



Carte costituzionali e legislazioni elettorali: le ragioni di un inesauribile rapporto. Riflessioni sparse, in chiave comparata, a partire da alcuni recenti studi sul tema*

di Chiara Spiniello**

SOMMARIO: 1. Sulla rilevanza delle leggi elettorali: perché ha (ancora e sempre) senso discuterne. – 2. La Costituzione e le leggi elettorali. Quello che ci aspetteremmo di leggere e quel che, invece, ritroviamo nei Testi costituzionali in materia di formule elettorali. – 2.1. Italia, Germania e Francia: un silenzio *consapevole*. – 2.2. La costituzionalizzazione del sistema elettorale: l'esempio spagnolo. – 3. Oltre la formula elettorale: l'influenza delle disposizioni costituzionali sulle scelte del legislatore elettorale. – 3.1. Limiti formali e limiti materiali. – 3.2. Limiti c.d. «esterni». – 4. Le Corti costituzionali, *giudici politici*. – 5. Considerazioni conclusive.

1. Sulla rilevanza delle leggi elettorali: perché ha (ancora e sempre) senso discuterne

Era il 1895 quando Attilio Brunialti scrisse che «la legge elettorale [è] la base fondamentale di tutte le istituzioni del governo rappresentativo, [con] importanza non minore delle norme fondamentali dello Stato medesimo»¹.

A un (po' meno di un) secolo di distanza, nel 1951, Luigi Sturzo gli fece eco nel sostenere che «dopo la Costituzione, la più importante nell'ordine istituzionale è la legge elettorale. Con questa si dà vita, validità e moto agli organi rappresentativi di un paese, quali ne siano le forme e l'estensione che li configurano»².

Oggi, agli albori del secondo ventennio degli anni duemila, Alfonso Vuolo ci ricorda come la formula elettorale assuma «un suo peso specifico [...] nell'ordinamento considerato nel suo complesso: la scelta del metodo proporzionale piuttosto che maggioritario ha innegabili conseguenze sulla logica di competizioni dei partiti, sul funzionamento della forma di governo e

* Contributo sottoposto a *peer review*.

** Dottoranda di Ricerca in Diritto pubblico, comparato e internazionale, *curriculum* Teoria dello Stato e Istituzioni politiche comparate, «Sapienza» Università di Roma.

¹ Lo ricorda F. LANCHESTER, *Sistemi elettorali e forma di governo*, Bologna, Il Mulino, 1981, p. 7. Si veda, quindi, A. BRUNIALTI, voce *Elezioni*, in *Il digesto italiano*, vol X, 1895/1898, p. 228.

² Così L. STURZO, *Leggi elettorali e istituzioni democratiche*, in *Civitas*, 2/1951, pp. 3-18.

dei meccanismi legislativi, sul rapporto fiduciario, sul sistema delle garanzie costituzionali. In definitiva, sull'assetto democratico e, con esso, sulla tutela dei diritti fondamentali»³.

È certamente vero che la centralità riconosciuta ai sistemi elettorali⁴ negli ordinamenti politico-costituzionali moderni e contemporanei sia venuta in evidenza nel corso del tempo proprio in relazione alle peculiarità degli avvenimenti verificatisi in un dato periodo storico. Così se Brunialti, alla fine dell'ottocento, correlava l'importanza del momento elettorale all'espansione del suffragio e all'affermazione del processo di democratizzazione; Sturzo – le cui riflessioni si sono sviluppate in un arco temporale ampio al punto da attraversare la crisi dello stato parlamentare europeo postuma al primo conflitto mondiale, l'avvento dei regimi totalitari e la ricostruzione dello stato democratico successivamente alla seconda guerra mondiale – individuava nelle modalità di scelta dei rappresentanti politici la chiave di volta del sistema istituzionale (e della sua configurazione); Vuolo, in questo nostro tempo caratterizzato dalla moltiplicazione delle richieste di coinvolgimento popolare nella gestione della *res publica*, chiarisce che la democrazia rappresentativa, di cui l'elezione politica è cardine, costituisce *la sola forma di democrazia possibile*, anche dinnanzi agli sviluppi delle nuove tecnologie.

