bensì vero che, nella sentenza n. 1/2014 il Giudice delle Leggi si premura di circoscrivere gli effetti del proprio *dicutum* al *solo* livello nazionale, adducendo a motivo le differenti funzioni di indirizzo e controllo del Governo, oltretutto di garanzia della Costituzione, attribuite al Parlamento e non alle Assemblee elettive degli enti territoriali. Ciò, tuttavia, non appare del tutto soddisfacente, quantomeno rispetto ai Consigli regionali. Per ciò che riguarda le funzioni di garanzia, sebbene sia pacifico che questi ultimi, come i Consigli comunali *non* partecipano al procedimento *legislativo* di revisione costituzionale, è però altrettanto vero che i medesimi presentano un ruolo di garanzia nel medesimo, essendo legittimati alla proposizione del *referendum* costituzionale confermativo. Né va dimenticato che i Consigli regionali pure partecipano, sia pure indirettamente, all’elezione del Capo dello Stato mediante la designazione dei delegati regionali integranti, per l’occasione, il Parlamento in seduta comune.

Decisamente fuorviante (e al limite della capzioso) si dimostra, d’altra parte, l’accenno alla funzione di indirizzo e controllo quale profilo distintivo del Parlamento nazionale. Ciò poiché un simile rapporto, se non può *per tabulas* realizzarsi fra l’Esecutivo nazionale e Assemblee *sub*-statali, esso cionondimeno sussiste fra questi ultimi e i rispettivi “esecutivi” di pari livello. Il che, quantomeno, ancora una volta, per i Consigli regionali, non risulta indifferente, atteso che (banalmente) essi detengono ampia potestà *legislativa* – financo esclusiva – su materie altamente incidenti sui diritti dei cittadini<sup>127</sup>.

Ad esiti non dissimili perviene la sentenza n. 35/2017, sia pure sotto il più ri-

---

il 60 per cento dei seggi, sempreché nessuna altra lista o altro gruppo di liste collegate abbia superato il 50 per cento dei voti validi». Se, invece, la proclamazione del candidato alla carica di sindaco avviene in conseguenza di voto di ballottaggio, alla lista o al gruppo di liste ad esso collegate che non abbia già conseguito, ai sensi del comma 8, almeno il 60 per cento dei seggi del consiglio, viene assegnato il 60 per cento dei seggi, sempreché nessuna altra lista o altro gruppo di liste collegate al primo turno abbia già superato nel turno medesimo il 50 per cento dei voti validi.

126 G. DELLEDONNE, *Corti costituzionali e legislazione elettorale: una comparazione italo-tedesca*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 2014, 4, 1060.

127 Cfr. C. IANNELLO, *Sistema elettorali e sistema politico. Brevi note a margine della legge 270 del 2005*, in C. DE FIORES, *Rappresentanza politica e legge elettorale*, cit., 240-241. Cfr. M. MASSA, *Dopo il premio di maggioranza nazionale, quello regionale?*, in *Quad. Cost.*, 2014, f. 1, 130 ss.



stretto angolo visuale del modello di premio di maggioranza eventualmente attribuito *con voto di ballottaggio*, secondo le previsioni della L. n. 52/2015.

Similmente a quanto accade negli enti locali, l'introduzione di tale strumento rendeva il raggiungimento del 40% non un requisito imprescindibile ai fini dell'operatività del premio medesimo, bensì una mera *condizione* per la sua attribuzione *automatica*. Nella sua iniziale formulazione, dunque, l'*Italicum* echeggiava (dichiaratamente) il modello per l'elezione dei Comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti. Tuttavia, nella sentenza n. 35/2017, la Corte costituzionale in primo luogo precisa che il voto di ballottaggio non è, di per sé, contrario a Costituzione ma lo è nella forma declinata dalla L. n. 52/2015, poiché esso «non è costruito come una nuova votazione rispetto a quella svoltasi al primo turno, ma come la sua prosecuzione», non essendo consentite, tra i due turni, forme di collegamento o apparentamento fra le liste che vi parteciperanno e quelle escluse<sup>128</sup>. Se a ciò si aggiunge che, salvo per la lista vincitrice del ballottaggio, la ripartizione percentuale dei seggi rimane invariata rispetto al primo turno, se ne deve concludere, secondo il Giudice delle Leggi, che il ballottaggio, così come congegnato dall'*Italicum*, «serve dunque ad individuare la lista vincente, ossia a consentire ad una lista il raggiungimento di quella soglia minima di voti che nessuna aveva invece ottenuto al primo turno».

Il risultato elettorale determinato dall'esito del ballottaggio, pur dipendendo dal voto degli elettori, avrebbe così prodotto, secondo la Corte, una compressione della rappresentatività del tutto sovrapponibile a quello delineato dalla L. n. 270/2005 e già censurato, in sede di legittimità, dalla sentenza n. 1/2014. Inoltre, un congegno siffatto «trasforma in radice la logica e lo scopo della competizione elettorale», poiché esso non è limitato a forme di elezione *lato sensu* uninominali, bensì è diretto a «decidere a quale forza politica spetti, nell'ambito di un ramo del Parlamento nazionale, sostenere il governo del Paese».

Sotto questo profilo, allora, la soluzione adottata dall'*Italicum* colliderebbe con la forma di governo parlamentare – caratterizzato da bicameralismo perfetto – definito in Costituzione, atteso che la previsione di un turno di ballottaggio «risolutivo, a scrutinio di lista», a giudizio della Corte «dovrebbe necessariamente tenere conto della specifica funzione e posizione costituzionale di una tale assemblea, organo fondamentale nell'assetto democratico dell'intero ordinamento, considerando che, in una forma di governo parlamentare, ogni sistema elettorale, se pure deve favorire la formazione di un governo stabile, non può che esser primariamente destinato ad assicurare il valore costituzionale della rappresentatività»<sup>129</sup>.

128 In senso critico sul punto, però, S. CECCANTI, *I sistemi elettorali per le elezioni politiche dopo la 35/2017: una sentenza figlia del referendum, ma per il resto deludente per i proporzionalisti*, cit., 3).

129 In senso adesivo, F. LANCHESTER, *L'Italicum e gli incroci pericolosi*, cit., 559; L. SPADACINI, *I limiti alla discrezionalità del legislatore in materia elettorale desumibili dalla*

Se tali argomentazioni portano il Giudice delle Leggi a ritenere che la L. n. 52/2015, sotto tale profilo, non superi lo scrutinio di proporzionalità e ragionevolezza richiesto dalla Costituzione, esse nondimeno lo inducono a conclusioni opposte rispetto al voto di ballottaggio adottato, per il comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti. Rispetto alla disciplina del 2015, ben differente si dimostrerebbe, infatti, secondo la Corte, la *ratio* sottesa al voto di ballottaggio dal TUEL (quanto, più in generale, negli ordinamenti che prevedono il sistema maggioritario a collegio uninominale<sup>130</sup>), dal momento che in quest'ultimo contesto lo strumento in parola è innanzitutto rivolto all'elezione della carica monocratica del Sindaco ed influisce soltanto sulla composizione dell'organo rappresentativo. Soprattutto, però, secondo la Corte, «quel sistema si colloca all'interno di un assetto istituzionale caratterizzato dall'elezione diretta del titolare del potere esecutivo locale, quindi ben diverso dalla forma di governo parlamentare prevista dalla Costituzione a livello nazionale».

Orbene, se l'insieme degli argomenti addotti dalla sentenza n. 35/2017 per ritenere l'illegittimità *in parte qua* della L. n. 52/2015, si dimostra nel complesso condivisibile, desta qualche perplessità il "salvataggio" del turno di ballottaggio a livello *comunale*. Se è infatti indubbio che, in quest'ultimo contesto, tale strumento è precipuamente diretto all'elezione di una carica monocratica *esecutiva*, tuttavia la ricaduta che esso produce sulla composizione dell'organo *rappresentativo* non parrebbe potersi ritenere – come sembrerebbe invece fare la Corte – alla stregua di un mero "effetto collaterale". È vero che l'elezione diretta del Sindaco dà luogo ad un assetto diverso, nei rapporti fra Assemblea rappresentativa ed Esecutivo, rispetto a quello nazionale; non sembra, tuttavia, che detto assetto conduca ad una forma di governo completamente *altra* rispetto a quella parlamentare (eventualmente, declinata nella sua forma *neoparlamentare*), posto che il rapporto fiduciario fra Consiglio e Sindaco *persiste*, sia pure nella mera prospettiva *negativa* consistente nella possibilità di ricorrere alla mozione di sfiducia<sup>131</sup>. Il che non sembra giustificare la "illimitata compressione" della rappresentatività dei Consigli comunali (peraltro acuita dalla soglia di sbarramento *implicita* derivante dal ridotto numero di componenti) che *comunque si viene a creare*, in caso di voto di ballottaggio<sup>132</sup>.

---

sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014, cit., 19.

130 Ciò poiché, in siffatta eventualità, «trattandosi di eleggere un solo rappresentante, il secondo turno è funzionale all'obiettivo di ridurre la pluralità di candidature, fino ad ottenere la maggioranza per una di esse, ed è dunque finalizzato, oltre che alla elezione di un solo candidato, anche a garantirne l'ampia rappresentatività nel singolo collegio».

131 Cfr. l'art. 52, c. 2, TUEL.

132 Sulla notevole distorsività registrata nel corso di alcune elezioni comunali, si veda ancora L. SPADACINI, *I limiti alla discrezionalità del legislatore in materia elettorale desumibili dalla sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014*, cit., 20.

#### 2.4. Premio “di coalizione”, premio “di lista” e crisi di governo.

Prima della sentenza n. 35/2017, il modello dettato dalla L. n. 52/2015 avrebbe per il vero potuto provocare un effetto distorsivo ancora maggiore di quello potenzialmente proprio della L. n. 270/2005, atteso che la prima si discostava da quest’ultima anche per l’eliminazione del premio *di coalizione*, prevedendone l’attribuzione alla sola *lista* più votata. Nondimeno, la previsione di un premio *di coalizione* (acuita dalla tendenza degli attori politici a dare luogo a coalizioni “acchiappatutto”<sup>133</sup>) da parte della Legge Calderoli ha suscitato una diversa problematica di “tono” costituzionale, concernente la sua compatibilità con le attribuzioni del Presidente della Repubblica, in ordine alla formazione del Governo ed alla “gestione” di eventuali crisi parlamentari.

È noto che, nel passaggio dall’assetto “consensuale” ad uno (tendenzialmente) “competitivo” e “bipolare”, il Capo dello Stato ha conosciuto, per ciò che riguarda l’aspetto delle dinamiche della “forma di governo”, una “contrazione” della propria discrezionalità in termini di esercizio di tali compiti. L’attribuzione presidenziale che più facilmente viene in mente, trattando di queste problematiche, riguarda la nomina del Presidente del Consiglio. In un contesto “fisiologico” proprio di una democrazia di ispirazione “maggioritaria”, infatti, la vittoria dell’uno o dell’altro “polo” (oppure la sostituzione, nel corso della legislatura, del *leader*, originata da un movimento *interno* alla maggioranza), parrebbe vincolare significativamente il “margine operativo” del Presidente della Repubblica sul punto. Laddove, invece, in situazioni più o meno “patologiche”, siffatto “margine” discrezionale parrebbe ampliarsi considerevolmente<sup>134</sup>.

133 Durante la vigenza della L. n. 270/2005, infatti, le coalizioni sovente raggiungevano data la loro logica “acchiappatutto” – quote ben superiori al 40% dei suffragi. Si deve d’altra parte osservare che, considerando i risultati del febbraio 2013, *entrambe* le soluzioni avrebbero provocato un tasso di distorsività sostanzialmente simile: con la Legge Calderoli, infatti, ha vinto la coalizione di centro-sinistra col 29,55 % dei suffragi; se fosse stato vigente l’*Italicum* “al netto” del *decisum* della Corte cost. n. 35/2017, il PD o il M5S, avendo conseguito al primo turno, rispettivamente il 25,43% ed il 25,56% dei suffragi, si sarebbero confrontati al ballottaggio. Sotto questo profilo si può concludere che, sebbene il modello di premio “di coalizione” astrattamente presenti un tasso di distorsività *tendenzialmente* inferiore al modello di premio “di lista”, è altrettanto vero che ciò dipende dalla situazione politica contingente.

134 Per approfondire, cfr., *ex multis*, B. CARAVITA DI TORITTO, *Il Presidente della Repubblica nell’evoluzione della forma di governo: i poteri di nomina e di scioglimento delle Camere*, cit., 482-485; E. CHELI, *Il Presidente della Repubblica come organo di garanzia costituzionale*, in *Studi in Onore di Leopoldo Elia*, Milano, 1999, vol. I, 309 ss.; M. C. GRISOLIA, *Alla ricerca di un nuovo ruolo del Capo dello Stato nel sistema maggioritario*, in *Studi in onore di Lorenza Carlassare*, Napoli, 2009, vol. II, 569 ss.; S. LABRIOLA, *Il Presidente della Repubblica: da garante ad arbitro? (Qualche riflessione su avvento del maggioritario e forma di governo)*, cit., 1211 ss.; F. PASTORE, *Evoluzione della forma di governo e ruolo*

In ogni caso, è chiaro che le attribuzioni del Presidente, al pari delle altre norme costituzionali inerenti la forma di governo italiana, benché suscettibili di “compressione” dalle logiche *immanenti* prodotte dal sistema politico-elettorale non possano tuttavia essere del tutto obliterate<sup>135</sup>. Di siffatta esigenza è parso avvedersene, a prima vista, il Legislatore del 2005, laddove, all’art. 1, c. 5, dopo aver introdotto la (controversa) figura del “capo unico della coalizione”, indicato come *leader* della futura maggioranza (e Presidente del Consiglio “designato”), aveva tuttavia precisato che le attribuzioni costituzionali del Capo dello Stato, in ordine alla nomina del Presidente del Consiglio, rimanevano ferme<sup>136</sup>. Quest’ultimo inciso, se necessario per conservare la norma all’interno del “recinto costituzionale”, era parso rendere, però, la figura del “Capo unico della coalizione” meramente *formale* e di fatto irrilevante in termini di incidenza sulla forma di governo, oltre a non contribuire certo a rendere più “autorevole” ed “autonoma” la figura del *leader* nei confronti dei partiti che compongono la coalizione<sup>137</sup>.

Sul punto, la sentenza 25 gennaio 2011, n. 23 della Corte costituzionale, parrebbe avere confermato tali conclusioni, laddove ha precisato che la disposizione in parola «non modifica l’attribuzione al Presidente della Repubblica del potere di nomina del Presidente del Consiglio dei ministri, operata dall’art. 92, secondo comma, Cost., né la posizione costituzionale di quest’ultimo»<sup>138</sup>, valorizzando così quell’orientamento dottrinale che aveva ritenuto il carattere essenzialmente “mediato” o “mediatico” e dello scarso valore unificante non soltanto di quest’ultima,

---

*del Capo dello Stato*, Torino, 2003. Sul ruolo del Capo dello Stato a seguito della già ricordata storica rielezione di Giorgio Napolitano nel maggio 2013. Cfr., *ex multis*, a R. BIN, *Il Presidente Napolitano e la topologia della forma di governo*, in *Quad. Cost.*, 2013, 7 ss.; A. D’ANDREA, *Questioni metodologiche e qualche rilievo a caldo sulla «Presidenza Napolitano»*, *ivi*, 35 ss.; C. FUSARO, *Il presidente della Repubblica fra mito del garante e forma di governo parlamentare a tendenza presidenziale*, *ivi*, 47; A. MORRONE, *Il Presidente della Repubblica in trasformazione*, *ivi*, 271.

135 Cfr. V. LIPPOLIS, *Riforma della legge elettorale e forma di governo*, in *Quad. Cost.*, 2007, 343.

136 Un’analogia disposizione era prevista dalla L. n. 52/2015 e dal “*Rosatellum*” relativamente al “capo della forza politica” candidata.

137 Un discorso differente va fatto, invece, secondo la dottrina, per i sistemi elettorali di Comuni e Regioni, ove il *dominus* sembrerebbe essere il candidato alla carica elettiva monocratica (Sindaco o Presidente), «tanto è vero che le liste si collegano a lui, anziché fra loro», nel sistema introdotto dalla L. n. 270/2005 accadeva esattamente il contrario, con i partiti ad essere i veri *dominii* della competizione (R. BALDUZZI – M. COSULICH, *In margine alla nuova legge elettorale politica*, cit., 5184; cfr. G. Tarli Barbieri, *I molti vizi e le poche virtù della nuova legge elettorale*, cit., 34).

138 Cfr. [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it).

ma anche del “programma” della coalizione”<sup>139</sup>.

Ancor più rilevante, rispetto al profilo in esame, si dimostra il momento della *crisi* di governo. Come è noto, la dottrina ha inteso considerare, in tali frangenti, la soluzione dello scioglimento anticipato quale *extrema ratio*, esercitabile dal Capo dello Stato solamente nel caso in cui – anche dopo aver esperito la cd. “parlamentarizzazione della crisi”<sup>140</sup> – non si riesca ad addivenire all’individuazione di una figura attorno alla quale si possa coagulare una maggioranza parlamentare in grado di sostenere un nuovo Governo<sup>141</sup>.

Vigente lo strumento del premio “di coalizione”, il “polo” uscito vincitore dalle elezioni viene individuato necessariamente *ex ante* rispetto alla traduzione dei voti in seggi, di modo che la consistenza *effettiva* “in seggi” di ciascun gruppo parlamentare è espressa in termini “definitivi” solamente una volta che – sulla base dei suffragi ricevuti – si individua la lista o coalizione che abbia conseguito il maggior numero di voti e che sarà il “vincitore” del premio di maggioranza. È solo *dopo* questo passaggio che viene concretamente a determinarsi la “dimensione” di ciascun gruppo parlamentare. Conseguentemente, salvo il caso che a vincere sia un’unica lista (come avrebbe potuto capitare nel 2013 col M5S), la sovrarappresentazione di cui beneficerebbe ciascun singolo partito della coalizione vincente sembrerebbe trovare la sua *unica* fonte di legittimazione *giuridica* proprio nel fatto che tale partito abbia, *prima* delle elezioni, sottoscritto la dichiarazione di collegamento delle liste con gli altri partiti per dar vita alla coalizione (sostenendo un *determi-*

---

139 Così ad es, V. LIPPOLIS, *Riforma della legge elettorale e forma di governo*, cit., 343-344. Altri Autori hanno osservato che «l’indicazione nel programma elettorale del “capo della forza politica» o della coalizione non apparirebbe idonea, ad ogni modo, a recuperare un significato di voto uninominalistico: l’elettore «ne potrebbe ben ignorare il nominativo che non compare né sulla scheda [...] né sui manifesti elettorali», sui quali, invece, compaiono i nomi dei “candidati-nominati”. Il legame fra “capo” ed elettori si dimostrerebbe «dunque virtuale, coerentemente – a ben vedere – con la visione di un legame politico anch’esso virtuale, veicolato soprattutto attraverso il massiccio ricorso ai *mass media*» (R. BALDUZZI – M. COSULICH, *In margine alla nuova legge elettorale politica*, cit., 5183; cfr. B. CARAVITA DI TORITTO, *Il Presidente della Repubblica nell’evoluzione della forma di governo: i poteri di nomina e di scioglimento delle Camere*, cit., 480). In termini parzialmente differenti L. GORI, *Ascesa e declino delle coalizioni: partiti politici e gruppi parlamentari dopo la riforma elettorale del 2005*, in *Temi e questioni di attualità costituzionale*, (a cura di S. PANIZZA-R. ROMBOLI), Padova, 2009, 221.

140 In proposito, recentemente, B. CARAVITA DI TORITTO, *Il Presidente della Repubblica nell’evoluzione della forma di governo: i poteri di nomina e di scioglimento delle Camere*, cit., 482.

141 Cfr. T.E. FROSINI – P.L. PETRILLO, *Art. 88*, in *Commentario alla Costituzione* (a cura di R. BIFULCO – A. CELOTTO – M. OLIVETTI), Vol. II, cit., 1712 ss.. Più recentemente, B. BARBISAN, *Scioglimento delle Camere e forma di governo*, in *I mutamenti della forma di governo* (a cura di M. SICLARI), cit., 319.

nato candidato *premier* in forza di un *determinato* programma)<sup>142</sup>. Di converso, la sottorappresentazione di *tutte* le altre formazioni politiche che *non* sono rientrate all'interno della coalizione vincitrice presenterebbe una causa eguale e contraria.

Appare perciò fondata quella dottrina che ritiene come l'esistenza del premio «*crystallizz[i]* l'esito elettorale e rend[a] concettualmente problematica ogni ipotesi di mutamento di maggioranza nel corso del mandato»<sup>143</sup>. Fintantoché, nel corso della Legislatura, la coalizione che ha vinto le elezioni conserva la sua integrità, l'eventuale mutamento della figura del *premier*, o financo l'"allargamento" della maggioranza politica non revocherebbero in dubbio la "legittimazione" della composizione parlamentare. Diverso sembrerebbe essere invece il discorso nell'eventualità che un partito della coalizione di governo passasse all'opposizione, rompendo così il "patto di coalizione". In quest'ultimo caso, infatti, per quanto detto poc'anzi, si potrebbe avanzare qualche dubbio rispetto alla legittimità *giuridica* del perdurare della sovrarappresentazione dei gruppi parlamentari di tale partito, in quanto sembrerebbe venir meno l'*unico* presupposto che, a monte nella ripartizione dei seggi, giustificerebbe tale "rendita di posizione", vale a dire il collegamento con le liste degli altri partiti. Di converso, ci si dovrebbe domandare se anche la sovrarappresentazione dei partiti che rimanessero nella coalizione (e nella maggioranza politica) sarebbe a quel punto *giuridicamente* giustificabile, nel caso in cui i voti ottenuti dal partito "fuoriuscito" si siano dimostrati determinanti per conseguire il premio di maggioranza.

Peraltro, contro una simile conclusione non sembra valere il riferimento al divieto di mandato imperativo, posto che la norma di cui all'art. 67 Cost. si riferisce al *singolo* parlamentare e non ad una forza politica nel suo complesso. Problematica appare inoltre l'eventualità – verificatasi nell'ultima fase della XVI Legislatura e, in termini "esplosivi" all'inizio della XVII – nella quale le coalizioni complessivamente si frantumino ed il Presidente della Repubblica si adoperi per la formazione di un Esecutivo presieduto da un diverso soggetto e – soprattutto – sostenuto in Parlamento da una maggioranza *completamente differente* rispetto a quella "consolidata" dal meccanismo premiale di cui in parola<sup>144</sup>.

142 Cfr. la nota 170.

143 G. FALCON, *Riflettendo su legge elettorale e bicameralismo*, in *Le Regioni*, 2007, 7.

144 In questa sede non rilevano, né è possibile approfondire, il carattere "emergenziale" dell'Esecutivo sorto nel novembre 2011, come pure i presupposti "particolari", di ordine politico ed economico, che hanno portato a tale operazione. Per un primo esame di tale argomento, cfr., *ex multis*, E. CACACE, *Regime parlamentare, nomina del governo e costituzione di riserva*, in *Rass. Parl.*, 2012, 319 ss.; C. FUSARO, *La formazione del governo Monti*, in *Quad. Cost.*, 2012, 391 ss.; F. PAGANO, *L'ultima forzatura del modello costituzionale di organizzazione governativa? (Brevi riflessioni sulla doppia investitura ministeriale del Presidente Monti)*, in *www.forumcostituzionale.it*, 12 marzo 2012; P. PISICCHIO, *Forma di governo e sistemi elettorali: verso il governo tecnico*, *ivi*, 12 giugno 2012.

Si prospetterebbe, in ultima analisi, un concreto problema di “irragionevolezza”<sup>145</sup> che il premio di maggioranza sembrerebbe provocare in tali ipotesi. Assente lo strumento del *simul stabunt, simul cadent* a livello nazionale<sup>146</sup>, tale non trascurabile problema di “(de)legittimazione” del sistema rappresentativo nazionale sembrerebbe allora – a rigore – doversi “scaricare” tutto sulla figura e sulle attribuzioni del Capo dello Stato. In condizioni “ordinarie”, infatti, la “implosione” della maggioranza parlamentare dovrebbe comportare, per i gravi problemi *sostanziali* e *giuridici* or ora ipotizzati, il quasi “necessitato” scioglimento anticipato delle Camere da parte del Presidente della Repubblica<sup>147</sup>. Quest’ultima conclusione, però, a sua volta, produrrebbe una inammissibile compressione della discrezionalità che la Costituzione accorda a quest’ultimo per esercitare siffatta attribuzione, dal momento che appare indubbio come, «nella dinamica fisiologica della forma di governo parlamentare italiana resta, sino alla conclusione del mandato delle Camere, sempre aperta la strada della formazione di un nuovo Governo e della nomina di un nuovo Presidente del Consiglio, ovviamente purché ciò corrisponda alla volontà (previamente accertata dal Capo dello Stato) della maggioranza parlamentare, anche nuova e diversa da quella che si era costruita dopo il voto ad anzi in conseguenza del voto politico»<sup>148</sup>.

Sotto questo angolo visuale, la previsione del premio “di lista” sembrerebbe eliminare ogni incertezza, dal momento che la legittimazione al conseguimento dei seggi aggiuntivi è attribuita dall’elettorato, per l’appunto, ad un’unica lista. La “correzione” effettuata dalla Consulta nel 2017, che subordina l’attivazione del premio al raggiungimento del 40% dei suffragi, rende tutto sommato decisamente preferibile – sotto avuto riguardo al profilo qui considerato – tale soluzione rispetto al premio di coalizione. Si potrebbe osservare, d’altro canto, che l’ipotesi – verificatasi nella XVII Legislatura – di una scissione all’interno del partito beneficiario del premio di lista darebbe luogo alle medesime criticità or ora evidenziate rispetto

145 Così, ad esempio, R. BALDUZZI – M. COSULICH, *In margine alla nuova legge elettorale politica*, cit., 5192.

146 In proposito, S. PRISCO, *La nuova legge elettorale per le Camere tra profili di incostituzionalità e prospettive di rimodellamento del sistema politico*, cit., 368 ss.; V. LIPPOLIS, *Riforma della legge elettorale e forma di governo*, cit., 344-345. Sui dubbi relativi alla effettiva “coerenza” fra L. n. 270/2005 e riforma costituzionale del 2006, cfr. G. TARLI BARBIERI, *I molti vizi e le poche virtù della nuova legge elettorale*, cit., 43 ss.

147 Di tale soluzione, sebbene non “imposta” dalla Costituzione, ma tuttavia «oltremodo opportuna nel rispetto della volontà degli elettori», parla A. PATRONI GRIFFI, *Sistemi elettorali e tenuta del principio democratico: brevi considerazioni a margine della nuova legge elettorale*, in C. DE FIORES, *Rappresentanza politica e legge elettorale*, cit., 350.

148 A. D’ANDREA, *La guida dei governi in Italia nel tempo della legge elettorale maggioritaria*, in *Scritti in memoria di Livio Paladin*, cit., vol. II, 724-725; cfr. V. LIPPOLIS, *Riforma della legge elettorale e forma di governo*, cit., 343.

al premio di coalizione. Cionondimeno, in tale eventualità, a “tradire” (questa volta con il solo elettorato di riferimento) non sarebbe la *forza politica* complessiva, bensì i singoli parlamentari “fuoriusciti”: in tal caso, però, il divieto di mandato imperativo enunciato dall’art. 67 Cost. appare in grado di fornire adeguata “copertura”.

Dall’insieme degli aspetti problematici sinora evidenziati a proposito dello strumento del premio di maggioranza autorizzerebbe a ritenere che detto strumento si collochi ai margini della compatibilità costituzionale<sup>149</sup>.

Si potrebbe a questo punto osservare che anche il modello misto del 1993, essendo caratterizzato dal fenomeno di “proporzionalizzazione del maggioritario”, potrebbe condurre ai medesimi risultati. Come è infatti noto, tale fenomeno consiste, in sostanza, nella “lottizzazione” o “spartizione” dell’assegnazione delle candidature fra gli esponenti dei vari partiti e movimenti politici riuniti in una data coalizione, in ragione proporzionale alla consistenza delle singole forze<sup>150</sup>. In tal modo sarebbe stato infatti riproposto «il tradizionale “potere di coalizione” detenuto dai vecchi gruppi parlamentari piccoli-medi», tuttavia *anticipato* al momento della presentazione delle candidature<sup>151</sup>, cui andava aggiunto un ulteriore aspetto “distorcente”, prodotto dalla combinazione fra la quota maggioritaria e quella proporzionale. Ciò comportava paradossalmente – o quasi – che i collegi uninominali risultassero in buona parte “riservati” specialmente a quei candidati “di rilievo” appartenenti a partiti “piccoli”, non in grado di superare le soglie di accesso previste per il riparto della quota di seggi proporzionale<sup>152</sup>.

Anche con il modello del 1993, perciò, specialmente i partiti minori avrebbero potuto beneficiare di una sovrarappresentazione irragionevole o quantomeno ingiustificata, nel caso di mutamento di alleanza nel corso della Legislatura. Non si deve, però, dimenticare che, in tali modelli, la consistenza delle singole forze parlamentari (ossia, dei gruppi) dipendeva *direttamente ed esclusivamente* dalle loro *performances* elettorali “sul campo”, per cui il “polo” vincente si individuava solamente *ex post* rispetto alla traduzione dei voti in seggi e *sulla base di quest’ultimo*. Ne consegue che – al di là del giudizio politico – gli episodi di “rovesciamento delle alleanze” nel corso della XII e XIII Legislatura, sotto il più stretto profilo giuridico-costituzionale non potevano ritenersi impattanti sulla consistenza numerica dei

149 Sulla complessiva incompatibilità dello strumento in parola rispetto ai connotati classici del governo parlamentare, G. FALCON, *Riflettendo su legge elettorale e bicameralismo*, cit., 6-7.

150 Cfr. A. BARBERA, intervento in AA.VV., *La forma di governo in transizione*, in *Quad. Cost.*, 1995, 222; Cfr. R. D’ALIMONTE, *I rischi di un nuova riforma elettorale. In difesa del «mattarellum»*, cit., 509-511; C. FUSARO, *Dalle coalizioni-cartello ai partiti a vocazione maggioritaria: un passo verso la governabilità?*, cit., 359; E. MOSTACCI, *Un maggioritario in abito proporzionale: perplesse considerazioni su alcuni aspetti essenziali del nuovo sistema elettorale, disegnato dalla legge n. 270 del 21 dicembre 2005*, cit., 99.

151 A. MANZELLA, intervento in AA.VV., *La forma di governo in transizione*, cit., 231.

152 Cfr. C. FUSARO, *Le regole della transizione*, cit., 110.



gruppi, giusta peraltro il divieto di mandato imperativo di cui all’art. 67 Cost. In tali contesti, il Capo dello Stato ha potuto perciò legittimamente tentare l’esperienza di dare vita ad un nuovo Governo, sostenuto da una maggioranza *diversa* rispetto a quella uscita dalle elezioni.

