

La legge elettorale e le sue implicazioni
Riflessioni a partire dal volume “Costituzione e legge elettorale” di Giacomo
*Delledonne**

di **Michela Troisi** – *Ricercatore di diritto costituzionale nell’Università degli Studi di Napoli Federico II*

ABSTRACT: The Essay is focused on the issue of the relevance of electoral law in contemporary democracies, moving from the thesis – gathered in a recent and very interesting book about "Constitution and electoral law" – that electoral matter is an essential component of the constitutional one. The issue of electoral matter in the contemporary constitutional State is conducted in a comparative key, in order to identify the ways in which constitutional constraints influence the choices of the Legislator. In this perspective, the role of the Constitutional Court is crucial and this role is played differently depending on whether the Constitution has an explicit option in favor of a given electoral formula. The examination carried out in the book allows us to highlight a series of critical observations regarding the relationship between Constitution, electoral law, party system, form of Government and control system outlined there, especially with reference to the Italian case.

SOMMARIO: 1. Una premessa di metodo. – 2. La materia elettorale, i vincoli costituzionali, la discrezionalità del legislatore. – 3. Il formante giurisprudenziale. – 4. Spunti conclusivi.

* Lavoro sottoposto a referaggio secondo le linee guida della Rivista.

1. Una premessa di metodo

La ricerca condotta nel volume “Costituzione e legge elettorale. Un percorso comparatistico nello Stato costituzionale europeo” di Giacomo Delledonne si muove nel dichiarato obiettivo di «affrontare in chiave comparatistica il problema della materia elettorale e della legislazione elettorale nello Stato costituzionale contemporaneo»¹.

Sono tre i presupposti di partenza dell’indagine: lo scollamento tra il valore della stabilità della legislazione elettorale, pur perseguibile con gli strumenti del diritto costituzionale, e la realtà fattuale²; il legame che intercorre tra la precarietà delle leggi elettorali e la crescente instabilità politica³; il progressivo aumento del coinvolgimento degli organi di giustizia costituzionale nella definizione delle regole del gioco, manifestazione di quella «costituzionalizzazione della politica democratica»⁴, dalla quale discende la necessità di considerare il *corpus* giurisprudenziale prodotto negli ultimi anni dalle Corti costituzionali quale oggetto privilegiato di analisi.

¹ G. DELLEDONNE, *Costituzione e legge elettorale. Un percorso comparatistico nello Stato costituzionale europeo*, Napoli, 2019, p. 22. D’ora in avanti, le citazioni riferite al volume in questione verranno riportate con il solo numero di pagina.

² In tal senso, in chiave esemplificativa, basti pensare alla successione nel tempo delle leggi elettorali in Italia, su cui, almeno, G. TARLI BARBIERI, *Sistemi elettorali (Camera e Senato)*, in Enciclopedia del diritto, Annali X, Milano, 2017, p. 904, nella parte in cui l’autore evidenzia un «“iperattivismo” del Parlamento spesso determinato da vincoli esterni ad esso»; nonché, F. LANCHESTER, *La Corte e il voto: riflettendo su un comunicato stampa*, in Nomos, n. 1/2017, p. 6, laddove l’attenzione è volta all’analisi dell’«ipercinetismo italiano in materia elettorale»; N. LUPO, *Verso un’auspicabile stabilizzazione della legislazione elettorale italiana. Alcuni spunti sulla legge n. 165 del 2017, in rapporto alla Costituzione*, in www.federalismi.it, n. 22/2017. Da ultimo, non può non segnalarsi il recente tentativo, su cui si tornerà nel par. 3, di intervenire sul sistema elettorale tramite il referendum abrogativo proposto dalle Regioni Abruzzo, Basilicata, Friuli-Venezia Giulia, Liguria, Lombardia, Piemonte, Sardegna e Veneto, quesito poi ritenuto inammissibile dalla Corte costituzionale con la pronuncia n. 10 del 2020, su cui si v. A. RUGGERI, *Ancora in tema di abrogazioni per via referendaria di norme elettorali (nota minima a Corte cost. n. 10 del 2020)*, in Consulta OnLine, n. 1/2020; N. LUPO, *L’ammissibilità dei referendum abrogativi in materia elettorale, nella strettoia tra (necessaria) auto-applicatività e (moderata) manipolatività. Nota a Corte cost. n. 10/2020*, in Quaderni costituzionali, n. 1/2020; S. CAFIERO, *Il referendum elettorale tra auto-applicatività della normativa di risulta ed “eccessiva manipolatività del quesito”: l’inammissibilità del conferimento di una nuova delega legislativa in via referendaria*, in La Rivista del Gruppo di Pisa, n. 1/2020; F. SICURO, *Il referendum elettorale all’esame della Corte costituzionale. Prime annotazioni a margine della sentenza n. 10 del 2020*, in Osservatorio Aic, n. 2/2020. È noto che il profilo della stabilità della legislazione elettorale, soprattutto al fine di evitare che la stessa sia oggetto di calcoli e manipolazioni partitiche, è ribadito dal Codice di buona condotta in materia elettorale della Commissione di Venezia.

³ La legge elettorale, come evidenziato dall’autore (pp. 34-35), «interagisce con altre componenti dell’organizzazione costituzionale».

⁴ R. H. PILDES, *Elections*, in M. ROSENFELD, A. SAJÓ (a cura di), *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, Oxford, 2012, p. 530, soprattutto nella parte in cui si legge che «Court decisions now routinely engage certain expressive aspects of democracy and elections...».

Lo studio, nell'obiettivo di individuare le modalità attraverso cui i vincoli costituzionali condizionano le scelte del legislatore, ha una «coloritura comparatistica»⁵. I diversi *formanti* (legislativo, giurisprudenziale e dottrinale)⁶ sono declinati con particolare attenzione alle peculiarità che la materia elettorale manifesta nel suo complesso. La scelta, decisamente apprezzabile, si fonda sulla presa d'atto del carattere ricorsivo di alcune problematiche, rinvenibile, seppur con sfumature diverse, in numerosi ordinamenti contemporanei. A ciò consegue, inevitabilmente, un fenomeno di circolazione degli argomenti giurisprudenziali e di riferimenti, solo a volte espliciti, agli orientamenti delle altre Corti, anche a fini ermeneutici⁷. La stessa Corte costituzionale italiana, d'altronde, utilizza il diritto comparato nelle proprie pronunce, per sostenere talvolta l'*iter* argomentativo seguito⁸.

L'intuizione è vincente e pare inserirsi in quel filone di studi che considera la circolazione degli argomenti giurisprudenziali quale emblema di quelle «transizioni»⁹ che, nella prospettiva della

⁵ P. 23.

⁶ R. SACCO, *Legal Formants: A Dynamic Approach to Comparative Law, Install. I-II*, in *American Journal of Comparative Law*, vol. 39, 1991, pp. 1-134 e pp. 343-401; circa la validità di un approccio di tipo dinamico, da ultimo, cfr. R. SCARCIGLIA, *Strutturalismo, formanti legali e diritto pubblico comparato*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 3/2017.

⁷ Sul punto, A. LOLLINI, *La circolazione degli argomenti: metodo comparato e parametri interpretativi extra-sistemici nella giurisprudenza costituzionale sudafricana*, in *DPCE*, n. 1/2007, pp. 479 e ss., nella parte in cui l'autore analizza il «fenomeno della circolazione orizzontale di paradigmi ermeneutici o di schemi argomentativi tra giurisdizioni costituzionali»; nonché, tra i primi, L. PEGORARO, *La Corte costituzionale e il diritto comparato nelle sentenze degli anni '80*, in *Quaderni costituzionali*, 1987, pp. 601 e ss.; in una prospettiva più ampia, cfr. A. SOMMA, *L'uso giurisprudenziale della comparazione nel diritto interno e comunitario*, Milano, 2001; P. RIDOLA, *La giurisprudenza costituzionale e la comparazione*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 2006; A. SPERTI, *Il dialogo tra le Corti costituzionali ed il ricorso alla comparazione giuridica nella esperienza più recente*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 2006, pp. 125-165; G. DE VERGOTTINI, *Oltre il dialogo tra le Corti. Giudici, diritto straniero, comparazione*, Bologna, 2010; ID., *Il dialogo transnazionale tra le Corti*, Napoli, 2010, in cui l'autore affronta criticamente il tema del «dialogo» tra le Corti e il mito della comparazione.