Tuttavia, sebbene si riconosca l'opportunità di una adeguata contestualizzazione del pensiero espresso dai citati Autori, non si può mancare di sottolineare l'evidenza di come il tema *elettorale*, incardinandosi in un dibattito protrattosi senza soluzione di continuità per (almeno) tre secoli, seguiti ad essere di stringente attualità.

Da ultimo, infatti, l'emanazione della legge 27 maggio 2019, n. 51 recante «Disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari» – novella, lo si intuisce facilmente dal titolo, convalidata contestualmente al procedimento di approvazione della revisione costituzionale in materia di riduzione del numero dei parlamentari, formalizzatasi con l'entrata in vigore della legge costituzionale 19 ottobre 2020, n.1⁵, e finalizzata

³ Cfr. A. VUOLO, *La legge elettorale. Decisione politica, controlli, produzione giurisprudenziale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2017, pp. 15-16.

⁴ Non è superfluo ricordare che alla definizione di sistema elettorale in senso stretto – intendendosi con esso la formula elettorale e, dunque, l'operazione algebrica mediante la quale si realizza la trasformazione dei voti in seggi – ne corrisponde una più ampia. In virtù di questa il sistema elettorale, rientrando nel più vasto *genus* della legislazione elettorale, è considerato come l'insieme delle regole concernenti il procedimento elettorale: dalle scelte in ordine alla tipologia di collegio alla determinazione delle cause di incompatibilità e ineleggibilità fino alla definizione della c.d. legislazione elettorale di contorno, nella quale rientrano, ad esempio, le norme sul finanziamento elettorale, sull'utilizzo dei media e dei sondaggi d'opinione.

⁵ A seguito della conclusione positiva dell'esame parlamentare, avutasi con l'approvazione a maggioranza dei 2/3 dei membri della Camera dei deputati in seconda lettura il 7-8 ottobre 2019 (solo assoluta è stata, invece, la maggioranza dei senatori espressasi favorevolmente alla riforma in sede di seconda votazione, l'11 luglio 2019), e dell'assenso manifestato dal corpo elettorale nell'ambito del *referendum* costituzionale del 20 e 21 settembre 2020, la legge costituzionale 19 ottobre 2020, n. 1 ha introdotto una riduzione nel numero dei membri del Parlamento del 36,5%, diminuendo la cifra dei deputati da 630 a 400 e quella dei senatori da 315 a 200. La ricostruzione dell'*iter* procedurale di approvazione parlamentare del d.d.l. e dello svolgimento della consultazione referendaria, nonché le ragioni ispiratrici del progetto e la comparazione dello stesso con un'analoga proposta recentemente avanzata nell'ordinamento francese hanno costituito oggetto del lavoro di dottorato dal titolo *La composizione dei Parlamenti e la definizione dei sistemi elettorali in Italia e in Francia: tra proposte di riduzione del numero dei parlamentari e tentativi di riscrittura della legge elettorale. Uno studio comparato* (attualmente sottoposto al vaglio dei valutatori esterni) dell'Autrice di questo scritto.

ad adeguare i contenuti della vigente legge elettorale 3 novembre 2017, n. 165 al mutato disposto costituzionale, scongiurando così l'ipotesi di una *vacatio legis*⁶ – ha riaperto il confronto politico-parlamentare sulla necessità di un ripensamento della legge elettorale per la designazione dei membri del Parlamento.

È questo, in realtà, un dibattito mai veramente sopito nell'ordinamento italiano, il quale – rimandando ad una definizione che ben lo rappresenta – pare essere contrassegnato da una sorta di «ipercinetismo compulsivo in materia elettorale»⁷, che ha prodotto sette riforme elettorali dall'entrata in vigore della Carta costituzionale repubblicana⁸, senza mai giungere allo (auspicabile⁹) consolidamento di una data formula.