### 3. Omogeneità delle discipline elettorali nel bicameralismo paritario.

Trattando della compatibilità del premio di maggioranza con la Carta fondamentale, la giurisprudenza costituzionale ha avuto altresì modo di occuparsi del più ampio aspetto relativo alla relazione fra sistema bicamerale perfetto ed omogeneità fra le discipline elettorali di Camera e Senato.

Già nella sentenza n. 1/2014, la Consulta, nel dichiarare illegittimi i “minipremi”, previsti dalla L. n. 270/2005 per l’elezione del Senato, ha ad esempio addotto, oltre ai già considerati argomenti espressi a proposito del premio nazionale per la Camera dei Deputati, anche l’ulteriore aspetto della loro «inidoneità [...] al raggiungimento dell’obiettivo perseguito». A giudizio della Corte, la disciplina dei premi di maggioranza regionale, producendo al Senato una “maggioranza casuale”, potenzialmente in grado di «rovesciare il risultato ottenuto dalle liste o coalizioni di liste su base nazionale, favorendo la formazione di maggioranze parlamentari non coincidenti nei due rami del Parlamento, pur in presenza di una distribuzione del voto nell’insieme sostanzialmente omogenea», avrebbe provocato un *vulnus* tanto alla forma di governo parlamentare delineata dalla Costituzione repubblicana, quanto al principio dell’esercizio *collettivo* della funzione legislativa fra i due Rami del Parlamento, di cui all’art. 70 Cost<sup>153</sup>.

Nella successiva sentenza n. 35/2017, il Giudice delle Leggi si è espresso in un *obiter dictum* in termini più generali, osservando che, immutato l’assetto «basato sulla parità di posizione e funzioni delle due Camere elettive», la Costituzione, «se non impone al legislatore di introdurre, per i due rami del Parlamento, sistemi elettorali identici, tuttavia esige che, al fine di non compromettere il corretto funzionamento della forma di governo parlamentare, i sistemi adottati, pur se differenti, non devono ostacolare,

---

153 Se tali argomentazioni *contra* un simile premio di maggioranza «*sine causa*» (così M. LUCIANI, *Bis in idem: la nuova sentenza della corte costituzionale sulla legge elettorale politica*, cit., 2) appaiono ampiamente condivisibili, rimane nondimeno, sullo sfondo, l’interrogativo più generale – che esula dall’analisi del presente lavoro – su quale significato debba allora attribuirsi al principio dell’elezione “a base regionale” sancito dall’art. 57 Cost., posto a fondamento della definizione dei “minipremi” nella L. n. 270/2005. In proposito, si rinvia, per tutti, a T. MARTINES, *Art. 56-58*, cit., 91 ss.; ID., *Diritto costituzionale*, XII ed., Milano, 2010, 235-237; C. FUSARO – M. RUBECCHI, *Art. 57*, cit., 1144-1147. Più recentemente, D. ARGONDISSO, *Il sistema elettorale del Senato italiano nel dibattito all’Assemblea Costituente*, in *Quad. Oss. Reg.*, 2009, 40-73; C. PINELLI, *Sull’elezione del Senato “a base regionale”*, in *RivistaAIC*, 1, 2017.

all'esito delle elezioni, la formazione di maggioranze parlamentari omogenee».

In altre parole, il sistema bicamerale paritario italiano nel quadro della forma di governo parlamentare, esige discipline elettorali omogenee per le due Camere: esigenza che ha peraltro giustificato l'approvazione della L. n. 165/2017 sul finire della legislatura<sup>154</sup>.

Esulano dalla presente trattazione i profili *de jure condendo* riguardo il grado di omogeneità che l'emersione di tale principio lusinggiato dalla giurisprudenziale richiederà d'ora in poi al Legislatore nel disciplinare la materia *de qua*<sup>155</sup>. Incidentalmente, si possono ritenere allo scopo indicative le parole del Capo dello Stato allorché, ancor prima della sentenza n. 35/2017, egli aveva ritenuto necessaria l'approvazione di leggi elettorali «omogenee e non inconciliabili» per i due Rami del Parlamento quale condizione per un eventuale scioglimento anticipato delle Camere<sup>156</sup>. Ed invero, la «conciliabilità» di *ratio* fra le due discipline parrebbe rappresentare quantomeno un sostrato minimo imprescindibile.

Ciò che tuttavia rileva maggiormente, ai fini del nostro discorso, sono le conseguenze che il medesimo principio implica sulla latitudine del sindacato degli organi di garanzia. Si può invero opinare sul «tono costituzionale» dell'*aut-aut* del Presidente della Repubblica or ora ricordato, atteso che, a ben vedere, nell'ipotesi di crisi di governo cui non seguisse la formazione di una nuova maggioranza politica, il Capo dello Stato sarebbe tenuto *comunque* allo scioglimento anticipato, pur a fronte di discipline disomogenee. Nondimeno ove in futuro si prospettasse la re-introduzione di una disciplina significativamente differenziata, in termini di *ratio*, per Camera e Senato, le pronunce costituzionali ora richiamate parrebbero tuttavia idonee a fornire al Presidente della Repubblica sufficienti argomenti tanto per non autorizzare la presentazione di un disegno di legge del Governo orientato in tal senso, quanto per rinviare alle Camere una legge del medesimo tenore, a norma dell'art. 74 Cost.

Soprattutto, però, si potrebbe ritenere che una legge che introduca due discipline «incoerenti» (come nel caso della L. n. 270/2005) potrebbe *per ciò solo* essere passibile di una declaratoria di incostituzionalità, in forza del parametro di cui all'art. 70 Cost., per via di tale disomogeneità e illogicità «interna».

Diversa parrebbe essere, invece, l'ipotesi di una legge che – come la L. n. 52/2015 (e prima ancora la L. 31 marzo 1953, n. 148), incida sulla disciplina elet-

154 Cfr. il precedente capitolo, par. 2, nota 248.

155 Cfr. per tutti, A. CELOTTO, *La legge elettorale: quali prospettive?*, cit.; M. LUCIANI, *Bis in idem: la nuova sentenza della corte costituzionale sulla legge elettorale politica*, cit., 5. Cfr., però, C. ROSSANO, *Note su premio di maggioranza ed esigenze di omogeneità delle leggi elettorali della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica nella sentenza della Corte costituzionale n. 35/2017*, in *www.RivstaAIC.it*, 1, 2017, 2.

156 *Mattarella: voto all'orizzonte ma prima la legge elettorale*, in *www.lastampa.it*, 21 dicembre 2016.

torale di una sola Camera, generando così una disomogeneità “esterna”, rispetto cioè ad un’altra fonte relativa all’altra Camera. Si potrebbe astrattamente sostenere che la “inconciliabilità” derivante dalla compresenza delle due norme, dovendosi egualmente ascrivere ad entrambe, ne consentirebbe la “intercambiabilità” nella determinazione dell’oggetto del vaglio della Corte: ciò che non appare soddisfacente, atteso che si rimetterebbe in tal modo alle parti o al giudice del giudizio *a quo* la scelta su *quale* delle due leggi caducare. Il problema parrebbe risolvibile integrando il parametro di cui all’art. 70 Cost. con quello della ragionevolezza.

Ed invero, la diversità di *ratio*, produttiva della disomogeneità confliggente con la forma di governo parlamentare a bicameralismo paritario, non può infatti essere imputata alla legge anteriore, posto che, nel momento della sua approvazione, il Legislatore non poteva essere consapevole del successivo intervento: di modo che, a dover essere sottoposta al giudizio di legittimità costituzionale, non potrà che essere la disciplina *posteriore*, rapportata a quella più risalente, quest’ultima ben potendosi ricondurre alla stregua di un – sia pure improprio – *tertium comparationis*.

#### 4. Il problema delle soglie di accesso esplicite: entità e “meritevolezza”.

Gli aspetti problematici relativi alla previsione, in una disciplina elettorale, di soglie di sbarramento esplicite, sono già stati esaminati nel primo. Con riferimento specifico al caso italiano, si deve ricordare che l’adozione di soglie di accesso esplicite si dimostra tutto sommato una costante: non solo sotto il profilo cronologico, ma anche rispetto ai diversi livelli di governo.

Soglie di accesso dall’entità sostanzialmente omogenea sono infatti contenute nella gran parte delle discipline elettorali regionali<sup>157</sup> ed in quella per l’elezione dei Rappresentanti italiani al Parlamento europeo, che prevede uno sbarramento al 4%<sup>158</sup>.

---

157 Il modello toscano, ad esempio, prevede che possano partecipare alla ripartizione dei seggi solo quelle liste che abbiano ottenuto almeno il 4% dei consensi e che siano collegate ad un candidato presidente che abbia conseguito almeno il 4% dei consensi. Nella soluzione marchigiana (e in quella più recente veneta di cui all’art. 21, c. 1, L. R. 16 gennaio 2012, n. 5), le coalizioni devono conseguire almeno il 5% dei voti, oppure comprendere almeno una lista che abbia ottenuto più del 3% dei medesimi. I seggi consiliari sono dunque sostanzialmente ripartiti *all’interno* delle rispettive coalizioni fra le singole liste, in ragione proporzionale ai suffragi ottenuti e sulla sola base delle circoscrizioni provinciali. La legislazione pugliese prevede una soglia del 5% a livello regionale, sia per le liste non collegate, sia per quelle liste che abbiano ottenuto, nell’intera regione, complessivamente tra loro, almeno il 5% dei voti validi, posto che ciascuna lista superi il 4%.

158 Osserva G. FERRI, *Nuovi e vecchi problemi del sistema di elezione dei parlamentari europei: l’assegnazione dei seggi attribuiti con i resti e lo “spostamento” dei seggi da una circoscrizione all’altra*, cit., 3330, che «è stata proprio la decisione di fissare la so-

Pare peraltro opportuno precisare che, per la giurisprudenza costituzionale, lo strumento delle soglie di sbarramento non sembrerebbe implicare, *di per sé*, problematiche significative. Nella già citata sentenza n. 271/2010<sup>159</sup>, ad esempio, dichiarando inammissibili le questioni sollevate dal TAR Lazio, il Giudice delle Leggi ha affermato che l'attenuazione degli effetti selettivi di detto strumento non presenta una soluzione costituzionalmente obbligata<sup>160</sup>. Più in generale - e in termini ancor più significativi - nella sentenza n. 356 del 1998, il Giudice delle leggi aveva affermato chiaramente che tali generi di correttivi «non incidono sulla parità di condizioni dei cittadini e sull'eguaglianza del voto»<sup>161</sup>. Infine, nella recente sentenza n. 35 del 2017, la soglia fissata per l'accesso alla Camera dei Deputati ad opera della L. n. 52/2015, è stata ritenuta «non irragionevolmente elevata».

Siffatte considerazioni sembrano potersi estendere anche alla vigente disciplina nazionale del 2017, la quale prevede - per l'ampia quota di seggi attribuiti con metodo proporzionale - un'identica soglia riferita alle singole liste. Senonché, essa contempla altresì, come si è visto *supra*<sup>162</sup>, soglie di sbarramento riferite alle coalizioni, similmente a quanto avveniva sotto la vigenza della L. n. 270/2005. Astrattamente, perciò, la nuova disciplina risulterebbe soggetta a perplessità analoghe a quelle elevate, sotto il profilo in esame, alla Legge Calderoli, specialmente in riferimento al principio della parità e della libertà della formazione della volontà elettorale<sup>163</sup>.

Appare nondimeno opportuno soffermarsi sui contenuti della disciplina del 2005. Come già ricordato, la seconda caratteristica qualificante era rappresentata proprio dal “ventaglio” di soglie *esplicite* di sbarramento previste sia per l'accesso alla Camera sia - novità assoluta - per l'accesso al Senato. Sotto questo profilo, la disciplina del 2005 parrebbe aver rappresentato un esempio di “non neutralità” dell'operazione legislativa. A paragone tanto della clausola di sbarramento al 4% prevista dal sistema del '93 (concepita *non* per “salvare” i piccoli partiti, bensì quelli “medi”<sup>164</sup>), quanto della soglia del 3% introdotta nel 2015, la “partigianeria”

---

glia al 4%, anziché al 3%, a produrre l'effetto più rilevante sulla rappresentanza italiana al Parlamento europeo, estromettendo i partiti della sinistra, che erano percepiti dal *leader* dell'epoca del Partito Democratico come un ostacolo alla creazione in Italia di un sistema tendenzialmente bipartitico».

159 Cfr. il capitolo I.

160 Che si sia trattato di questioni «la cui inammissibilità e infondatezza [fossero] *ictu oculi* più che manifeste» è stato anche il giudizio di C. FUSARO, *Il TAR Lazio all'assalto della clausola di sbarramento per le Europee*, in *Quad. cost.*, 2010, 410.

161 Corte cost., sent., n. 356/1998, cit., p. 3 *Cons. dir.*

162 Vedi il capitolo I.

163 T.E. FROSINI, *Nuova legge elettorale e vecchio sistema politico?*, cit., 61.

164 M. VOLPI, *Introduzione*, cit. 9.

della L. n. 270/2005 si dimostrava, infatti, peculiare. Essa, infatti, *non* avrebbe espresso regole generali ed astratte, bensì «particolari (quando non individuali) e concrete», esplicando, secondo alcuni Autori, un sintomo di «eccesso di potere» in capo al Legislatore<sup>165</sup>. D’altro canto, altra dottrina ha ritenuto che, prescindendo dalla previsione della soglia “semplice” del 4% alla Camera, *tutte* le altre soglie, lungi dall’aver un carattere escludente, presentassero, piuttosto, un connotato tenue e compromissorio<sup>166</sup>.

Sebbene, tale disciplina risulti oggi superata, con riguardo alla determinazione della clausola in allora prevista per le singole liste al Senato all’8%<sup>167</sup>, residua tuttavia il problema (“a futura memoria”) della sua compatibilità: non solo con la “tradizione” italiana, ma anche e soprattutto con i “parametri” europei, posto che la giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell’Uomo ha già da tempo avuto modo di esprimere un orientamento piuttosto solido e coerente sul punto.

Proprio in relazione alle vicende italiane, nell’ormai risalente caso *Silvius Magnago e Südtiroler Volkspartei c. Italia* 94 del 15 aprile 1996, la determinazione della soglia di accesso al 4%, prevista dal “*Mattarellum*” per l’assegnazione dei seggi in ragione proporzionale alla Camera dei Deputati non fu ritenuta lesiva dei principi convenzionali. Tuttavia, come si è visto nella sentenza *Yumak e Sadak c. Turchia* del 2008, la Corte di Strasburgo ha indicato quale soglia “ottimale” quella del 5%: dal che si potrebbe ritenere come la determinazione di una soglia all’8% si collochi in una posizione ai limiti della “tollerabilità convenzionale” (e, giusta l’art. 117, c., 1, Cost., anche “costituzionale”).

Tutto ciò autorizzerebbe, in ogni caso, a ritenere che la L. 165/2017 appaia meno interessata dalle problematiche sinora esposte. Tanto la soglia di accesso prevista per le singole liste, quanto il “ventaglio” di valori disposti in relazione alle coalizioni, si dimostrano, infatti, rispettosi degli approdi costituzionali e convenzionali. Né esse appaiono affette da logiche particolarmente “mirate” in senso punitivo.

Al di là delle problematiche di ordine *quantitativo*, l’adozione, da parte del

165 R. BALDUZZI – M. COSULICH, *In margine alla nuova legge elettorale politica*, cit., 5194. Cfr. A. D’ALOIA, *Una riforma da riformare: la legge elettorali 270/2005*. Più recentemente, G. AZZARITI, *Legge elettorale, rappresentanza e Costituzione*, cit., 1454-1455.

166 L. CIAURRO, *La nuova legge elettorale tra federalismo e governabilità*, in *Comuni d’Italia*, 2005, 12, 67.

167 Ad ogni modo, se, al decrescere del valore dello strumento in parola, il sistema elettorale – “al netto” della presenza di altri strumenti, quale il premio di maggioranza – diviene inevitabilmente più “inclusivo” nella rappresentazione del quadro politico nazionale, assai meno “includente” e ben più “discriminante” parrebbe, a ben vedere, la regola per la quale i partiti, già presenti in Parlamento, non sono tenuti ad effettuare la raccolta delle sottoscrizioni delle candidature (Artt. 18-bis d.P.R. 361/1957 e 9 d.lgs 533/1993). G. TARLI BARBIERI, *I molti vizi e le poche virtù della nuova legge elettorale*, cit., 37-38. Cfr. Corte cost., ord. 79/2006.

Legislatore, dello strumento in parola sembrerebbe potersi sindacare anche in termini *qualitativi*, ovvero di ordine logico e sistematico, allorché esso sia previsto “in combinato disposto” con ulteriori elementi caratterizzanti il sistema<sup>168</sup>. In particolare, nella sentenza n. 35/2017, il Giudice delle Leggi ha escluso che la contestuale presenza, in una data disciplina, di una soglia di accesso esplicita e di un premio di maggioranza contrasti con la Costituzione, non potendosi ritenere una simile scelta del Legislatore (dotato, in tale materia, di ampia discrezionalità) manifestamente irragionevole. Soprattutto, secondo il Collegio, «se il premio ha lo scopo di assicurare l’esistenza di una maggioranza, una ragionevole soglia di sbarramento può a sua volta contribuire allo scopo di non ostacolarne la formazione. Né è da trascurare che la soglia può favorire la formazione di un’opposizione non eccessivamente frammentata, così attenuando, anziché aggravando, i disequilibri indotti dalla stessa previsione del premio di maggioranza».

Tali considerazioni, tuttavia, non si dimostrano pienamente condivisibili.

Sotto un primo profilo, si deve ricordare che la *ratio* di *entrambi* gli strumenti risulta essere diretta a favorire la *governabilità*, mediante la riduzione della frammentazione parlamentare<sup>169</sup>: come infatti aveva già avuto ben presente il Costituente<sup>170</sup>, gli istituti di razionalizzazione parlamentare sono precipuamente volti alla «fissazione di regole costituzionali scritte per disciplinare il rapporto di fiducia, dando stabilità all’esecutivo e rafforzandone di conseguenza la posizione»<sup>171</sup>, non a “selezionare” l’opposizione politica. In tal senso sembrerebbe peraltro militare la giurisprudenza convenzionale la quale, sempre nella sentenza *Yumak*, ha precisato che i diritti allo svolgimento di libere elezioni non hanno un

---

168 Va precisato che la questione sollevata dal giudice *a quo* si poneva sotto l’angolo visuale per cui sarebbe la previsione della clausola di accesso ad implicare l’illegittimità del premio di maggioranza. Nondimeno, le sue conclusioni espone nel testo appaiono fruibili anche in termini inversi, ovvero se, in un modello connotato dal premio di maggioranza possa trovare cittadinanza la soglia di sbarramento.

169 Ciò sebbene la *Sperrklausel* sia considerata «molto meno distorsiva del risultato effettivo» (A. PIZZORUSSO, *I nuovi sistemi elettorali per la Camera dei Deputati e per il Senato della Repubblica*, cit., 143).

170 Cfr. il noto “ordine del giorno Perassi” del 5 settembre 1946, il quale auspicava la connotazione in senso parlamentare della forma di governo italiana, «da disciplinarsi, tuttavia, con dispositivi costituzionali idonei a tutelare le esigenze di stabilità dell’azione del governo e ad evitare le degenerazioni del parlamentarismo».

171 F. CUOCOLO, *Forme di Stato e di governo*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, Vol. VI, cit., 1991, 526. Cfr. C. IANNELLO, *Sistema elettorali e sistema politico. Brevi note a margine della legge 270 del 2005*, cit., 245-246.; S. CURRERI, *Partiti, coalizioni elettorali e gruppi parlamentari*, in *La legislazione elettorale italiana*, cit., 339; A. D’ANDREA, *L’insostenibile ragionevolezza della nuova legge elettorale*, cit., 113; A. GIGLIOTTI, *Pro e contro delle nuove leggi elettorali per la Camera e il Senato*, cit., 78.

carattere “assoluto”, dal momento che su di essi si possono configurare legittimamente alcune “limitazioni implicite” da parte degli Stati contraenti, godendo questi ultimi, nella materia *de qua*, di un ampio margine di apprezzamento normativo<sup>172</sup>. Tale premessa impone tuttavia alla Corte medesima, nei casi ove essa si trovi a giudicare su legislazioni rispetto al parametro convenzionale di cui sopra, di verificare essenzialmente, per un verso, la presenza di criteri di *arbitrarietà* o di mancanza di proporzionalità e, per altro verso, di eventuali restrizioni alla libertà di espressione degli elettori.

Ebbene, se in un sistema elettorale altrimenti proporzionale, la selezione prodotta dalla clausola di sbarramento produce effettivamente un simile effetto razionalizzatore, in un modello quale quello previsto dall’*Italicum*, detta funzione risulta *già di per sé* assolta dallo strumento del premio di maggioranza. Ne consegue che l’applicazione della soglia di sbarramento alle (sole) liste di minoranza si dimostra non soltanto – prendendo a prestito un concetto del diritto civile – privo di “meritevolezza” causale, ma anche lesivo del principio rappresentativo. In ultima analisi, *arbitrario*. Di contro, l’assenza di una clausola di sbarramento assicurerebbe un “diritto di tribuna” a forze politiche minoritarie, ponendosi quale “corrispettivo” per la distorsione provocata dal premio di maggioranza, contribuendo così, sia pure indirettamente, alla legittimazione di quest’ultimo e favorendo l’inclusione di forze che altrimenti continuerebbero a rimanere (pericolosamente, in certi casi) ai margini della vita politico-istituzionale del Paese.

Non si comprende inoltre – venendo così al secondo profilo – come l’assenza di soglia di accesso possa ostacolare la formazione della maggioranza politica, dal momento che, per definizione, il premio di maggioranza *alla singola lista*, di per sé, *forma* – almeno in termini “contabili” – detta maggioranza, facendola coincidere con il competitore beneficiario del premio. In tale soluzione, invero, la soglia di sbarramento va ad applicarsi alle sole forze di opposizione<sup>173</sup>.

Il problema della *ratio* della soglia di sbarramento sembra peraltro doversi porre anche rispetto a quei sistemi “misti” che prevedono la compresenza di un’elevata quota di seggi attribuiti in collegi uninominali e – di converso – una quota ridotta assegnata mediante formula proporzionale, di cui un esempio è stato il “*Mattarellum*”.

È bensì vero che il sistema uninominale, a differenza di soluzioni quali la L. n.

172 Principio già precedentemente espresso dalla Corte di Strasburgo nei casi *Matthews c. Regno Unito* del 16 febbraio 1999 e *Labita c. Italia* del 6 aprile 2000.

173 Sulle ulteriori criticità che potrebbe invece implicare la *Sperrklausel* in un sistema con premio di coalizione, cfr. L. CIAURRO, *La nuova legge elettorale tra federalismo e governabilità*, cit., 67; E. MOSTACCI, *Un maggioritario in abito proporzionale: perplesse considerazioni su alcuni aspetti essenziali del nuovo sistema elettorale, disegnato dalla legge n. 270 del 21 dicembre 2005*, in *Nomos*, 3, 2005, 97-98; Cfr. G. TARLI BARBIERI, *I molti vizi e le poche virtù della nuova legge elettorale*, cit., 42.

52/2015, non garantisce *a priori* la maggioranza dei seggi ad alcun competitore politico. Cionondimeno, esso consente a determinate minoranze “qualificate” di ottenere quote anche significative di rappresentanza parlamentare, laddove la previsione di una soglia di sbarramento nella quota proporzionale vanifica ogni speranza di “diritto di tribuna” parlamentare *proprio* per quelle minoranze politiche *non qualificate*, di per sé già soggette alle “forche caudine” rappresentate da una soglia “implicita” non indifferente. Con il che, si ripeterebbe l’effetto irragionevolmente selettivo determinato dai modelli “misti” con premio di maggioranza.

## 5. La selezione dei candidati fra liste “aperte” e liste “bloccate” (e collegi uninominali).

### 5.1. Lista bloccata vs lista aperta: l’insoddisfacente approdo della Consulta.

*Last but not least*, dopo avere trattato aspetti relativi alla dinamica complessiva dei modelli elettorali, l’attenzione verrà ora rivolta alle problematiche connesse con le tecniche di selezione dei *singoli* candidati. I profili più controversi, su cui ci si soffermerà, riguardano l’uno il tema della compatibilità a Costituzione della previsione, in un sistema proporzionale, di liste “bloccate”; l’altro, la previsione della cd. “pluricandidabilità”, ovvero la facoltà, per ciascun candidato, di presentarsi in *più* circoscrizioni.

Anche in questo caso, la controversia in ordine a tali profili é “esplosa” con l’approvazione della L. n. 270/2005. Sebbene, infatti, la disciplina del 1993 contemplasse per l’assegnazione del 25% di seggi attribuiti in ragione proporzionale mediante lista bloccata, la Legge Calderoli, generalizzandone l’applicazione<sup>174</sup>, è stata accusata di «distru[ggere] qualsiasi possibilità che instauri un qualsivoglia rapporto di comunicazione-responsabilizzazione fra elettori ed eletti»<sup>175</sup>. Del pari, la possibilità di presentare una candidatura personale in *tutte* le circoscrizioni – laddove invece il sistema elettorale del 1993 prevedeva un limite massimo di *tre*<sup>176</sup> – avrebbe comportato, secondo alcuni Autori, la «esaltazione massima di una certa concezione del sistema proporzionale tutta tesa a ridurre il voto ad una competizione a livello nazionale tra differenti liste, ciascuna delle quali guidate da *leaders* di grande impatto massmediologico, i quali alla fine sarebbero i reali competitori,

174 Artt. 84, d.P.R. n. 361/1957 e 17, D. Lgs. n. 533/1993.

175 G. PASQUINO, *I sistemi elettorali*, cit., 80.

176 Critico contro tale soluzione già durante la vigenza del *Mattarellum*, G. PASQUINO, *Conclusioni. La riforma elettorale in Italia: fatte le leggi, si cerca il rimedio*, in *Rappresentare e governare*, cit., 226.



essendo i vari candidati delle liste bloccate meri cooptati<sup>177</sup>. In tal modo estremizzando la “presa” sulla struttura del partito ad opera non soltanto dei componenti dei vertici veri e propri, ma anche dei “notabili”, anche soltanto locali<sup>178</sup>.

La combinazione fra queste due soluzioni avrebbe comportato l’exasperazione della preminenza delle *leadership* partitiche sulla scelta di “candidati-nominati”<sup>179</sup> ed avrebbe prodotto, secondo alcuni, un “travisamento” della funzione rappresentativa *tout court*, la quale «non si può risolvere nell’investitura plebiscitaria di un’assemblea e di un governo, dovendo invece vivere giorno per giorno, in un rapporto dialettico fra eletti ed elettori»<sup>180</sup>.

Con riguardo al profilo delle liste bloccate, a prima vista parrebbe assiomatico ritenere che la previsione del voto di preferenza *ampli* le possibilità di scelta dell’elettore – e pertanto l’esercizio del suo diritto di elettorato attivo – rispetto al modello della lista bloccata. Tuttavia – prescindendo dal fatto che la dicotomia fra le due soluzioni ha costituito l’oggetto di un acceso dibattito sin dai giorni dell’elezione dell’Assemblea costituente<sup>181</sup> – la concreta dinamica sul punto, dimostrata dal sistema proporzionale proprio della Prima Repubblica, sembrerebbe smentire tale assunto.

Sebbene, infatti, l’opzione per un sistema proporzionale con scrutinio di liste, in una con la possibilità di indicare plurime preferenze, adottata dal Legislatore del 1946 e del 1948, fosse stata ritenuta, per diverso tempo, la più confacente alle finalità rappresentative e democratiche della giovane Repubblica italiana, progressivamente, nel corso dei decenni successivi, tale soluzione mostrò tutti i suoi limiti. In tale contesto, gli elettori si trovavano di fronte a “lunghe” liste di candidati (peraltro

177 L. CIAURRO, *La nuova legge elettorale tra federalismo e governabilità*, cit., 66.

178 È stato infatti calcolato che «alla Camera, i deputati subentranti sono stati 199 nella XV legislatura e 112 nella successiva, senza calcolare che i subentranti, a loro volta, sono stati pluriellettati e, pertanto, si sono avuti subentri “di secondo grado”; al Senato, invece, il fenomeno è stato più contenuto con 34 senatori nella XV e 10 nella XVI» (L. GORI, *Ascesa e declino delle coalizioni: partiti politici e gruppi parlamentari dopo la riforma elettorale del 2005*, cit., 233).

179 In questo senso, G. COLETTA, *Il sistema elettorale dal punto di vista dei cittadini e la legge n. 270 del 2005*, in C. DE FIORES, *Rappresentanza politica e legge elettorale*, cit., 193; A. D’ALOIA, *Una riforma da riformare: la legge elettorale 270/2005*, cit., 81 ss.; C. FUSARO, *Dalle coalizioni-cartello ai partiti a vocazione maggioritaria: un passo verso la governabilità?*, cit., 360; A. PATRONI GRIFFI, *Sistemi elettorali e tenuta del principio democratico: brevi considerazioni a margine della nuova legge elettorale*, cit., 348; G. TARLI BARBIERI, *I molti vizi e le poche virtù della nuova legge elettorale*, cit., 36.

180 M. LUCIANI, *Per una discussione sul sistema elettorale*, cit., 96; G. AZZARITI, *Legge elettorale, rappresentanza e Costituzione*, cit., 1454.

181 Si vedano già, in proposito, G. AMBROSINI, *La Proporzionale*, cit., 88; G. SALVEMINI, *Come eleggere la Costituente*, cit., 675.

anch'esse frutto di aspre e sotterranee battaglie per la loro formazione), le quali «furono sempre sapientemente costruite in modo da garantire il risultato atteso dai presentatori»<sup>182</sup>.

In altre parole, nonostante la previsione del voto di preferenza, le “sorprese”, in ordine all'identità dei candidati effettivamente eletti, si dimostravano rare, dal momento che «nella maggior parte dei casi, gli elettori si facevano influenzare dall'ordine di lista» nel quale i candidati erano presentati<sup>183</sup>, in un sistema peraltro caratterizzato da «“[c]ostosi” fenomeni di “scambio”»<sup>184</sup>.

A ciò andava aggiunta la circostanza per la quale, nel corso delle campagne elettorali italiane della Prima Repubblica, si verificò (probabilmente favorita dal generale contesto di scarsa “mobilità” elettorale che interessò il sistema politico italiano di quel periodo) una prevalenza “patologica” – preconizzata da Ambrosini – della competizione *infrapartitica*, rispetto a quella *interpartitica*, con accentuata tendenza al “frazionismo” e con ricadute rilevanti sotto il profilo dei costi delle campagne elettorali<sup>185</sup>. Il tutto nel quadro delle cosiddette “cordate” di candidati, della conformazione cioè di raggruppamenti informali, all'interno di ciascuna lista, composti da più candidati e “trainati” da un esponente di maggiore rilievo, con i conseguenti effetti negativi di carattere clientelare<sup>186</sup>.