⁸ Gli «Studi di diritto comparato» costituiscono oramai un punto di riferimento per la Corte costituzionale italiana. Gli stessi sono consultabili, all'interno del sito istituzionale della Corte, su «Area internazionale», all'interno della quale è presente anche una sezione dedicata alle «Segnalazioni sull'attualità costituzionale straniera». Sul punto, per una classificazione circa l'utilizzo dell'argomento di diritto comparato nella giurisprudenza costituzionale italiana, già P. PASSAGLIA, *Il diritto comparato nella giurisprudenza della Corte costituzionale: un'indagine relativa al periodo gennaio 2005 – giugno 2015*, in *Consulta OnLine*, n. 3/2015, p. 611, anche laddove riporta le parole dell'allora Presidente della Corte, Gaetano Silvestri, nel corso del XVI Congresso della *Conférence des Cours constitutionnelles européennes*: «*Le processus de communication "horizontale" recèle un fort potentiel dans lequel les Cours individuelles devraient continuer à puiser dans les années à venir*».

⁹ G. O' DONNELL, P. C. SCHMITTER, *Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*, in G. O' DONNELL P. C. SCHMITTER E L. WHITEHEAD (a cura di), *Transitions from Authoritarian Rule*, Baltimore-London, 1986, p. 6, in cui la transizione è considerata alla stregua di un «intervallo che si estende tra un regime politico e un altro»; sul tema, cfr. G. DE VERGOTTINI, *Le transizioni costituzionali*, Bologna, 1998; nonché, di recente, A. MASTROMARINO, *Stato e Memoria. Studio di diritto comparato*, Milano, 2018, in cui si legge che «al di là della sua natura incerta, indefinita, transeunte, la transizione non è un tempo morto del diritto».

realizzazione di un assetto democratico¹⁰, contribuiscono alla «migrazione delle idee costituzionali»¹¹, favorendo un progressivo avvicinamento delle normative, soprattutto con riguardo al tema dei diritti fondamentali.

In tale quadro, lo studio, proprio in considerazione della complessità del fenomeno elettorale, si serve del metodo storico-comparativo¹², così da valorizzare il raffronto diacronico tra i vari ordinamenti, analizzando le vicende caratteristiche dello Stato costituzionale a partire dal XX secolo e individuando quale termine *a quo* della ricerca l'avvento del suffragio universale maschile.

La ricerca si incentra sull'esame di alcune esperienze europee (Germania, Italia, Francia e Spagna), accomunate dalla presenza di una Costituzione scritta, dallo sviluppo progressivo del controllo di costituzionalità delle leggi e dal fatto che i Paesi scelti siano da ascrivere alla categoria delle «democrazie stabilizzate»¹³ con una significativa consistenza demografica.

2. La materia elettorale, i vincoli costituzionali, la discrezionalità del legislatore

Il tema della rappresentanza è evidentemente cruciale in un ordinamento democratico. E la materia elettorale, quale fenomeno giuridico complesso, ne è una delle componenti fondamentali. In questa cornice, l'autore sostiene apertamente la tesi secondo la quale «la materia elettorale sia una componente essenziale della più ampia materia costituzionale»¹⁴. Viene precisato che, nel costituzionalismo europeo del Novecento, la materia elettorale non è mai estranea alla materia costituzionale, ma che, nonostante ciò, la formula elettorale non sempre (o, meglio, quasi mai) trova

¹⁰ Sul punto, diffusamente, F. BIAGI, *Corti costituzionali e transizioni democratiche. Tre generazioni a confronto*, Bologna, 2016, pp. 9 e ss., proprio laddove pone l'attenzione sull'introduzione del controllo di costituzionalità quale passaggio qualificante i cambi di regime politico nella transizione da forme di governo autoritarie a forme democratiche.

¹¹ S. CHOUDRY (a cura di), *The Migration of Constitutional Ideas*, Cambridge, 2006.

¹² Nel significato, così come precisato dallo stesso autore, indicato da G. GORLA, voce *Diritto comparato*, in *Enciclopedia del diritto*, XII, 1964, p. 932 e pp. 939 e ss., laddove viene evidenziata la necessità per il comparatista di «guardare il diritto con occhi simili a quelli dello storico». Da ultimo, in chiave problematica, si v. A. VON BOGDANDY, D. PARIS, *La forza si manifesta pienamente nella debolezza. Una comparazione tra la Corte costituzionale e il Bundesverfassungsgericht*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2020.

¹³ Di recente, sull'utilizzo della categoria, si v. T. E. FROSINI (a cura di), *Diritto pubblico comparato. Le democrazie stabilizzate*, Bologna, 2019; nonché, già P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Le Costituzioni di dieci Stati di democrazia stabilizzata*, in *Costituzioni straniere contemporanee*, Milano, 1994.

¹⁴ P. 39.

collocazione nella fonte di rango superiore, pur essendo intesa come una parte importante della Costituzione in senso materiale.

La disamina procede in modo ordinato, concentrandosi, innanzitutto, su come il tema sia stato affrontato nei processi costituenti di alcuni Paesi, ripercorrendone le tappe essenziali¹⁵. L'autore si sofferma poi sull'oggetto dell'operazione di costituzionalizzazione¹⁶; analizza gli argomenti utilizzati dalla dottrina per affrontare in chiave problematica il principio proporzionalistico e le sue implicazioni¹⁷; pone l'attenzione sul ruolo rivestito da tutti gli «“altri” riferimenti»¹⁸ che, soprattutto in ragione del loro utilizzo da parte degli organi di giustizia costituzionale, acquisiscono oramai una importanza fondamentale per l'analisi di una legge elettorale e della sua “compatibilità” costituzionale¹⁹.

La declinazione del rapporto tra vincoli costituzionali e materia elettorale consente di decifrare lo spazio di intervento del legislatore e della sua discrezionalità.

Nell'elaborazione di una Carta costituzionale, sono due le strade che possono essere percorse: cristallizzare in una disposizione costituzionale una formula elettorale²⁰ o scegliere la via del silenzio. Questa seconda opzione, tuttavia, è bisognosa essa stessa di interpretazione, dal momento che al silenzio non sembra corrispondere *tout court* uno spazio vuoto di normazione costituzionale²¹. L'autore, con dovizia di riferimenti storici e bibliografici, pone al centro della sua analisi il controverso legame tra la materia costituzionale e quella elettorale in cinque ordinamenti, le cui fasi costituenti rappresentano snodi cruciali del costituzionalismo europeo del Novecento: la Costituzione di Weimar del 1919, la Legge fondamentale della Repubblica federale tedesca del 1949, la Costituzione italiana, la Costituzione della V Repubblica francese del 1958 e, infine, la recente Costituzione spagnola del 1978.

Le complesse vicende istituzionali che hanno caratterizzato la Repubblica di Weimar pare abbiano rafforzato il nesso tra proporzionalismo puro e instabilità governativa. Oggi, tuttavia, è in

¹⁵ Pp. 43-89.

¹⁶ Pp. 90-107.

¹⁷ Pp. 107-119. In particolare, i riferimenti contenuti sono alle posizioni di Kelsen, Smend, Hermens e Mortati.

¹⁸ Pp. 119-130.

¹⁹ Pp. 119-130. L'analisi concerne il principio dell'eguaglianza del voto, la parità di *chances* fra i partiti politici e le dimensioni delle assemblee rappresentative.

²⁰ Come di recente evidenziato, in diversi paesi europei si è proceduto alla costituzionalizzazione della formula elettorale proporzionale. Sul punto, si v. L. TRUCCO, *Democrazie elettorali e Stato costituzionale*, Torino, 2011, pp. 516 e ss.; A. GIGLIOTTI, *Sui principi costituzionali in materia elettorale*, in *Rivista Aic*, n. 4/2014.

²¹ Sul punto, p. 40, nt. 2, e l'ampia bibliografia ivi richiamata.

corso un processo di storicizzazione di quella esperienza, in virtù del quale si pone in luce, più dei meccanismi elettorali, la centralità delle forze estremiste e antisistema in quel sistema politico²².

La Legge fondamentale tedesca, invece, non contiene indicazioni specifiche riguardo al sistema elettorale, ma il silenzio ivi contenuto è da considerarsi come un «silenzio eloquente»²³, per la cui comprensione è necessaria una attenta opera di contestualizzazione storica e politica, consapevole del dato istituzionale e partitico, che l'autore compie con puntualità e ricchezza di riferimenti di dottrina.

Una relativa estraneità tra materia costituzionale e materia elettorale appare ravvisabile nel dibattito sulla Costituzione francese del 1958. Se, infatti, la Costituzione della V Repubblica potrebbe essere considerata come il primo segnale di indebolimento di quella «convenzione antimaggioritaria» che pervade gran parte del costituzionalismo europeo del Novecento, occorre evidenziare l'assenza di una discussione sul sistema elettorale nel corso della relativa fase costituente.

È l'esperienza spagnola a costituire l'esempio più rilevante di costituzionalizzazione di una scelta in materia elettorale. Ebbene, a tal proposito non è un caso che la transizione spagnola si collochi nella terza ondata dei processi di costituzionalizzazione e di democratizzazione e che gli stessi effetti sistemici delle leggi elettorali siano concepiti in maniera più sofisticata.