Ed è proprio una riflessione sulla *stabilità* e sul *radicamento* della legislazione elettorale ad inaugurare il volume «Costituzione e legge elettorale. Un percorso comparatistico nello Stato costituzionale europeo». Ivi, Giacomo Delledonne, estendendo l'oggetto d'indagine dalla prospettiva nazionale a quella europea, effettua un'analisi comparata – precipuamente rivolta agli ordinamenti tedesco, francese e spagnolo che hanno in comune col sistema italiano una serie di tratti distintivi quali «la presenza di una costituzione scritta, [il] graduale sviluppo del controllo di costituzionalità delle leggi e [il] fatto che sono tutte democrazie stabilizzate con una significativa consistenza demografica»¹⁰ – volta a chiarificare il rapporto esistente tra vincoli costituzionali (altresì derivanti dalle disposizioni discendenti dall'ordinamento europeo) e scelte del legislatore

Dei numerosi contributi proposti dalla dottrina sul tema si segnalano, in particolare, E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, (a cura di), Pisa, Pisa University Press, 2020; F. CLEMENTI, *Sulla proposta costituzionale di riduzione del numero dei parlamentari: non sempre «less is more»*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2/2019; P. CARROZZA, *È solo una questione di numeri? Le proposte di riforma agli articoli 56 e 57 Cost. per la riduzione dei parlamentari*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, Fascicolo speciale, maggio 2019.

⁶ A tal proposito la Corte costituzionale ha affermato, originariamente con la sentenza 17 gennaio-2 febbraio 1991, n. 47 relativa al *referendum* abrogativo in materia elettorale, che «l'abrogazione dell'insieme delle norme elettorali sarebbe causa inevitabile della sottrazione all'organo elettivo della base necessaria per salvaguardarne la costante operatività ed evitare di esporlo alla eventualità, anche soltanto teorica, di paralisi di funzionamento». Muovendo da questa constatazione il Giudice delle leggi più di recente, ancora una volta in occasione di un giudizio di ammissibilità di una richiesta referendaria, ha ribadito che l'eventuale abrogazione parziale delle c.d. «leggi costituzionalmente necessarie» – quelle, cioè, che si dimostrano essere fondamentali per la tenuta dell'assetto costituzionale e nell'ambito delle quali vanno fatte rientrare le leggi elettorali di organi costituzionali o di rango costituzionale – deve garantire la «indefettibilità della dotazione di norme elettorali» in modo da conseguire, all'esito delle consultazioni, una normativa di risulta che assicuri la costante operatività dell'organo. Cfr. Punto 7, *Considerato in diritto*, sentenza n. 10 del 2020.

Sul tema dell'ammissibilità dei *referendum* abrogativi in materia elettorale si segnala, da ultimo, il già citato scritto di A. VUOLO, *La legge...op. cit.*, pp. 75-122.

⁷ Così F. LANCHESTER, *L'ipercinetismo pericoloso e inconcludente*, in *Rassegna parlamentare*, 3/2017, pp. 721-725.

⁸ In particolare: una formula proporzionale sostanzialmente pura (1946-1993), tentata poi di scardinare mediante l'introduzione di un premio di maggioranza per la Camera dei deputati (1953); un sistema a prevalenza maggioritario (1993-2005); una legge elettorale proporzionale con premio di maggioranza (2005-2015); un nuovo proporzionale con premio di maggioranza ma per la sola Camera dei deputati mai applicata (2016-2017); un impianto c.d. «misto» a prevalenza proporzionale (2017), poi «neutralizzato» (2020).

⁹ Sul punto N. LUPO, *Verso un'auspicabile stabilizzazione della legislazione elettorale italiana. Alcuni spunti sulla legge n. 165 del 2017 in rapporto alla Costituzione*, in *Federalismi.it*, 22/2017.

¹⁰ Cfr. G. DELLEDONNE, *Costituzione e legge elettorale. Un percorso comparatistico nello Stato costituzionale europeo*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2019, p. 26.

in materia elettorale; con riguardo, altresì, al peso che sulle suddette decisioni esercita il giudizio dei garanti della Costituzione per eccellenza, gli organi di giustizia costituzionale.