La situazione giunse ad un tale livello di biasimo da indurre la riflessione politica e dottrinale, a partire dagli anni Ottanta, a riconsiderare il voto di preferenza in termini problematici, anche rispetto alle conseguenze sulla funzione rappresentativa, in quanto «[a]bolirl[o] significa mettere gli elettori nelle mani dei partiti, conservarl[o] significa mantenere gli elettori nelle mani di clientele e notabili»<sup>187</sup>. Si giunse, così, all'introduzione della preferenza *unica* mediante il *referendum* del 1991, con la quale sembrò realizzarsi una situazione di “bilanciamento” fra l'esigenza di rompere gli effetti clientelari prodotti nei decenni precedenti dalle preferenze multiple e la necessità di conservare all'elettore la facoltà di “selezione” dei candidati<sup>188</sup>.

182 C. FUSARO, *Elezioni primarie, problemi di una disciplina pubblicistica*, cit., 141.

183 *Ibidem*.

184 G. PASQUINO, *Degenerazioni dei partiti e riforme istituzionali*, cit., 60.

185 Cfr. la nota 83. Cfr., recentemente, A. FLORIDIA, “*Scendere in campo*”: *l'accesso alla competizione elettorale tra barriere formali e incentivi politici*, in *La legislazione elettorale italiana*, cit., 92; A. GIGLIOTTI, *Pro e contro delle nuove leggi elettorali per la Camera e il Senato*, cit., 72.

186 Cfr. F. LANCHESTER, *Rappresentanza, responsabilità e tecniche di espressione del suffragio*, cit., 154.

187 G. AMATO, *I sistemi elettorali in Italia: le difficoltà del cambiamento*, cit., 525. Si veda inoltre A. FLORIDIA, “*Scendere in campo*”: *l'accesso alla competizione elettorale tra barriere formali e incentivi politici*, cit., 92.

188 Invero, il motivo preponderante in favore del successo del “sì”, in tale “storica” con-

Tale momento, assieme al successivo *referendum* “maggioritario” del 1993, venne in effetti considerato come la reazione al “graduale esproprio” di ogni reale potere di scelta in capo all’elettore da parte dei partiti politici, atteso il loro controllo sulle candidature e per la loro organizzazione «autoritaria e centralizzata»<sup>189</sup>.

Sebbene i risultati delle elezioni del 1992, celebratesi con il sistema della preferenza unica, abbiano indicato, secondo alcuni Autori, una parziale inversione di tendenza<sup>190</sup>, l’unicità di tale “esperimento” non consente però, a ben vedere, di ritenere infondata la conclusione secondo la quale la previsione del voto di preferenza *in sé* non esclude lo stretto controllo delle candidature da parte dei vertici di partito né, soprattutto, genera un’elevata conflittualità interna ai partiti medesimi.

Con la già più volte richiamata sentenza n. 1/2014, il Giudice delle Leggi né ha ritenuto che lo strumento della lista bloccata, riducendo il voto dell’elettore ad un voto di preferenza esclusivamente per la lista, coarterebbe la libertà di scelta del medesimo relativamente alla selezione dei *singoli* rappresentanti in Parlamento, quest’ultima rappresentando «una delle principali espressioni della sovranità popolare». La lista in parola, pertanto, si porrebbe in conflitto col il principio democratico, «incidendo sulla stessa libertà del voto di cui all’art. 48 Cost.».

Cionondimeno, ad un esame più attento la pronuncia *de qua* non pare esprimere un giudizio generalizzante in ordine alla illegittimità della lista bloccata, bensì limitato alla sua particolare declinazione espressa dal Legislatore del 2005<sup>191</sup>. Laddove

---

sultazione referendaria in tema elettorale, risulta essere stato l’intenzione di «elimin[are] il mercato del voto di preferenza» (F. LANCHESTER, *Rappresentanza, responsabilità e tecniche di espressione del suffragio*, cit., 154).

189 A. PIZZORUSSO, *I nuovi sistemi elettorali per la Camera dei Deputati e per il Senato della Repubblica*, cit., 139.

190 Per approfondire, si rinvia, per tutti, a G. PASQUINO (a cura di), *Votare un solo candidato*, Bologna, 1993.

191 Si può nondimeno osservare che il silenzio serbato dalla sentenza n. 1/2014 (contrariamente a quanto ricordato *supra* a proposito del premio di maggioranza) in ordine alla cogenza di detto principio sulle discipline elettorali *sub*-statali non autorizza a ritenere queste ultime “impermeabili” ad esso, posto che la *ratio* del principio elaborato dalla Consulta non sembra suscettibile di apprezzabile *distinguo* fra i differenti livelli di rappresentanza. Se ne dovrebbe perciò inferire l’illegittimità costituzionale di quelle discipline elettorali che prevedano liste “integralmente bloccate” e “lunghe”. All’atto pratico, tuttavia, va ricordato che sebbene tanto nella normativa elettorale regionale “transitoria”, di cui alla Legge n. 43/1995, quanto in gran parte delle legislazioni regionali successive alla riforma costituzionale del 1995, era ed è piuttosto diffusa l’adozione di liste bloccate, essa nondimeno è generalmente riferita alla sola quota di seggi attribuita dal cosiddetto “listino regionale”. Né va dimenticato che, in alcuni contesti, la previsione di liste “bloccate” è stata temperata da disposizioni legislative le quali, “a monte”, prevedono significativamente la celebrazione di elezioni primarie finalizzata alla scelta dei candidati all’interno delle singole formazioni politiche (argomento su cui si tornerà nell’ultimo paragrafo).

osserva che il sistema congegnato da quest'ultima non risultava «comparabile [...] con altri caratterizzati da circoscrizioni elettorali di dimensioni territorialmente ridotte, nelle quali il numero dei candidati da eleggere sia talmente esiguo da garantire l'effettiva conoscibilità degli stessi e con essa l'effettività della scelta e la libertà del voto (al pari di quanto accade nel caso dei collegi uninominali)», il Giudice delle Leggi sembra invero considerare la sussistenza di un conflitto col dettato costituzionale solamente in presenza di liste *contemporaneamente* “bloccate” e notevolmente “lunghe”<sup>192</sup>.

Si può innanzitutto osservare che anche sotto questo profilo, la sent. n. 1/2014 risulta collocarsi in posizione eccentrica trispetto all'orientamento della CEDU che, nella già ricordata sentenza *Sacomanno ed altri c. Italia*, (richiamando i presupposti della citata sentenza *Yumak e Sadak c. Turchia*) ha *negato* che l'istituto delle liste bloccate, di cui alla L. n. 270/2005 contrasti con i principi della Convenzione, ritenendo che «[b]enché la disciplina in questione comporti una costrizione sugli elettori per quanto riguarda la scelta dei candidati, questa può essere giustificata in un sistema elettorale in considerazione del ruolo costitutivo dei partiti politici nella vita dei Paesi democratici». Lo stesso *Bundesverfassungsgericht*, nella già citata sentenza BVerfG, 2 BvC 4/10 del 9 novembre 2011, non ha ritenuto confliggenti con i principi di uguaglianza del voto e di parità di *chances* dei partiti la previsione di liste bloccate.

Inoltre, l'assunto espresso dalla Corte nella sentenza n. 1/2014, secondo cui la libertà di voto dell'elettore sarebbe illegittimamente coartata dal sistema delle liste “integralmente bloccate” e “lunghe”, non si dimostra sufficiente, di per sé, a desumerne la illegittimità costituzionale, dal momento che a ben vedere *anche* al sistema delle preferenze multiple si potrebbe elevare la medesima censura.

Si potrebbe invero obiettare che, sotto questo profilo, lista bloccata si ponga ad un livello qualitativamente differente rispetto a quello prodotto dalle discipline previgenti, atteso che in queste ultime la coartazione del voto si potrebbe considerare alla stregua di un “inconveniente di fatto” (di per sé – come ancora ricordato dalla sentenza n. 35/2017 – irrilevante ai fini del giudizio costituzionale) laddove invece, con la prima, detto effetto de jure. Una simile conclusione sembra tuttavia provare troppo in quanto, come acutamente osservato da certa dottrina, alla prova dei fatti, la generalizzazione dello strumento delle “liste bloccate” da parte della L. n.

---

192 G. FERRI, *La Costituzione e i sistemi elettorali delle Camere*, in *Rass. Parl.*, 2016, f. 2, 194-195; M. LUCIANI, *Bis in idem: la nuova sentenza della corte costituzionale sulla legge elettorale politica*, cit., 11. Cfr. però A. D'ALOIA, *La sentenza n. 1 del 2014 e l'Italicum*, in [www.confrontocostituzionali.eu](http://www.confrontocostituzionali.eu), 30 gennaio 2014. Riguardo alle “incertezze” che avrebbe lasciato tale passaggio motivazionale, si vedano inoltre, per tutti, G. U. RESCIGNO, *Il diritto costituzionale di voto secondo la Corte di Cassazione e la Corte costituzionale*, in *Giur. Cost.*, 2014, 1, 32; A. ANZON DEMMIG, *Accesso al giudizio di costituzionalità e intervento “creativo” della Corte costituzionale*, *ivi*, 35.

270/2005 non avrebbe comportato l'imposizione di una ferrigna affermazione delle *élites* dei partiti nei confronti dei diversi candidati (e nei confronti degli elettori).

L'inevitabile (ma come si vedrà *infra*, non nuova) posizione di preminenza dei vertici partitici sarebbe stata infatti bilanciata con le aspirazioni dei – non certo meno influenti – “potentati locali”, unitamente alla tendenza a ricorrere, spesso, a candidati sostanzialmente estranei alla gerarchia del partito medesimo, ritenuti (per la particolare posizione di prestigio, di notorietà ecc.) maggiormente in grado di “attrarre” consensi. Tali fattori, pertanto, avrebbero eroso l'autonomia delle strutture interne dei partiti e avrebbero autorizzato, secondo questo orientamento, a dubitare «che l'onnipotenza oligarchica, così unanimemente denunciata, nasconda in realtà il massimo della debolezza e della permeabilità, il progressivo esaurirsi di una vera capacità di formazione e selezione del personale politico chiamato a concorrere per la conquista e l'esercizio di una carica pubblica nelle istituzioni»<sup>193</sup>.

Soprattutto, però, il divieto della lista “bloccata e lunga” si dimostra insoddisfacente, in quanto non fornisce una risposta *complessiva* al problema della incostituzionalità della lista bloccata *sic et simpliciter* intesa. Il mero riferimento alla “lunghezza” delle liste – il quale si riverbera anche sulla dimensione delle circoscrizioni – quale parametro di ammissibilità del ricorso alla lista “bloccata” non fornisce infatti, a ben vedere (ed in primo luogo al Legislatore, anche in un quadro di leale collaborazione fra Organi dello Stato), alcun criterio orientativo, e men che meno *oggettivo*.

Il passaggio motivazionale della sentenza n. 1/2014 sul punto appare peraltro anche contraddittorio poiché, anche ammettendo che una lista bloccata “corta” consenta la “conoscibilità” dei candidati da parte degli elettori, tuttavia la libertà di voto di questi ultimi non sembra, per ciò solo, meno “coartata”, dal momento che risulta *comunque* impedita loro la selezione del *singolo* rappresentante. A ciò si deve aggiungere il già considerato effetto selettivo di una circoscrizione medio-piccola che una lista “corta” generalmente presuppone. Ciò induce a ritenere che la questione non sia stata “archiviata” dall'abrogazione della L. n. 270/2005, dal momento che la L. n. 165/2017 contempla *proprio* liste bloccate riferite a circoscrizioni di ampiezza compresa: alla Camera fra otto e tre seggi e, al Senato, addirittura fra otto e *due* seggi<sup>194</sup>.

Ci si deve pertanto interrogare, a questo punto, se sussistano criteri *altri*, desumibili dalla Carta fondamentale, che consentano di fornire una risposta all'interrogativo sulla (il)legittimità *tout court* della lista bloccata.

193 A. FLORIDIA, “Scendere in campo”: l'accesso alla competizione elettorale tra barriere formali e incentivi politici, cit., 89-90.

194 Cfr. l'art. 1, c. 3, d.P.R. n. 361/1957 e l'art. 1, c. 2 *bis*, d.lgs. 533/1993, così come sostituiti dalla nuova disciplina. Peraltro, come si vedrà *infra*, la riforma del 2017 sconta ulteriori profili critici in ordine alla relazione tra collegi uninominali e “collegi” plurinominali.

## 5.2. *Segue: alla ricerca di parametri costituzionali per dirimere la controversia.*

Va innanzitutto ricordato quell'orientamento secondo cui militerebbero, in favore dell'incostituzionalità *si sé tout court* di tale strumento, tanto l'art. 49 Cost., laddove «rende i cittadini soggetti della partecipazione politica e i partiti meramente strumentali al perseguimento di questo obiettivo», quanto il principio dell'elezione a suffragio universale e diretto (di cui artt. 56, c. 1 e 58, c. 1 Cost.), i quali, con detto sistema, si dimostrerebbero «clamorosamente violati»<sup>195</sup>. Detti richiami, tuttavia non si dimostrano pienamente convincenti. Il primo perché non si dimostra dirimente, atteso che la “presa” delle segreterie sulla selezione delle candidature, come visto *supra*, non è prodotto esclusivo della lista bloccata, sebbene indubbiamente quest'ultima possa rappresentarne un fattore incentivante. Peraltro, – come si vedrà meglio *infra* – la giurisprudenza costituzionale medesima parrebbe attribuire ai partiti un rilievo assai significativo, nella competizione politica, rientrando fra le più rilevanti forme di partecipazione dei cittadini *attivi* alla vita pubblica, posto che, proprio ai sensi dell'art. 49 Cost., «sono pur sempre i partiti che vanno presi in considerazione nel procedimento elettorale»<sup>196</sup>.

Il richiamo al principio del suffragio universale, parrebbe invece confondere il piano “attivo” del diritto di elettorato con quello “passivo”.

A livello sistematico, infatti, il principio del suffragio diretto è contenuto in disposizioni *non* ricomprese nei diritti e doveri dei cittadini, bensì nell'ordinamento della Repubblica: con il che si dovrebbe desumere che detto principio *non* sia un connotato dell'elettorato attivo, bensì di quello *passivo*<sup>197</sup>. Non sembra, in altri termini, condivisibile ritenere che il voto espresso dai cittadini non vada a comporre *direttamente* le Camere, anche rispetto all'ammissione dei singoli candidati, la quale dipende in ultima analisi (certamente dalla posizione nella quale sono stati collocati nella lista ma anche e soprattutto) *proprio* dal numero di seggi (e dunque di suffragi) ottenuti dalla singola lista.

All'inverso, non appare altresì dirimente il richiamo alla personalità del voto, di cui all'art. 48 Cost., onde desumere l'illegittimità della lista bloccata, posto che det-

195 S. PRISCO, *La nuova legge elettorale per le Camere tra profili di incostituzionalità e prospettive di rimodellamento del sistema politico*, cit., 359. Cfr. G. COLETTA, *Il sistema elettorale dal punto di vista dei cittadini e la legge n. 270 del 2005*, cit., 193.

196 C. ROSSANO, *Note su premio di maggioranza ed esigenze di omogeneità delle leggi elettorali della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica nella sentenza della Corte costituzionale n. 35/2017*, cit., 3.

197 Né la contestuale presenza del principio dell'universalità del suffragio parrebbe confutare tale ricostruzione, atteso che la dottrina più avvertita ha sottolineato come esso – e solo esso – sia “pleonastico” rispetto alle affermazioni degli artt. 1, c. 1 e 48, c. 1 (T. MARTINES, *Artt. 56-58*, cit., 78 ss. Cfr. però G. PITRUZZELLA, voce “*Elezioni – II) Elezioni politiche: elettorato*”, in *Enc. Giur. Treccani*, Vol. XIII, cit.

to principio è riferito alla componente *attiva* del diritto di elettorato<sup>198</sup>. Ne consegue che, sebbene la lista bloccata impedisca per definizione la scelta del singolo candidato, il connotato del voto “personale” non può essere invocato *contra* l’adozione della medesima, posto che esso è riferito *alla “persona” dell’elettore* (onde evitare fenomeni quale il voto per procura) e *non* a quella *del candidato*.

Un altro parametro costituzionale potenzialmente rilevante è quello rappresentato dal principio del libero mandato parlamentare. Secondo un certo orientamento, infatti, tale principio presupporrebbe l’adozione del voto di preferenza, perlomeno «nella misura in cui questo meccanismo, concorrendo all’immediatezza del rapporto popolo-corpo elettorale e parlamentari, si pone contro la logica del mandato imperativo di partito, che diverrebbe, senza quel voto, rigidissima»<sup>199</sup>. Anche questo rilievo, tuttavia, non si dimostra dirimente ai fini del presente discorso, se solo si rammenta che, anche sotto la vigenza del sistema proporzionale, autorevole dottrina aveva constatato come la disciplina di partito avesse “indubbiamente” limitato l’autonomia del singolo parlamentare<sup>200</sup>.

198 Cfr., *ex multis*, G. BASCHIERI – L. BIANCHI D’ESPINOSA – C. GIANNATASIO, *La Costituzione italiana*, Firenze, 1949, 257; C. LAVAGNA, *Istituzioni di Diritto Pubblico*, Torino, 1985, VI ed., 514-515; T. MARTINES, *Artt. 56-58*, cit., 78-90. P. CARETTI – U. DE SIERVO, *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino, ult. ed., 100; G. PITRUZZELLA, voce “*Elezioni – II) Elezioni politiche: elettorato*”, cit.

199 A. MANZELLA, *Il Parlamento*, cit.. Cfr. A. D’ALOIA, *Una riforma da riformare: la legge elettorale 270/2005*, cit., 83; F. BATTEGAZZORRE, *Qualche riflessione sopra le funzioni dei Parlamenti democratici*, in *Quad. Sc. Pol.*, 2011, 450; F. GRANDI, *Programma elettorale versus indirizzo ideologico*, in *Pol. Dir.*, 2009, 699 ss. Sul problema dai rapporti fra il divieto di mandato imperativo e “disciplina di partito” si vedano, per tutti, H. KELSEN, *Il problema del parlamentarismo*, cit., 163-164; N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare*, cit., 275 ss.; L. CIAURRO, *Art. 67*, cit., 1292-1293.

200 C. MORTATI, *Art. 67*, cit., 183. L’Autore, per il vero, non riteneva comunque vulnerato il principio del libero mandato, sulla considerazione per la quale restava comunque assicurata «la libertà del parlamentare di sottrarsi in ogni momento a tale disciplina affrontando le sanzioni interne inflitte dal partito [...] o usando della facoltà di lasciarlo», “migrando” in altro gruppo oppure confluendo nel gruppo “misto”. Nondimeno, ci si permette di osservare che simili soluzioni, se formalmente rispettose del *principio de equo*, dal punto di vista sostanziale sembrano contraddirlo, nel senso che paiono escludere la *legittima* presenza, all’interno del medesimo partito, di posizioni differenti. Si deve peraltro osservare come, nel corso del dibattito in sede costituente, presso la Seconda Sottocommissione fu ben ritenuto – persino in un contesto, come quello, nel quale si prefigurava pur sempre l’affermazione del voto di preferenza nelle future consultazioni elettorali – inappropriato scorporare nel Testo costituzionale il principio in parola, proprio in forza dell’argomento secondo il quale «i deputati sono tutti vincolati a un mandato: si presentano difatti alle elezioni sostenendo un programma, un orientamento politico particolare» (*Atti dell’Assemblea Costituente – II Sottocommissione*, Dichiarazione dell’On. Grieco, 223).

Peraltro, il *secondo* principio contenuto nell'art. 67 Cost., connotante la funzione rappresentativa del parlamentare alla sola dimensione "nazionale", sembrerebbe paradossalmente militare in favore della lista bloccata. La norma, infatti, pare escludere «che i singoli parlamentari possano intendersi vincolati alle loro rispettive circoscrizioni elettorali, per cui [...] non potranno considerarsi rappresentanti di interessi territorialmente delimitati»<sup>201</sup>, di modo che «andrebbe considerato insufficiente l'«appiattimento» dell'attività parlamentare del deputato sulle richieste provenienti dalla società [...]»<sup>202</sup>. Invero, il sistema della lista aperta (e dal collegio uninominale<sup>203</sup>) si dimostrerebbe *meno* soddisfacente di codesti postulati, dal momento che la prassi ha più volte dimostrato che il parlamentare, eletto in forza del conseguimento di un *decisivo* numero di preferenze, *localizzate all'interno di una ben definita circoscrizione*, sia "inevitabilmente" e "fisiologicamente" portato a stringere, con la popolazione della circoscrizione in cui è stato eletto, un "rapporto preferenziale", che può trasfigurarsi in un clientelismo "patologico".

In senso contrario, si è osservato come il principio della rappresentanza nazionale «non nega, ma anzi presuppone l'esistenza di un "mandato" di natura politica alla rappresentazione di interessi (anche particolari e potenzialmente conflittuali con quello nazionale) conferito dagli elettori di ciascun distretto elettorale, sebbene esso si caratterizzi per una atipicità, in quanto improduttivo di vincoli legali e privo di natura giuridica in fase post-elettorale»<sup>204</sup>.

Si potrebbe inoltre osservare che la previsione della prima parte dell'art. 67 non parrebbe rappresentare un *dovere* costituzionale propriamente inteso in capo al singolo parlamentare (in quanto non direttamente ascrivibile ai casi "tipici" deducibili dal Testo costituzionale)<sup>205</sup>. D'altra parte, ammettendola alle sue estreme conseguenze, una simile ricostruzione ridurrebbe la portata dell'art. 67 Cost. ad un mero "auspicio" nei confronti dei singoli parlamentari, contrariamente alla consolidata giurisprudenza costituzionale che esclude l'esistenza di "regimi differenziati"

201 L. CIAURRO, *Art. 67*, cit., 1290.

202 N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare*, cit., 328.

203 Di "asimmetria" nella conformazione soggettiva dei due rapporti costitutivi la funzione rappresentativa politica, derivante dalla negazione dell'imperatività del mandato, argomenta G. F. FERRARI, voce "*Rappresentanza istituzionale*", cit., 2. Cfr. A. MANZELLA, intervento in AA.VV., *La forma di governo in transizione*, cit., 237.

204 A. COSSIRI, *La costituzione del rapporto di rappresentanza politica nazionale tra discrezionalità legislativa e vincoli costituzionali*, in *www.rivistaAIC.it*, 1, 2017, 7.

205 Per approfondire il tema generale relativo ai doveri costituzionali, si rinvia, per tutti, a G. LOMBARDI, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, Milano, 1967. Più recentemente, G. TARLI BARBIERI, voce "*Doveri inderogabili*", in *Dizionario di diritto pubblico* (a cura di S. CASSESE), vol. III, cit., 2066 ss. G. ZAGREBELSKY, *Le immunità parlamentari*, Torino, 1979, 75 ss.; N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare*, cit., 295 ss.



nella coerenza delle diverse norme costituzionali<sup>206</sup>. Ne conseguirebbe, pertanto, che il principio in esame, se non ascrivibile nel novero dei “doveri costituzionali”, andrebbe (perlomeno) considerato quale norma “deontica”, ovvero quale un “dover essere” riferibile all’attività del parlamentare, la quale dovrebbe prescindere dalle istanze *locali*.

Ad ogni modo, anche così inteso, l’art. 67 Cost., rispetto al problema in esame, andrebbe bilanciato con gli artt. 56, c. 4 e 57, c. 1, Cost., i quali, delineando il carattere “costituzionalmente necessitato” delle circoscrizioni, sembrerebbero implicare un certo irrinunciabile grado di “collegamento” fra gli eletti e la dimensione locale-territoriale del “bacino elettorale”, pena lo svuotamento della funzione rappresentativa<sup>207</sup>. Di modo che il maggiore collegamento con la realtà “locale” determinato dal voto di preferenza, rappresenterebbe effettivamente, a questo punto, un migliore punto di equilibrio rispetto al sistema della lista bloccata, potenzialmente in grado di obliterare, come si è detto, ogni collegamento con la circoscrizione di provenienza.

Più decisivo, ai fini del presente discorso, sembra essere invece il richiamo alla regola del voto palese, per appello nominale, previsto per l’instaurazione (nonché per l’interruzione) del rapporto di fiducia delle Camere col Governo, dall’art. 94, c. 2, Cost.

Sebbene, infatti, siffatta disposizione sia stata comunemente interpretata come un mezzo per vincolare il parlamentare alla solidarietà (e soprattutto alla disciplina) di partito<sup>208</sup>, cionondimeno è stata altresì ritenuta orientata anche «all’esterno, in quanto dovrebbe consentire all’opinione pubblica, agli elettori e al Capo dello Stato di giudicare le scelte compiute da ciascun parlamentare»<sup>209</sup>. Del resto, già in sede costituente era stato autorevolmente osservato che «l’obbligo [...] di un conferimento della fiducia in modo esplicito, ed attraverso un’indicazione dei motivi per cui è data, giova a rendere chiari i termini delle relazioni fra Governo e Parlamento, ed a costringere i Partiti a dichiarare le ragioni di dissenso sopravvenute, ciò che consente al popolo un giudizio consapevole, al momento delle elezioni, sull’attività dei suoi mandatari»<sup>210</sup>.

Se questo è vero, la regola dell’appello nominale consentirebbe allora di desumere che tale modalità di voto – e più in generale il voto palese – possa ritenersi finalizza-

206 Cfr. Corte cost., sen. 5 giugno 1956, n. 1, in *Giur. Cost.*, 1953, 35.

207 Si noti tuttavia che, per la giurisprudenza costituzionale, l’art. 56 Cost. non è preordinato a garantire la rappresentanza dei territori in sé considerati (cfr. Corte cost., sent. n. 271 del 2010).

208 Cfr., *ex multis*, C. LAVAGNA, *Istituzioni di Diritto Pubblico*, cit., 620; A. MANNINO, *Indirizzo politico e fiducia nei rapporti tra governo e parlamento*, cit., 318.

209 M. CARDUCCI, *Art. 94*, in *Commentario alla Costituzione* (a cura di R. BIFULCO – A. CELOTTO – M. OLIVETTI), Vol. II, cit., 1823. Cfr. S. SICARDI, *Controllo e indirizzo parlamentare*, cit., 112. In argomento F. CUOCOLO, *Istituzioni di Diritto Pubblico*, cit., 252-253.

210 Così C. MORTATI, *Atti dell’Assemblea Costituente*, seduta del 24 ottobre 1947, in *www.camera.it*.

to (perlomeno anche) a consentire all'elettore di valutare l'operato del singolo parlamentare nel voto sicuramente più "sensibile" all'orientamento politico-ideologico dell'elettore medesimo. Ma come potrebbe l'elettore "sanzionare" nelle successive elezioni il parlamentare che abbia votato la fiducia ad un governo ad egli sgradito (o, viceversa, abbia negato il suo sostegno ad un governo gradito), dal momento che il sistema della lista bloccata non rende possibile un giudizio *individuale*? Si potrebbe allora ritenere che la lista bloccata contrasti *tout court* con la *ratio*, sottesa all'art. 94, c. 2, Cost.

Con il che, la risposta *negativa*, relativa alla conformità alla Carta fondamentale della lista bloccata, troverebbe un ancoraggio significativo a riferimenti *testuali* e tendenzialmente *univoci*.

### 5.3. Il problema delle pluricandidature.

Già nella sentenza n. 1/2014 la Corte costituzionale aveva osservato come, nel contesto della lista bloccata, «l'aspettativa relativa all'elezione in riferimento allo stesso ordine di lista può essere delusa, tenuto conto della possibilità di candidature multiple e della facoltà dell'eletto di optare per altre circoscrizioni sulla base delle indicazioni del partito».

Secondo la Consulta, in altre parole, la facoltà di presentare candidature multiple nelle diverse circoscrizioni elettorali (come nella L. n. 270/2005), accentuerebbe una condizione di totale "dipendenza" del candidato al partito nelle cui liste esso è stato inserito. Specialmente, è ovvio, per quei candidati "minori", i quali non rientrano nella cerchia dei "notabili" del partito medesimo, e che si trovano in una sorta di inevitabile rapporto di dipendenza "a filo doppio" con gli appartenenti a detta cerchia: non al momento della compilazione delle liste, ma anche quando il pluricandidato esercita l'opzione.

La L. n. 52/2015, prevedendo liste circoscrizionali "corte", caratterizzate da un capolista indicato dai partiti e dai successivi candidati suscettibili di voto di preferenza, con alternanza di genere<sup>211</sup>, aveva sollevato perplessità non minori di quante

211 Tale previsione rappresenta l'approdo, a livello nazionale, di uno sviluppo (anche) normativo diretto ad incentivare l'equilibrio di genere nella rappresentanza e annoverava, quale antesignano normativo la disciplina elettorale della Regione Campania (art. 4). Quest'ultima, nel 2010, ha superato il vaglio di costituzionalità, «non [essendo] in alcun modo idone[o] a prefigurare un risultato elettorale o ad alterare artificiosamente la composizione della rappresentanza consiliare». Invero, ad opinione del Giudice delle Leggi, «[s]otto il profilo della libertà di voto [...] non può essere considerata lesiva della stessa libertà la condizione di genere cui l'elettore campano viene assoggettato, nell'ipotesi che decida di avvalersi della facoltà di esprimere una seconda preferenza. Si tratta di una facoltà aggiuntiva, che allarga lo spettro delle possibili scelte elettorali – limitato ad una preferenza in quasi tutte le leggi elettorali regionali – introducendo, solo in questo ristretto ambito, una norma riequilibratrice volta ad ottenere, indirettamente ed eventualmente, il risultato di un'azione positiva», rimessa in ogni

ne aveva suscitato la Legge Calderoli. Ciò con particolare riferimento alla posizione dei capilista ed al fatto che, per essi, lo strumento della candidatura multipla (fino a un massimo di dieci circoscrizioni) era stato *conservato*. Come è stato infatti osservato, «l’articolazione dei collegi e i capolista bloccati» unita alla pluricandidabilità di questi ultimi «riduce[va...] la possibilità di scelta dell’elettore di decidere sugli eletti attraverso il voto di preferenza. Quest’ultimo finirà per avere incidenza parziale soltanto per il partito vincitore del premio, mentre la clausola di esclusione esplicita

---

caso «[a]lle libere scelte degli elettori, cui si attribuisce uno specifico strumento utilizzabile a loro discrezione» (Corte cost., sent., 14 gennaio 2010, n. 4, in *Giur. Cost.*, 2010, 69 ss., con nota di C. MEOLI, 77 ed osservazioni di L. CARLASSARE, *La legittimità della «preferenza di genere»: una nuova sconfitta della linea del Governo contro la parità*, 81 ss.; M. OLIVETTI, *La c.d. «preferenza di genere» al vaglio del sindacato di costituzionalità. Alcuni rilievi critici*, 84 ss.; S. LEONE, *La preferenza di genere come strumento per «ottenere, indirettamente ed eventualmente il risultato di un’azione positiva»*, 93 ss. In senso critico, T. CERRUTI, *La nomina dell’assessore regionale e i limiti dell’atto politico*, in *Giur. It.*, 2013, 286. Cfr. inoltre M. G. RODOMONTE, *Equilibrio di genere, atti politici e stato di diritto nella recente sentenza n. 81 del 2012 sulla equilibrata presenza di donne e di uomini nella giunta della regione Campania*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 27 giugno 2012; F. COVINO, *La natura prescrittiva del principio del riequilibrio dei sessi nella rappresentanza politica*, in *RivistaAIC*, 3 luglio 2012).