Per ciò che concerne il caso italiano, è noto che la Costituzione non contenga indicazioni specifiche circa i contenuti della legge elettorale e che la stessa, anche in comparazione con la Legge fondamentale tedesca, sia caratterizzata da una maggiore apertura, almeno in termini programmatici²⁴. Viene sì richiamata la tradizionale tesi di Lavagna circa la costituzionalizzazione implicita della rappresentanza proporzionale²⁵. Eppure, nella prospettiva dell'autore (che d'altronde si condivide), il silenzio della Costituzione italiana va interpretato evolutivamente. E ciò, necessariamente, attraverso un'analisi che non si fermi alla considerazione del diritto positivo, ma

²² Di cui l'autore dà ampiamente conto, citando la più avveduta dottrina sul tema, pp. 49-50.

²³ Così come precisato da H. MEYER, *Demokratische Wahl und Wahlsystem*, in J. ISENSEE, P. KIRCHHOF (a cura di), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, III edizione, Heidelberg, 2005, p. 537.

²⁴ Pp. 62 e ss.

²⁵ In C. LAVAGNA, *Il sistema elettorale nella Costituzione italiana*, in *Rivista Trimestrale di diritto pubblico*, 1952, pp. 849 e ss., e le successive rimediazioni del suo pensiero, contenute in nt. 117, p. 73, del volume.

che consideri «altri dati», tra i quali il legame genetico e mutevole nel tempo tra legge elettorale e contesto partitico²⁶.

3. Il formante giurisprudenziale

L'analisi del modo in cui i vincoli costituzionali condizionano le scelte del legislatore in materia elettorale non può prescindere dalla considerazione di quel *corpus* giurisprudenziale che le Corti costituzionali hanno sviluppato negli ultimi decenni.

L'autore appare ben conscio della portata che la «questione della circolazione degli argomenti»²⁷ riveste nella giurisprudenza delle Corti in materia elettorale²⁸. Il volume, dunque, si concentra, dapprima, sulle conseguenze che la costituzionalizzazione di prescrizioni non particolarmente analitiche produce sulla discrezionalità del legislatore in materia elettorale, per poi analizzare il caso in cui la Costituzione sia priva di una opzione esplicita a favore di un determinato sistema.

In relazione alla prima categoria, la tendenza a non interpretare in modo particolarmente esigente i richiami costituzionali a specifici sistemi elettorali risulta evidente in quelle pronunce del *Tribunal Constitucional* spagnolo, emesse tra gli anni Ottanta e i primi anni Novanta, in cui sono presenti letture ampie del riferimento, contenuto in Costituzione, alla rappresentanza proporzionale²⁹. Particolarmente originale si rivela poi l'approfondimento di una pronuncia della Corte costituzionale ceca del 1997, in cui il Giudice precisa che l'utilizzo di un correttivo quale la clausola di sbarramento sia compatibile con il riferimento al principio di proporzionalità contenuto nella Carta fondamentale. E ciò in quanto le tradizioni costituzionali sono permeabili ai rivolgimenti storici, motivo per il quale si è reso necessario l'utilizzo di strumenti idonei ad arginare l'eccessiva frammentazione delle assemblee rappresentative³⁰.

Per ciò che riguarda la seconda categoria, ossia il caso in cui la Costituzione sia priva di una opzione esplicita a favore di una determinata formula, di sicuro interesse appare la trattazione in

²⁶ Pp. 68 e ss.

²⁷ P. 135.

²⁸ Sul punto, G. DE VERGOTTINI, *Oltre il dialogo tra le Corti. Giudici, diritto straniero*, cit.; nonché, ID., *Il dialogo transnazionale fra le Corti*, cit.

²⁹ Pp. 141-144.

³⁰ P. 144-146.

chiave comparativa di quel processo che ha condotto alla «graduale *appropriazione* della materia elettorale da parte dell'organo di giustizia costituzionale»³¹. Il silenzio del testo fondamentale, dunque, non equivale a indifferenza nei confronti della disciplina elettorale, che è sottoposta a dettagliati *test* di costituzionalità con conseguenze di ordine sistematico di non poco rilievo. A ciò deve aggiungersi che il legislatore non può oramai prescindere dalle valutazioni espresse dalla giurisprudenza costituzionale sulla legge elettorale, rischiando di vedere sanzionate scelte che da quelle indicazioni si allontanano. Le soluzioni elettorali proposte devono così essere vagliate «alla luce di un'interpretazione il più possibile rigorosa dei *dicta* della Corte»³².

Tra i casi rientranti in questa seconda categoria, il volume si concentra sulla disamina dei sistemi italiano, francese e tedesco. Con riferimento a quest'ultimo, analizzato criticamente e con ricchezza di riferimenti giurisprudenziali e bibliografici, sono evidenziati i tre capisaldi della giurisprudenza in materia, che hanno assunto un certo rilievo anche in chiave comparativa: 1) il silenzio della Legge fondamentale rende costituzionalmente ammissibili sia i sistemi proporzionali, sia i sistemi maggioritari; 2) il principio di eguaglianza del voto³³, quale specificazione del principio di eguaglianza, si applica solo “in entrata” alle leggi elettorali maggioritarie e anche “in uscita” alle leggi elettorali proporzionali; 3) qualora il legislatore scelga leggi proporzionali, sono ammissibili quei temperamenti che hanno lo scopo di assicurare la funzionalità del Parlamento.

Questi riferimenti aprono la strada alla trattazione critica della giurisprudenza costituzionale italiana, ancora in fase di assestamento, che, a partire dal 2014, «ha affrontato *funditus* il problema dei vincoli costituzionali in materia elettorale»³⁴. La Corte, richiamando la propria giurisprudenza³⁵, precisa che «non c'è, in altri termini, un modello di sistema elettorale imposto dalla Carta

³¹ P. 214. L'autore riprende un'espressione utilizzata da G. FAMIGLIETTI, *La Corte costituzionale e la progressiva appropriazione della materia elettorale*, in R. ROMBOLI (a cura di), *Ricordando Alessandro Pizzorusso. Il pendolo della Corte. Le oscillazioni della Corte costituzionale tra l'anima "politica" e quella "giurisdizionale"*, Torino, 2017, pp. 305 e ss.

³² Sul punto, con riferimento al caso italiano, si v. M. LUCIANI, Bis in idem: *la nuova sentenza della Corte costituzionale sulla legge elettorale politica*, in *Rivista Aic*, n. 1/2017, p. 12, laddove aggiunge che «Non possiamo più permetterci il lusso di scelte di costituzionalità anche semplicemente dubbia, nella speranza che, poi, il dubbio non sia condiviso da chi dovrà valutarlo. *Il tempo degli Zauberlehrlinge è finito*. È tempo, invece, che in materia elettorale le confuse e velleitarie aspirazioni ingegneristiche degli apprendisti stregoni cedano il passo al realismo politico e alle prosaiche, ma concrete, preoccupazioni giuridiche».

³³ Questa eguaglianza è da intendersi nel suo carattere “formale”, relativa cioè alla parità di condizione dei cittadini nel momento in cui il voto è espresso.

³⁴ Cit. pp. 153-154.

³⁵ In particolare, Corte costituzionale, sentt. nn. 43 del 1961, 429 del 1995, 107 del 1996 e 242 del 2012; ord. n. 260 del 2002.

costituzionale, in quanto quest'ultima lascia alla discrezionalità del legislatore la scelta del sistema che ritenga più idoneo ed efficace in considerazione del contesto storico»³⁶. Tuttavia, la legge elettorale non può essere considerata esente da controllo e deve essere censurabile in sede di giudizio di costituzionalità. In tale scenario, l'argomento comparativo diviene cruciale³⁷: da un lato, nella decisione è presente un riferimento al «*test* di proporzionalità utilizzato da questa Corte come da molte delle giurisdizioni costituzionali europee, spesso insieme con quello di ragionevolezza, ed essenziale strumento della Corte di giustizia dell'Unione europea per il controllo giurisdizionale di legittimità degli atti dell'Unione e degli Stati membri»³⁸; dall'altro, con particolare riguardo al controverso aspetto dell'eguaglianza del voto “in uscita”³⁹, ci si riporta alla giurisprudenza tedesca, laddove si evidenzia che «in ordinamenti costituzionali omogenei a quello italiano, nei quali pure è contemplato detto principio e non è costituzionalizzata la formula elettorale, 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»⁴⁰.

L'autore analizza le diverse opzioni interpretative che hanno alimentato il dibattito in dottrina⁴¹, pervenendo alla convinzione secondo la quale la Corte abbia preferito ragionare «di diverse sfumature del principio dell'eguaglianza del voto e di rispetto delle aspettative legate all'opzione, in

³⁶ Corte costituzionale, sent. n. 1 del 2014, punto 3.1 del considerato in diritto.