Seguendo il percorso argomentativo tracciato dall'Autore e facendo altresì riferimento ad alcuni altri recenti studi sul tema¹¹, il presente contributo – senza pretesa di esaustività alcuna, tanto vasta e così complessa è la materia in esame – si propone di fornire più che risposte certe dei nuovi interrogativi sulla *questione elettorale*, fondamento del «patto tra società civile e Stato»¹².

2. La Costituzione e le leggi elettorali. Quello che ci aspetteremmo di leggere e quel che, invece, ritroviamo nei Testi costituzionali in materia di formule elettorali

La posizione centrale occupata dai sistemi elettorali negli ordinamenti costituzionali di cui si è sinteticamente detto¹³, indurrebbe a ritenere che essi conoscano una specifica codificazione all'interno delle Carte costituzionali.

In realtà, come dimostra in primo luogo la stessa Costituzione italiana, non è sempre detto sia così, limitandosi talvolta i Testi fondamentali a prevedere delle generiche disposizioni di principio, a cui il legislatore è chiamato a dare attuazione nell'elaborazione della legge elettorale.

Sebbene, infatti, il tema della costituzionalizzazione del sistema elettorale si sia posto pressappoco ovunque in Europa, con la transizione verso i regimi democratici nel secondo dopoguerra, nei lavori delle Assemblee costituenti incaricate di redigere la suprema Legge del Paese – e da parte di alcune di esse sia stato effettivamente accolto¹⁴ –, nell'opinione prevalente della dottrina si scorge una certa perplessità sulla scelta di inserire in Costituzione riferimenti a favore di una determinata formula elettorale. Generalmente si ritiene che la suddetta operazione, da un lato, metterebbe probabilmente al riparo una legislazione così «sensibile», qual è quella elettorale, dalla volontà di maggioranze parlamentari contingenti; ma, dall'altro, rischierebbe di irrigidire eccessivamente la disciplina stessa, finendo col far «perdere di vista il carattere di per sé imperfetto di qualsiasi sistema elettorale»¹⁵.

Se sia stata effettivamente questa la ragione che ha motivato la preferenza del costituente italiano, tedesco e francese verso la non costituzionalizzazione di una particolare formula elettorale, è quanto si proverà a comprendere nell'analisi a venire.

¹¹ In particolare, accanto al volume di A. VUOLO, *La legge...op. cit.*, si intende riflettere altresì sulle suggestioni proposte da A. RACCA, *I sistemi elettorali sotto la lente costituzionale*, Milano, Ledizioni, 2018.

¹² Così S. CASSESE, *Le lezioni da imparare sulle riforme elettorali*, Corriere della Sera, 6 febbraio 2020.

¹³ Per uno studio approfondito sull'intarsio tra sistemi elettorali, forma di Stato e forma di Governo si vedano, a titolo esemplificativo, F. LANCHESTER, *Sistemi elettorali e forma di governo*, Bologna, Il Mulino, 1981; M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali III, Giuffrè, Milano, 2010, pp. 538-596; ma anche E. DE MARCO, *Sistemi elettorali e forma di Governo*, in *Studi in onore di Vincenzo Atripaldi*, vol. 1, Napoli, Jovene, 2010, pp. 453-465; F. SGRÒ, *Legge elettorale, partiti politici, forma di Governo: variabili e costanti del sistema costituzionale italiano*, Padova, Cedam, 2014.

¹⁴ Giacomo Delledonne ci ricorda che sedici dei ventotto Stati membri dell'Unione europea presentano, nei loro Testi costituzionali, disposizioni relative al carattere proporzionale della legge elettorale per la designazione dei membri dell'Organo legislativo. Cfr. G. DELLEDONNE, *Costituzione e legge elettorale...op. cit.*, p. 41.