Sul rapporto conflittuale tra il sistema delle liste bloccate di cui alla L. n. 270/2005 ed il principio costituzionale della parità di genere nella rappresentanza (peraltro esplicitamente costituzionalizzato nel corso della medesima Legislatura), anche in ragione della giurisprudenza restrittiva della Consulta rispetto alle norme che hanno inteso incidere, per tali finalità, sull’autonomia dei partiti nella compilazione delle liste da ultimo, a U. ADAMO, *Il principio di pari opportunità in ambito politico fra legislatori statali (reticenti) e legislatori regionali (indecisi), fra previsioni internazionali e sovranazionali (promozionali), fra giurisprudenza costituzionale e amministrativa (entrambe incisive). Un bilancio di una tutela sempre più multilevel*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 30 ottobre 2013, 3 ss.; A. D’ALOIA, *Una riforma da riformare: la legge elettorale 270/2005*, cit., 89; T.E. FROSINI, *Nuova legge elettorale e vecchio sistema politico?*, cit., 61; S. PRISCO, *La nuova legge elettorale per le Camere tra profili di incostituzionalità e prospettive di rimodellamento del sistema politico*, cit., 359; G. TARLI BARBIERI, *I molti vizi e le poche virtù della nuova legge elettorale*, cit., 35. Più in generale sul problema del riequilibrio dei generi nella rappresentanza, si vedano, recentemente, G. LANEVE, *Commettere un errore e non (avere la possibilità di) correggersi, ecco l’errore. dalla materia elettorale nuovi spunti di riflessione sulla parità di genere, sulla forma di governo regionale e sul ruolo dei giudici comuni*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 28 agosto 2013; T. FORTUNA, *Il lento e travagliato percorso del riequilibrio della rappresentanza di genere nelle assemblee elettive*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 8 marzo 2013. La L. n. 165/2017, infine, nel riproporre le liste bloccate per la quota proporzionale, dispone tuttavia che, a pena di inammissibilità, nella successione interna delle liste nei collegi plurinominali, i candidati sono collocati secondo un ordine alternato di genere; inoltre, nel complesso delle candidature presentate da una lista o coalizione di liste a livello nazionale, tanto nei collegi uninominali, quanto nelle posizioni di capolista nei collegi plurinominali, nessuno dei due generi può essere rappresentato in misura superiore al 60 per cento.

e capolista faciliteranno la sopravvivenza e il controllo completo da parte dei vertici nelle formazioni minori»<sup>212</sup>.

La questione ha rappresentato oggetto del sindacato del Giudice delle Leggi con la sentenza n. 35/2017, nella quale la Corte ha escluso che la compresenza di candidati “nominati” e candidati soggetti al voto di preferenza determini un *vulnus* alla libertà del voto dell’elettore. Ciò poiché, una volta che sia rispettato il divieto di liste “lunghe” e “interamente bloccate”, il Legislatore detiene piena discrezionalità in ordine alla definizione delle modalità con le quali l’elettore può esprimere la scelta dei candidati.

Quanto al connesso profilo prospettato<sup>213</sup>, avente ad oggetto il verificarsi di un effetto distorsivo, dovuto al formarsi di una rappresentanza parlamentare – essenzialmente tra le file delle minoranze – largamente dominata dai capilista bloccati, la Consulta ha ritenuto che tale fenomeno «costituisce una conseguenza (certo rilevante politicamente) che deriva, di fatto, anche dal modo in cui il sistema dei partiti è concretamente articolato, e che non può, di per sé, tradursi in un vizio d’illegittimità costituzionale» e può essere determinato anche da plurime variabili, quali il numero dei capilista candidati in più collegi e la diffusione, sul territorio nazionale, del consenso che ciascuna lista ottiene. Come è stato osservato, si tratta però di un argomento non del tutto persuasivo, atteso che, in tal modo, «la Corte non [ha tenuto] in alcun conto che non comprimere con la logica del premio il ruolo dei partiti politici significa sottrarli ad un ulteriore fattore di *stress* rispetto allo stato di crisi in cui molti di essi versano sul piano dell’effettività del collegamento con l’elettorato. Il ruolo dei partiti è un valore costituzionale e valorizzarli un obiettivo della Carta, soprattutto ove se ne consideri la sua genesi in chiave antitotalitaria e pluralista»<sup>214</sup>.

Dove, invece, la Consulta ha ritenuto il sistema di selezione dei candidati delineato dall’*Italicum* confliggente con i principi costituzionali è nella previsione che consentiva ai – soli – capilista di candidarsi contemporaneamente fino in dieci circoscrizioni e di esercitare, entro gli otto giorni successivi all’ultima proclamazione, il diritto di opzione per la scelta del collegio plurinominale in cui risultare eletto<sup>215</sup>.

---

212 F. LANCHESTER, *L’Italicum e gli incroci pericolosi*, cit., 559. Cfr. R. DICKMANN, *La Corte costituzionale trasforma l’Italicum in sistema elettorale maggioritario «eventuale» ma lascia al legislatore l’onere di definire una legislazione elettorale omogenea per le due Camere*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 15 febbraio 2017, 20. H. SCHMIT, *Eppur è incostituzionale*, in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org), 25 maggio 2015; M. VILLONE, *La legge 52/2015 (“Italicum”): da pochi voti a molti seggi*, in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it), 2015; M. VOLPI, “Italicum”: un sistema anomalo e antidemocratico, *ivi*; C. DE FIORES, *La riforma della legge elettorale*, *ivi*.

213 In particolare, dal Tribunale ordinario di Messina.

214 R. DICKMANN, *La Corte costituzionale trasforma l’Italicum in sistema elettorale maggioritario «eventuale» ma lascia al legislatore l’onere di definire una legislazione elettorale omogenea per le due Camere*, cit., 20.

215 Ovvero, l’art. 85 del d.P.R. n. 361 del 1957 così come riscritto dalla L. n. 52/2015.

Per il Giudice delle Leggi, un simile assetto contraddirebbe «la logica dell'indicazione personale dell'eletto da parte dell'elettore, che pure la legge n. 52 del 2015 ha in parte accolto, permettendo l'espressione del voto di preferenza», dimostrandosi non rispettoso della volontà degli elettori nell'individuazione del capolista. Similmente a quanto avveniva sotto la Legge Calderoli, una simile, «arbitraria» opzione attribuita al capolista eletto in più collegi gli consente, infatti, «di essere titolare non solo del potere di prescegliere il collegio d'elezione, ma altresì, indirettamente, anche di un improprio potere di designazione del rappresentante di un dato collegio elettorale, secondo una logica idonea, in ultima analisi, a condizionare l'effetto utile dei voti di preferenza espressi dagli elettori».

Detta distorsione dei principi di personalità ed eguaglianza del voto ha condotto, quindi, la Consulta a dichiarare l'illegittimità di siffatto “diritto di opzione” attribuito ai capilista. Nondimeno, essa si è premurata di assicurare la autoapplicabilità della “normativa di risulta”, osservando che nell'art. 85, d.P.R. n. 361/1957, così “depurato”, continua a sussistere, quale criterio residuale nel caso in cui il deputato eletto in più collegi plurinominali non dichiara quale collegio nominale prescelga, il sorteggio.

Ancora una volta, però, la soluzione della Corte si dimostra tutto sommato poco convincente. Invero il sorteggio, se certamente elimina *in radice* ogni possibile influenza del capolista nell'elezione degli altri candidati, cionondimeno non si dimostra meno arbitrario e più rispettoso del voto dell'elettore rispetto alla regola dell'opzione. Certo, la Consulta concepisce il ricorso al sorteggio quale soluzione temporanea, in attesa di un intervento “conformativo” del Legislatore. Sennonché, le stesse soluzioni alternative, dalla medesima contemplate a mero titolo di semplificazione e nel rispetto della discrezionalità del Legislatore, appaiono poco persuasive<sup>216</sup>. Invero, qualsivoglia soluzione non sembrerebbe in grado di eliminare il fatto che il problema sorge con la previsione della candidatura multipla *in sé*, poiché è quest'ultima da un lato a segnare la frattura fra il voto dell'elettore ed il risultato “in uscita” e, dall'altro lato, nello specifico impianto della L. n. 52/2015, a determinare *comunque* una posizione irragionevolmente differenziata fra i capilista e “gli altri” candidati. In altri termini, sarebbe stato preferibile, probabilmente, dichiarare – come pure sarebbe stato possibile – l'illegittimità costituzionale della

---

216 Per il Giudice delle Leggi, «secondo una logica volta a premiare il voto di preferenza espresso dagli elettori, potrebbe stabilirsi che il capolista candidato in più collegi debba esser proclamato eletto nel collegio in cui il candidato della medesima lista – il quale sarebbe eletto in luogo del capolista – abbia riportato, in percentuale, meno voti di preferenza rispetto a quelli ottenuti dai candidati in altri collegi con lo stesso capolista. Ancora, secondo una logica assai diversa, tesa a valorizzare il rilievo e la visibilità della sua candidatura, potrebbe invece prevedersi che il capolista candidato in più collegi debba essere proclamato eletto in quello dove la rispettiva lista ha ottenuto, sempre in percentuale, la maggiore cifra elettorale, in relazione agli altri collegi in cui lo stesso si era presentato quale capolista».

candidatura multipla: sotto questo profilo, la sentenza n. 35/2017, forse un'ottica di *self restraint*, *tout court* rispetto all'“eccesso di zelo” profuso nella sentenza n. 1/2014<sup>217</sup>, si dimostra decisamente “salomonica”.

Si deve tuttavia osservare che siffatto approdo giurisprudenziale pare avere rappresentato una adeguata “copertura” per la “conferma”, ad opera della L. n. 165/2017, della pluricandidabilità, limitata stavolta a cinque circoscrizioni plurinominali, tanto al Senato, quanto alla Camera<sup>218</sup>. Condivisibile appare nondimeno, tutto sommato, il meccanismo disegnato dalla norma *de qua*, secondo cui il parlamentare eletto in più collegi plurinominali è proclamato ove la lista cui appartiene ha ottenuto la minore cifra elettorale percentuale di collegio plurinominale, mentre il deputato eletto in un collegio uninominale e in uno o più collegi plurinominali si intende eletto nel collegio uninominale. L'introduzione di siffatti criteri oggettivi per l'individuazione del collegio ove il candidato risulta eletto sembrerebbe quantomeno attenuare infatti, quella posizione di indebita influenza denunciata all'indomani dell'approvazione della L. n. 270/2005.

#### **5.4. “Libertà dell'elettore” vs. “potere delle segreterie” nei modelli misto-maggioritari.**

I problemi or ora esaminati, relativamente a modelli in tutto o in parte proporzionali, non paiono essere sconosciuti neppure a quei modelli che – almeno parzialmente – fanno ricorso al collegio uninominale.

Per rimanere al contesto italiano, si dimostra illuminante, in tal senso, l'esperienza del modello del 1993. Di primo acchito, si potrebbe ritenere che l'introduzione delle liste bloccate per la componente proporzionale trovasse un decisivo “controlmite” proprio nella preponderante quota di seggi uninominali, ai fini della valorizzazione della capacità di selezione dei candidati da parte degli elettori<sup>219</sup>. Ciò poiché, sebbene anche i candidati per i collegi uninominali, in ultima analisi, fossero individuati dai medesimi “vertici”, essi potevano considerarsi autenticamente “eletti”, in conseguenza di una loro personale ed effettiva esposizione alla “selezione” operata dagli elettori. Ne sarebbe conseguita, pertanto, una complessiva mitigazione del grado di “controllo”, operato dalle segreterie dei partiti, rispetto al sistema proporzionale previgente, coerentemente con la ricostruzione dogmatica che vuole nella riduzione degli eccessi della “partitocrazia” e nel «massimo collegamento fra gli elettori ed i candidati» due dei principali effetti positivi nell'ado-

217 Cfr., in tal senso, G. DELLEDONNE, *Corti costituzionali e legislazione elettorale: una comparazione italo-tedesca*, cit., 1053-1054; A. MORRONE, *Dopo la decisione sull'Italicum: il maggioritario è salvo, e la proporzionale non un obbligo costituzionale*, cit., 1.

218 Cfr. l'art. 19, c. 2, d.P.R. n. 361/1957 così come sostituito dalla L. n. 165/2017.

219 G. COLETTA, *Il sistema elettorale dal punto di vista dei cittadini e la legge n. 270 del 2005*, cit., 194-195.

zione dei sistemi maggioritari<sup>220</sup>.

Ciononostante, anche in questo caso le *effettive* dinamiche elettorali del *Mattarellum* sembrerebbero narrare, a ben vedere, una realtà almeno parzialmente differente, con particolare riguardo alla componente *plurality*.

Il modello del 1993 avrebbe infatti scontato un fenomeno alquanto “tipico” del maggioritario “secco”, di matrice europea, ovvero il verificarsi di una sorta di “traslazione”, da parte di molti elettori, della “attenzione” dal voto “per il candidato” al voto “per il partito” che il candidato stesso rappresenta<sup>221</sup>. La scelta per l’uno o per l’altro candidato non sarebbe insomma determinata solo e tanto dal raffronto fra le loro “personalità”, quanto soprattutto dall’appartenenza partitica, sebbene non si possa negare che la “presentabilità” del singolo candidato possa incidere, ed anche in misura non irrilevante, sull’esito della sfida, specialmente in quei collegi “non sicuri”<sup>222</sup>. Il voto al candidato si configurerebbe perciò – brutalmente – quale *unico mezzo per esprimere la propria preferenza per un dato partito, (quasi) indipendentemente dalla figura del candidato stesso*<sup>223</sup>. Di modo che scarso rilievo sembrerebbe avere avuto, specialmente nel contesto “misto maggioritario” italiano, la logica punitiva/premiale del voto degli elettori nei confronti del *singolo* candidato, sottesa al sistema maggioritario<sup>224</sup>.

Rispetto a questo *trend*, comune ad altre realtà, la soluzione del 1993 era però anche caratterizzata dal fenomeno della “proporzionalizzazione del maggioritario” la cui introduzione, secondo alcuni Autori sarebbe stata motivata «da esigenze di controllo delle candidature», risolvendosi «in una minor valutazione della scelta degli elettori, atteso che i partiti si “sparti[va]no” previamente, in base a posizioni di forza presente, i vari collegi»<sup>225</sup>. Il che ha successivamente portato certa dottrina

220 T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, cit., 227.

221 In merito alla sostanziale diversità di impatto, su questo particolare aspetto della formula *plurality*, fra le due sponde dell’Atlantico, si vedano M. VOLPI, *Introduzione*, cit. 6; S. VILLAMENA, *Il sistema elettorale del Regno Unito*, cit., 219; O. MASSARI, *Gran Bretagna: un sistema funzionale al governo di un partito responsabile*, cit., 30.

222 Un fenomeno simile sembrerebbe riscontrarsi anche nel modello “misto” tedesco ove, come si è visto in precedenza (cfr. capitolo I), sono previste liste bloccate corte per il “secondo voto” proporzionale. Cfr. A. MISSIROLI, *Germania: proporzionale personalizzata e Cancellierato*, cit., 155.

223 Cfr. G. PASQUINO, *I sistemi elettorali*, cit., 80.

224 A. DI GIOVINE, *Sistemi elettorali e “scatola nera”*, cit., XVII)

225 A. PIZZORUSSO, *I nuovi sistemi elettorali per la Camera dei Deputati e per il Senato della Repubblica*, cit., 142-143; ID., *La Costituzione ferita*, cit., 111. Altra dottrina, pur concedendo che anche con il sistema “misto-maggioritario” del ’93 «i partiti hanno continuato a decidere in modo poco trasparente le candidature», hanno nondimeno sottolineato che «grazie a tale sistema i cittadini non hanno più affidato alle forze politiche il compito di accordarsi tra loro per la formazione di una maggioranza parlamentare e la scelta di una

a concludere per un verso che, rispetto al sistema di liste integralmente bloccate successivamente introdotto dalla L. n. 270/2005 «con il *mattarellum* gli ambiti di manovra dell'elettore erano, per alcuni versi, ancora più ridotti» dal momento che esso «“obbligava” l'elettore a dover scegliere (quasi sempre) fra due soli candidati. Senza altra alternativa e con conseguenze politiche raccapriccianti»<sup>226</sup>.

Per altro verso, si è osservato che, siccome il meccanismo della Legge Calderoli faceva sì che il numero di seggi spettanti ai singoli partiti sarebbe derivato dal voto degli elettori e non più – come era avvenuto sotto la vigenza del *Mattarellum* – dagli accordi preelettorali conclusi fra partiti coalizzati, «in questo senso, non c'è dubbio che la [L. n. 270/2005] conferi[va] maggiore libertà all'elettore nel definire gli equilibri infrapartitici, veramente determinanti ai fini della formazione dei governi»<sup>227</sup>.

Sebbene quest'ultimo rilievo appaia difficilmente confutabile, occorre osservare come esso, tuttavia, possa apparire fuorviante. È vero che, come detto poc'anzi, anche nel *plurality* il voto *al candidato* è principalmente un voto *per il partito* di riferimento; è altresì vero che, in modelli “misti”, quali quelli del 1993 e del 2017, tale relazione può apparire “distorta” dal fatto che il candidato nel collegio uninominale rappresenta piuttosto una *coalizione* che un *partito*. Questo aspetto può in effetti sollevare perplessità in ordine alla ragionevolezza del risultato *complessivo* di simili modelli<sup>228</sup>. Sotto il diverso momento della individuazione dei *singoli eletti* (premesso che la “scelta obbligata” dell'elettore fra due soli candidati non derivava dal modello in sé, ma dalla logica bipolare propria del sistema politico del tempo) non si comprende, però, come la possibilità di *selezionare* un *determinato* candidato attraverso una competizione uninominale possa comportare un margine di manovra più ridotto, per l'elettore, rispetto ad un sistema connotato da liste *bloccate*.

Anche la L. n. 165/2017 ha ricevuto critiche in ordine alla «grave menomazione» operata sulla possibilità di scelta che spetta all'elettore. In primo luogo, rispetto al fatto che gli è impedito il voto disgiunto fra quota proporzionale e quota maggioritaria e, contestualmente, sussiste la trasmissione necessaria del voto al candidato

---

compagine di governo, ma hanno svolto essi stessi tali funzioni. È indubbio, cioè, che con la riforma del '93 le coalizioni si sono formate prima degli appuntamenti elettorali e il cittadino, votando per il candidato presentato nel collegio uninominale da una di esse, ha potuto scegliere una maggioranza parlamentare e, sia pure in maniera implicita, un Presidente del Consiglio» (G. COLETTA, *Il sistema elettorale dal punto di vista dei cittadini e la legge n. 270 del 2005*, cit., 195).

226 C. DE FIORES, *Rappresentanza politica e sistemi elettorali in Italia*, cit., 54-55. Cfr. inoltre F. CLEMENTI, *Vent'anni di legislazione elettorale*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 2015, 2, 571-573.

227 A. GIGLIOTTI, *Pro e contro delle nuove leggi elettorali per la Camera e il Senato*, cit., 85.

228 Sul punto si tornerà nelle conclusioni.



al collegio uninominale a quello della lista. Ciò comporterebbe attriti tanto con i principi del voto personale e diretto, quanto con quello di eguaglianza, posto che «gli elettori che non votano una lista finiscono per delegare il proprio voto agli elettori che scelgono la lista»<sup>229</sup>. Si potrebbe nondimeno obiettare che la soluzione della “Legge Rosato” evita – *mutatis mutandis* – le già descritte aporie dello “*Stimmersplitting*”, proprio del secondo voto” proporzionale del sistema tedesco<sup>230</sup>. Peraltro, il richiamo all’ipotesi dell’elettore che non vota per una determinata lista sembra provare troppo poiché – a meno di assumere un’ottica “paternalistica” - si dovrebbe ritenere che l’elettore che *non* sceglie una determinata lista fra quelle che sostengono il candidato al collegio uninominale esprime in quel momento una propria libera espressione di *indifferenza* rispetto alle medesime (e comunque il suo voto é ripartito fra le liste medesime).

Più condivisibile si dimostra la seconda notazione critica all’impianto del 2017, relativa alla circostanza secondo cui «il sistema determina [...] slittamenti molto forti tra un collegio plurinominale e l’altro, cosicché l’elettore, pur considerando la lista del suo collegio, finisce per eleggere candidati di altri collegi nella totale inconsapevolezza degli effetti del suo voto», con significativo *vulnus* al principio della “conoscibilità” dei candidati<sup>231</sup>.

Nondimeno, una simile eventualità non sembrerebbe comportare veri e propri attriti con la Carta fondamentale, stando alla giurisprudenza costituzionale in merito, la quale ha avuto modo di esprimersi in argomento con riferimento alla Legge 24 gennaio 1979, n. 18<sup>232</sup> relativa alla Elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all’Italia.

Sebbene tale disciplina suddivida il territorio nazionale in cinque circoscrizioni ed a ciascuna di queste ultime la legge assegni un certo numero di seggi, nondimeno, nel momento della concreta distribuzione di questi ultimi fra le diverse liste concorrenti, il “fattore” circoscrizionale tende a scomparire. Infatti, la disciplina *de qua* prevede che, per rendere maggiormente proporzionale il voto, tutti i suffragi siano convogliati in un unico collegio nazionale e quindi ripartiti, con il metodo del quoziente naturale e dei più alti resti, fra le cifre elettorali nazionali delle varie liste. Mediante la stessa formula matematica, detta cifra viene ripartita fra le diverse cifre elettorali circoscrizionali di lista, di modo che il numero di seggi “in palio” in una data circoscrizione diviene un elemento quasi irrilevante, poiché a “contare” sono solo i voti effettivamente conseguiti dalla lista.

Sebbene, per un verso, questa soluzione potrebbe essere anche salutata favorevolmente, dal momento che in tal modo vengono considerati esclusivamente i voti

229 A. APOSTOLI, *Il c.d. Rosatellum-bis. Alcune prime considerazioni*, cit., 8, 10.

230 Cfr. il primo capitolo, par. 3.2.

231 A. APOSTOLI, *Il c.d. Rosatellum-bis. Alcune prime considerazioni*, cit., 8.

232 Recante: “*Elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all’Italia*”.

effettivamente espressi, per altro verso essa provoca significative alterazioni nella rappresentanza territoriale fra le diverse circoscrizioni, specialmente in riferimento all'incidenza della percentuale di astensioni dal voto. In particolare, detto sistema parrebbe danneggiare significativamente la circoscrizione insulare, dove è maggiore il tasso di astensionismo. Tale fenomeno, presente sin dalla prima versione della L. n. 18/1979, può essere considerato un esempio di "tecnicità" idoneo ad "influenzare" e "distorcere" i risultati elettorali sia pure all'interno di un sistema proporzionale altrimenti (prima della riforma del 2009) "puro"<sup>233</sup>.

Orbene, il Giudice delle Leggi, nella sentenza 8 luglio 2010, n. 271<sup>234</sup>, ha innanzitutto riconosciuto al Legislatore l'esclusiva competenza ad individuare la soluzione più idonea (fra le molteplici ammissibili) per dirimere il profondo contrasto che indubbiamente la disciplina genera tra i due criteri della proporzionalità politica (espresso dall'assegnazione dei seggi in sede di collegio unico nazionale) e della rappresentanza territoriale (distribuzione dei seggi in diverse circoscrizioni). La Consulta ha quindi, d'altra parte, significativamente riconosciuto che «tali ordini di esigenze [...] sono difficilmente armonizzabili e, anzi, non possono essere fra loro perfettamente conciliati». Sebbene esistano vari sistemi finalizzati a ridurre l'effetto traslativo dei seggi senza modificare la ripartizione dei seggi nel collegio unico nazionale purtuttavia, notano i giudici costituzionali, essi «conseguono tale obiettivo al prezzo di alterare, in maggiore o minore misura, il rapporto proporzionale fra voti conseguiti e seggi attribuiti a ciascuna lista nell'ambito della singola circoscrizione»<sup>235</sup>. Conclusione che – pur nella diversità di impianto complessivo – parrebbe doversi applicare anche allo "slittamento" provocato dalla L. n. 165/2017.

Occorre d'altra parte osservare che l'attitudine al *self restraint* rispetto alle attribuzioni del Legislatore, dimostrato dalla Corte nella sentenza del 2010, potrebbe considerarsi che pare in parte superata dal già ricordato "attivismo" dimostrato dal Giudice delle Leggi nelle ultime pronunce in materia elettorale. Il che potrebbe comportare, in prospettiva, una eventuale pronuncia di illegittimità, sul punto della L. n. 165/2017.

### 5.5. *Ultime fugaci riflessioni de jure condendo.*

I profili problematici sinora considerati potrebbero non tenere nel dovuto conto l'incidenza che vi potrebbe avere, in una prospettiva *de jure condendo*, la posi-

233 A. Russo, "Irragionevolezza" del sistema proporzionale puro? Un caso emblematico, in *Quad. Cost.*, 2002, 309 ss.

234 In *Giur. Cost.*, 2010, 3304, con osservazioni di C. PINELLI, *Eguaglianza del voto e ripartizione dei seggi tra circoscrizioni*, ivi, 3322; G. FERRI, *Nuovi e vecchi problemi del sistema di elezione dei parlamentari europei: l'assegnazione dei seggi attribuiti con i resti e lo "spostamento" dei seggi da una circoscrizione all'altra*, ivi, 3326.

235 Corte cost., sent., n. 271/2010, cit. Sul punto, cfr. inoltre Corte cost., sent., 9 febbraio 2017, n. 35.

tivizzazione, a livello legislativo, dello strumento delle consultazioni “primarie”, mediante le quali selezionare, a monte delle elezioni politiche ed all’interno delle singole compagini partitiche, i candidati.

Un rilievo particolare, in proposito, pare rinvenirsi nella sentenza n. 35/2017, laddove la Corte costituzionale ha negato (peraltro richiamandosi a quanto affermato dalla Corte EDU nella già richiamata sentenza *Saccomanno*) che «la facoltà attribuita alle forze politiche di scegliere la posizione in lista di un determinato candidato pregiudichi il diritto di elettorato attivo», in quanto «in ogni sistema democratico contemporaneo, spetta ai partiti nell’indicazione del candidato, il quale, in ogni collegio, “rappresenta la personificazione e il volto della piattaforma programmatica di una determinata lista”. Tale regola, indefettibile in ogni sistema maggioritario di collegio ma a maggior ragione anche nei sistemi elettorali basati sullo scrutinio di lista”, sarebbe la conseguenza del ruolo che l’art. 49 Cost. assegna ai partiti politici».

Acuta dottrina ha ritenuto che, con siffatta valorizzazione del ruolo dei partiti al momento della selezione delle candidature, mediante un riferimento «per nulla implicito, alla circostanza che quel compito deve essere svolto in sintonia con la base elettorale», il Giudice delle Leggi abbia inteso «valorizzare la possibile adozione da parte del legislatore di meccanismi – come le primarie – diretti a determinare un più stretto collegamento tra partiti ed elettori fin dal momento della selezione e della presentazione delle candidature. Il diritto costituzionale di voto, detto altrimenti, non si realizza, per Costituzione, solo nel momento delle elezioni, ma attiene direttamente pure alla fase precedente della costruzione del rapporto politico tra cittadini e organizzazioni politiche»<sup>236</sup>. Ed invero, come osservato, nell’ambito europeo, i partiti politici non vengono in rilievo solo nel momento elettorale, ma svolgono un’imprescindibile funzione di raccordo fra le istituzioni ed i cittadini e, fungendo da canale privilegiato di partecipazione politica, incidono nella determinazione dell’indirizzo politico, al contempo svolgendo un ruolo di formazione e selezione della classe dirigente<sup>237</sup>.

Orbene, il fenomeno delle elezioni primarie, diffusosi ormai ben al di fuori dei confini statunitensi (dove, com’è noto, ha trovato la sua più estesa e significativa applicazione)<sup>238</sup>, sembrerebbe essere effettivamente funzionale non soltanto ad assolvere ad una funzione di “contrappeso” rispetto alla derive leaderistiche che i principali partiti stanno conoscendo in misura differente negli ultimi decenni; ma anche a rappresentare uno strumento di recupero di rappresentatività e di legittima-

236 *Ibid.*, 5.

237 A. LANZAFAME, *sui livelli essenziali di democrazia nei partiti*, in *www.rivistaAIC.it*, f. 1, 2017, 3.

238 Per una recente analisi delle fasi di selezione dei candidati statunitensi attraverso il metodo delle elezioni primarie, cfr. A. PIERINI, *I sistemi elettorali nell’ordinamento degli Stati Uniti d’America*, in *Sistemi elettorali e democrazie*, cit., 390 ss.

zione dei partiti medesimi<sup>239</sup>.

Invero, secondo alcuni Autori, l'introduzione, nel 2005, in Italia, di un sistema connotato da liste bloccate avrebbe reso «quasi moralmente necessario prevedere almeno metodi di selezione “aperta” alla società civile e agli iscritti al partito per la scelta delle candidature nonché [...] per la fissazione dell'ordine nell'elenco dei candidati»<sup>240</sup>. Alla luce della recente giurisprudenza costituzionale sul punto, si potrebbe pertanto concludere, a parziale emendamento di quanto poc' anzi osservato in merito alla (in)costituzionalità delle liste bloccate, che la previsione per via legislativa di siffatto strumento potrebbe rappresentare un sufficiente “contrappeso” per la reintroduzione di un sistema di liste bloccate. Ciò poiché le mediante le primarie, per un verso la “conoscibilità” dei candidati troverebbe (almeno) parziale certificazione e, per altro verso, l'influenza dei vertici di partito sulle candidature risulterebbe decisamente ridotto. La positivizzazione, peraltro, risulterebbe coerente laddove si convenisse con la considerazione, presente in altri ordinamenti, secondo cui i partiti politici «non sono esclusivamente espressione dell'autonomia privata, ma anche “servizio per la collettività”» e che pertanto la loro attività pubblica «deve essere orientata al soddisfacimento di un interesse generale pubblico e diffuso di “partecipazione democratica”, rispetto al quale possono essere oggetto di regolazione e controlli»<sup>241</sup>.

In Italia, invero, alcune discipline elettorali regionali hanno già codificato il ricorso a tale tecnica<sup>242</sup> e, come è stato osservato (con particolare riferimento al caso toscano), essa avrebbe «funzionato, alla fine, come un voto di preferenza», registrandosi «una gestione del consenso molto radicato territorialmente ed una strategia elettorale incentrata sul contatto con una parte della base, al fine di corroborare la posizione di un candidato nel partito»<sup>243</sup>. Cionondimeno, a livello nazionale,

239 A. FLORIDIA, “Scendere in campo”: l'accesso alla competizione elettorale tra barriere formali e incentivi politici, cit., 100.