³⁷ Così A. MORRONE, *L'eguaglianza del voto anche in uscita: falso idolo o principio?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2014, p. 50, secondo il quale, tuttavia, «la decisione non è in linea con le tendenze del diritto comparato. Il riconoscimento diffuso della “giustiziabilità” di formule elettorali non si è ancora tradotto in un orientamento pacifico a favore dell'eguaglianza del voto anche in senso materiale». Sul tema, cfr. A. ROMANO, *Accesso alla giustizia costituzionale ed eguaglianza del voto, Legittimazione delle Corti e discrezionalità legislativa*, in *Diritto pubblico*, n. 2/2015, pp. 431 e ss.

³⁸ Corte costituzionale, sent. n. 1 del 2014, punto 3.1 del considerato in diritto.

³⁹ Sul punto, sia consentito precisare che l'eguaglianza del voto “in entrata” identifica l'eguaglianza tra gli elettori nel momento in cui essi esprimono il voto; l'eguaglianza del voto “in uscita”, invece, implica che i voti non si limitino a un eguale «valore numerico», ma siano caratterizzati dal medesimo «valore efficiente». Sul punto, E. GROSSO, *Art. 48*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, p. 969; nonché, già S. FURLANI, *Elettorato attivo*, in *Novissimo digesto italiano*, Torino, 1960, p. 451. Sul “voto in uscita”, quale «vero “campo di battaglia” nel quale si contempera la rappresentatività del sistema con la sua efficienza», A. PISANESCHI, *Giustizia costituzionale e leggi elettorali: le ragioni di un controllo difficile*, in *Quaderni costituzionali*, 2015, p. 138; più di recente, M. RUBECCHI, *Il diritto di voto. Profili costituzionali e prospettive evolutive*, Torino, 2016, pp. 110 e ss.; O. CHESSA, *Voto popolare e sistema elettorale nella Costituzione italiana*, in *Rivista Aic*, n. 3/2017.

⁴⁰ Corte costituzionale, sent. n. 1 del 2014, punto 3.1 del considerato in diritto.

⁴¹ Pp. 153-159 e gli ampi riferimenti bibliografici ivi contenuti.

ipotesi, a favore di un sistema di tipo proporzionale»⁴². Ciò che diviene dirimente, dunque, è la definizione del sistema elettorale, che deriva sia dalla qualificazione adoperata dal legislatore, sia dalla sua logica interna. Ed è proprio in relazione a tale aspetto che emergono le maggiori perplessità, sia in ordine alla *summa divisio* tra sistemi maggioritari e sistemi proporzionali, sia in ordine alla considerazione del *nomen* di una legge elettorale e non, come invece si auspica, del suo effettivo rendimento⁴³.

Aderendo a tale prospettiva, possono formularsi due osservazioni.

In primo luogo, la legge elettorale n. 270 del 2005 (e, con alcune differenze, la legge n. 52 del 2015) aveva un carattere solo asseritamente proporzionale⁴⁴. È pur vero che la distribuzione dei seggi fra le diverse forze politiche avvenisse con formula proporzionale, ma il sistema introdotto, con la previsione di un premio di maggioranza⁴⁵ senza soglia minima e un articolato sistema di soglie di sbarramento, particolarmente severo per i partiti non coalizzati, si muoveva nel dichiarato obiettivo di garantire che la forza politica (o coalizione)⁴⁶ vincente conquistasse un numero di seggi (ossia 340) tale da rivelarsi autosufficiente per la formazione di una maggioranza e di un governo che ne fosse diretta espressione. In tale prospettiva, si potrebbe sostenere che questa legge provasse

⁴² P. 157.

⁴³ Sul punto, si v. M. ARMANNO, *Personale, uguale, libero e segreto. Il diritto di voto nell'ordinamento costituzionale italiano*, Napoli, 2018, 233 e ss.

⁴⁴ Sul punto, G. FERRAIUOLO, *La transizione maggioritaria in Italia: equivoci, paradossi, distorsioni della realtà*, in G. DE MINICO, G. FERRAIUOLO (a cura di), *Legge elettorale e dinamiche della forma di governo*, Firenze, 2019, p. 97, in cui l'autore, con riguardo alla legge elettorale n. 270 del 2005, afferma che «è un errore prospettico vedere in essa un ritorno alla logica proporzionale»; nonché, R. BALDUZZI, M. COSULICH, *In margine alla nuova legge elettorale politica*, in *Giurisprudenza costituzionale*, fasc. n. 6/2006, pp. 5179 e ss., secondo i quali «alla Camera dei deputati il funzionamento complessivo del nuovo sistema elettorale è certamente maggioritario, tanto è vero che assicura comunque alla lista o alla coalizione che vince le elezioni la maggioranza assoluta dei seggi, che l'elettorato voglia o che non voglia (vale a dire che abbia attribuito o no alla vincitrice la maggioranza assoluta dei voti); ora non si vede come possa caratterizzare un sistema proporzionale, al quale si tornerebbe, la garanzia giuridica di una maggioranza assoluta dei seggi alla lista o alla coalizione vincente, magari in forza di una maggioranza relativa dei voti corrispondente a una loro esigua percentuale»; N. ZANON, *Fare la legge elettorale "sous l'oeil de russes"*, in *Rivista Aic*, n. 2/2014, p. 6, che, richiamando Sartori, ricorda che i sistemi elettorali con premio di maggioranza costituiscono una variante del sistema maggioritario. In senso analogo, anche F. BIONDI, *Il premio di maggioranza dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014*, in M. D'Amico, S. Catalano (a cura di), *Prime riflessioni sulla "storica" sentenza n. 1 del 2014 in materia elettorale*, Milano, 2014.

⁴⁵ Sulla «particolare propensione» di questo meccanismo ad «attecchire sul suolo italico», già L. TRUCCO, *Premio di maggioranza e premi di maggioranza: l'«incaglio» regionale*, in *Le Regioni*, n. 1/2013, pp. 83-84. Sulle relazioni tra premio di maggioranza e «svolta maggioritaria», cfr., diffusamente, A. CHIARAMONTE, G. TARLI BARBIERI, *Il premio di maggioranza. Origini, applicazioni e implicazioni di una peculiarità italiana*, Roma, 2011.

⁴⁶ In questo caso, invero, la ripartizione interna tra le diverse forze all'interno della coalizione avveniva con metodo proporzionale ai sensi dell'articolo 1, comma 4, della legge n. 270 del 2005.

a replicare a livello nazionale, seppur con i doverosi distinguo⁴⁷, la logica, prima comunale e poi regionale, del sindaco d'Italia⁴⁸. Dunque, una concezione unidimensionale del potere, che guarda alla logica della «torsione monocratica»⁴⁹, di cui appariva esemplificativa la scelta di formalizzare l'indicazione del capo della forza politica o della coalizione⁵⁰, nel tentativo di attribuire una sorta di legittimazione diretta in vista dell'investitura nella posizione di Presidente del consiglio. Ciò, evidentemente, con rilevanti conseguenze circa lo stesso carattere parlamentare della forma di governo italiana⁵¹.

In secondo luogo, pur condividendo la tesi secondo la quale non vi sia una costituzionalizzazione implicita della rappresentanza proporzionale nell'ordinamento repubblicano italiano, non si può non rilevare come la Corte costituzionale abbia bilanciato in modo «inequale»⁵² rappresentatività e governabilità. Questo bilanciamento denoterebbe «un'asimmetria fra la precisione, la costanza e la convinzione con cui è formulato il primo termine, e l'approssimazione, l'incostanza e l'incertezza con cui è formulato l'altro»⁵³. La rappresentatività è un «valore costituzionale»⁵⁴, che, con riguardo

⁴⁷ La stessa Corte costituzionale, nella decisione n. 35 del 2017, chiarisce che, con riguardo alla disciplina del secondo turno prevista nei Comuni di maggiori dimensioni, «nel sistema elettorale comunale l'elezione di una carica monocratica, quale è il sindaco, alla quale il ballottaggio è primariamente funzionale, influisce in parte anche sulla composizione dell'organo rappresentativo. Ma ciò che più conta è che 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». Così in Corte costituzionale, sent. n. 35 del 2017, punto 9.2 del considerato in diritto. Sul punto, si v. Corte costituzionale, sentt. nn. 107 del 1996 e 275 del 2014.

⁴⁸ M. LUCIANI, *Costituzione, istituzioni e processi di costruzione dell'unità nazionale*, in Rivista Aic, n. 2/2011, p. 8, laddove qualifica l'immagine del sindaco d'Italia «retorica e fuorviante». In senso critico e con riguardo al dibattito attuale sulle riforme costituzionali, da ultimo, A. PERTICI, *A cosa serve il Sindaco d'Italia*, in www.huffingtonpost.it, 20 febbraio 2020.