¹⁵ *Ibidem*

2.1. Italia, Germania e Francia: un silenzio consapevole

Il fatto che le Costituzioni dell'Italia del 1948, della Germania del 1949 e della Francia del 1958 tacciano sui contenuti della legge elettorale, non vuol dire che esse siano indifferenti al problema, contenendo tutte loro dei riferimenti – variamente stringenti – alla «materia elettorale»¹⁶. Si tratta, dunque, di comprendere i motivi del loro silenzio.

In Italia la questione dell'opportunità di includere nella Carta fondamentale riferimenti al sistema elettorale fu affrontata nell'ambito della seconda Sottocommissione della Commissione per la Costituzione, istituitasi in seno all'Assemblea costituente. Ivi, in un dibattito indubbiamente influenzato dagli eventi pregressi – in primo luogo, gli avvenimenti che avevano portato alla scelta di un sistema elettorale proporzionale per l'istituzione dell'Assemblea stessa e, poi, seppure in maniera relativamente più esigua, il peso del c.d. «spettro di Weimar»¹⁷ –, si fronteggiarono due posizioni principali. Alla proposta di costituzionalizzazione della formula proporzionale avanzata da Costantino Mortati perché ritenuta «un freno allo strapotere delle maggioranze [*in grado di influire*] in senso positivo sulla stabilità governativa»¹⁸, si contrappose – e risultò poi vincente – l'idea di chi, come Tomaso Perassi, sostenne che gli eventi futuri avrebbero potuto comportare un allontanamento dalla suddetta modalità di ripartizione dei seggi. Alla luce di questa riflessione, ci si limitò pertanto ad approvare un ordine del giorno, presentato da Antonio Giolitti, che affermava la centralità della disciplina legislativa ordinaria in materia elettorale e raccomandava l'adozione della rappresentanza proporzionale per la Camera dei deputati; mentre per il Senato –

¹⁶ Nello specifico, la Costituzione italiana contiene un espresso riferimento all'art. 72 Cost. («La procedura normale di esame e di approvazione diretta da parte della Camera è sempre adottata per i disegni di legge in materiale [...] elettorale») e delle disposizioni correlate al tema elettorale agli artt. 51 (parità di accesso alle cariche elettive), 56 (elezione a suffragio universale e diretto dei membri della Camera dei deputati) e 57 (elezione membri del Senato) Cost.; la Legge fondamentale tedesca si limita a sancire all'art. 38 GG. l'elezione dei deputati «a suffragio universale, diretto, libero, uguale e segreto»; la Costituzione all'art. 1 sancisce la parità di accesso tra i sessi alle funzioni elettive, all'art. 24 l'elezione a suffragio universale diretto dei membri dell'Assemblea nazionale e all'art. 34 la fonte legislativa ordinaria per la disciplina della materia elettorale.

¹⁷ La crisi istituzionale della Repubblica di Weimar è stata imputata, per lungo tempo, alla costituzionalizzazione della formula elettorale (art. 22 WRV), ritenuta conseguentemente inadeguata ad assicurare la stabilità governativa e la tenuta dell'assetto costituzionale dell'ordinamento. In realtà, come sottolinea Giacomo DelleDonne, sulla cronica instabilità delle coalizioni governative della Repubblica di Weimar avrebbe pesato, più che il sistema elettorale, la centralità delle forze estremiste e antisistema nel sistema politico della Repubblica di Weimar e, in specie, lo loro «scarsa o nulla abitudine al compromesso e alla ricerca di accordi, tanto più necessaria in vigenza di una legge elettorale proporzionale». Cfr. DELLEDONNE, *Costituzione e legge elettorale...op. cit.*, pp. 44-52. Più in generale sulla complessità e sull'influenza dell'esperienza *weimeriana* P. RIDOLA, *Stato e Costituzione in Germania*, Torino, Giappichelli, 2016; nonché F. LANCHESTER, *Alle origini di Weimar. Il dibattito costituzionalistico tedesco tra il 1900 e il 1918*, Milano, Giuffrè, 1985.