240 A. PATRONI GRIFFI, *Sistemi elettorali e tenuta del principio democratico: brevi considerazioni a margine della nuova legge elettorale*, cit., 348.

241 A. LANZAFAME, *sui livelli essenziali di democrazia nei partiti*, cit., 18.

242 Si tratta del caso “apripista” del sistema toscano (L. R. 17 febbraio 2004, n. 70, così come modificata dalla L. R. 27 gennaio 2005, n. 16) e di quello calabrese (L. R. 7 febbraio 2005, n. 1, così come modificata da L. R. 6 febbraio 2010, n. 4. e L.R. 17 agosto 2009, n. 25, così come modificata da L. R. 29 ottobre 2009, n. 38). Per approfondire, cfr. G. TARLI BARBIERI, *Le leggi elettorali regionali: dai modelli alla prassi*, cit., 120 ss.; A. FLORIDIA, *Le nuove leggi elettorali regionali: molte occasioni mancate, alcune novità positive*, cit., 862 ss.; M.C. PACINI, *Nuovi (e vecchi) sistemi elettorali regionali*, cit., 85; F. R. DE MARTINO, *La selezione delle candidature attraverso il metodo delle primarie. Partecipazione politica e rappresentatività dei partiti*, in *www.RivistaAIC.it*, 6 settembre 2013, 8 ss.

243 L. GORI, *Ascesa e declino delle coalizioni: partiti politici e gruppi parlamentari dopo la riforma elettorale del 2005*, cit., 222-223. Cfr. A. FLORIDIA, “Scendere in campo”: l'ac-

nella sua attuale applicazione *parziale* (nel senso che, allo stato, un solo partito le ha celebrate con continuità e sostanziale sistematicità) ed in regime *privatistico*, siffatta soluzione non avrebbe sinora dato prove convincenti in tal senso, atteso che essa sarebbe stata «raramente utilizzat[a] come strumento *dei partiti* messo a disposizione di iscritti ed elettori per la selezione dei candidati ma, piuttosto, come strument[o] delle oligarchie partitiche per sottoporre ad una (scontata) ratifica popolare scelte di fatto già concordate fra le segreterie politiche; oppure come mezzi per affermare una *leadership* di coalizione [...] oppure, infine, come strumento ultimo di risoluzione di contrasti irresolubili fra i partiti di una coalizione»<sup>244</sup>.

Le elezioni primarie, in sostanza, parrebbero avere subito una torsione nel suo significato poiché, a ben vedere, esse *non* servirebbero ad eleggere le figure dei *leader* di partito, bensì «a consentire ad una più ampia platea di elettori, simpatizzanti e potenziali sostenitori, di scegliere i candidati alle cariche elettive», dal momento che esse «non soltanto “producono” la candidatura per una specifica carica elettiva, ma offrono opportunità di partecipazione “decisiva”, creano mobilitazione, diffondono informazioni, imprimendo slancio alla campagna elettorale successiva, soprattutto se vengono concluse pochissime settimane prima dell’elezione»<sup>245</sup>.

Peraltro, come è stato giustamente fatto notare a seguito delle “primarie” celebrate, alla vigilia delle elezioni politiche del 2013, nel centrosinistra per individuare il candidato *premier* della coalizione, tale strumento avrebbe rivelato, per un simile fine, il medesimo limite già riscontrato rispetto alla previsione, contenuta nella L. n. 270/2005, riferita al “Capo unico della coalizione”, ovvero la sua inidoneità a condizionare in forma vincolante la discrezionalità del Capo dello Stato nella nomina del Presidente del Consiglio<sup>246</sup>.

In conclusione, nell’esperienza italiana, a livello nazionale le primarie avrebbero solo in parte incrementato il grado di *effettiva incidenza* dei cittadini sui meccanismi di selezione dei candidati (nonché dei programmi), ma avrebbero essenzialmente funto quale strumento legittimante la “presa” delle *élites* sulla selezione del corpo rappresentativo. D’altra parte, si è incisivamente osservato che «[n]on è lo strumento in sé che presenta inconvenienti. È un quasi inamovibile ceto politico [...] che si puntella e si coopta, con collusioni che prescindono dalle appartenenze correntizie, e che, di conseguenza teme di perdere i suoi privilegi e di essere

---

*cesso alla competizione elettorale tra barriere formali e incentivi politici*, cit., 105-106.

244 L. GORI, *Ascesa e declino delle coalizioni: partiti politici e gruppi parlamentari dopo la riforma elettorale del 2005*, cit., 232-233; in senso non dissimile, F. R. DE MARTINO, *La selezione delle candidature attraverso il metodo delle primarie. Partecipazione politica e rappresentatività dei partiti*, cit., 15.

245 L. GORI, *Ascesa e declino delle coalizioni: partiti politici e gruppi parlamentari dopo la riforma elettorale del 2005*, cit., 233.

246 F. R. DE MARTINO, *La selezione delle candidature attraverso il metodo delle primarie. Partecipazione politica e rappresentatività dei partiti*, cit., 7.

mandato su una panchina ai giardinetti, a rendere balordo l'uso che, per fortuna, nient'affatto dappertutto, viene fatto delle primarie (con la collaborazione di commentatori politici che non conoscono abbastanza né il problema né le soluzioni)»<sup>247</sup>.

Giudizio, quest'ultimo, che, potrebbe condurre alla (sconsolata) conclusione per la quale il sistema partitico-politico italiano – ma non solo esso – appare irrimediabilmente connotato da una concezione “verticistica” della competizione, tendenzialmente impermeabile ai correttivi esperibili. Nondimeno esso – unitamente ai risultati complessivamente positivi provenienti dalle esperienze regionali – sembrerebbe autorizzare la speranza che, ove lo strumento *de quo* trovasse adeguata regolamentazione (pubblicistica), potrebbe effettivamente favorire – come accade in altri contesti – la *reale* partecipazione politica da parte (perlomeno) degli elettori “consapevoli”.

---

247 G. PASQUINO, *Eliminare le primarie rafforza il PD? Come no, eddai!*, in *ww.qdrmagazine.it*, 18 aprile 2011.

## Considerazioni conclusive

Giunti al termine della nostra analisi, si può tentare di effettuare una considerazione di sintesi in merito al rapporto fra Costituzione e materia elettorale, e specificatamente: fra quest'ultima e i principi che la Carta fondamentale pone a presidio della forma di governo italiana.

Partendo dal profilo “a monte” – da come cioè l’assetto dei rapporti fra gli organi costituzionali influenza la formazione della disciplina elettorale – si è avuto innanzitutto modo di constatare come lo strumento della legge formale non pare incontrare rilevanti limiti “modali” e “temporali” in tale contesto, al di là delle polemiche di ordine politologico (o squisitamente politico) che hanno accompagnato in particolare l’approvazione della L.270/2005 e della L. 52/2015.

Assai più significative risultano, invece, le problematiche che sorgono allorché si faccia ricorso alla decretazione d’urgenza ed al *referendum* abrogativo. Se non appare condivisibile l’esclusione integrale della prima dalla materia che qui occupa, nondimeno il suo uso sovente “disinvolto” da parte degli Esecutivi potrebbe incontrare, in questo ambito, un significativo *discrimen* nell’ampiezza, in sede politica, della condivisione dei contenuti del provvedimento d’urgenza. Qualora, infatti, si elevasse a vera e propria consuetudine costituzionale ciò che è *comunque già consolidata* prassi parlamentare, la richiesta di una ampiezza progressivamente maggiore man mano che le previsioni del decreto-legge, da profili “formali” e “di contorno”, vadano invece ad incidere sul “nocciolo duro” della *formula elettorale* medesima, potrebbe infatti rappresentare un criterio per la stessa *legittimità* del decreto-legge, a cominciare dal momento della sua emanazione.

Rispetto, invece, all’atteggiarsi del *referendum* abrogativo nella materia elettorale, al di là della (problematica) individuazione di “vincoli” da esso derivanti in capo al Legislatore per la normazione successiva, le *vere* – e gravi – criticità annettono gli esiti di una giurisprudenza costituzionale che, in sede di ammissibilità dei singoli quesiti, si dimostra estremamente controversa e poco lineare, in ultima analisi restrittiva dell’accessibilità a tale strumento. Si tratta di un esito estremamente insoddisfacente, per la delicatezza stessa in cui si viene in tal modo a trovare

la posizione della Consulta, specialmente nel momento in cui, alle “strette” poste progressivamente dalla medesima Corte per il ricorso a detto strumento, si affianca la recente “esplosione” del sindacato di legittimità costituzionale nella materia *de qua*, auto-attribuitosi dalla Corte medesima.

Si badi: in tal modo non si intende biasimare il Giudice delle Leggi per aver dato la stura, con lo “strappo” della sentenza n. 1/2014 (e di fatto costretto dall’inerzia del sistema politico<sup>1</sup>), alla “giustiziabilità” della materia elettorale. Non si può tuttavia non esprimere qualche perplessità in ordine alle conseguenze sullo stesso principio democratico realizzate da una simile evoluzione la quale, mentre da un lato ha provocato la progressiva tendenziale riduzione del margine di intervento degli elettori *sulle stesse modalità di esercizio dell’elettorato attivo*; dall’altro lato ha visto il Giudice delle Leggi auto-attribuirsi (essenzialmente attraverso una – opinabile – re-interpretazione del criterio della rilevanza della questione rispetto al giudizio *a quo*) un amplissimo spazio di intervento prima precluso.

Ed invero, nonostante i profili critici – formali e sostanziali – rinvenibili nella sentenza n. 1/2014<sup>2</sup>, la recente giurisprudenza sul punto contiene in sé un intrinseco valore poiché ha consentito alla Consulta di esprimersi *funditus* sul tema *de quo*. In particolare – così entrando nel profilo relativo al ruolo dei principi costituzionali quali limiti e “criteri orientativi” del Legislatore nella definizione della disciplina elettorale – dalle pronunce del 2014 e del 2017 emerge come, una volta *ribadito* che la Costituzione *non* prescrive alcun modello, il Giudice delle Leggi ha espressamente riconosciuto al Legislatore un ampio margine discrezionale in merito. Una volta di più, non appare pertanto condivisibile – e neppure fondato – l’orientamento di certa dottrina, orientata ad individuare, nella Carta fondamentale, vincoli in chiave proporzionalista, in quanto *anche* nella materia elettorale appare necessario effettuare un contemperamento fra differenti istanze, che la migliore dottrina ha riassunto nel rispetto di cinque “paradigmi”, ovvero: rappresentatività, costituzionalità, governabilità, stabilità e logicità<sup>3</sup>.

Posto perciò che la Costituzione non indica una “via obbligata”, nel mentre ci si appressa alla conclusione è possibile tuttavia valutare se, dal contemperamento di tali paradigmi, sia possibile individuare un percorso quantomeno “preferibile”.

A prima vista, la risposta parrebbe scontata in favore della famiglia dei sistemi “misti” che, come visto, *nascono espressamente* per coniugare il principio rappresentativo con le esigenze di stabilità e governabilità del sistema. Tuttavia, questa conclusione non si dimostra condivisibile: ed anzi, ad un’osservazione approfondita, detti modelli appaiono *meno* preferibili rispetto ai sistemi “puri”, proporzionale

1 Cfr. A. PACE, *Le finalità accentratrici della riforma costituzionale Renzi-Boschi*, in *Giur. Cost.*, 2016, f. 1, 362.

2 Cfr. il capitolo III.

3 M. LUCIANI, *Bis in idem: la nuova sentenza della corte costituzionale sulla legge elettorale politica*, cit., 4.



o maggioritario. Come si è avuto modo di osservare, infatti, la finalità – più o meno recondita – della loro introduzione è storicamente consistita nel conseguire livelli di stabilità e governabilità *paragonabili* a quelli propri del “modello *Westminster*”, tentando al contempo di conservare gradi di rappresentatività delle minoranze assimilabili alle formule proporzionali<sup>4</sup>. Nel fare ciò, però, tali tentativi di “quadratura del cerchio” hanno dato e danno luogo a notevoli problematiche.

In primo luogo, rispetto ai sistemi proporzionali o maggioritari “puri”, i modelli misti sono spesso connotati da una meccanica di voto spesso assai complessa, o perlomeno non immediatamente intelligibile per l’elettore. Non si tratta di un profilo trascurabile, dal momento che ciò, come si è visto nel caso tedesco, impatta sulla minore o maggiore *consapevolezza* nell’esercizio del diritto di elettorato attivo e giunge, in tal modo, ad incidere sull’esito complessivo del voto. Quest’ultimo aspetto si rinviene anche, ad esempio, nelle soluzioni adottate in Italia sia nel 1993 sia – sebbene in minor misura – nel 2017, ovvero nella denunciata “schizofrenia” che la compresenza di entrambe le formule “pure” indurrebbe tanto nel comportamento degli attori politici, quanto degli stessi elettori (prima e dopo le elezioni).

Più in generale, a sfavore dei modelli “misti” militerebbe una certa conflittualità anche col centrale criterio della ragionevolezza.

Come si è visto, la questione è stata espressamente evidenziata dalla giurisprudenza costituzionale rispetto ai modelli a premio di maggioranza “all’italiana” del 2005 e del 2015 laddove essi attribuivano al partito (o alla coalizione di liste) vincitore, *quale che sia la propria consistenza in termini di suffragi*, un numero *fisso e predeterminato* di seggi, assolutamente irrispettoso degli orientamenti dell’elettorato. Un problema di *ratio*, eguale e contrario, però, sembra rinvenirsi anche in quei modelli che vedono la compresenza di formule proporzionali e maggioritarie, per la difficoltà – dimostrata dalle soluzioni adottate in Italia nel 1993 e nel 2017 – a dare vita ad una maggioranza netta<sup>5</sup>.

4 Si ricordi, emblematicamente, quanto sarebbe stato prospettato nei primi anni Novanta del XX Secolo in Francia dal Rapporto Vedel (ci si riferisce, come è noto, all’illustre costituzionalista Georges Vedel, presidente della “Commissione di riforma del sistema elettorale” francese, istituita dal Primo ministro di Francia il 25 giugno 1992) a proposito, appunto, dell’«inevitabile dilemma» fra principio proporzionale e principio maggioritario (tr. it. *Il rapporto Vedel sulla riforma del sistema elettorale dell’Assemblea Nazionale*, in *Documentazioni e ricerche della Camera dei Deputati* - Servizio studi -, n. 107, XI Legislatura - maggio 1993, 21 e 31, corsivi miei). Cfr., nella dottrina italiana, A. DI GIOVINE – F. PIZZETTI, *Nuove leggi elettorali e sistema politico*, in *Giur. cost.*, 1993, 4135 ss., in particolare 4151; A. DI GIOVINE – S. SICARDI, *Rappresentatività e governabilità: il dilemma delle macchine che fanno parlare il popolo*, cit., 1117 ss.

5 Né il caso tedesco può essere oggetto di obiezione, avendo esso spesso fatto ricorso – e non solo recentemente – a “Grandi coalizioni” che, di per sé, sanciscono il fallimento della logica della democrazia dell’alternanza (che anche la dottrina italiana, forse più intensamente negli anni addietro, ha elevato – condivisibilmente – a valore qualificante di una

Appare fuor di dubbio che la “crisi” provocata dal reiterato “sconfessamento” del Parlamento italiano, sulla disciplina elettorale politica ad opera della Corte costituzionale a distanza di pochi anni<sup>6</sup> si inserisca in un momento di difficoltà, riguardante pressoché *tutti* i modelli elettorali adottati nei principali ordinamenti democratici. I recenti risultati elettorali tanto nel Regno Unito, quanto nei principali Paesi del Continente, evidenziano infatti la crescente difficoltà che i diversi sistemi elettorali stanno dimostrando nel rendere maggioranze stabili in un quadro di democrazia dell’alternanza. Si tratta di un fenomeno non nuovo, ma di cui colpisce l’intensità, rispetto alla quale non sono estranei la complessità “liquida” delle società contemporanee ed il correlativo declino del ruolo “uniformante” dei partiti politici nonché, soprattutto, la profonda e sfaccettata crisi (sociale prima che economica) di cui le principali società europee sono preda nel corso dell’ultimo decennio.

Nondimeno, nell’ottica qui suggerita, i “fallimenti” registrati da tali modelli “misti” si devono giudicare con maggiore severità rispetto a quelli “puri” poiché, nei primi, il mancato raggiungimento di un risultato “stabile”, non dando luogo alla “governabilità” del sistema, realizza, invero, un “sacrificio” al criterio della “rappresentatività” difficilmente giustificabile sul piano costituzionale. Il che suscita perplessità in ordine alla stessa “ragionevolezza” complessiva dei modelli misti, con particolare riguardo a quelli connotati da premio di maggioranza<sup>7</sup>.

Si potrebbe d’altra parte obiettare come la stessa “famiglia maggioritaria” presenti i medesimi problemi di ragionevolezza, nel momento in cui – come testimoniato dalle recenti elezioni generali britanniche del 2010 e del 2017<sup>8</sup> – lo stesso *plurality* non sempre garantisce la formazione del *party-government*. L’osservazione ad ogni modo non pare cogliere del tutto nel segno, dal momento che, come visto, in prospettiva storica l’introduzione dello stesso *first-past-the-post* nel Regno Unito ha *seguito* il (o comunque ha avuto uno sviluppo indipendente dal) “modello *Westminster*”.

A differenza dei modelli “misti”, in altri termini, si può affermare che la *ratio* dei sistemi maggioritari “puri” non contempla *in sé* la formazione di maggioranze “stabili”, quest’ultimo esito rappresentando piuttosto una mera (sebbene frequentissima) eventualità. Il che implica, a rigore, che il fallimento dei modelli maggioritari nel realizzare la “governabilità” non conduce all’irragionevolezza nella compressione della rappresentatività, in quanto, al fondo, essi non costituiscono

---

democrazia matura).

6 M. LUCIANI, *Bis in idem: la nuova sentenza della corte costituzionale sulla legge elettorale politica*, cit., 3, il quale parla di autentica “catastrofe politica”.

7 Contro tale assunto non appare peraltro decisivo osservare che, in altre occasioni (si pensi alle elezioni del 2001 in Italia), i modelli “misti” abbiano realizzato maggioranze (almeno sulla carta) stabili, in quanto, come è noto, la ragionevolezza e coerenza di un dato istituto vanno testate, per l’appunto, in condizione di “stress”.

8 Cfr. il capitolo I, par. 1.1.

altro che una differente declinazione della rappresentanza rispetto alle opzioni proporzionaliste.

Si badi: che l'adozione di un determinato modello «v[enga] fatta *esclusivamente in ragione di considerazioni politiche* [corsivo mio], in quanto i diversi sistemi di scrutinio hanno effetti ben diversi, in particolare sui partiti politici»<sup>9</sup> si dimostra innegabile. A ben vedere, però, ciò risulta vero per *qualsivoglia* modello solamente dal punto di vista, per così dire, “statico”, relativo cioè all'atto dell'introduzione *ex novo* di un dato sistema. Da un punto di vista “dinamico” – con riguardo cioè a determinati interventi “correttivi” (ma formalmente *fisiologici*) del Legislatore fra un'elezione e l'altra, diretti ad “orientare” la trasformazione dei voti in seggi in un determinato verso – una simile evenienza si può verificare, però, *solamente* per i modelli misti. Laddove, invece, i sistemi “puri” si dimostrano tendenzialmente “impermeabili” a manipolazioni “di parte”, finalizzate a *predeterminarne*, o quantomeno a *condizionarne*, fornendo un risultato *esclusivamente* legato alla *performance* dei partiti (e, dunque, agli orientamenti dell'elettorato), salvo il verificarsi di ipotesi *patologiche* nella definizione delle circoscrizioni elettorali<sup>10</sup>.

Quanto ora considerato consente perciò di effettuare una prima selezione nella nostra ricerca della soluzione costituzionalmente “preferibile”, atteso che i sistemi “puri” risultano essere dotati di un connotato di rispondenza al principio democratico-rappresentativo *irraggiungibile* per tutti gli altri. Le rispettive *rationes* non appaiono – proprio per la loro natura – suscettibili di conflitti col principio di ragionevolezza, a cui possono invece incorrere – lo si è visto nell'esperienza italiana – i modelli caratterizzati da strumenti “manipolativi” del risultato<sup>11</sup>.

Naturalmente, come la notevole varietà dei modelli “misti” implica una valutazione “caso per caso” in ordine alla “preferibilità” della singola soluzione<sup>12</sup>,

---

9 M. DUVERGER, *I sistemi politici*, cit., 104-105.

10 Si veda già, in proposito, F. PIERANDREI, *Considerazioni giuridiche sulle ultime elezioni politiche italiane e sulle leggi ad esse relative*, cit., 284-285. Sull'influenza dei rapporti fra partiti politici nei confronti dell'adozione di un certo sistema elettorale (misto) rispetto ad altri, si veda R. D'ALIMONTE, *I rischi di una nuova riforma elettorale. In difesa del “mattarellum”*, cit., 497 ss.

11 Tale conclusione – si badi – non implica necessariamente la “messa al bando” dei sistemi “misti” dacché il ricorso ad essi può, in termini di ingegneria elettorale, trovare fruttuosa giustificazione nel quadro di un bilanciamento delle plurime esigenze sottese all'adozione di un dato sistema elettorale. Valutando però, al contempo, con estrema attenzione l'impatto “costituzionale” nell'adozione di simili modelli: tanto in relazione alle esigenze della rappresentanza (sia essa concepita in funzione “fotografica” oppure “ricostruttiva”), quanto alla *decifrabilità* del sistema da parte dell'elettore.

12 Si pensi, per esempio, al modello greco vigente sino al 2016 (Cfr. il capitolo I). Per le sue caratteristiche, esso garantiva la maggioranza assoluta solo alla lista che avesse conseguito una maggioranza relativa di voti pari almeno al 39%. Invero, tale modello presentava

anche nel quadro dei sistemi “puri” è necessaria una graduazione. Nel quadro della maggiore rispondenza agli orientamenti generali dell’elettorato – e dunque del principio democratico *in sé* – ad esempio, la percentuale di suffragi conseguiti dal candidato vincitore nel collegio uninominale può essere considerata alla stregua di una “soglia di sbarramento implicita” rispetto a tutti gli altri candidati nel collegio uninominale. Benché assai elevata, tale “soglia implicita” risulta essere tuttavia *sempre* determinata, ad ogni elezione ed in ogni collegio, dal voto stesso degli elettori e non da astratte (e manipolabili) previsioni legislative. Tale aspetto, valido per il *plurality*, lo è anche per il *majority*, ma *solo* nella sua declinazione “pura”, quella cioè che prevede il ballottaggio fra i due candidati più votati al primo turno. Non, invece, per la soluzione propria del modello francese la cui soglia per l’accesso al secondo turno è storicamente servita per *conformare* “dall’alto” tendenze elettorali di lungo periodo<sup>13</sup>.

Analoga considerazione sembra potersi fare, *mutatis mutandis*, rispetto alle soglie di sbarramento *esplicite* presenti in molti sistemi proporzionali, che producono un effetto selettivo certamente inferiore ai modelli maggioritari, ma, anche in questo caso, del tutto rimesso alla – non neutrale – disponibilità del Legislatore. Né si deve dimenticare la vera e propria “truffa delle etichette” realizzata da certi modelli che, pur qualificandosi come proporzionali, mediante la definizione di circoscrizioni “piccole” sono tuttavia in grado di realizzare *implicitamente* un elevato effetto selettivo. Eloquente, in tal senso, si dimostra il caso spagnolo, *inefficienza* (complice naturalmente l’assetto politico-partitico del Paese) ad esprimere una chiara maggioranza che consenta la formazione di un Governo, che sembra dare la stura, anche qui, persino a dubbi in ordine alla *ragionevolezza* di tale soluzione.

È pertanto sotto tali profili che, ad opinione di chi scrive, la “purezza” di un determinato sistema non debba essere semplicemente riferita ad un mero inquadramento sistematico, ma vada bensì considerata alla stregua di un elemento di

---

maggiori elementi di pregio rispetto alle soluzioni adottate in Italia tanto nel 2005 quanto nel 2015, in quanto la sua *ratio* si limitava, all’evidenza, a *rafforzare* il partito più votato, non di assicurargli la maggioranza. La soluzione greca poteva effettivamente *non* consentire, come è accaduto, il raggiungimento della maggioranza parlamentare ma, nel fare ciò, al contempo il suo impianto si dimostrava maggiormente conforme alla volontà degli elettori, in quanto il suo risultato finale risultava *direttamente legato* alla *effettiva* consistenza elettorale del partito beneficiario. Ciononostante, sebbene in minor misura, anche questo modello sconta la “rigidità” e la “astrattezza” propria dei modelli a premio che, specialmente nel conteso di un sistema politico altamente frazionato, «distorce fortemente il risultato in favore della lista più votata, senza garantire la formazione di una maggioranza di governo» (Cfr. A. GRATTERI, *In Europa votano così: Costituzioni e sistemi elettorali*, cit., 13), con riflessi significativi in ordine alla “legittimazione” del governo derivante dall’assetto parlamentare così delineato (cfr. S. STAIANO, *I risultati elettorali nella tempesta europea*, in *www.federalismi.it*, 16 maggio 2012, 4).

13 Cfr. la nota 71, capitolo I, par. 1.3.

valorizzazione, in ordine alla incidenza degli orientamenti degli elettori nella determinazione del risultato finale del voto.

A questo punto, la scelta fra i due soli modelli “puri” rimasti apparirebbe scontata in favore della formula proporzionale, per la sua attitudine alla rappresentazione “fotografica” dei diversi orientamenti politici. Sennonché, questa conclusione non convince, alla luce della recente evoluzione dottrinale e giurisprudenziale sul punto.

Posto che, fra i paradigmi sopra richiamati, quello della costituzionalità risulta per il vero pregiudiziale rispetto a tutti gli altri e che quello di logicità e ragionevolezza, su cui ci si è appena rapidamente soffermati, pone i due sistemi “puri” sul medesimo piano (e considerato che quello della “stabilità” sembra più propriamente attenersi al sistema partitico che alle dinamiche elettorali<sup>14</sup>), il profilo dirimente riguarda allora l’elemento della “governabilità”, che il sistema proporzionale *non* appare in grado di soddisfare (come dimostrato, storicamente, proprio dal ricorso ai modelli misti).

Che la “governabilità” possieda, ormai, i connotati di un valore di rilievo costituzionale, è peraltro un dato acquisito dalla giurisprudenza costituzionale che, ancora nella sentenza n. 35/2017, ha riconosciuto la necessità del bilanciamento fra i principi costituzionali della necessaria rappresentatività dell’eguaglianza del voto, da un lato, con gli obiettivi, pure di rilievo costituzionale, della stabilità del governo del Paese e della rapidità del processo decisionale, dall’altro<sup>15</sup>. Ebbene, l’esame empirico dimostra che il ricorso alla formula proporzionale “pura” non ha mai implementato un simile adeguato bilanciamento, salvo ipotesi eccezionali, quali furono le elezioni politiche nazionali del 1948.

Di contro, però, nei confronti dei modelli maggioritari si potrebbe elevare l’obiezione eguale e contraria: favoriscono la governabilità, ma reprimono la rappresentatività dell’Assemblea<sup>16</sup>. In realtà, quanto osservato prima in merito alla intima aderenza dimostrata *anche* da esso rispetto agli orientamenti degli elettori, consentirebbe di giungere alla “sconcertante” conclusione per la quale lo stesso *plurality* obbedisca, in radice, alla *ratio* del proporzionale “puro”, sia pure in termini.

*Anche* nei sistemi uninominali, infatti, la distribuzione dei seggi avviene in ra-

14 M. LUCIANI, *Bis in idem: la nuova sentenza della corte costituzionale sulla legge elettorale politica*, cit., 6.

15 Cfr. A. CELOTTO, *La legge elettorale: quali prospettive?*, cit., 3.

16 E, secondo alcuni, il richiamo alle esigenze della rappresentatività effettuato dalla Consulta nella sentenza n. 35 del 2017 della Corte costituzionale osterebbe all’introduzione, nel nostro ordinamento, del *plurality* (O. CHESSA, *Voto popolare e sistema elettorale nella Costituzione italiana*, cit., 19 ss.). Opinione che sommessamente non si condivide, dal momento che, come osservato in precedenza, la stessa giurisprudenza costituzionale – financo nella stessa pronuncia richiamata – ha costantemente ritenuto, sia pure con accenti diversi, che la Carta fondamentale non impone un determinato modello elettorale.

gione del numero dei voti conseguito, atteso che l'*unico* vincitore nel collegio uninominale è infatti tale in quanto elettoralmente più forte. Del resto, quanto osservato *supra*<sup>17</sup>, in merito alla relazione tra effetto selettivo e dimensione delle circoscrizioni nei sistemi proporzionali, parrebbe autorizzare a ripensare la tradizionale concezione, che considera il sistema *plurality* e quello proporzionale “puro” quali due “punti estremi” di un segmento, all’interno del quale si pongono progressivamente tutte le soluzioni “intermedie”, andrebbe parzialmente rivista, dovendosi la medesima ridurre meramente alla dimensione della circoscrizione, laddove il *plurality* è caratterizzato<sup>18</sup> dal collegio uninominale. Se così è, se il maggioritario contiene, sia pure in forma “selettiva”, la *ratio* rappresentativa del modello proporzionale ed al contempo è fatto notorio la sua maggiore capacità di favorire la formazione di maggioranze parlamentari più stabili, si può concludere come esso paia realizzare un bilanciamento *migliore* fra le esigenze di rappresentatività e di governabilità, rispetto al modello proporzionale “puro”.

In proposito soccorrono le già richiamate elezioni generali britanniche del 2010, quanto quelle del 2017 che, nel produrre uno *hung Parliament*, non hanno fatto altro che rispecchiare il significativo calo di consensi dei due partiti maggiori a vantaggio di terze forze. Ciò, per il vero, appare coerente con quanto evidenziato in precedenza, ovvero che, sebbene nella stragrande maggioranza dei casi le competizioni a livello dei singoli collegi uninominali esprimano a livello globale un partito vincitore, quest’ultimo lo è “incidentalmente”<sup>19</sup>.

Sotto un altro profilo, l’incardinamento in collegi uninominali, di ridotte dimensioni territoriali, appare preferibile, rispetto alle circoscrizioni plurinominali medio-grandi, tanto rispetto alle problematiche relative ai costi delle campagne elettorali, quanto alle dinamiche conflittuali *infrapartitici* che quasi inevitabilmente derivano dall’adozione, nei modelli proporzionali, del voto di preferenza. Il collegio uninominale, d’altra parte, favorirebbe al massimo – proprio per l’essere una “circoscrizione minima” – quella “conoscibilità” dei candidati invocata dalla stessa giurisprudenza costituzionale, anche ai fini del successivo giudizio sull’operato del parlamentare<sup>20</sup>.