⁴⁹ Sul punto, con riferimento al sistema comunale, già S. STAIANO, *Il Sindaco nella forma di governo comunale*, in F. PINTO, S. STAIANO, *Il nuovo Sindaco. Riflessioni dopo la riforma*, Torino, 1998, p. 66. Sui legami tra «torsione monocratica» e partito personale, ID., *Art. 5*, Roma, 2017, p. 78, in cui viene messo in luce l'esordio del partito personale, quale proiezione partitica della torsione monocratica del sistema.

⁵⁰ L'articolo 14-bis, comma 3, del d.p.R. 30 marzo 1957, n. 361, introdotto dalla l. n. 270 del 2005, prevedeva che «Contestualmente al deposito del contrassegno di cui all'articolo 14, i partiti o i gruppi politici organizzati che si candidano a governare depositano il programma elettorale nel quale dichiarano il nome e cognome della persona da loro indicata come *capo della forza politica*. I partiti o i gruppi politici organizzati tra loro collegati in coalizione che si candidano a governare depositano un unico programma elettorale nel quale dichiarano il nome e cognome della persona da loro indicata come *unico capo della coalizione*».

⁵¹ Sulla relazione tra forma di governo e sistema elettorale, si v. M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, in Enciclopedia del diritto, Annali volume III, Milano, 2010, p. 572, laddove si afferma che «chi agisce sul sistema elettorale agisce su un elemento della forma di governo, perché agisce su una delle regole dei rapporti fra i poteri e gli organi costituzionali».

⁵² M. DOGLIANI, I. MASSA PINTO, *Elementi di diritto costituzionale*, Torino, 2015, p. 325.

⁵³ Così in C. PINELLI, *Bilanciamenti su leggi elettorali (Corte cost. nn. 1 del 2014 e 35 del 2017)*, in Diritto pubblico, n. 1/2017, p. 227. Questo bilanciamento *inequale*, secondo alcuni, rivelerebbe un certo *favor* nei confronti di leggi elettorali proporzionali. In tal senso, si v., *ex aliis*, G. AZZARITI, *Ragionevolezza, scopo e valore della legge*

all'assemblea parlamentare, non può essere compresso in maniera illimitata⁵⁵. La governabilità, invece, sia nella forma della stabilità sia nella forma della rapidità dei processi decisionali, viene qualificata solo alla stregua di un «obiettivo costituzionalmente legittimo»⁵⁶. Il legislatore, dunque, pur nell'esercizio della sua discrezionalità in materia elettorale, non può oramai non tenere conto di tali indicazioni. E le scelte prodotte con l'adozione della nuova legge elettorale per la Camera dei deputati e per il Senato della Repubblica, la legge n. 165 del 2017, sembrano confermarlo.

Proseguendo nella lettura del volume, è interessante rilevare come il formante giurisprudenziale sia declinato con specifico riferimento a tutti quei «temperamenti» cui può andare soggetto il principio proporzionalistico⁵⁷. L'analisi comparativa e trasversale indaga criticamente la natura e la funzione delle soglie di sbarramento, la *ratio* dei mandati in eccedenza tedeschi poi cassati dal Tribunale di Karlsruhe, la passione (tipicamente italiana) per il premio di maggioranza, il difficile bilanciamento fra criterio demografico e dimensione territoriale.

L'autore si sofferma poi sulle liste bloccate. Questo aspetto, invero, non attiene al problema delle deroghe all'eguaglianza del voto e della loro ammissibilità, ma viene in rilievo «un problema consustanziale alla democrazia dei partiti e all'impatto del fenomeno partitico sulle scelte del legislatore elettorale»⁵⁸. Il tema è analizzato con riguardo al caso tedesco, in cui le liste bloccate convivono con candidati di collegi uninominali; con riguardo al caso spagnolo, in cui questo meccanismo ha rappresentato un elemento caratteristico di un sistema imperniato su partiti politici con un'organizzazione interna fortemente accentrata; con riguardo al caso italiano, in cui

elettorale. Dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014, in www.costituzionalismo.it, 2014. Su rappresentatività e governabilità, cfr. A. RUGGERI, *La Corte alla sofferta ricerca di un accettabile equilibrio tra le ragioni della rappresentanza e quelle della governabilità: un'autentica quadratura del cerchio, riuscita però solo a metà, nella pronuncia sull'Italicum*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 25 febbraio, 2018; T. F. GIUPPONI, *La "democrazia elettorale", tra rappresentatività e governabilità*, in www.federalismi.it, n. 1/2017; F. PASTORE, *Rappresentatività e governabilità nelle scelte discrezionali del legislatore in materia elettorale*, in *Astrid Rassegna*, n. 10/2018.

⁵⁴ Corte costituzionale, sent. n. 35 del 2017, punto 9.2 del considerato in diritto.

⁵⁵ Corte costituzionale, sent. n. 1 del 2014, punto 3.1 del considerato in diritto, laddove la Corte precisa che la illimitata compressione della rappresentatività dell'assemblea parlamentare risulta «incompatibile con i principi costituzionali in base ai quali le assemblee parlamentari sono sedi esclusive della «rappresentanza politica nazionale» (art. 67 Cost.), si fondano sull'espressione del voto e quindi della sovranità popolare, ed in virtù di ciò ad esse sono affidate funzioni fondamentali, dotate di «una caratterizzazione tipica ed infungibile» (sentenza n. 106 del 2002), fra le quali vi sono, accanto a quelle di indirizzo e controllo del governo, anche le delicate funzioni connesse alla stessa garanzia della Costituzione (art. 138 Cost.): ciò che peraltro distingue il Parlamento da altre assemblee rappresentative di enti territoriali».

⁵⁶ Corte costituzionale, sent. 1 del 2014, punto 3.1 del considerato in diritto.

⁵⁷ Pp. 159 e ss.

⁵⁸ P. 190.

l'attenzione alle liste bloccate e ai problemi costituzionali da queste suscitati è connesso alle pronunce della Corte n. 1 del 2014 e n. 35 del 2017. In relazione a queste ultime decisioni, è interessante porre in evidenza, come d'altronde fa l'autore, il rilievo che la Corte costituzionale riconosce ai partiti politici e alla posizione loro assegnata nell'ordinamento dall'articolo 49 della Costituzione⁵⁹. È proprio in ragione di tale assunto, infatti, che la Corte, in merito alle candidature bloccate così come disciplinate dalla legge n. 52 del 2015, accoglie solo le censure riguardanti la facoltà, riconosciuta a quei candidati eletti in più collegi plurinominali, di scegliere il collegio a proprio piacimento⁶⁰.

Questo richiamo ai partiti consente di porre l'attenzione su quella complessa relazione tra questi, legge elettorale e Costituzione che attraversa l'intero volume⁶¹. Il concorso dei partiti alla determinazione della politica nazionale viene messo in luce con riferimento ai processi costituenti degli Stati analizzati, anche laddove, con riferimento al caso italiano, viene rilevata la «coessenzialità tra la rappresentanza proporzionale e l'ordinamento pluralistico e aperto che sarebbe stato retto dalla Costituzione repubblicana, caratterizzato da una vera e propria *conventio ad integrandum*»⁶² e, successivamente, viene indagato il significato del principio di parità di *chances* tra i partiti politici in rapporto all'eguaglianza del voto⁶³. Con riferimento alla giurisprudenza costituzionale italiana in materia elettorale, non può non rilevarsi una certa difficoltà nell'indagare questa relazione (che pur riveste notevoli potenzialità teoriche ed applicative), a causa dei riferimenti solo sporadici delle pronunce all'articolo 49 della Costituzione⁶⁴. Eppure, al di là dei

⁵⁹ Il riferimento è contenuto nella decisione n. 35 del 2017, punto 11.2 del considerato in diritto, laddove si legge che «la circostanza che la selezione e la presentazione delle candidature (sentenze n. 429 del 1995 e n. 203 del 1975), nonché, come nel caso di specie, l'indicazione di candidati capilista, è anche espressione della posizione assegnata ai partiti politici dall'art. 49 Cost., considerando, peraltro, che tale indicazione, tanto più delicata in quanto quei candidati sono bloccati, deve essere svolta alla luce del ruolo che la Costituzione assegna ai partiti, quali associazioni che consentono ai cittadini di concorrere con metodo democratico a determinare, anche attraverso la partecipazione alle elezioni, la politica nazionale». Sul tema, cfr., almeno, I. MASSA PINTO, *Dalla sentenza n. 1 del 2014 alla sentenza n. 35 del 2017 della Corte costituzionale sulla legge elettorale: una soluzione di continuità c'è e riguarda il ruolo dei partiti politici*, in www.costituzionalismo.it, n. 1/2017.