¹⁸ Inoltre, Egli addusse come ulteriori motivazioni il fatto che la proporzionale fosse «un modo di organizzazione dello Stato» e che la sua implementazione potesse coadiuvare «l'esigenza di coordinare le norme per l'elezione della prima e della seconda Camera, così da armonizzare le due rappresentanze». Cfr. C. MORTATI, *Atti dell'Assemblea costituente, seconda Sottocommissione della Commissione per la Costituzione*, seduta del 7 novembre 1946.

Il pensiero di Costantino Mortati sulla rappresentanza proporzionale ha subito una profonda mutazione nel corso del tempo, maturata sul finire della prima fase dell'esperienza repubblicana. Sul punto si vedano almeno A. BARBERA, S. CECCANTI, *La lenta conversione maggioritaria*, in *Quaderni costituzionali*, 1/1995, pp. 67-93.

Per una tematizzazione approfondita della rappresentanza proporzionale si rimanda a G. DELLEDONNE, *Costituzione e legge elettorale...op. cit.*, pp. 107-119.

con l'approvazione dell'ordine del giorno Nitti – fu stabilito lo scrutinio uninominale. Non a caso, con la legge 20 gennaio 1948, n. 6 fu grossomodo riproposta la struttura della legge elettorale applicata in occasione dell'elezione dell'Assemblea costituente: un sistema elettorale proporzionale, basato su circoscrizioni plurinominali, con voto di preferenza (mentre per il Senato, ai sensi della legge 6 febbraio 1948, n. 29, vennero introdotti i collegi uninominali con la previsione di una ripartizione proporzionale dei seggi, qualora nessun candidato avesse raggiunto il *quorum*, particolarmente elevato, del 65% di voti nell'ambito del proprio collegio).

Ciò detto e in conclusione non si può mancare di dar conto della teorizzazione di una dottrina minoritaria, in virtù della quale esisterebbe una costituzionalizzazione *implicita* della rappresentanza proporzionale. Questa sarebbe, infatti, desumibile dal combinato disposto degli artt. 49 Cost. (riconoscimento ai partiti politici della possibilità di concorrere alla determinazione della politica nazionale) e 82 Cost. (criterio della proporzionalità per l'istituzione delle Commissioni di inchiesta in seno a Parlamento) nonché della particolare tutela riconosciuta alle minoranze linguistiche, religiose e politiche dalla Costituzione repubblicana¹⁹.

Tuttavia, il mutamento profondo che si registrò nel sistema politico-istituzionale al principio degli anni Novanta – culminato nell'abbandono di un sistema elettorale proiettivo a favore di uno maggiormente manipolativo – mostrò la valenza puramente storica della summenzionata ricostruzione.

Se la *lezione di Weimar* fu d'insegnamento, seppur indiretto, per il costituente italiano, facilmente si intuisce il peso esercitato dalla stessa sull'elaborazione della Legge fondamentale tedesca del 1949 (*Grundgesetz*). Laddove, infatti, essa manca di indicare la preferenza verso una specifica tipologia di sistema elettorale, molto chiaramente fa emergere ciò che questo non dovrebbe in ogni caso essere.

In un «silenzio eloquente»²⁰, i (non derogabili) contenuti della Legge fondamentale tedesca infatti indirizzarono l'operato del *Parlamentarischer Rat*, il Consiglio parlamentare istituito a Bonn nel 1948 allo scopo di progettare la nuova Costituzione dello Stato, nell'elaborazione della normativa elettorale. Ritenendo opportuno non introdurre alcun riferimento sul tema nel *Grundgesetz* – una mancanza che, come è stato osservato, non dipese *soltanto* dalla memoria dell'ingombrante passato ma altresì dalla volontà di raggiungere più facilmente un accordo sui contenuti del Testo stesso e, dunque, per ragioni di strategia politica, legate a delle logiche tipicamente connesse al raggiungimento di un bilanciamento tra gli interessi delle formazioni politiche coinvolte –, in sede di Commissione principale, il 22 febbraio 1949, si stabilì l'approvazione di una legge elettorale proporzionale dalla durata provvisoria, valida cioè soltanto

¹⁹ Il principale sostenitore di questa tesi è stato Carlo Lavagna. Alla sua visione si è allineato, pur partendo da una prospettiva diversa, Gianni Ferrara. Questo ha, infatti, individuato la *ratio* della costituzionalizzazione *implicita* del sistema proporzionale nell'insieme delle disposizioni contenute negli artt. 3 Cost. (principio di eguaglianza) e 49 Cost. Per un approfondimento delle due teorie si veda C. LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, VI edizione, Torino, Utet, 1985 e G. FERRARA, *Il governo di coalizione*, Milano, Giuffrè, 1973.