In conclusione, l’insieme dei valori e delle regole di ordine costituzionale, ora sommariamente riepilogati, sembrerebbe rendere “preferibile” (ma non, si ripete, obbligatorio) il ricorso al modello *plurality*. Chi scrive è consapevole che un simile risultato incontra lo sfavore di chi è (comprensibilmente) preoccupato per la sal-

17 Cfr. il capitolo I.

18 Perlomeno nella sua accezione moderna: cfr. il capitolo I.

19 A. CHIARAMONTE, *Tra maggioritario e proporzionale. L’universo dei sistemi elettorali misti*, cit., 28.

20 Ciò sebbene molto spesso anche nei modelli *plurality* il voto per il singolo candidato sembra porre in secondo piano la valutazione sulla persona, costituendo piuttosto il mezzo per esprimere la propria adesione al programma del partito di riferimento.

vanguardia della funzione rappresentativa del Parlamento e per eventuali inopinati pericoli di “derive autoritarie” che il sistema maggioritario per eccellenza potrebbe provocare nel nostro Paese. A simili obiezioni ci si sente nondimeno (sommessamente) autorizzati a “controreplicare” come non sia affatto “scritto nelle stelle” che il criterio di selezione dei componenti l’Assemblea rappresentativa di un ordinamento democratico sia destinato a rimanere quello elettivo. Perlomeno da un punto di vista astratto, infatti, sono concepibili *altri* criteri idonei allo scopo, taluni del resto già sperimentati in passato<sup>21</sup> e che, in un futuro che oggi invero non appare alla vista, potrebbero rimpiazzare quello elettivo, specialmente laddove si consolidasse la percezione che quest’ultimo sia incapace di assolvere alla finalità principale per cui era stato (ed è) tuttora adottato, ovvero la scelta dei “migliori”<sup>22</sup>.

Non è chi non veda come simili sovvertimenti, trasformerebbero radicalmente l’attuale concezione di governo democratico-rappresentativo. Non è affatto sicuro che l’attuale evoluzione (o involuzione) culturale non possa pervenire alla disaffezione del sistema democratico *in sé*, laddove – specie in temperie di crisi economico-sociale, *come quella presente* – la reiterata mancanza di *responsività* del medesimo potrebbe fare balenare la tentazione per imboccare “soluzioni” alternative. È possibile che il futuro sviluppi forme di stato e di governo, ad oggi insospettabili e *migliori* della democrazia. L’esperienza della Storia testimonia però che sinora *mai* simili “svolte” hanno apportato maggiore felicità e prosperità ai cittadini che le hanno vissute (e talora invocate).

Se appare assodato il fatto che, ai fini dell’implementazione dell’efficacia e della *responsiveness* di un determinato sistema politico, la sola legge elettorale non risulta sufficiente, nondimeno esso non si dimostra irrilevante. La valutazione sulla bontà di un determinato modello elettorale (e, sia consentita la divagazione, di una riforma costituzionale), pur necessitando di un salutare vaglio critico, non può escludere, pertanto, altri valori di rilievo costituzionale – come la governabilità – a loro volta espressione di impellenti esigenze di “governo” di un Paese, specialmente in un orizzonte internazionale complesso come quello attuale.

---

21 Si deve infatti ricordare che, nel modello istituzionale “classico” della *Polis* ateniese, dei principali organi di governo (prescindendo dall’*Ekklesia*, l’assemblea composta da *tutti* i cittadini dotati di diritti politici), ovvero la *Bulè*, l’*Eliea*, l’*Arcontato* e la *Strategia*, l’individuazione dei membri dei primi due avveniva mediante sorteggio. Per la terza e la quarta, la selezione avveniva effettivamente mediante elezione, in forza del loro carattere prevalentemente “tecnico”. Per approfondire, si rinvia a V. ARANGIO-RUIZ, voce “*Tribunale*”, in *Enc. It. Treccani*, 1932, vol. XXXIV, 1932, 305-309; F. GSHNITZER, *Storia sociale dell’antica Grecia*, ed. it., Bologna, 1988, 171-172 e 188 ss.; E. STOLFI, *Introduzione allo studio dei diritti greci*, Torino, 2006.

22 Cfr., in proposito, G. SARTORI, *Democrazia: cosa è*, cit., 96-97; E. RUFFINI AVONDO, *Il principio maggioritario*, Milano, 1976, 26 ss.; E. STOLFI, *Introduzione allo studio dei diritti greci*, cit., 77 ss.

Del resto, il fatto che autorevole dottrina, certamente non “sospetta” di particolare apprezzamenti nei confronti di soluzioni “*leaderistiche*”, ha ritenuto che l’adozione di formule proporzionali nell’attuale contesto italiano potrebbe condurre a esiti “weimariani” dalle chiare implicazioni<sup>23</sup>, dà la cifra dell’importanza di tenere in considerazione valori *altri* rispetto a quello della rappresentatività, *proprio* allorché il sistema democratico, per le ragioni più differenti, viva momenti di difficoltà. Ed invero, ancora una volta la Storia sembra indicare che gli ordinamenti democratici connotati da istituzioni reciprocamente “forti” e “consolidate”, ed al contempo dotati di particolare efficacia in termini di *responsiveness*, risultano assai meno predisposti a fenomeni involutivi. Sotto questo profilo, perciò, l’auspicio per il superamento della democrazia “maggioritaria” (e dunque “decidente”) in favore di una democrazia “pluralista e conflittuale”<sup>24</sup> non si dimostra condivisibile. Non perché il dialogo tra le forze politiche e parlamentari non rappresenti un valore fondante in una moderna democrazia. Quanto perché la “mediazione”, assurda da tale indirizzo quale imprescindibile *modus operandi* del modello parlamentare, completamente votata alle esigenze della rappresentatività e a totale scapito della governabilità, rischia di nuocere alla stessa democrazia.

Le recenti vicende tedesche e italiane (cui vanno aggiunte le fibrillazioni spagnole) paiono offrire chiari avvertimenti in tal senso. In Germania i risultati elettorali del settembre 2017, con la crescita delle forze “antisistema” e la difficoltà nel realizzare una Grande coalizione a sostegno del nuovo Esecutivo, paiono nondimeno imporre una riflessione critica sull’evoluzione della giurisprudenza costituzionale che ha “di fatto” costituzionalizzato il modello proporzionale, in termini di tenuta complessiva del sistema. In Italia, le elezioni del 4 marzo 2018 hanno fornito un quadro che – ai fini della stessa formazione di una maggioranza parlamentare – non sarebbe certamente migliorato in presenza di un sistema proporzionale “puro”.

Ben venga il confronto, anche serrato, e lo scambio - produttivo - fra i diversi indirizzi politici. Il tutto, però, sia finalizzato a pervenire, presto o tardi (ma “presto” sarebbe auspicabile) ad una “decisione”, eventualmente *anche* da parte della sola maggioranza politica. Il “complesso” del Tiranno, se può essere salutare – come lo fu per la stagione costituente – nel momento della definizione delle regole del “gioco democratico”, può tuttavia portare ad una deleteria stasi nel processo *decisionale democratico*). Paralisi che, a determinate condizioni, potrebbe proprio portare al deprecabile esito che si vorrebbe evitare.

23 Cfr.: Zagrebelsky: “Renzi vittima di viltà: un patto con Berlusconi non è per forza inciucio”, in [www.lastampa.it](http://www.lastampa.it), 09/03/2017.

24 G. AZZARITI, *Mediazione politica e compromesso parlamentare*, in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it), 2, 2017.



## Bibliografia

- AA.VV., Club Jean Moulin, *Lo Stato e il cittadino*, Parigi, 1961, ed. it. Milano, Comunità, 1963.
- AA.VV., *La Commissione bicamerale per le riforme costituzionali. I progetti, i lavori, i testi approvati*, Padova, 1998.
- AA.VV., *La Commissione parlamentare per le riforme costituzionali della XIII Legislatura*, Torino, 1998.
- AA.VV., *La riforma respinta (2014-2016)*, Bologna, 2017.
- A. ABBATIELLO, *La legge elettorale torna al vaglio della Corte costituzionale. considerazioni a margine dell'ordinanza di rimessione del Tribunale di Messina*, in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org). Ultimo accesso: 20 settembre 2016.
- U. ADAMO, *Il principio di pari opportunità in ambito politico fra legislatori statali (reticenti) e legislatori regionali (indecisi), fra previsioni internazionali e sovranazionali (promozionali), fra giurisprudenza costituzionale e amministrativa (entrambe incisive). Un bilancio di una tutela sempre più multilevel*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 30 ottobre 2013.
- A. AGOSTA, *Elezioni e territorio: i collegi uninominali tra storia legislativa e nuova disciplina elettorale*, in *Riforme elettorali* (a cura di M. LUCIANI – M. VOLPI), Roma-Bari, 1995, 166 ss.
- U. ALLEGRETTI, *Un Senato "federale"*, in *Quad. cost.*, 2000, 2003, 816 ss.
- G. ALLEGRI, *Elezioni europee 2014 in Francia: una campagna elettorale tra crisi economica neo-populismi e voto-sanzione nazionale*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 28 maggio 2014.
- G. AMATO, *I sistemi elettorali in Italia: le difficoltà del cambiamento*, in *Quad. Cost.*, 1981, 521 ss.
- G. AMATO, *Il dilemma del principio maggioritario*, in *Quad. Cost.*, 1994.
- G. AMBROSINI, *La proporzionale*, in *Collana della ricostruzione dell'Annuario di Diritto comparato e di Studi legislativi*, Roma, 1945.
- G. AMBROSINI, *Sistemi elettorali*, Firenze, 1946.

- A. AMORTH, *La Costituzione italiana*, Milano, 1948.
- A. ANZON DEMMIG, *Un tentativo coraggioso ma improprio per far valere l'incostituzionalità della legge per le elezioni politiche (e per coprire una "zona franca" del giudizio di costituzionalità)*, in *Nomos*, 1, 2013.
- A. ANZON DEMMIG, *Accesso al giudizio di costituzionalità e intervento "creativo" della Corte costituzionale*, in *Giur. Cost.*, 2014, 35.
- A. APOSTOLI, *Il c.d. Rosatellum-bis. Alcune prime considerazioni*, in *RivistaAIC*, 26 ottobre 2017.
- V. ARANGIO-RUIZ, voce "Tribunale", in *Enc. It. Treccani*, 1932, vol. XXXIV, 1932, 301 ss.
- G. ARCONZO, *Sul premio di maggioranza: con o senza soglie minime di voti?*, in *Quad. Cost.*, 2008, 366 ss.
- D. ARGONDISO, *Il sistema elettorale del Senato italiano nel dibattito all'Assemblea Costituente*, in *Quad. Oss. Reg.*, 2009, 40 ss.
- G. AZZARITI, *Referendum, leggi elettorali e Parlamento: la "forza" delle decisioni referendarie nel sistema di democrazia rappresentativa*, in *Giur. Cost.*, 1995, 87 ss.
- G. AZZARITI, *I rischi dell'"antipolitica" tra legge elettorale e referendum*, in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it), 2007.
- G. AZZARITI, *Lo spazio teorico e l'opportunità politica per un mutamento di giurisprudenza*, in *Nomos*, 1, 2013.
- G. AZZARITI, *Legge elettorale, rappresentanza e Costituzione*, in *Giur. It.*, 2013, 1455 ss.
- G. AZZARITI, *Mediazione politica e compromesso parlamentare*, in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it), 2, 2017.
- A. BALDASSARRE, *Ingovernabilità e riforma delle istituzioni*, in *Dem. Dir.*, 1979, 343.
- A. BALDASSARRE, *Le "performances" del Parlamento italiano nell'ultimo quindicennio*, in *Il sistema politico italiano*, Roma-Bari, 1985, 298 ss.
- R. BALDUZZI - M. COSULICH, *In margine alla nuova legge elettorale politica*, in *Giur. Cost.*, 2005, 5188 ss.
- A. BARBERA, intervento in AA.VV., *La forma di governo in transizione*, in *Quad. Cost.*, 1995, 220 ss.
- P. BARILE, *I poteri del Presidente della Repubblica*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1958, 321 ss.
- P. BARILE, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Bologna, 1984.
- V. BARNATO, *I referendum elettorali: analisi dei quesiti*, in *Riv. Trim. Dir. Pub.*, 1992, 725 ss.
- A. BARBERA, *Transizione alla democrazia maggioritaria?*, in *Quad. Cost.*, 1994,

- 221 ss.
- A. BARBERA, *Appunti per una discussione sul ripristino di disposizioni abrogate*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 8 novembre 2011.
- A. BARBERA, *Una risposta alla crisi del sistema politico: uninominale a doppio turno ed elezione diretta del Capo dello Stato?*, in *Quad. Cost.*, 2013, 260 ss.
- A. BARBERA – S. CECCANTI, *La lenta conversione maggioritaria di Costantino Mortati*, in *Quad. Cost.*, 1995, 67 ss. e ora in *Forme di Stato e forme di governo: nuovi studi sul pensiero di Costantino Mortati*, (a cura di M. GALIZIA), Milano, 2007, 111 ss.
- B. BARBISAN, *Scioglimento delle Camere e forma di governo*, in *I mutamenti della forma di governo* (a cura di M. SICLARI), Roma, 2008, 319 ss.
- S. BARTOLE, *Dalla elaboratezza dei quesiti ai referendum manipolativi, e ritorno*, in *Il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo, Atti del Seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, nei giorni 5 e 6 luglio 1996*, Milano, 1998, 87 ss.
- S. BARTOLE, *Democrazia maggioritaria*, in *Enc. Dir.*, V Aggiornamento, Milano, 2001, 346 ss.
- G. BASCHIERI – L. BIANCHI D'ESPINOSA – C. GIANNATASIO, *La Costituzione italiana*, Firenze, 1949.
- F. BASSANINI – G. TIBERI, *Le nuove istituzioni europee: commento al Trattato di Lisbona*, Bologna, 2010.
- L. BASSO, *Il principe senza scettro*, Milano, 1958.
- F. BATTEGAZZORRE, *Qualche riflessione sopra le funzioni dei Parlamenti democratici*, in *Quad. Sc. Pol.*, 2011, 450 ss.
- E. BETTINELLI, *La formazione dell'ordinamento elettorale nel periodo precostituente. All'origine della democrazia dei partiti (1944-1946)*, in E. CHELI, *La fondazione della Repubblica*, Bologna, 1979, 129-130.
- R. BIN, *Potremmo mai avere sentenze sui referendum del tutto soddisfacenti? Una considerazione d'insieme sulle decisioni "referendarie del 2000*, in *Giur. cost.*, 2000, 224 ss.
- R. BIN, *Può una legge elettorale essere adottata con un decreto-legge? Trastullandosi con il colpo di Stato*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 18 novembre 2012.
- R. BIN, *Il Presidente Napolitano e la topologia della forma di governo*, in *Quad. Cost.*, 2013, 7 ss.
- R. BIN - G. BRUNELLI - A. PUGIOTTO - P. VERONESI (a cura di), *Nel "limbo" delle leggi. Abrogazione referendaria della legge Calderoli e reviviscenza delle leggi Mattarella? Atti del Seminario tenutosi a Ferrara, 16 dicembre 2011* Torino, Giappichelli, 2012.
- R. BIN – P. CARETTI, *Profili costituzionali dell'Unione Europea*, Bologna, 2008..

- N. BOBBIO, *Consuetudine (teoria generale)*, in *Enc. Dir.*, Vol. IX, Milano, 1961, 426 ss.
- E. BOCKENFORDE, *Democrazia e rappresentanza*, in *Quad. Cost.*, 1985, 227 ss.
- G. BOGNETTI, *Malapportionment, ideale democratico e potere giudiziario nell'evoluzione costituzionale degli Stati Uniti*, Milano, 1966.
- P. BONDI, *Il sistema elettorale del Bundestag in Germania*, in *Sistemi elettorali e democrazie*, (a cura di M. OLIVERO - M. VOLPI), Torino, 2007, 159.
- F. BONINI, *Storia costituzionale della Repubblica*, Roma, 2007.
- R. BORRELLO, *Due problemi contrapposti: ammissibilità e "zona franca"*, in *Nomos*, 1, 2013.
- L. BORSI – E. CATALUCCI (a cura di), *Dossier di documentazione del Senato della Repubblica – Riforma elettorale: in tema di "ispano-tedesco". Il sistema elettorale di Germania e Spagna*, 2012, n. 370, in [www.senato.it](http://www.senato.it), 41 ss.
- L. BORSI – E. CATALUCCI (a cura di), *Dossier di documentazione del Senato della Repubblica – Sistemi elettorali: Francia*, settembre 2013, n. 52
- J. BRADBURY, *Wales and the 2010 General election*, in *Parliamentary Affairs*, 2010, 4, 726 ss.
- G. BRUNELLI, *Corte costituzionale, referendum abrogativo e sistema elettorale*, in *Giur. cost.*, 1991, 334 ss.
- G. BRUNELLI, *Manipolazione referendaria (e dintorni) in materia elettorale*, in *Giur. cost.*, 1999, 104 ss.
- A. BRUNIALTI, voce "*Elezioni politiche*", in *Dig. It.*, UTET, Torino, vol. X, 1895, 228.
- E. CACACE, *Regime parlamentare, nomina del governo e costituzione di riserva*, in *Rass. Parl.*, 2012, 319 ss.
- M. CACIAGLI, *Spagna: proporzionale con effetti (finora) maggioritari, in Rappresentare e governare* (a cura di O. MASSARI – G. PASQUINO), Bologna, 1994, 131 ss.
- P. CACOPARDO, *I profili procedurali dell'iter di approvazione della nuova legge elettorale: un'occasione per riflettere sul nodo gordiano dell'obbligatorietà del preventivo esame in commissione*, in *Rass. Parl.*, 2006, 1000 ss.
- R. CALVANO, *La Corte e la valutazione del tasso di "novità" nella normativa di risulta nella sentenza n 13 del 1999*, in *Giur. cost.*, 1999, 111 ss.
- Q. CAMERLENGO, *Il Presidente della Repubblica e l'attività normativa del Governo*, in *Quad. Cost.*, 2010, 1, 53 ss.
- G. CAPOCCIA, *La Germania unita fra continuità e rinnovamento*, Roma, 1995.
- C. CAPORILLI, *La stabilità della legge elettorale ed i principi fondamentali del patrimonio elettorali europeo*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 18 ottobre 2005.
- G. CARAVALE, "*England does not love coalitions*"? Referendum, elezioni e bilancio

- del primo anno di governo di coalizione nel Regno Unito*, in *www.federalismi.it*, 11 maggio 2011.
- G. CARAVALE, “*One Nation, One United Kingdom*”. *Le elezioni del 7 maggio 2015 e le sfide della nuova legislatura*, in *www.federalismi.it*, 20 maggio 2015.
- B. CARAVITA, *Lineamenti di diritto costituzionale federale e regionale*, Torino, 2006.
- B. CARAVITA, *Perché il Senato delle Regioni?*, in *Quad. cost.*, 2000, 636.
- B. CARAVITA, *Sul disegno di legge in materia elettorale*, in *www.federalismi.it*, 25 ottobre 2017.
- B. CARAVITA DI TORITTO, *Il Presidente della Repubblica nell’evoluzione della forma di governo: i poteri di nomina e di scioglimento delle Camere*, in *Studi in Onore di Franco Modugno*, Napoli, 2011, vol. I, 465 ss.
- G. G. CARBONI, *Il modello Westminster tra elezioni e referendum*, in *RivistaAIC*, 26 ottobre 2017.
- C. CARDIA, *L’emergenza e la difficile centralità del Parlamento nella VII legislatura*, in *Dem. Dir.*, 1978, 122 ss.
- V. CARDINALE, *Corte europea dei diritti dell’uomo: La Grande camera si pronuncia sulla legittimità delle soglie elettorali in Turchia*, in *Dir. Pub. Comp. Eur.*, 2008, 1946 ss.
- M. CARDUCCI, *Art. 94*, in *Commentario alla Costituzione* (a cura di R. BIFULCO – A. CELOTTO – M. OLIVETTI), Vol. II, Torino, 2006, 1821 ss.
- P. CARETTI, *Forme di governo e diritti di libertà nel periodo costituzionale provvisorio*, in E. CHELI, *La fondazione della Repubblica*, Bologna, il Mulino, 1979, 31 ss.
- P. CARETTI, *I diritti fondamentali*, Torino, 2012.
- P. CARETTI – U. DE SIERVO, *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino, ult. ed.
- A. CARIOLA, *Referendum abrogativo e giudizio costituzionale*, Milano, 1994.
- L. CARLASSARE, *La “riserva di legge” come limite alla decretazione d’urgenza*, in *Scritti in memoria di Livio Paladin*, vol. I, Napoli, 2004, 446 ss.
- L. CARLASSARE, *La legittimità della «preferenza di genere»: una nuova sconfitta della linea del Governo contro la parità*, in *Giur. Cost.*, 2010, 81 ss.
- P. CARNEVALE, *Inabrogabilità di leggi “costituzionalmente obbligatorie” ed inammissibilità di referendum “puramente” abrogativi: ancora una “svolta” nella giurisprudenza costituzionale in materia referendaria*, in *Giur. Cost.*, 1987, 310 ss.
- P. CARNEVALE, *Il “referendum” abrogativo e i limiti alla sua ammissibilità nella giurisprudenza costituzionale*, Padova, 1992.
- P. CARNEVALE, *Qualche considerazione sparsa in tema di abrogazione “innovativa” e manipolazione referendaria e di rapporti fra referendum elettorali e legislazione parlamentare*, in *Elettori legislatori? Il problema dell’ammissibilità del quesito*

- referendario elettorale* (a cura di R. BIN), Torino, 1999, 82 ss.
- P. CARNEVALE, *Tornare a vivere: ma è sempre un vantaggio? Riflessioni in tema di abrogazione, reviviscenza e referendum elettorali*, in *Rivista AIC*, 27 dicembre 2011.
- P. CARNEVALE, *La Cassazione all'attacco della legge elettorale. riflessioni a prima lettura alla luce di una recente ordinanza della Suprema Corte*, in *Nomos*, 1, 2013.
- P. CARNEVALE – D. CHINNI, *C'è posta per tre. Prime osservazioni a margine della lettera del Presidente Napolitano inviata ai Presidenti delle Camere ed al Presidente del Consiglio in ordine alla conversione del c.d. decreto milleproroghe*, in [www.associazioneitalianadeicostituzionalisti.it](http://www.associazioneitalianadeicostituzionalisti.it), 2011.
- S. CASSESE - A. MURA, *Artt. 33-34*, in *Commentario alla Costituzione, Rapporti etico-sociali*, (a cura di C. BRANCA), Torino, 1976, 256 ss.
- E. CATELANI, *Le modifiche alla legge elettorale della regione Umbria 23 febbraio 2015 n. 4 fra profili formali e dubbi di costituzionalità*, in *Oss. Fonti*, 2015, 1, 5 ss.
- E. CATERINI, *Ammissibilità del referendum sulla caccia nella sentenza della Corte costituzionale n. 63 del 2 febbraio 1990*, in *Giur. Cost.*, 1990, 257 ss.
- M. CAVINO, *Convenzioni e consuetudini costituzionali*, in *Dig. Disc. Pub.*, IV Agg., Torino, 2010, 45 ss.
- M. CAVINO, *Il lavoro politico come fondamento della Repubblica*, in ID. – I. MASSA PINTO (a cura di), *Costituzione e lavoro oggi*, Bologna, 2013, 32 ss.
- F. CAZZOLA - M. MORISI, *L'alluvione dei decreti*, Milano, 1981.
- S. CECCANTI, *Tra tutela delle minoranze e rischi etnici*, in *Giur. Cost.*, 1998, 2744.
- S. CECCANTI, *Sistema elettorale: un buon trasformatore di energia o una macchina fotografica?*, in *Quad. Cost.*, 2011, 116.
- S. CECCANTI, *Tre cose che non esistono: mandato imperativo, Governo di minoranza, Parlamento a pieno regime con governo dimissionario*, in [www.huffingtonpost.it](http://www.huffingtonpost.it), 4 marzo 2013, 2.
- S. CECCANTI, *Il Regno Unito all'indomani dei risultati elettorali: la coalizione è finita, bentornati a Westminster*, in *Quad. Cost.*, 2015, 2, 455 ss.
- S. CECCANTI, *I sistemi elettorali per le elezioni politiche dopo la 35/2017: una sentenza figlia del referendum, ma per il resto deludente per i proporzionalisti*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 15 febbraio 2017.
- S. CECCANTI, *Le elezioni generali dell'8 giugno e la loro lettura in chiave di Brexit*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 9 agosto 2017.
- A. CELOTTO, voce *"Reviviscenza degli atti normativi"*, in *Enc. Giur. Treccani*, Roma, vol. XXVII, 1991.
- A. CELOTTO, *L'abuso del decreto-legge*, Padova, 1997.

- A. CELOTTO, voce “Decreto legge”, *postilla di aggiornamento*, in *Enc. Giur. Treccani*, Roma, Vol. X, 2001.
- A. CELOTTO, *Art. 3, c. 1*, in R. BIFULCO - A. CELOTTO - M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. I, 65 ss.
- A. CELOTTO – E. DI BENEDETTO, *Art. 77*, in *Commentario alla Costituzione* (A CURA DI R. BIFULCO – A. CELOTTO – M. OLIVETTI), vol. II, Torino, 2006, 1523 ss.
- A. CELOTTO, *Un pasticcio risolto con un pasticcio: dubbi in margine al decreto-legge n. 29 del 2010*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it). Ultimo accesso: 10 maggio 2010.
- A. CELOTTO, *Sull’ammissibilità del referendum elettorale*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 9 novembre 2011.
- A. CELOTTO, *La legge elettorale: quali prospettive?*, in [www.RivistaAIC.it](http://www.RivistaAIC.it), 1, 2017.
- A. CERRI, *Sulla legittimità costituzionale del decreto-legge 5 marzo 2010 in materia di presentazione delle liste dei candidati alla elezioni regionali*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), 2010.
- T. CERRUTI, *La nomina dell’assessore regionale e i limiti dell’atto politico*, in *Giur. It.*, 2013, 286 ss.
- E. CHELI, *Deliberazione, emanazione, pubblicazione e esercizio della funzione legislativa delegata entro il termine della delega*, in *Giur. Cost.*, 1959, 1012 ss.
- E. CHELI, *La “centralità” parlamentare: sviluppo e decadenza di un modello*, in *Quad. Cost.*, 1981, 343 ss.
- E. CHELI, *Il Presidente della Repubblica come organo di garanzia costituzionale*, in *Studi in Onore di Leopoldo Elia*, Milano, 1999, vol. I, 309 ss.
- O. CHESSA, *Voto popolare e sistema elettorale nella Costituzione italiana*, in [www.RivistaAIC](http://www.RivistaAIC), 23 settembre 2017.
- A. CHIARAMONTE, *Tra maggioritario e proporzionale. L’universo dei sistemi elettorali misti*, Bologna, 2005.
- R. CHIEPPA, *Inopportunità e dubbi di correttezza sull’utilizzo della decretazione di urgenza incidente sul procedimento elettorale in corso*, in *Giur. Cost.*, 2010, 1197 ss.
- A. CIANCIO, *A proposito dell’ammissibilità del referendum abrogativo in materia elettorale*, in *Studi in onore di Luigi Arcidiacono*, Torino, 2010, vol. II, 731 ss.
- G. F. CIAURRO, *La legislazione elettorale italiana e i suoi effetti sul sistema politico*, in *il Politico*, 1977, 27 ss.;
- G. F. CIAURRO, voce “Decreto legge”, in *Enc. Giur. Treccani*, vol. X, Roma, 1988.
- L. CIAURRO, *La nuova legge elettorale tra federalismo e governabilità*, in *Comuni d’Italia*, 2005, 12, 64 ss.
- I. CIOLLI, *Nuovi e vecchi profili della rappresentanza territoriale. Il futuro del Senato italiano*, in *Dir. Pubbl.*, 2007, 903.
- F. CLEMENTI, *Vent’anni di legislazione elettorale*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 2015, 2,

- 570 ss.
- V. COCOZZA, *Potere abrogativo referendario e potere abrogativo del Parlamento*, in *Pol. Dir.*, 1981, 494 ss.
- D. CODUTI, *Legge regionale Puglia n. 7 del 2015 e caos postelettorale: chi è causa del suo mal pianga sé stesso*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 16 settembre 2015.
- G. COLETTA, *Il sistema elettorale dal punto di vista dei cittadini e la legge n. 270 del 2005*, in *Rappresentanza politica e legge elettorale* (a cura di C. DE FIORES), Torino, 2007, 190 ss.
- F. COLONNA – S. D’ALBERGO, *La funzione di indirizzo e controllo del Parlamento*, in *Critica Marxista*, 1976, I, 52 ss.
- S. CORRADO, *Elezioni e partiti in Europa*, Milano, 1979.
- A. COSSIRI, *La costituzione del rapporto di rappresentanza politica nazionale tra discrezionalità legislativa e vincoli costituzionali*, in [www.rivistaAIC.it](http://www.rivistaAIC.it), 1, 2017.
- P. COSTANZO – L. MEZZETTI – A. RUGGERI, *Lineamenti di diritto costituzionale dell’Unione Europea*, Torino, 2008 2
- M. COSULICH, *Il sistema elettorale del Consiglio regionale tra fonti statali e fonti regionali*, Padova, 2008.
- M. COTTA, *Governi*, in *Manuale di scienza della politica*, (a cura di G. PASQUINO), Bologna, 2000, 366 ss.
- F. COVINO, *La natura prescrittiva del principio del riequilibrio dei sessi nella rappresentanza politica*, in *RivistaAIC*, 3 luglio 2012.
- V. CRISAFULLI, *In tema di limiti al referendum*, in *Giur. cost.*, 1978, 151 ss.
- V. CRISAFULLI, *Lezioni di Diritto costituzionale*, Padova, 1984, vol. II.
- M. CROCE, *Appunti in tema di Costituzione italiana e sistemi elettorali (rileggendo Carlo Lavagna)*, in [www.RivistaAIC.it](http://www.RivistaAIC.it), 22 marzo 2011.
- E. CUCCODORO, *La via italiana al referendum*, in *Nuova Rass. Leg. Dottr. e Giur.*, 2000, 691 ss.
- F. CUOCOLO, *Istituzioni di Diritto Pubblico*, Milano, 1994.
- S. CURRERI, *La rappresentanza politica nel sistema elettorale spagnolo*, in *Partiti e Gruppi parlamentari nell’ordinamento spagnolo*, Firenze, 2005.
- J. CURTICE, *So what went wrong with the electoral system? The 2010 election result and the debate about electoral reform*, in *Parliamentary Affair*, 2010.
- R. A. DAHL, *La democrazia procedurale*, in *Riv. It. Sc. Pol.*, 1979, 3 ss.
- S. D’ALBERGO, *Quale democrazia nel “caso francese”*, in *Dem. Dir.*, 1990, 111 ss.
- R. D’ALIMONTE, *Riforma elettorale in versione Tory?*, in [www.ilsole24ore.com](http://www.ilsole24ore.com), 7 maggio 2010.
- R. D’ALIMONTE, *I rischi di un nuova riforma elettorale. In difesa del “mattarellum”*, in *Quad. Cost.*, 2004, 514 ss.
- A. D’ALOIA, *Una riforma da riformare: la legge elettorali 270/2005*, in



- Rappresentanza politica e legge elettorale* (a cura di C. DE FIORES), Torino, 2007, 57 ss,
- A. D'ALOIA, *La sentenza n. 1 del 2014 e l'Italicum*, in *www.confronticostituzionali.eu*, 30 gennaio 2014.
- G. D'AMICO, *Gli argini della Costituzione ed il "vulcano" della politica. Brevi considerazioni a riguardo del rinvio presidenziale della legge di conversione del decreto-legge 25 gennaio 2002, n. 4 e del suo seguito governativo*, in *www.forumcostituzionale.it*, 14 maggio 2002.
- G. D'AMICO, *Il sindacato di costituzionalità della normativa elettorale dopo la sent. n. 1 del 2014*, in *www.quadernicostituzionali.it*. Ultimo accesso: 5 ottobre 2015.
- A. DAMILANO (a cura di), *Atti e documenti della Democrazia Cristiana, 1943-1967*, Roma, Cinque Lune, 1968, 132 ss.
- A. D'ANDREA, *L'insostenibile ragionevolezza della nuova legge elettorale*, in *Quad. Cost.*, 2006, 102 ss.
- A. D'ANDREA, *Questioni metodologiche e qualche rilievo a caldo sulla «Presidenza Napolitano»*, in *Quad. Cost.*, 2013, 35 ss.
- L. D'ANGELO, *Contraddizioni nella sentenza sulla "lista Formigoni"? (nota a TAR Lombardia, sentenza 9 marzo 2010, n. 560)*, in *www.forumcostituzionale.it*, 13 marzo 2010.
- A. D'ATENA, *Un'ammissibilità meno problematica di quanto sembra. A proposito del referendum sul "porcellum"*, in *www.giurcost.org*; 11 gennaio 2012.
- R. DE CARIA, *La sentenza costituzionale tedesca sugli Überhangmandate: anche in materia elettorale non c'è diritto senza rimedio giurisdizionale*, in *Dir. Pubbl. Comp. Eur.*, 2009, 215 ss.
- C. DE FIORES, *Premio di maggioranza e doppio turno nel dibattito italiano*, in G. CANTARANO – A. CENTARO (a cura di), *Riforma elettorale e rappresentanza politica*, Napoli, 1992.
- C. DE FIORES, *Rappresentanza politica e sistemi elettorali in Italia*, in *Rappresentanza politica e legge elettorale* (a cura di Id.), Torino, 2007, 9.
- C. DE FIORES, *La riforma della legge elettorale*, in *www.costituzionalismo.it*, 2015.
- C. DELL'ACQUA, *La Costituzione vivente: dalla Commissione Bozzi alla Bicamerale*, Torino, 1993.
- M. DELLA MORTE, *Abrogazione referendaria e vincoli al legislatore nella sentenza 199 del 2012*, in *www.forumcostituzionale.it*, 26 settembre 2012.
- G. DELLEDONNE, *Il Bundesverfassungsgericht, il Parlamento Europeo e la soglia di sbarramento del 5%: un (altro) ritorno del sonderweg?*, in *www.rivistaAIC.it*, 1, 2012.
- G. DELLEDONNE, *Elezione del Parlamento europeo e politicizzazione dell'Unione di nuovo al vaglio del Bundesverfassungsgericht*, in *Quad. Cost.*, 2014, 3, 690 ss.