⁶⁰ Sulle candidature multiple, si v. L. TRUCCO, *Le candidature multiple tra passato, presente ed... Italicum*, in *Rivista Aic*, n. 3/2015.

⁶¹ Sul tema, G. DELLEDONNE, *Legge elettorale e principi costituzionali in materia di partiti politici: un'interazione problematica*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4/2017.

⁶² P. 70.

⁶³ Pp. 124-126.

⁶⁴ In chiave problematica, D. GIROTTO, *L'art. 49 Cost. nel contenzioso elettorale: tutela del concorso di partiti e movimenti politici, nell'interesse degli elettori*, in E. CATELANI, F. DONATI, M.C. GRISOLIA (a cura di), *La giustizia elettorale*, Napoli, 2013, pp. 125 e ss.; criticamente, cfr. G. RIVOSECCHI, *I partiti politici nella giurisprudenza costituzionale*, in *Amministrazione in cammino*, 29 ottobre 2017, pp. 15 e ss., secondo il quale «la Corte italiana opera

richiami espliciti, lo strumento del premio di maggioranza viene considerato espressione di quella fase della storia costituzionale italiana che ha fatto seguito al declino della Repubblica dei partiti⁶⁵; in modo analogo, la scarsa attenzione che la dottrina ha per lungo tempo dedicato al tema della divisione del territorio in circoscrizioni elettorali è legata alle trasformazioni del sistema dei partiti successive al referendum del 1993⁶⁶; nella pronuncia n. 35 del 2017, con specifico riguardo allo scrutinio di proporzionalità sulla disciplina del ballottaggio tra le due liste che avessero raccolto più consensi al primo turno, viene rilevato come l'argomentare della Corte appaia contraddistinto da «un certo realismo», legato, plausibilmente, alla considerazione che il sistema politico italiano fosse caratterizzato, in quel tempo, dalla compresenza di tre blocchi elettorali di consistenti dimensioni⁶⁷.

Sulla base di queste considerazioni, può aggiungersi che l'analisi delle trasformazioni del sistema partitico riveste un ruolo di primo piano per indagare la sua incidenza sul rendimento delle formule elettorali, con rilevanti conseguenze di ordine sistematico circa l'assetto della forma di governo⁶⁸. In tal senso, è noto l'effetto performativo che la legge elettorale riveste nei confronti dei poteri pubblici⁶⁹. Ma, allo stesso tempo, non può tacersi che i partiti, quali «condizioni di fatto di immediata rilevanza giuridica»⁷⁰, incidono, tramite la produzione di convenzioni costituzionali, sulla distribuzione del potere tra gli organi costituzionali, connotando la stessa forma di governo⁷¹.

una valutazione di ragionevolezza “in astratto”, tutta spostata sulla legge, senza calare la decisione nel quadro del sistema politico-partitico».

⁶⁵ P. 176, richiamando P. SCOPPOLA, *La Repubblica dei partiti. Profilo storico della democrazia in Italia (1945-1990)*, Bologna, 1991.

⁶⁶ P. 181.

⁶⁷ Pp. 180-181. In senso analogo, in un'intervista rilasciata il 10 settembre 2016, Giorgio Napolitano evidenziava i mutamenti dello scenario politico, sostenendo che «ci sono nuovi partiti, alcuni dei quali in forte ascesa che hanno rotto il gioco di governo tra due schieramenti, con il rischio che vada al ballottaggio previsto dall'*Italicum* e vinca chi al primo turno ha ricevuto una base troppo scarsa di legittimazione col voto popolare». L'intervista, *Napolitano: basta guerre sul referendum e l'Italicum va cambiato*, è consultabile al link: https://www.repubblica.it/politica/2016/09/10/news/napolitano_intervista_referendum_italicum-147480868/.

⁶⁸ Su legge elettorale e partiti politici, quali «profili variabili» della forma di governo, cfr., *ex aliis*, F. SGRÒ, *Legge elettorale, partiti politici, forma di governo. Variabili e costanti del sistema costituzionale italiano*, Milano, 2014. Per un'analisi diacronica, di recente, cfr. S. MANGIAMELI, *Disciplina elettorale, sistema dei partiti, forma di governo: vecchie e nuove problematiche*, in *Diritti fondamentali*, n. 1/2018.

⁶⁹ Sul punto, anche in chiave comparata, G. SARTORI, *Ingegneria costituzionale comparata*, Bologna, 1994, *passim*; sull'effetto distorsivo di questa incidenza, S. GAMBINO, *Forma di governo, partiti politici e sistemi elettorali: assetti politico-istituzionali e profili problematici della lunga transizione italiana*, in M. SCUDIERO (a cura di), *Stabilità dell'esecutivo e democrazia rappresentativa*, Napoli, 2009, pp. 355 e ss.

⁷⁰ L. ELIA, *Governo (forme di)*, *ad vocem*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XIX, Milano, 1970, 634 e ss.

⁷¹ Da ultimo, diffusamente, S. STAIANO, *La forma di governo nella Costituzione come norma e come processo*, in F. MUSELLA (a cura di), *Il governo in Italia. Profili costituzionali e dinamiche politiche*, Bologna, 2019, pp. 45 e ss.; nonché, ID., *La rappresentanza*, in *Rivista Aic*, n. 3/2017, p. 14, in cui si legge che «I partiti, dunque, soggetti “formanti” delle relazioni fondamentali tra organi costituzionali, hanno continuato a dominare la scena della

Il binomio Costituzione/legge elettorale, dunque, potrebbe divenire una triade (Costituzione/legge elettorale/partiti politici). Sullo sfondo, la nozione di forma di governo, concetto normativo che, però, si riempie di significato in ragione di quella realtà costituzionale di cui proprio le leggi elettorali e i partiti sono espressione in continuo divenire.

4. Spunti conclusivi

Il volume analizza altresì i vincoli formali a cui è sottoposta la legislazione elettorale, tra i quali rientrano, a loro volta, limitazioni contenutistiche e norme procedurali *ad hoc*⁷². Con riferimento specifico a queste ultime, l'analisi comparata mostra come non siano così frequenti i casi in cui il testo costituzionale configuri una «*specialità procedurale della legge elettorale*»⁷³. La Costituzione italiana, come noto, prevede, *ex* articolo 72, quarto comma, una riserva di assemblea per i “disegni di legge in materia costituzionale ed elettorale”, la cui *ratio* consiste nell'assicurare che l'esame della legge elettorale avvenga con la garanzia della massima pubblicità e di una estesa partecipazione delle forze politiche rappresentate in Parlamento.

Il particolare *status* della legge elettorale nel sistema italiano, tuttavia, pare derivare anche dal sistema di controlli disegnato in Costituzione⁷⁴. In tale quadro, dunque, l'attenzione dell'autore è rivolta sia alle caratteristiche procedimentali del referendum abrogativo e della sua ammissibilità, sia al controllo di legittimità in materia elettorale. Dalle pronunce adottate nell'esercizio di queste due forme di sindacato costituzionale si deduce il carattere costituzionalmente obbligatorio della legge elettorale⁷⁵, la necessaria immediata applicatività della normativa che residua dal voto

rappresentanza, modulando e ridisegnando la linea di equilibrio tra “trascendenza-identità” e “immanenza-responsività”, con ciò apprestando una gamma di risposte ai problemi di legittimazione in cui sono incorsi e sono destinati a incorrere nella parabola repubblicana».

⁷² Pp. 90 e ss.

⁷³ P. 103, anche laddove l'autore richiama l'approfondita analisi di A. GRATTERI, *In Europa votano così: Costituzioni e sistemi elettorali*, in Forum di quaderni costituzionali, 26 settembre 2012.

⁷⁴ Sul punto, diffusamente, A. VUOLO, *La legge elettorale. Decisione politica, controlli, produzione giurisprudenziale*, Napoli, 2017, pp. 79 e ss., che pur ne evidenzia l'inadeguatezza, «nonostante la loro – decisiva – influenza ai fini del funzionamento della forma di governo e della preservazione della stessa forma di Stato». Sotto l'aspetto sostanziale, la Corte ha costruito in via esegetica «una cornice di principi vincolanti per il legislatore ordinario soprattutto facendo leva sui parametri-valvola del sistema, quali la ragionevolezza, la proporzionalità e l'eguaglianza».

⁷⁵ Si parla di «leggi costituzionalmente necessarie» in Corte costituzionale, sent. n. 16 del 2008, punto 4 del considerato in diritto, in cui si legge che le richieste referendarie in materia elettorale «non possono avere ad oggetto

popolare o dagli interventi della Corte, la portata necessariamente parziale di suddetti interventi. Tutto ciò al fine di evitare la paralisi dell'organo costituzionale Parlamento.