²⁰ G. DelleDonne traduce così l'espressione *ein beredtes Schweigen* di Meyer, G. DELLEDONNE, *Costituzione e legge elettorale...op. cit.*, p. 53.

per la prima legislatura²¹. La temporaneità della previsione, correlata alla situazione eccezionale che la Germania occidentale viveva in quegli anni, non impedì un rinnovo della stessa, nell'anno successivo, finché nel 1956 la formula non venne definitivamente stabilizzata nell'identica veste con la quale era stata concepita nel 1949, nonostante i mutamenti intervenuti nel sistema dei partiti politici.

D'altra parte, questo stesso sistema elettorale, passato alla storia sotto il nome di proporzionale c.d. «personalizzato», nel suo impianto di base è rimasto pressappoco immutato fino ai giorni nostri: l'elettore tedesco, dotato della possibilità di esprimere due voti, partecipa alla ripartizione dei seggi del *Bundestag* per metà esprimendo una preferenza per un candidato nell'ambito di collegi uninominali, e per metà scegliendo tra liste concorrenti. Dal momento che la distribuzione dei seggi avviene sulla base del secondo voto, gli effetti del sistema sono integralmente proporzionali. Tale qualificazione, si avrà modo di tornare successivamente sul tema, è stata peraltro a più riprese ribadita, e tutelata, dal giudice costituzionale tedesco.

Una simile continuità nella tenuta (e, dunque, nella resa) della legge elettorale federale tedesca (*Bundeswahlgesetz*) è da rintracciarsi «ancor prima [che nel] voto, [ne] la *paideia* democratica»²².

Altrettanto (o quasi) longeva è la legge elettorale per la designazione dei membri dell'*Assemblée nationale* francese, la quale – nei suoi contenuti essenziali e, dunque, nella previsione di un sistema uninominale maggioritario a due turni – è rimasta la stessa dal 1958 (al netto della «parentesi proporzionale» del 1985 con la quale si svolsero le sole elezioni del 1986, per poi tornare definitivamente al previgente scrutinio uninominale)²³.

D'altronde, Michel Debré, uno dei principali ingegneri costituzionali della Carta della V Repubblica francese era persuaso – e tentò, con scarso successo, di persuadere i colleghi costituenti – della bontà dell'idea di inserire in Costituzione l'obbligo di adozione di leggi elettorali di tipo maggioritario. Pur essendo contrario, infatti, alla costituzionalizzazione di uno specifico sistema elettorale, Egli riteneva fondamentale la puntualizzazione dell'aspetto della tipologia della formula elettorale ai fini della definizione della nuova forma di governo razionalizzata che si stava costruendo.

Di contro, una totale scissione tra le scelte in ordine alla forma di governo e alla materia elettorale – con il confinamento di queste ultime in una prospettiva del tutto secondaria – era propugnata da Charles de Gaulle, teorico e fondatore della *Cinquième République*. La sua opinione, successivamente smentita dalle stesse vicende politiche e istituzionali francesi le quali

²¹ Decisivo, ai fini della scelta verso il mantenimento di una formula elettorale proporzionale, fu l'intervento di Carlo Schmid nella seduta consiliare summenzionata. Considerando che il sistema maggioritario avrebbe rischiato di «portare la malattia che può annidarsi nel corpo di un popolo a esprimersi con un attacco di febbre particolarmente brutale», Schmid sostenne che la legge elettorale «avrebbe dovuto essere strutturata in modo tale da distribuire il rischio che il nostro popolo correrà in occasione delle elezioni fra il numero di soggetti il più ampio possibile», mostrando pertanto una preferenza a favore di un sistema elettorale. *Ibidem*.