- G. DELLEDONNE, *Corti costituzionali e legislazione elettorale: una comparazione italo-tedesca*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 2014, 4, 1060.
- G. DELLEDONNE - U. RONGA, *Regole elettorali e prerogative powers nelle più recenti dinamiche della forma di governo britannica*, in *Rass. Parl.*, 2012, 1, 121; ss.
- E. DE MARCO, *Referendum e indirizzo politico*, in *Giur. cost.*, 1994, 1418.
- F. R. DE MARTINO, *La selezione delle candidature attraverso il metodo delle primarie. Partecipazione politica e rappresentatività dei partiti*, in *www.RivistaAIC.it*, 6 settembre 2013, 8 ss.
- D. DENVER, *How Britain voted*, in *Parliamentary Affairs*, 2010, 4, 604 ss.
- A. DE PETRIS, *Le elezioni europee in Germania: passa per Berlino la Grosse koalition di Bruxelles?*, in *www.federalismi.it*, 28 maggio 2014.
- G. DE RUGGIERO, *Come si voterà*, in *La Nuova Europa*, 26 agosto 1945, 1 ss.
- G. DE VERGOTTINI, *L'evoluzione del sistema politico-istituzionale*, in *www.federalismi.it*, 4 maggio 2011.
- R. DICKMANN, *Rappresentanza vs governabilità. Rileggendo la sent. Corte EDU, Saccomanno vs Italia, del 13 marzo 2012, alla luce della sent. Corte cost. 1/2014*, in *www.quadernicostituzionali.it*, 9 gennaio 2014.
- R. DICKMANN, *I poteri sostitutivi statali tra Costituzione vigente e Costituzione "possibile"*, in *Rass. Parl.*, 2016, 3, 589 ss.
- R. DICKMANN, *La Corte costituzionale trasforma l'Italicum in sistema elettorale maggioritario «eventuale» ma lascia al legislatore l'onere di definire una legislazione elettorale omogenea per le due Camere*, in *www.federalismi.it*, 15 febbraio 2017.
- A. DI GIOVINE – F. PIZZETTI, *Nuove leggi elettorali e sistema politico*, in *Giur. cost.*, 1993, 4135 ss.
- A. DI GIOVINE – A. MASTROPAOLO, *Verso la "Seconda Repubblica". Un abbozzo di dissenting opinion*, in *Pol. Dir.*, 1994, 131 ss.
- A. DI GIOVINE – S. SICARDI, *Rappresentatività e governabilità: il dilemma delle macchine che fanno parlare il popolo*, in *Riv. Dir. Cost.*, 1998, 112 ss, ora in *Scritti in onore di Elio Casetta*, Napoli, 2001, 132 ss.
- R. DI SALVO, *Sui nuovi orientamenti della Corte costituzionale in materia di referendum*, in *Foro Amm.*, 1979, 2080 ss.
- M. DOGLIANI, *Intervento*, in *Il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo, Atti del Seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, nei giorni 5 e 6 luglio 1996*, Milano, 1998, 197 ss.
- M. DUVERGER, *I partiti politici*, ed. it. Milano, 1961.
- L. ELIA, *Nullità delle operazioni elettorali e giudizio del Parlamento*, in *Giur. Cost.*, 1961, 968.
- L. ELIA, *Uniformità della composizione del corpo elettorale e diritto di voto*, in

- Giur. Cost.*, 1963, 527 ss.
- C. ESPOSITO, *Commento all'art. 1*, in ID., *La Costituzione italiana – Saggi*, Padova, 1954.
- C. ESPOSITO, voce “*Consuetudine (diritto costituzionale)*”, in *Enc. Dir.*, Vol. IX, Milano, 1961, 464 ss.
- C. ESPOSITO, voce “*Decreto Legge*”, in *Enc. Dir.*, vol. XI, Milano, 1962, 831 ss.
- E. EYCK, *Storia della Repubblica di Weimar*, ed. it. Torino, 1966.
- S. FABBRINI, *USA: maggioritario e sistema di governo presidenziale*, in O. MASSARI – G. PASQUINO, *Rappresentare e governare* (a cura di O. MASSARI – G. PASQUINO), Bologna, 1994, 57.
- G. FALCON, *Riflettendo su legge elettorale e bicameralismo*, in *Le Regioni*, 2007 1 ss.
- V. FALZONE – F. PALERMO – F. COSENTINO (a cura di), *La Costituzione della Repubblica italiana illustrata con i lavori preparatori*, Milano, 1976.
- P. FARAGUNA, *La modificabilità della legge elettorale in prossimità del voto e il velo (trasparente) di ignoranza*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 6 dicembre 2012.
- G. FERRARA, *Il governo di coalizione*, Milano, 1973.
- G. FERRARA, *Democrazia e stato del capitalismo maturo*, in *Dem. Dir.*, 1979, 514.
- G. FERRARA, *Sulla rappresentanza politica. Note di fine secolo*, in *Riv. Dir. Cost.*, 3, 1998, 20 ss.
- G. FERRARA, *Il decreto salva-liste e l'abuso di potere normativo*, in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it), 8 marzo 2010.
- G. F. FERRARI, *I sistemi elettorali negli Stati Uniti*, in *Riforme elettorali* (a cura di M. LUCIANI – M. VOLPI), Roma-Bari, 1995, 275 ss.
- G. FERRI, *Nuovi e vecchi problemi del sistema di elezione dei parlamentari europei: l'assegnazione dei seggi attribuiti con i resti e lo “spostamento” dei seggi da una circoscrizione all'altra*, in *Giur. Cost.*, 2010, 3321.
- G. FERRI, *Il referendum popolare nella riforma costituzionale in itinere*, in *Rass. Parl.*, 2015, 3, 533 ss.
- G. FERRI, *La Costituzione e i sistemi elettorali delle Camere*, in *Rass. Parl.*, 2016, 2, 188 ss..
- S. FINAMORE, *Tra rappresentanza e governabilità: il Voto Singolo Trasferibile nell'esperienza di Irlanda e Malta*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it)., 8 novembre 2008.
- D. FISICHELLA, *Sviluppo democratico e sistemi elettorali*, 1970.
- D. FISICHELLA, *Le elezioni inglesi del febbraio 1974*, in *Dir. Soc.*, 1974, 400 ss.
- D. FISICHELLA, *Recenti sviluppi del dibattito sulla riforma elettorale in Italia*, in *Quad. Cost.*, 1981, 513 ss.
- D. FISICHELLA, *Elezioni e democrazia*, Bologna, 2008.

- R. FLENLEY, *Storia della Germania*, ed. it. Milano, Garzanti, 1965.
- A. FLORIDIA, *Le nuove leggi elettorali regionali: molte occasioni mancate, alcune novità positive*, in *Le Regioni*, 2005, 862 ss.
- G. FLORIDIA, *Partita a tre. La disciplina elettorale tra Corte, referendum e legislatore*, in *Giur. cost.*, 1995, 103 ss.
- G. FLORIDIA – S. SICARDI, *Le relazioni governo-maggioranza-opposizione nella prassi e nell'evoluzione regolamentare e legislativa (1971-1991)*, in *Quad. Cost.*, 1991, 230 ss.
- T. FORTUNA, *Il lento e travagliato percorso del riequilibrio della rappresentanza di genere nelle assemblee elettive*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 8 marzo 2013.
- R. FOX, *Five days in May: a new political order emerges*, in *Parliamentary Affairs*, 2010, 4, 607 ss.
- M. FRAU, *Le origini weimariane del voto di sfiducia costruttivo e la prassi applicativa dell'istituto con particolare riferimento all'ordinamento tedesco*, in [www.RivistaAIC.it](http://www.RivistaAIC.it), 24 luglio 2012.
- L. FROSINA, *Spagna: elezioni europee 2004*, in B. CARAVITA, *Le elezioni del Parlamento europeo del 2004*, (a cura di B. Caravita) Milano, 2005, 275 ss.
- J. FROSINI, *Il first past the post è morto? No, lunga vita al first past the post!*, in *Quad. Cost.*, 2011, 674 ss.
- T. E. FROSINI, *Il diritto elettorale della minoranza linguistica ladina*, in *Giur. Cost.*, 1998, 2754.
- T.E. FROSINI, *A proposito del sistema elettorale per la rappresentanza forense*, in *Giur. Cost.*, 2002, 1912 ss.
- T.E. FROSINI, *Nuova legge elettorale e vecchio sistema politico?*, in *Rass. Parl.*, 2006, 1, 45 ss.
- T.E FROSINI – P.L. PETRILLO, *Art. 88*, in *Commentario alla Costituzione* (a cura di R. BIFULCO – A. CELOTTO – M. OLIVETTI), Vol. II, Torino, 2006, 1712 ss.
- S. FURLANI, voce “*Elezioni – I) Sistemi elettorali*”, in *Enc. Giur. Treccani*, Roma, vol. XII, 2001.
- C. FUSARO, *Le regole della transizione*, Bologna, 1995.
- C. FUSARO, *Le forme di governo regionali*, in *Elezione diretta del Presidente della Giunta Regionale e autonomia statutaria delle Regioni* (a cura di M. CARLI - C. FUSARO), in *Commentario alla Costituzione* (a cura di G. BRANCA – A. PIZZORUSSO), *L. cost. 22 novembre 1999, n. 1, Supplemento*, Bologna, 2002, 102
- C. FUSARO, *I limiti della legislazione elettorale vigente*, in *La legislazione elettorale italiana* (a cura di R. D'ALIMONTE - C. FUSARO), Bologna, 2008.
- C. FUSARO, *Sulla legittimità costituzionale del decreto-legge 5 marzo 2010 in materia di presentazione delle liste dei candidati alle elezioni regionali*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it). Ultimo accesso: 10 aprile 2010.

- C. FUSARO, *Il TAR Lazio all'assalto della clausola di sbarramento per le Europee*, in *Quad. cost.*, 2010, 410.
- C. FUSARO, *La formazione del governo Monti*, in *Quad. Cost.*, 2012, 391 ss.
- C. FUSARO, *Il presidente della Repubblica fra mito del garante e forma di governo parlamentare a tendenza presidenziale*, in *Quad. Cost.*, 2013, 47.
- C. FUSARO, *Per una storia delle riforme istituzionali (1948-2015)*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 2015, 2, 431.
- S. GAMBINO, *Le riforme elettorali fra "Costituzione materiale" e democrazia dell'alternanza*, in *Pol. Dir.*, 1992, 253 ss.
- F. GABRIELE, *Molto rumore per nulla? La "zona franca" elettorale colpita ma non affondata (anzi ...). Riflessioni sulla sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014*, in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org). Ultimo accesso: 10 dicembre 2014.
- S. GALEOTTI, *In tema di deliberazioni del Parlamento in seduta comune*, in *Rass. Dir. Pubbl.*, 1956, 461 ss.
- S. GALEOTTI, *La debolezza del governo nel meccanismo costituzionale*, in AA. VV., *Verso una nuova Costituzione*, Milano, Vol. I, 1983, 346 ss.
- C. GALLO, *Cronache costituzionali – Federazione di Russia*, in *Quad. Cost.*, 2008, 499 ss.
- S. GAMBINO, *Rappresentanza e governo, fra riforme elettorali (partigiane), partiti politici (sregolati) e governi (deboli)*, in *Pol. Dir.*, 2008, 193 ss.
- J. GARLAND – C. TERRY, *The 2015 generale election*, Electoral Reform Society, 2015.
- A. GEDDES – J. TONGE, *Conclusion: an absorbing hanging*, in *Parliamentary Affairs*, 2010, 4, 866 ss.
- G. GEMMA, *Referendum, leggi elettorali, leggi costituzionalmente necessarie: un (sempre valido) no della Corte*, in *Giur. cost.*, 1997, 207 ss.
- M.S. GIANNINI, *Natura delle decisioni dei consigli comunali e provinciali su ricorsi elettorali*, in *Giur. Cost.*, 1963, 52 ss.
- L. GIANNITI – N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, 2008.
- A. GIGLIOTTI, *Pro e contro delle nuove leggi elettorali per la Camera e il Senato*, in *Nomos*, 3, 2006, 61 ss.
- A. GIGLIOTTI, *Violata la "zona d'ombra"? la quaestio legitimatis della legge elettorale*, in *Nomos*, 1, 2013.
- A. GIORGIS, *Leggi elettorali, referendum parziale e giudizio di ammissibilità*, in *Giur. It.*, 1993, Disp. 12, I, Sez. 1.
- A. GIORGIS, *La costituzionalizzazione dei diritti all'uguaglianza sostanziale*, Napoli, 1999.
- A. GIORGIS, *Alcune riflessioni sul possibile oggetto dei referendum parziali: disposizioni, norme esplicite, norme implicite?*, in *Le tortuose vie*

- dell'ammissibilità referendaria. Atti del seminari svoltosi in Roma il 14 luglio 2000* (a cura di F. MODUGNO – G. ZAGREBELSKY), Torino, 2001, 127-130.
- A. GIORGIS *Art. 3, c. 2°*, in *Commentario alla Costituzione* (a cura di R. BIFULCO - A. CELOTTO - M. OLIVETTI), vol. I, Torino, 2006, 88 ss.
- M. L. GIOVANETTI, *Il sistema elettorale in Belgio*, in *Sistemi elettorali e democrazie* (a cura di M. OLIVIERO - M. VOLPI), Torino, 2007, 72 ss.
- F. GOGUEL, *Geographie des elections francaises sous la troisieme et la quatrieme republique*, Parigi, 1970.
- L. GORI, *Ascesa e declino delle coalizioni: partiti politici e gruppi parlamentari dopo la riforma elettorale del 2005*, in *Temi e questioni di attualità costituzionale*, (a cura di S. PANIZZA-R. ROMBOLI), Padova, 2009, 219 ss.
- F. GRANDI, *Programma elettorale versus indirizzo ideologico*, in *Pol. Dir.*, 2009, 699 ss.
- P. GRASSO, *Rilevanza costituzionale del sistema elettorale nell'ordinamento repubblicano*, in *Dir. Società*, 1995, 443 ss.
- A. GRATTERI, *In Europa votano così: Costituzioni e sistemi elettorali*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 26 settembre 2012.
- M. C. GRISOLIA, *Alla ricerca di un nuovo ruolo del Capo dello Stato nel sistema maggioritario*, in *Studi in onore di Lorenza Carlassare*, Napoli, 2009, vol. II, 569 ss.
- E. GROSSO, *Riformare la legge elettorale per via giudiziaria? un'indebita richiesta di 'supplenza' alla corte costituzionale, di fronte all'ennesima disfatta della politica*, in *RivistaAIC*, 25 ottobre 2013.
- G. GROTTANELLI DE' SANTI, *Uso e abuso del decreto-legge*, in *Dir. e Società*, 1978, 241 ss.
- F. GSHNITZER, *Storia sociale dell'antica Grecia*, ed. it., Bologna, 1988.
- G. GUARINO, *Lo scioglimento anticipato del Senato*, in *Foro It.*, IV, 1953, 90 ss.
- G. GUARINO, *Deliberazione-nomina-elezione*, in *Riv. It. per. Sc. Giur.*, 1954, 57 ss.
- T. GUARNIER, *Brevi annotazioni sulle ultime pronunce in tema di ammissibilità dei referendum elettorali*, in *Giur. It.*, 2008, 1370 ss.
- R. GUASTINI, voce "*Legge (riserva di)*", in *Dig. Disc. Pub.*, vol. IX, Milano, 1994, 173 ss.
- G. GUZZETTA, voce "*Decreto-Legge*", in *Diz. Dir. Pub.*, Milano, 2006, vol. III, 1743 ss.
- G. GUZZETTA – F.S. MARINI, *Diritto pubblico italiano ed europeo*, Torino, 2004.
- F. HAMON, *Référendum et réforme électorale au Royaume-Uni: le rejet du vote alternatif*, in *Revue Française de droit constitutionnel*, n. 88, 2001, 768 ss.
- P. HARISMEDY, *Il caso belga, in I sistemi elettorali in Europa tra Otto e Novecento*, Roma-Bari, 2007, 131-174.

- H. HOLBORN, *Storia della Germania moderna*, ed. it. Milano, 1973.
- H. KELSEN, *Il problema del parlamentarsimo*, in ID., *La democrazia*, ed. it. Bologna, il Mulino, 1995.
- T. KÜNE, *Il caso tedesco*, in *I sistemi elettorali in Europa tra Otto e Novecento*, (a cura di M.S. PIRETTI), Roma-Bari, 2007, 55 ss.
- A. C. JEMOLO, *Il collegio uninominale*, in *La Nuova Europa*, 8 luglio 1945, 9.
- J. JULLIARD, *La 4.me République: 1947-1958*, Parigi, 1968.
- Cfr. C. IANNELLO, *Sistema elettorali e sistema politico. Brevi note a margine della legge 270 del 2005*, in *Rappresentanza politica e legge elettorale* (a cura di C. DE FIORES), Torino, 2007, 240 ss.
- S. LABRIOLA, *Il Presidente della Repubblica: da garante ad arbitro? (Qualche riflessione su avvento del maggioritario e forma di governo)*, in *Scritti in memoria di Livio Paladin*, Napoli, 2004, vol. III, 1215 ss.
- F. LANCHESTER, *Sistemi elettorali e forma di governo*, Bologna, 1981.
- F. LANCHESTER, *Alle origini di Weimar*, Milano, 1985, 217.
- F. LANCHESTER, *Doppio turno di tipo francese e strategia riformatrice*, in *Dem. Dir.*, 1990, 89 ss.
- F. LANCHESTER (a cura di), *I referendum elettorali*, Roma, 1992.
- F. LANCHESTER, *Rappresentanza, responsabilità e tecniche di espressione del suffragio*, in *Annali di legislazione elettorale comparata*, Roma, 1995.
- F. LANCHESTER, *L'innovazione istituzionale nella crisi di regime*, Roma, 1996.
- F. LANCHESTER, *La rappresentanza in campo politico e le sue trasformazioni*, Milano, 2006.
- F. LANCHESTER, *I sistemi elettorali tedesco e spagnolo*, in *www.federalismi.it*, 21 novembre 2007.
- F. LANCHESTER, *Il referendum elettorale: tra l'infanticidio ed il miracolo di Lazzaro*, in *www.federalismi.it*, 21 settembre 2011.
- F. LANCHESTER, *Non ci sono "zone franche" nello Stato di diritto costituzionale*, in *Nomos*, 1, 2013.
- F. LANCHESTER, *L'Italicum e gli incroci pericolosi*, in *Rass. Parl.*, 2015, 3, 552 ss.
- G. LANEVE, *Commettere un errore e non (avere la possibilità di) correggersi, ecco l'errore. dalla materia elettorale nuovi spunti di riflessione sulla parità di genere, sulla forma di governo regionale e sul ruolo dei giudici comuni*, in *www.federalismi.it*, 28 agosto 2013.
- G. LA TORRE, *Dei tre referendum elettorali proposti solo uno ritenuto ammissibile dalla Consulta*, in *Amm. It.*, 1995, 304 ss.
- C. LAVAGNA, *Il sistema elettorale nella costituzione italiana*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1952, 820 ss.
- C. LAVAGNA, *Istituzioni di Diritto Pubblico*, Torino, 1985, VI ed.

- E. LEHNER, *La decretazione d'urgenza in materia elettorale*, in *I mutamenti nella forma di governo tra modificazioni tacite e progetti di riforma* (a cura di M. SICLARI), Roma, 2008, 98 ss.
- E. LEHNER, *La Corte costituzionale e il decreto "salva-liste"*, in *Giur. Cost.*, 2010, 1201 ss.
- E. LEHNER, *Il diritto di voto dopo la conquista della "zona franca"*, in *Giur. Cost.*, 2014, 54 ss.
- G. LEIBHOLZ, *La rappresentazione nella democrazia*, ed. it. Milano, 1989.
- S. LEONE, *La preferenza di genere come strumento per «ottenere, indirettamente ed eventualmente il risultato di un'azione positiva»*, in *Giur. Cost.*, 2010, 93 ss.
- A. LEVICO, *Vota X. Storia di un segno*, Boves, 2009.
- F. LIBERATI, *Europawahl 2009 nella Repubblica federale tedesca: tra aspirazioni europeiste e prove generali per le prossime elezioni politiche*, in *www.federalismi.it.*, 10 giugno 2009.
- A. LIJPHART, *Le democrazie contemporanee*, ed. it. Bologna, 1988.
- V. LIPPOLIS, *Riforma della legge elettorale e forma di governo*, in *Quad. Cost.*, 2007, 343 ss.
- M. C. LOCCHI, *Il sistema elettorale in Francia*, in *Sistemi elettorali e democrazie* (a cura di M. OLIVIERO - M. VOLPI), Roma-Bari, 2007, 145 ss.
- G. LODATO - S. PAJNO - G. SCACCIA, *Quanto può essere distortivo il premio di maggioranza? Considerazioni costituzionalistico-matematiche a partire dalla sent.n. 1 del 2014*, in *www.federalismi.it*, 24 aprile 2014.
- K. LOEWENSTEIN, *Contrôle législatif de l'extrémisme politique dans les démocraties européennes*, Paris, 1939.
- A. LOIODICE - A. BRIGHINA, voce "Referendum" in *Enc. Giur. Treccani*, Roma, vol. XXX.
- G. LOMBARDI, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, Milano, 1967.
- G. LOMBARDI, *Premesse al corso di diritto pubblico comparato*, Milano, 1986.
- V. LOSCO, *Deroghe al principio costituzionale dell'eguaglianza del voto nelle recenti elezioni del Bundestag tedesco: anomalie da correggere o crisi del sistema politico?*, in *Dir. Pubbl. Comp. Eur.*, 2003, 400 ss.
- D. LUBLIN, *The paradox of representation: racial gerrymandering and minority interests in Congress*, Princeton (NJ), 1997.
- A. LUCARELLI, *La sentenza della Corte costituzionale n. 199/2012 e la questione dell'inapplicabilità patto di stabilità interno alle s.p.a. in house ed alle aziende speciali*, in *www.federalismi.it*, 26 settembre 2012.
- M. LUCIANI, *Il referendum abrogativo*, in *Commentario della Costituzione* (a cura di G. BRANCA - A. PIZZORUSSO), Bologna-Roma, *La formazione delle leggi*, vol. I, Tomo II, 2005.



- M. LUCIANI, *Riforme elettorali e disegno costituzionale*, in *Riforme elettorali* (a cura di M. LUCIANI – M. VOLPI), Roma-Bari, 199, 597 ss.
- M. LUCIANI, *L’emanazione presidenziale dei decreti-legge (spunti a partire dal caso E.)*, in *Pol. Dir.*, 2009, 426 ss.
- M. LUCIANI, *Per una discussione sul sistema elettorale*, in *Dem. Dir.*, 2009, 2, 90 ss.
- M. LUCIANI, *La garanzia aristocratica della democrazia (a proposito della sent. Corte cost. n. 1 del 2014)*, in *Lo Stato*, 2014, f. 2, 190.
- M. LUCIANI, *Bis in idem: la nuova sentenza della corte costituzionale sulla legge elettorale politica*, in *www.rivistaAIC.it*, 1, 2017.
- N. LUPO, *La legge elettorale come “legge in senso formale” nel sistema delle fonti*, in *Giur. It.*, 2013, 6, 1462 ss.
- J. LUTHER, *La ricerca della giustizia elettorale: “dramma” piemontese per legislatori, amministratori, giudici, scienziati e coro*, in *tre atti*, in *Rass. Parl.*, 2011, 649 ss.
- J. LUTHER – G. BOGGERO, *Alcune domande sul significato del voto tedesco*, in *www.federalismi.it*, 30 settembre 2013.
- J. LUTHER – P. PASSAGLIA – R. TARCHI, *A World of Second Chambers. Handbook for Constitutional Studies on Bicameralism*, Milano, 2006.
- N. MACCABIANI, *La mancata conversione di un decreto-legge per rinvio presidenziale*, in *www.forumcostituzionale.it*, 8 aprile 2002.
- T. MANCINI, *Sistema elettorale e partiti politici nella Repubblica d’Irlanda*, in *Sistemi elettorali e democrazie* (a cura di M. OLIVIERO - M. VOLPI), Torino, 2007, 223 ss.
- R. MANFRELOTTI, *Costituzione materiale e revisione della Costituzione: brevi considerazioni sulla flessibilità costituzionale in rapporto al sistema elettorale maggioritario del vigente sistema*, in *Rappresentanza politica e legge elettorale* (a cura di C. DE FIORES), Torino, 2007, 266 ss.
- A. MANNINO, *Indirizzo politico e fiducia nei rapporti tra governo e parlamento*, Milano, 1973.
- A. MANZELLA, *Art. 64*, in *Commentario alla Costituzione* (a cura di G. BRANCA), *Le Camere*, T. II, Bologna, 1986, 3 ss.
- A. MANZELLA, intervento in AA.VV., *La forma di governo in transizione*, in *Quad. Cost.*, 1995, 2,, 231.
- A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Bologna, ed. 2003.
- G. MARANINI, *In tema di legislazione elettorale*, in *Rass. Parl.*, 1960, 1634.
- G. MARANINI, *Storia del potere in Italia, 1848-1967*, Firenze, 1967.
- G. MARANINI, *Il mito della Costituzione*, Roma, 1996.
- V. MARCENÒ, *Il concetto di abrogazione parziale. Raffronto tra l’abrogazione legislativa e l’abrogazione referendaria*, in *www.astrid-online.it*. Ultimo

- accesso: 8 maggio 2015.
- L. MARINI, *I ghiacci si sciolgono. Lo scongelamento del comportamento di voto nei tre sistemi scandinavi*, in *Quaderni dell'Osservatorio elettorale*, n. 65, giugno 2011, 51 ss.
- F. S. MARINI, *La ragionevolezza come parametro incerto della costituzionalità delle leggi elettorali*, in [www.confronticostituzionali.eu](http://www.confronticostituzionali.eu), 30 gennaio 2014.
- F. MARONE, *Appunti su Corte costituzionale giudice a quo e giudizio di ammissibilità del referendum*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 23 ottobre 2013.
- T. MARTINES, *Artt. 56-58*, in *Commentario alla Costituzione* (a cura di G. BRANCA), *Le Camere*, Tomo I, Bologna, 1984, 86.
- T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, XII ed., Milano, 2010, 235-237.
- M. MASSA, *Dopo il premio di maggioranza nazionale, quello regionale?*, in *Quad. Cost.*, 2014, f. 1, 130 ss.
- O. MASSARI, *Gran Bretagna: un sistema funzionale al governo di un partito responsabile*, in *Rappresentare e governare* (a cura di O. MASSARI – G. PASQUINO), Bologna, 1994, 31 ss.
- O. MASSARI, *Italia, democrazia maggioritaria?*, Genova, 1995.
- O. MASSARI, *Fiat ratio, pereat porcellum*, in *Nomos*, 1, 2013.
- A. MASTROMARINO, *Il carattere pseudo federale del Senato italiano nella riforma costituzionale. Alcune note di diritto comparato*, in *Dir. Pub. Comp. ed Europeo*, 2006, 587 ss.
- S. MERLINI, *Sistemi elettorali e forme di governo*, in *Dem. Dir.*, 1990, 3, 51 ss.
- S. MERZ, *Il referendum abrogativo dopo la sentenza della Corte costituzionale*, in *Giur. It.*, 1978, 1160 ss.
- V. MESSERINI, *I sistemi elettorali in Italia tra formule, principi, riforme di sistema e riformette*, in *Temi e questioni di attualità costituzionale* (a cura di S. PANIZZA - R. ROMBOLI), Padova, 2009, 200 ss.
- M. MEZZANOTTE, *Reviviscenza delle norme e principio di completezza dell'ordinamento*, in *Rass. Parl.*, 2006, 713 ss.
- G. MIGLIO, *Introduzione*, in AA.VV., *Verso una nuova Costituzione*, Milano, Vol. I, 1983, 5 ss.
- C. MIRABELLI, *Riflessioni di merito sul Rosatellum (al netto dalle polemiche politiche)*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 25 ottobre 2017.
- A. MISSIROLI, *Germania: proporzionale personalizzata e Cancellierato*, in *Rappresentare e governare* (a cura di O. MASSARI – G. PASQUINO), Bologna, 1994, 169 ss.
- J. MITCHELL – A. VAN DER ZWET, *A catenaccio game: the 2010 election in Scotland*, in *Parliamentary Affairs*, 2010, 4, 708 ss.
- F. MODUGNO, voce "Abrogazione", in *Enc. Giur. Treccani*, vol. I, Roma, 1988.