Sul punto, sia consentito aggiungere due considerazioni, riguardanti, rispettivamente, l'istituto referendario e il sindacato di legittimità⁷⁶.

In merito al primo, con la recente decisione n. 10 del 2020, successiva alla pubblicazione del volume recensito, la Corte ha dichiarato inammissibile il referendum proposto da otto Regioni per l'abrogazione parziale della legge per le elezioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, con l'obiettivo di far residuare un sistema basato su collegi uninominali⁷⁷. In ragione di tale obiettivo (e in considerazione delle peculiarità dell'utilizzo dell'istituto referendario in materia elettorale), la proposta abrogativa interessava anche la legge n. 51 del 2019⁷⁸ e, in particolare, il suo articolo 3, contenente una delega al Governo per la determinazione dei collegi uninominali e plurinominali. Scopo dei promotori, infatti, era quello di far sì che questa delega potesse essere utilizzata (anche) al fine di ridisegnare i nuovi collegi uninominali, così da garantire l'immediata auto-applicatività della normativa di risulta.

La decisione ha costituito l'occasione per far sì che la Corte si pronunciasse nuovamente su alcune delle questioni più discusse della propria giurisprudenza in materia. Ebbene, essa non

una legge elettorale nella sua interezza, ma devono necessariamente riguardare parti di essa, la cui ablazione lasci in vigore una normativa complessivamente idonea a garantire il rinnovo, in ogni momento, dell'organo costituzionale elettivo». In Corte costituzionale, sent. n. 1 del 2014, punto 6 del considerato in diritto, viene affermato che «la normativa che resta in vigore per effetto della dichiarata illegittimità costituzionale delle disposizioni oggetto delle questioni sollevate dalla Corte di cassazione è «complessivamente idonea a garantire il rinnovo, in ogni momento, dell'organo costituzionale elettivo», così come richiesto dalla costante giurisprudenza di questa Corte».

⁷⁶ Il giudizio di ammissibilità del referendum è strutturalmente autonomo rispetto al sindacato di costituzionalità della legge oggetto di referendum ovvero della conseguente normativa di risulta. In tal senso, cfr. Corte costituzionale, sentt. nn. 251 del 1975, 16 del 1978, 24 del 1981, 26 del 1987 e 25 del 2004. Con specifico riferimento alla materia elettorale, si v. Corte costituzionale, sentt. nn. 15 e 16 del 2008, in cui si ricorda che «Questa Corte ha escluso – ancora in tempi recenti ed in conformità ad una costante giurisprudenza – che in sede di controllo di ammissibilità dei referendum possano venire in rilievo profili di incostituzionalità sia della legge oggetto di referendum sia della normativa di risulta» (sent. n. 15 del 2008, punto 6 del considerato in diritto), e 13 del 2012, con specifico riferimento alla mancanza del nesso di pregiudizialità tra la questione principale – ossia l'ammissibilità del quesito referendario – e la questione di legittimità della legge elettorale oggetto del quesito. Sui profili di possibile connessione tra giudizio di ammissibilità del referendum e controllo di costituzionalità, che pur esulano dal presente contributo, si v., diffusamente, A. PERTICI, *Il Giudice delle leggi e il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, Torino, 2010, p. 232; F. MARONE, *Sindacato della Corte costituzionale in materia elettorale e coerenza processuale: la strada non coltivata dell'autorimessione*, in *Rivista Aic*, n. 1/2018, pp. 12 e ss.

⁷⁷ Sulla richiesta referendaria e i suoi possibili risvolti, già L. TRUCCO, *La richiesta referendaria regionale in materia elettorale (vista dalla Liguria)*, in *Consulta OnLine*, n. 3/2019. Sul contesto politico in cui l'iniziativa è nata, si v. N. LUPO, *L'ammissibilità dei referendum abrogativi in materia elettorale, nella strettoia tra (necessaria) auto-applicatività e (moderata) manipolatività*, cit., p. 218.

⁷⁸ Rubricata «Disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari».

dichiara l'inammissibilità della richiesta referendaria per la disomogeneità del quesito, né per la mancanza di auto-applicatività della normativa di risulta, ma per il «carattere eccessivamente manipolativo dell'intervento sulla norma di delega»⁷⁹. La Corte precisa, infatti, che «tutti i “caratteri somatici” della legge di delegazione ... si presenterebbero completamente modificati nella delega di risulta»⁸⁰.

Il controllo di ammissibilità sul referendum abrogativo in materia elettorale, così come declinato in via pretoria dalla stessa Corte, conferma la sua natura di strumento attraverso il quale far valere il particolare *status* della legge elettorale (così come di tutte le altre leggi costituzionalmente necessarie)⁸¹, nella direzione di preservarne la stabilità, soprattutto quando non sia il legislatore a intervenire nelle sedi e nei modi normativamente richiesti⁸².

D'altronde, è proprio il particolare *status* della legge elettorale nel sistema delle fonti (o, meglio, la sua «peculiarità» e il suo «rilievo costituzionale»⁸³) e l'esigenza che non permanga una zona franca dal controllo di costituzionalità riguardante la materia elettorale a costituire una delle ragioni fondanti la controversa ammissibilità della questione sollevata in via incidentale riguardante la legge n. 270 del 2005, ammissibilità che ha aperto un varco (potenzialmente illimitato) allo scrutinio di legittimità della legge elettorale a partire da una azione di accertamento circa la lesione del diritto di voto⁸⁴. E, da qui, la seconda considerazione. L'autore, per condivisibili ragioni di

⁷⁹ Corte costituzionale, sent. 10 del 2020, punto 7 del considerato in diritto.

⁸⁰ *Ibidem*. La Corte precisa, infatti, che «L'intervento richiesto sull'art. 3 della legge n. 51 del 2019 è dunque solo apparentemente abrogativo e si traduce con tutta evidenza in una manipolazione della disposizione di delega diretta a dare vita a una “nuova” norma di delega, diversa, nei suoi tratti caratterizzanti, da quella originaria». Sul carattere «convincente» dell'argomentazione della Corte, si v. N. LUPO, *L'ammissibilità dei referendum abrogativi in materia elettorale*, cit., p. 219.

⁸¹ Sono leggi costituzionalmente necessarie quelle leggi «la cui esistenza e vigenza è indispensabile per assicurare il funzionamento e la continuità degli organi costituzionali della Repubblica». Così in Corte costituzionale, sent. n. 15 del 2008, punto 4 del considerato in diritto. Sulla categoria, declinata con specifico riguardo alla materia elettorale, cfr. già Corte costituzionale, sentt. nn. 47/1991, 5/1995 e 26/1997.

⁸² Nella pronuncia *de qua*, il giudizio di ammissibilità rivela interessanti profili di collegamento con il controllo di legittimità, laddove viene in rilievo l'attività di delegazione legislativa e il parametro di cui all'articolo 76. Sul punto, cfr. v. S. CAFIERO, *Il referendum elettorale tra auto-applicatività della normativa di risulta e “eccessiva manipolatività del quesito”*, cit., e i riferimenti bibliografici ivi contenuti. In maniera critica sul punto, già M. LUCIANI, *Il nuovo referendum elettorale fra sindacato di ammissibilità e controllo di costituzionalità*, in R. BIN (a cura di), *Elettori legislatori?, Il problema dell'ammissibilità del quesito referendario elettorale*, Torino, 1999, pp. 130 e ss.

⁸³ Così in Corte costituzionale, sent. n. 1 del 2014, punto 2 del considerato in diritto.

⁸⁴ Sul tema, cfr., *ex aliis*, G. D'AMICO, *Azione di accertamento e accesso al giudizio di legittimità costituzionale*, Napoli, 2018.

economia dello scritto e di utilizzo del metodo comparato nella disamina effettuata⁸⁵, chiarisce che il controllo di costituzionalità delle leggi elettorali può essere scomposto in vari problemi⁸⁶. Tra questi, particolare interesse desta il profilo delle vie di accesso all'organo di giustizia costituzionale e quello del rapporto tra circuito della decisione politica e circuito delle garanzie nell'ambito dello Stato costituzionale. Quest'ultimo profilo, come rilevato nel volume, si presta indubbiamente ad essere letto in chiave comparatistica e l'analisi trasversale e puntuale di tutti i nodi problematici derivanti dall'esame di una legge elettorale e delle sue caratteristiche, sia positivo sia attraverso la lente della giurisprudenza costituzionale, arricchisce in modo considerevole e, soprattutto, originale la trattazione scientifica sul tema.

Eppure, almeno con specifico riferimento al caso italiano, è proprio dalla connessione tra sindacato di costituzionalità, disciplina processuale delle vie di accesso alla Corte e legge elettorale che derivano rilevanti conseguenze di ordine sistematico relative allo stesso posizionamento della Corte nel «quadro» dei poteri costituzionali⁸⁷, anche in relazione al circuito della decisione politica. La gestione processuale del controllo di legittimità sulla legge elettorale, legge «politica» per eccellenza, costituisce un banco di prova importante per comprendere come si declini il complesso rapporto tra *gubernaculum* e *iurisdictio*⁸⁸, soprattutto nel caso in cui la Corte costituzionale decida

⁸⁵ E ciò pur nella assoluta consapevolezza che «il problema della stabilità della legge elettorale c.d. politica si è posto nuovamente con la “svolta” rappresentata dalla sentenza n. 1/2014», pp. 212-213. In particolare, nella prospettiva dell'autore, l'utilizzo della categoria delle leggi costituzionalmente necessarie nell'ambito di un giudizio di costituzionalità presenta due inconvenienti: 1) sollecita la creatività della Corte; 2) crea un'altra zona franca, «quella delle leggi costituzionali necessarie non eliminabili attraverso una incostituzionalità non manipolativa». Su questo ultimo punto, cfr. R. ROMBOLI (a cura di), *Le oscillazioni della Corte costituzionale tra l'anima “politica” e quella giurisdizionale*, cit., p. 17.

⁸⁶ Pp. 136-137.

⁸⁷ Per riprendere la nota formula di L. ELIA, *La Corte nel quadro dei poteri costituzionali*, in P. BARILE, E. CHELI e S. GRASSI (a cura di), *Corte costituzionale e sviluppo della forma di governo in Italia*, Bologna, 1982, p. 524.

⁸⁸ Sul tema, in senso critico, già S. STAIANO, *In tema di teoria e ideologia del giudice legislatore*, in www.federalismi.it, n. 17/2018; nonché, diffusamente, A. MORRONE, *Suprematismo giudiziario. Su sconfinamenti e legittimazione politica della Corte costituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/2019, spec. p. 251, nt. 1, laddove per «suprematismo giudiziario» della Corte intende «un'attività giurisdizionale lontana dalle forme giuridiche, non oggettiva o non dichiarativa, essenzialmente diretta a creare «realtà» o «forme» nuove rispetto a quelle dell'ordinamento vigente. Una realtà non oggettiva che, però, si pretende di rendere tale attraverso diversi strumenti e, in ultimo, mediante la costruzione di un consenso presso l'opinione pubblica, come fonte di legittimazione politica», anche con specifico riferimento alle forme processuali; e il dibattito che ne è scaturito: E. CHELI, *Corte costituzionale e potere politico. Riflessioni in margine ad un recente scritto di Andrea Morrone*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4/2019, p. 780, che, tuttavia, parla di «“adattamenti” del modello iniziale resi necessari della sua incompletezza... e favoriti dalla sua elasticità»; criticamente, anche R. BIN, *Sul ruolo della Corte costituzionale. Riflessioni in margine ad un recente scritto di Andrea Morrone*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4/2019, p. 761, che evidenzia che «se davvero vi sono zone che la legge pone al riparo dal giudizio della Corte, questa non dovrebbe abbandonare le forme processuali per giudicare la singola questione, ma meglio sarebbe che, sollevata la questione davanti a se stessa, colpisse la stessa legge

di “forzare” le categorie processuali⁸⁹, per non consentire che nel sistema residui una «zona franca»⁹⁰, che pur, nella prospettiva del Costituente, aveva forse una specifica ragion d’essere.

Per concludere, e tornando al volume, si ritiene convincente e apprezzabile la scelta di dedicare l’ultima parte dell’analisi alla dimensione sovranazionale, riprendendo la nozione proteiforme di «spazio giudico europeo» che in dottrina si deve a Bogdandy⁹¹. Sono due gli aspetti su cui si concentra l’indagine: 1) l’emersione di principi sovranazionali in materia elettorale nel sistema CEDU, sia nel dato positivo sia nella giurisprudenza di riferimento⁹²; 2) la difficoltà di codificazione di principi comuni a tutti gli Stati membri dell’Unione europea per le elezioni del Parlamento europeo⁹³. In questo quadro, l’emersione di un diritto soggettivo a libere elezioni azionabile dinanzi alla Corte europea dei diritti dell’uomo si affianca alla «complessità»⁹⁴ delle questioni elettorali riguardanti le elezioni europee⁹⁵. Dunque, coesistono fattori di convergenza tra gli ordinamenti costituzionali convolti e fattori di destabilizzazione di assetti ormai consolidati. Questo approccio critico si rivela di particolare utilità per affrontare tutte le questioni che

«nella parte in cui» esclude o impedisce il sindacato di costituzionalità». Da ultimo, cfr. A. M. NICO, *L’accesso e l’incidentalità*, in *La Rivista del Gruppo di Pisa*, n. 1/2020.

⁸⁹ Su incidentalità e accesso in materia elettorale, solo tra le opere monografiche, cfr., *ex aliis*, A. RAUTI, *I sistemi elettorali dopo la sentenza n. 1 del 2014. Problemi e prospettive*, Napoli, 2014; G. REPETTO, *Il canone dell’incidentalità costituzionale. Trasformazioni e continuità nel giudizio sulle leggi*, Napoli, 2017, pp. 25 e ss.; S. LIETO, *Giudizio costituzionale incidentale. Adattamenti, contaminazioni, trasformazioni*, Napoli, 2018, pp. 103 e ss.,

⁹⁰ Sul punto, da ultimo, si v. S. STAIANO, *Vecchi e nuovi strumenti di dominio sull’accesso ai giudizi costituzionali*, in *www.federalismi.it*, n. 13/2019, p. 7, laddove precisa che «Nei rapporti tra Corte e Parlamento, invero, può davvero parlarsi di “zone franche”, se per “zona franca” non si intende – come non deve intendersi – un campo escluso dalla giurisdizione costituzionale in ragione del modello di accesso disegnato dalle leggi costituzionali e ordinarie che a tale disegno hanno dato attuazione: in tali casi, non si tratta di esclusione impropria del potere della Corte, ma di legittima limitazione di quel potere». Per una disamina della categoria, si v. P. ZICCHITTU, *Le “zone franche” del potere legislativo*, Torino, 2017, *passim*.

⁹¹ A. VON BOGDANDY, *The Idea of European Public Law Today*, in ID., P. M. HUBER, S. CASSESE (a cura di), *The Administrative State*, Oxford, 2017, p. 18, ora in volume recensito, nt. 1, p. 219.

⁹² Pp. 220-228.

⁹³ Pp. 228-254.

⁹⁴ Pp. 255 e ss. Per l’autore, la «complessità» deriva: 1) dal carattere composito delle discipline attualmente in vigore; 2) dai parametri costituzionali di riferimento; 3) dalla necessità o meno di chiamare in causa aspetti della forma di governo dell’Unione.

⁹⁵ In relazione alle elezioni europee del 2019, cfr. B. CARAVITA (a cura di), *Le elezioni del Parlamento europeo del 2019*, Torino, 2019. A tal proposito, si aggiunga, che, guardando al caso italiano, il controllo di legittimità relativo alla legge elettorale per il Parlamento europeo manifesta significativi profili di interesse, sia con riguardo agli aspetti processuali del giudizio costituzionale, sia con riguardo alle connessioni tra legge elettorale e forma di governo dell’Unione europea. Sul punto, rispettivamente, S. LIETO, P. PASQUINO, *Porte che si aprono e che si chiudono. La sentenza n. 110 del 2015*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 25 giugno 2015; G. TARLI BARBIERI, *Il sistema elettorale per l’elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all’Italia: problemi e prospettive dopo la sent. n. 239/2018 della Corte costituzionale*, in *Consulta OnLine*, n. 1/2019, e L. DI STEFANO, *La soglia di sbarramento della legge elettorale italiana per il Parlamento europeo all’esame della Corte costituzionale (nota a Corte cost., sent. n. 239/2018)*, in *Rivista Aic*, n. 3/2019, par. 3.3.

intrecciano gli Stati-nazione, l'Europa, l'integrazione europea⁹⁶. E, nello scenario prospettato, la materia elettorale, in ragione del suo carattere sostanzialmente "costituzionale", riveste il ruolo di cartina al tornasole di un processo ancora in corso di consolidamento.

⁹⁶ Sul punto, cfr., da ultimo, G. FERRAIUOLO, *Notazioni su rappresentanza politica, dinamiche sovrastatali e nazionalismi*, in *Diritti comparati*, 5 giugno 2020; nonché, B. CARAVITA, M. CONDINANZI, A. MORRONE E A. POGGI, *Dove va l'Europa? Percorsi e prospettive del federalizing process europeo*, in www.federalismi.it, n. 7/2019.