- F. MODUGNO, voce “*Fonti del diritto (Diritto costituzionale)*”, in *Enc. Giur. Treccani*, Vol. XVI, Roma, 1991.
- F. MODUGNO, *Ancora una rassegna sull’ammissibilità dei referendum abrogativi, dopo venti anni*, in *Giur. cost.*, 2001, 1789 ss.
- F. MODUGNO – G. ZAGREBELSKY (a cura di), *Le tortuose vie dell’ammissibilità referendaria. Atti del seminario svoltosi in Roma il 14 luglio 2000*, Torino, 2001.
- A. MORRONE, *Ammissibili i quesiti elettorali sulla leggen. 270 del 2005? Ragionamenti intorno alla giurisprudenza costituzionale*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 5 dicembre 2011.
- A. MORRONE, *Il Presidente della Repubblica in trasformazione*, in *Quad. Cost.*, 2013, 271 ss.
- A. MORRONE, *L’uguaglianza del voto anche in uscita: falso idolo o principio?*, in *Giur. Cost.*, 2014, 48 ss.
- A. MORRONE, *Dopo la decisione sull’Italicum: il maggioritario è savo, e la proporzionale non un obbligo costituzionale*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 13 febbraio 2017.
- C. MORTATI, *La Costituente*, Roma, 1945, 169.
- C. MORTATI, *Art. 1*, in *Commentario alla Costituzione* (a cura di G. BRANCA), vol. I, Roma, 1975.
- A. MOSCARINI, *Brevi considerazioni sulla razionalizzazione dei sistemi maggioritari: il caso dell’Australia*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 26 gennaio 2011.
- E. MOSTACCI, *Un maggioritario in abito proporzionale: perplesse considerazioni su alcuni aspetti essenziali del nuovo sistema elettorale, disegnato dalla legge n. 270 del 21 dicembre 2005*, in *Nomos*, 3, 2005, 87.
- S. NOIRET, *La nascita del sistema dei partiti nell’Italia contemporanea*, Roma, 1994.
- M. OLIVETTI, *Nuovi statuti e forma di governo delle regioni – Verso le Costituzioni regionali?*, Bologna, 2002.
- M. OLIVETTI, *La c.d. «preferenza di genere» al vaglio del sindacato di costituzionalità. Alcuni rilievi critici*, in *Giur. Cost.*, 2010, 84 ss.
- M. OLIVIERO, *I sistemi elettorali*, in *Sistemi elettorali e democrazie*, (a cura di M. OLIVERO - M. VOLPI), Torino, 2007.
- V. ONIDA, *Recenti sviluppi della forma di governo in Italia: prime osservazioni*, in *Quad. Cost.*, 1981, 18 ss.
- V. ONIDA, *Sistema contraddittorio*, in *Il Sole 24 Ore*, 14 ottobre 2005, ora in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it).
- V. ONIDA, *Il controllo del Presidente della Repubblica sulla costituzionalità dei decreti-legge*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), 9 febbraio 2009.
- A. PACE, *I ridotti limiti della potestà normativa del Governo nella Legge n. 400 del*

- 1988, in *Giur. Cost.*, 1988, II, 1487 ss.
- A. PACE, *Le finalità accentratrici della riforma costituzionale Renzi-Boschi*, in *Giur. Cost.*, 2016, f. 1, 362.
- G. PACIULLO, *Il sistema elettorale delle Cortes Generales in Spagna*, in *Sistemi elettorali e democrazie*, (a cura di M. OLIVERO - M. VOLPI), Torino, 2007, 337 ss.
- F. PAGANO, *L'ultima forzatura del modello costituzionale di organizzazione governativa? (Brevi riflessioni sulla doppia investitura ministeriale del Presidente Monti)*, in *www.forumcostituzionale.it*, 12 marzo 2012.
- L. PALADIN, voce "Decreto-Legge", in *Noviss. Dig. It.*, vol. V, Torino, 1957, 285 ss.
- L. PALADIN, voce "Presidente della Repubblica", in *Enc. Dir.*, Vol. XXXV, Milano, 1986, 215 ss.
- L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, 1996, 241 ss.;
- L. PALADIN, *Profili problematici della giurisprudenza costituzionale sull'ammissibilità dei referendum*, in *Il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo. Atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, nei giorni 5 e 6 luglio 1996*, Milano, 1998, 11 ss.
- L. PALADIN, *Per una storia costituzionale dell'Italia repubblicana*, Bologna, 2004.
- F. PALERMO, *La giurisprudenza costituzionale tedesca nel biennio 2007-2008*, in *Giur. Cost.*, 2009, 4210 ss.
- F. PALERMO – J. WOELK, *Cronache costituzionali dall'estero – Germania*, in *Quad. Cost.*, 2012, 509 ss.
- F. PALERMO – J. WOELK, *Cronache costituzionali – Germania*, in *Quad. Cost.*, 2014, 2, 811 ss.
- G. PASQUINO, *Degenerazioni dei partiti e riforme istituzionali*, Roma-Bari, 1982.
- G. PASQUINO, voce "Sistemi elettorali", in *Dizionario di politica* (a cura di N. BOBBIO – N. MATTEUCCI – G. PASQUINO), Torino, 1982, 1054 ss.
- G. PASQUINO, *I sistemi elettorali*, in *Manuale di Diritto Pubblico* (a cura di G. AMATO – A. BARBERA), Bologna, 1984, vol. II, 71 ss.
- G. PASQUINO, *Introduzione. Partiti, società civile e istituzioni*, in *Il sistema politico italiano*, in *Il sistema politico italiano* (a cura di G. PASQUINO), Roma-Bari, 1985, 2 ss.
- G. PASQUINO (a cura di), *Votare un solo candidato*, Bologna, 1993.
- G. PASQUINO, *Conclusioni. La riforma elettorale in Italia: fatte le leggi, si cerca il rimedio*, in O. MASSARI – G. PASQUINO, *Rappresentare e governare* (a cura di O. MASSARI – G. PASQUINO), Bologna, 1994, 226.
- G. PASQUINO, *1945-1996, Profilo della politica in Italia*, Roma, 1996.
- G. PASQUINO, *I sistemi elettorali*, Bologna, 2006.
- G. PASQUINO – S. VENTURA, *Il sistema elettorale a doppio turno e le sue conseguenze politiche*, in ID., *Una splendida cinquantenne: la Quinta Repubblica francese*,

- Bologna, il Mulino, 2010, 152-153.
- G. PASQUINO, *Eliminare le primarie rafforza il PD? Come no, eddai!*, in *ww.qdrmagazine.it*, 18 aprile 2011.
- P. PASSAGLIA, *Art. 72*, in *Commentario alla Costituzione*, (a cura di R. BIFULCO – A. CELOTTO – M. OLIVETTI), vol. II, Torino, 2006, 1396 ss.
- F. PASTORE, *Evoluzione della forma di governo e ruolo del Capo dello Stato*, Torino, 2003.
- A. PATRONI GRIFFI, *Sistemi elettorali e tenuta del principio democratico: brevi considerazioni a margine della nuova legge elettorale*, in *Rappresentanza politica e legge elettorale* (a cura di C. DE FIORES), Torino, 2007, 350.
- M. PERA, *Presentazione*, in G. QUAGLIARIELLO, *La legge elettorale del 1953*, Bologna, 2003.
- R. PERNA, *Tempi della decisione ed abuso della decretazione d'urgenza*, in *Quad. cost.*, 2010, 1, 59 ss.
- A. PERTICI, *Il Giudice delle leggi e il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, Torino, 2010.
- M. PIAZZA, *Riflessioni sul rapporto fra sistemi elettorali e forma democratico-rappresentativa dello Stato. In margine all'analisi del sistema elettorale e delle formula di governo dei Comuni maggiori*, in *Giur. Cost.*, 1996, 2050 ss.
- G. PICCIRILLI, *“Oggetto proprio” delle leggi previste dal “nuovo” art. 70 della Costituzione in via di revisione*, in *Rass. Parl.*, 2016, 1, 69 ss.
- P. PICCIACCHIA, *Quinta Repubblica addio? Non, merci!*, in *RivistaAIC*, 2 novembre 2017.
- F. PIERANDREI, *Considerazioni giuridiche sulle ultime elezioni politiche italiane e sulle leggi ad esse relative*, in *Scritti di Diritto Costituzionale*, Torino, vol. II. 1964.
- A. PIERINI, *I sistemi elettorali nell'ordinamento degli Stati Uniti d'America*, in *Sistemi elettorali e democrazie*, (a cura di M. OLIVERO - M. VOLPI), Torino, 2007, 390 ss.
- C. PINELLI, *Eguaglianza del voto e ripartizione dei seggi tra circoscrizioni*, in *Giur. Cost.*, 2010, 3317 ss.
- C. PINELLI, *Sull'elezione del Senato “a base regionale”*, in *RivistaAIC*, 1, 2017.
- M. S. PIRETTI, *Il caso Italiano*, in *I sistemi elettorali in Europa tra Otto e Novecento*, (a cura di M.S. PIRETTI), Roma-Bari, 1997, 229 ss.
- M. S. PIRETTI, *La fabbrica del voto*, Roma-Bari, 1998.
- M. S. PIRETTI, *La legge truffa*, Bologna, 2003.
- P. PISICCHIO, *Forma di governo e sistemi elettorali: verso il governo tecnico*, in *www.forumcostituzionale.it*, 12 marzo 2012.
- G. PITRUZZELLA, voce *“Elezioni – II) Elezioni politiche: elettorato”*, in *Enc. Giur.*

- Treccani*, Vol. XIII, Roma, 1989.
- F. PIZZETTI, *Sistema dei partiti e sistemi elettorali nella “lunga transizione”*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1995, 45 ss.
- F. G. PIZZETTI, *Può una legge elettorale essere adottata con un decreto-legge? Il Governo tecnico fra emergenza economico-finanziaria e crisi politica*, 12 novembre 2012.
- F. PIZZOLATO – V. SATTÀ, *Art. 75*, in *Commentario alla Costituzione* (a cura di R. BIFULCO – A. CELOTTO – M. OLIVETTI), vol. II, Torino, 2006, 1460 ss.
- A. PIZZORUSSO, *I nuovi sistemi elettorali per la Camera dei Deputati e per il Senato della Repubblica*, in *Riforme elettorali* (a cura di M. LUCIANI – M. VOLPI), Roma-Bari, 1995, 123 ss.
- A. PIZZORUSSO, *La Costituzione ferita*, Roma-Bari, 1999.
- A. PIZZORUSSO, *Sull’ammissibilità di un referendum abrogativo di disposizioni abrogative o modificative di una precedente legge e implicitamente ripristinativo di disposizioni da questa abrogate o modificate*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 5 dicembre 2011.
- F. PIZZORUSSO, *I controlli sul decreto legge in rapporto al problema della forma di governo*, in *Pol. Dir.*, 1981, 303 ss.
- A. POGGI, *Art. 34*, in *Commentario alla Costituzione* (a cura di R. BIFULCO - A. CELOTTO - M. OLIVETTI), Vol. I, Torino, 2006, 710 ss.
- M. D. POLI, *La clausola di sbarramento nella giurisprudenza del Bundesverfassungsgericht: tra uguaglianza elettorale e stabilità politica*, in *Dir. Pubbl. Comp. Eur.*, 2008, 1234 ss.
- S. PRISCO, *La nuova legge elettorale per le Camere tra profili di incostituzionalità e prospettive di rimodellamento del sistema politico*, in *Rappresentanza politica e legge elettorale*, in *RivistaAIC*, 355.
- S. PRISCO, *Decretazione d’urgenza su una procedura elettorale già aperta, sovranità popolare e Costituzione italiana*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it).
- A. PUGIOTTO, *La Corte costituzionale lega le mani a se stessa (a proposito di paralisi di funzionamento, leggi elettorali e controllo di costituzionalità)*, in *Foro It.*, 1997, 3122 ss.
- G. QUAGLIARIELLO, *La legge elettorale del 1953*, Bologna, 2003.
- D. RAE, *The political consequences of electoral laws*, London, 1971.
- A. RAUTI, *La giurisprudenza costituzionale in tema di decreti-legge ed i suoi problematici riflessi sulla forma di governo*, in *La ridefinizione della forma di governo attraverso la giurisprudenza costituzionale*, (a cura di A. RUGGERI) in *Collana “Cinquanta anni della Corte costituzionale della Repubblica italiana”*, Napoli, 2006, 38 ss.
- M. RAVERAIRA, *I principi fondamentali della materia elettorale regionale: quali vincoli per le Regioni?*, in *Le leggi elettorali regionali – problematiche ed*

- approfondimenti*, (a cura di M. RAVERAIRA), Napoli, 2011, 5 ss.
- A. RENWICK, *The politics of electoral reform*, Cambridge, 2010.
- G. U. RESCIGNO, *Referendum e istituzioni*, in *Pol. Dir.*, 1978, 605 ss.
- G. U. RESCIGNO, *A proposito di prima e seconda repubblica*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1994, 17 ss.
- G.U. RESCIGNO, *Democrazia e principio maggioritario*, in *Quad. Cost.*, 1994, 187 ss.
- G. U. RESCIGNO, *Il diritto costituzionale di voto secondo la Corte di Cassazione e la Corte costituzionale*, in *Giur. Cost.*, 2014, 1, 31 ss.
- P. RIDOLA, *Democrazia rappresentativa e parlamentarismo*, Torino, 2011.
- G. RIZZONI, *Parlamento e Governo nella formazione delle nuove leggi elettorali italiane*, in *Il parlamento nella transizione* (a cura di S. TRAVERSA – A. CASU), Milano, 1998, 35 ss.
- M. G. RODOMONTE, *Equilibrio di genere, atti politici e stato di diritto nella recente sentenza n. 81 del 2012 sulla equilibrata presenza di donne e di uomini nella giunta della regione Campania*, in *www.federalismi.it*, 27 giugno 2012.
- M. G. RODOMONTE – G. ROSA – A. STERPA, *Italia: il bipolarismo tiene alla prova delle elezioni europee*, in *www.federalismi.it*, 10 giugno 2009.
- M. G. RODOMONTE – A. STERPA, *Le elezioni nella Regione Lazio: un complesso mosaico di norme, giudizi e scelte politiche*, in *www.federalismi.it*, 31 marzo 2010.
- S. ROMBI, *Il coordinamento strategico degli elettori in Spagna, Grecia e Portogallo*, in *Quad. Oss. Elett.*, n. 67, giugno 2012, 110 ss.
- R. ROMBOLI, *Nota a Corte cost., sent., 28 gennaio 1999, n. 13*, in *Foro It.*, 1999, 2, 397 ss.
- F. Rosa, *Le inaspettate elezioni britanniche del 2017*, in *RivistaAIC*, 25 ottobre 2017.
- M. Rosini, *La materia elettorale regionale tra vincoli costituzionali, principi statali a legislazione regionale*, in *I nuovi Statuti delle Regioni ordinarie*, (a cura di M. CARLI – G. CARPANI – A. SINISCALCHI), Bologna, 2006, 507 ss.
- C. ROSSANO, *Note su premio di maggioranza ed esigenze di omogeneità delle leggi elettorali della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica nella sentenza della Corte costituzionale n. 35/2017*, in *www.RivistaAIC.it*, 1, 2017.
- E. ROSSI, *Corte e referendum abrogativo*, in *Foro It.*, 2006, 10, 337 ss.
- E. RUFFINI AVONDO, *Il principio maggioritario*, Milano, 1976.
- A. RUGGERI, *Il regionalismo italiano, dal “modello” costituzionale alle proposte della Bicamerale: innovazione o “razionalizzazione” di vecchie esperienze?*, in *Le Regioni*, 1997, 271 ss.
- A. RUGGERI, *Fonti, norme, criteri ordinatori. Lezioni*, Torino, 2009.

- A. RUGGERI, *L'irragionevole decreto "salva-liste" e la ragion di Stato, ovvero sia il problematico "bilanciamento" tra il primato della politica e il primato della Costituzione*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 12 marzo 2010
- A. RUGGERI, *Abrogazione popolare e "reviviscenza" di leggi elettorali*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 8 dicembre 2011.
- A. RUGGERI, *Spunti di riflessione in tema di applicazione diretta della CEDU e di efficacia delle decisioni della Corte di Strasburgo (a margine di una pronuncia del Trib. di Roma, I Sez. Civ., che dà "seguito" a Corte EDU Costa e Pavan)*, in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org). Ultimo accesso: 8 novembre 2012.
- M. RUINI, *Commenti e note alla nostra Costituzione*, Milano, 1962.
- M. RUOTOLO, *Referendum in materia elettorale e unitarietà della volontà popolare*, in *Le tortuose vie dell'ammissibilità referendaria. Atti del seminari svoltosi in Roma il 14 luglio 2000* (a cura di F. MODUGNO – G. ZAGREBELSKY), Torino, 2001, 237 ss.
- A. RUSSO, *"Irragionevolezza" del sistema proporzionale puro? Un caso emblematico*, in *Quad. Cost.*, 2002, 307 ss.
- F. SAITTO, *Germania - Il Tribunale costituzionale giudica incostituzionale il meccanismo di assegnazione dei seggi previsto dall'attuale legge elettorale*, in [www.unisi.it](http://www.unisi.it), n. 51, ottobre 2012.
- G. M. SALERNO, *Il Senato tra la riforma del bicameralismo e rappresentanza degli enti territoriali*, in *Le Regioni*, 1997, 1998, 9 ss.
- G. SARTORI, *Proporzionalismo frazionismo e crisi dei partiti*, in *Riv. It. Sc. Pol.*, 1971, 631 ss.
- G. SARTORI, *Democrazia e definizioni*, Bologna, 1987.
- G. SARTORI, *Come sbagliare le riforme*, Bologna, 1995.
- G. SARTORI, *Il Mattarellum e le idee sbagliate* in *Corriere della Sera*, 5 novembre 1995, 27.
- G. SARTORI *Elementi di teoria politica*, Bologna, 2002, 329 ss.
- G. SARTORI, *Democrazia: cosa è*, Milano, 2006.
- D. SCHEFOLD, *Sviluppi attuali del sistema parlamentare nella Repubblica Federale di Germania*, in *Giur. Cost.*, 1987.
- D. SCHEFOLD, *Sistema elettorale e forma di governo in Germania*, in *Riforme elettorali* (a cura di M. LUCIANI – M. VOLPI), Roma-Bari, 1995, 324 ss.
- H. SCHMIT, *Eppur è incostituzionale*, in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org), 25 maggio 2015.
- S. SICARDI, *Maggioranza, minoranze ed opposizione nel sistema costituzionale italiano*, Milano, 1984.
- S. SICARDI, *Controllo e indirizzo parlamentare*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, Torino, Vol. IV, 1989, 110 ss.
- M. SICLARI, *Osservazioni sulla questione di legittimità costituzionale della legge*



- elettorale sollevata dalla Corte di Cassazione*, in *Nomos*, 1, 2013.
- G. SILVESTRI, *Trasformazione del sistema elettorale e prospettive di riforma*, in *Riforme elettorali* (a cura di M. LUCIANI – M. VOLPI), Roma-Bari, 1995, 151 ss.
- G. SILVESTRI, *Il popolo sotto tutela: garanzia formale e criterio di ragionevolezza nella conformazione giurisprudenziale del diritto al referendum*, in *Il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo, Atti del Seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, nei giorni 5 e 6 luglio 1996*, Milano, 1988, 236 ss.
- F. SORRENTINO – G. CAPORALI, voce “*Legge (atti con forza di)*”, in *Dig. Disc. Pub.*, vol. V, Torino, 1994, 109 ss.
- F. SORRENTINO, *L'ammissibilità dei referendum manipolativi*, in *Il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo, Atti del Seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, nei giorni 5 e 6 luglio 1996*, Milano, 1988, 194 ss.
- F. SORRENTINO, *La legge elettorale di fronte alla Corte costituzionale*, in [www.confrofronticostituzionali.eu](http://www.confrofronticostituzionali.eu), 30 ottobre 2013.
- L. SPADACINI, *I limiti alla discrezionalità del legislatore in materia elettorale desumibili dalla sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014*, in [www.quadernicostituzionali.it](http://www.quadernicostituzionali.it).
- S. STAIANO, *Per un nuovo sistema elettorale: la legge della Corte, la legge del Parlamento, la legge dei partiti*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 14 gennaio 2015.
- E. STRADELLA, *La “materia elettorale regionale”*, in *Le fonti del diritto nei nuovi Statuti regionali* (a cura di E. Rossi), Padova, 2007, 142 ss.
- E. STOLFI, *Introduzione allo studio dei diritti greci*, Torino, 2006.
- G. STROZZI *Diritto dell'Unione Europea. Parte istituzionale: dal Trattato di Roma al Trattato di Lisbona*, Torino, 20094.
- D. TAMMER, *Il caso inglese*, in *I sistemi elettorali in Europa tra Otto e Novecento* (a cura di M. S. PIRETTI), Roma-Bari, 1997, 26 ss.
- G. TARLI BARBIERI, *I molti vizi e le poche virtù della nuova legge elettorale*, in *Dem. Dir.*, 2006, 29 ss.
- G. TARLI BARBIERI, voce “*Doveri inderogabili*”, in *Dizionario di diritto pubblico* (a cura di S. CASSESE), vol. III, Milano, 2006, 2066 ss.
- G. TARLI BARBIERI, *La materia elettorale fra Stato e Regioni*, in *Riforme istituzionali e rappresentanza politica nelle Regioni italiane* (A CURA DI A. CHIARAMONTE – G. TARLI BARBIERI), Bologna, 2007, 46 ss.
- G. TARLI BARBIERI, *Le sentenze sui referendum “Guzzetta” tra (apparenti) conferme e (sostanziali) novità*, in *Giur. cost.*, 2008, 191 ss.
- G. TARLI BARBIERI, *Le leggi elettorali regionali: dai modelli alla prassi*, in M. RAVERAIRA (a cura di), *Le leggi elettorali regionali – problematiche ed approfondimenti*, Napoli, 2009, 120 ss.
- A. TESAURO, *I sistemi elettorali nelle recenti esperienze costituzionali*, in *Rass. Dir.*

- Pubb.*, 1951, 337 ss..
- D.F. THOMPSON, *Just elections: creating a fair electoral process in the United States*, Chicago – London, 2002.
- V. TONTI, *Il sistema elettorale tedesco: un modello per l'Italia?*, in *www.forumcostituzionale.it*, ultimo accesso, 11 luglio 2016.
- A. TORRE, *Costituzione e sistema elettorale in Gran Bretagna*, in *Forme di governo e sistemi elettorali* (a cura di S. Gambino), Padova, 1995, 231 ss.
- A. TORRE – J.O. FROSINI (a cura di), *Democrazia rappresentativa e referendum nel Regno Unito*, Rimini, 2012.
- P. TORRETTA, *I referendum manipolativi nella recente giurisprudenza costituzionale. A proposito delle decisioni nn. 43 e 46 del 2003*, in *Studium Juris*, 2003, 1508 ss.
- R. TOSI, *La seconda Camera*, in *Le Regioni*, 1997, 993 ss.
- S. TRAVERSA, *In vista del referendum costituzionale: luci ed ombre della riforma*, in *Rass. Parl.*, 2016, 2, 159 ss.
- L. TRUCCO, *Democrazie elettorali e Stato costituzionale*, Torino, 2011.
- L. TRUCCO, *Sistema di elezione e di giustizia elettorale (italiani): anche per Strasburgo, tutte le strade portano al legislatore (italiano)*, in *Quad. Cost.*, 2012, 901 ss.
- L. TRUCCO, *Materia elettorale: la Corte costituzionale tiene ancora la regia anche se cambia la trama del film (riflessioni a margine della sent. n. 275 del 2014)*, in *Rass. Parl.*, 2015, 1, 174.
- A. VANNUCCI, *Elezioni nel Regno Unito: considerazioni a margine su hung parliament e rebus di governo. Verso un ripensamento del maggioritario?*, in *www.federalismi.it*, 19 maggio 2010.
- F. VARI, *A cinque anni dalle sentenze gemelle*, in *Quad. Cost.*, 2012, 878 ss.
- C. VIDAL PRADO, *Riformare il sistema elettorale spagnolo?*, in *Rass. Parl.*, 2011, 170 ss.
- S. VILLAMENA, *Il sistema elettorale del Regno Unito*, in *Sistemi elettorali e democrazie*, (a cura di M. OLIVERO - M. VOLPI), Torino, 2007, 190 ss.
- M. VILLONE, *Il decreto-truffa*, in *www.costituzionalismo.it*, 6 marzo 2010.
- M. VILLONE, *La legge 52/2015 ("Italicum"): da pochi voti a molti seggi*, in *www.costituzionalismo.it*, 2015.
- M. VOLPI, *Una "storia infinita": l'influenza dei referendum abrogativi sul sistema politico-istituzionale*, in *Pol. Dir.*, 1992, 231 ss.
- M. VOLPI, *Introduzione*, in *Riforme elettorali* (a cura di M. LUCIANI – M. VOLPI), Roma-Bari, 1995, 6.
- M. VOLPI, *Sistema elettorale tedesco e riforma elettorale in Italia*, in *Dir. Pub. Comp. Eur.*, 2001, 1388 ss.
- M. VOLPI, *Riforma elettorale e rappresentanza*, in *www.costituzionalismo.it*, 10

settembre 2012

- M. VOLPI, “Italicum”: *un sistema anomalo e antidemocratico*, in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it), 2015.
- S. WERNER – D. GAMBETTA, *La retorica della riforma*, Torino, 1994.
- A. WERTH, *Storia della Quarta Repubblica*, ed. it. Torino, 1958.
- G. ZAGREBELSKY, *Sulla consuetudine costituzionale nella teoria delle fonti del diritto*, Torino, 1970.
- G. ZAGREBELSKY, *Coalizioni di governo e regime “transitorio”*, in *Dem. Dir.*, 1973, 205 ss.
- G. ZAGREBELSKY, *Le immunità parlamentari*, Torino, 1979.
- G. ZAGREBELSKY, *Il sistema costituzionale delle fonti del diritto*, Torino, 1984.
- G. ZAGREBELSKY, *Manuale di Diritto Costituzionale*, Torino, 1990.
- G. ZAGREBELSKY, *Una riforma del voto irrazionale e incostituzionale*, in [www.repubblica.it](http://www.repubblica.it), 25 ottobre 2005.
- G. ZAGREBELSKY, *La sentenza n.1 del 2014 e i suoi commentatori*, in *Giur. Cost.*, 2014, 3, 2979 ss.
- G. ZAMPAGNI, *I sistemi elettorali in Italia*, in *Sistemi elettorali e democrazie*, (a cura di M. OLIVERO - M. VOLPI), Torino, 2007, 257 ss.
- N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare*, Milano, 1991.

[www.bbc.com/news/election/2015/results](http://www.bbc.com/news/election/2015/results). Ultimo accesso: 15 maggio 2015.

[www.camera.it](http://www.camera.it), *Atti della Camera dei Deputati, Resoconto stenografico della seduta del 14 ottobre 2003*, 73. Ultimo accesso: 10 gennaio 2016.

[www.camera.it](http://www.camera.it), *Atti della Camera dei Deputati. Resoconto stenografico della seduta del 25 gennaio 2006*. Ultimo accesso: 10 gennaio 2016.

[www.camera.it](http://www.camera.it),- *Atti della Camera dei Deputati. Resoconto stenografico della seduta del 25 gennaio 2006*, 130. Ultimo accesso: 10 gennaio 2016.

[www.camera.it](http://www.camera.it), *Atti della Camera dei Deputati. Resoconto stenografico della seduta del 16 marzo 2009*, 59. Ultimo accesso: 10 gennaio 2016

[www.hudoc.echr.coe.int](http://www.hudoc.echr.coe.int). Ultimo accesso: 15 gennaio 2015.

[www.ilgiornale.it](http://www.ilgiornale.it), *Meloni: possibile governo di minoranza guidato dal centrodestra?*. Ultimo accesso: 4 aprile 2018.

[www.lastampa.it](http://www.lastampa.it), *La Consulta: no ai referendum. È polemica tra Di Pietro e Napolitano*. Ultimo accesso: 12 gennaio 2012.

[www.lastampa.it](http://www.lastampa.it), *Monti: “Ritardo sulla legge elettorale Possibile un decreto del Governo”*. Ultimo accesso: 6 novembre 2012.

[www.lastampa.it](http://www.lastampa.it), *Mattarella: voto all’orizzonte ma prima la legge elettorale*. Ultimo accesso: 21 dicembre 2016.

*www.lastampa.it, Germania, sipario sulla Grande coalizione. Il boom dell'AfD spegne la Merkel.* Ultimo accesso: 25 settembre 2017.

*www.parlamento.it,* ultimo accesso: 17 maggio 2016.

*www.quirinale.it,* Ultimo accesso: 11 luglio 2012.

*www.repubblica.it, Elezioni Spagna, rebus governo. Vince il Pp ma senza maggioranza. Psoe tiene, delude Podemos.* Ultimo accesso: 26 giugno 2016.

*www.repubblica.it., Grecia, varata legge elettorale: proporzionale "semplice", voto ai 17enni.* Ultimo accesso: 22 luglio 2016.

*www.senato.it, Atti del Senato della Repubblica, Resoconto stenografico della seduta del 14 novembre 2003.* Ultimo accesso: 10 gennaio 2016.

*www.theguardian.com/politics/ng-interactive/2015/may/07/live-uk-election-results-in-full.* Ultimo accesso: 10 maggio 2015.





MEMORIE DEL DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA  
DELL'UNIVERSITÀ DI TORINO

1. Riccardo de Caria, *“Le mani sulla Legge”*: il lobbying tra free speech e democrazia, 2017
2. Andrea Trisciuglio, *Studi sul crimen ambitus in età imperiale*, 2017
3. Alice Cauduro, *L'accesso al farmaco*, 2017
4. Silvia Mondino, *Diversità culturale e best interest of the child*, 2017
5. Tanina Zappone, *La comunicazione politica cinese rivolta all'estero*, 2017
6. Stefano Saluzzo, *Accordi internazionali degli Stati membri dell'Unione europea e Stati terzi*, 2018
7. Alberto Racca, *I sistemi elettorali sotto la lente costituzionale*, 2018