²² *Ibidem*, p. 62.

²³ Il tema è stato approfonditamente trattato nella già citata tesi di dottorato *La composizione dei Parlamenti e la definizione dei sistemi elettorali in Italia e in Francia... op. cit.*. Sulle vicende della legislazione elettorale francese si rimanda, inoltre, al recente R. RAMBAUD, *Droit des élections et des référendums politiques*, Issy-les-Moulineaux, Lextenso, 2019, pp. 209-246.

mostreranno come l'intarsio sistema elettorale e forma di governo esista e sia forte²⁴, ai tempi fu maggioritaria e, conseguentemente, nessun riferimento ai sistemi elettorali venne incluso in Costituzione, ove – all'art. 34 Cost. da ultimo novellato dalla riforma costituzionale del 2008 – ci si limitò ad affermare che «la legge stabilisce le norme concernenti [...] il sistema elettorale delle assemblee parlamentari, delle assemblee locali e delle istanze rappresentative dei Francesi stabiliti all'estero nonché le condizioni di esercizio dei mandati elettorali e delle funzioni elettive dei membri delle assemblee deliberanti delle collettività territoriali».

Ad ogni modo, al di là della preferenza espressamente dichiarata da Debré, nelle fasi che accompagnarono la redazione della Carta del 1958 si può notare una sostanziale assenza di dibattito intorno alla scelta di introdurre in Costituzione riferimenti sulla materia elettorale. È questa, probabilmente, la principale differenza tra l'esperienza francese, italiana e tedesca: pur essendo vero che i Testi fondamentali di tutti e tre i Paesi mancano di disciplinare apertamente il sistema elettorale per la designazione dei membri del Parlamento, il dibattito costituente italiano e tedesco sul tema è stato caratterizzato da una vivacità – certamente suscettibile di produrre effetti sulle scelte del legislatore ordinario – che è stata del tutto assente nel dialogo tra i fondatori della V Repubblica francese.

2.2. La costituzionalizzazione del sistema elettorale: l'esempio spagnolo

Laddove tre Carte costituzionali nulla dicono a proposito tema della legge elettorale, ve n'è una quarta che dispone nel testo della Legge fondamentale l'adozione di uno specifico sistema elettorale. Si tratta della Costituzione spagnola del 1978, ai cui artt. 68 e 69 si legge che «l'elezione [dei membri del Congresso dei deputati] si verificherà in ogni circoscrizione attenendosi a criteri di rappresentanza proporzionale» e che «la designazione [dei senatori delle Comunità Autonome deve avvenire] conformemente a quello che stabiliranno gli Statuti, che assicureranno in ogni caso l'adeguata rappresentanza proporzionale»²⁵.

²⁴ Si fa riferimento alle vicende che sul calare degli anni ottanta portarono all'adozione di una formula elettorale proporzionale dalla quale derivò il primo caso di c.d. «coabitazione» istituzionale francese, con una maggioranza parlamentare di colore diverso rispetto a quella del Presidente della Repubblica. O, ancora, agli effetti dell'allineamento tra le elezioni presidenziali e quelle parlamentari, in conseguenza della legge costituzionale n. 2000-964 del 2 ottobre 2000.

²⁵ Organo a composizione «mista», il Senato è eletto in parte direttamente ed in parte attraverso un procedimento di elezione di secondo grado. In particolare, ai sensi del comma 2 articolo 69 della Costituzione ogni Provincia – che, conformemente alla ripartizione territoriale adoperata per l'elezione dei membri del Congresso, rappresenta la circoscrizione elettorale – è tenuta ad eleggere a suffragio universale diretto quattro senatori, indipendentemente dalla variabile demografica di riferimento. Fanno eccezione le Province insulari e le enclavi (c. 3 e 4 art. 69 Cost.) a cui spettano, in base alla loro grandezza, tre seggi (Gran Canaria, Maiorca e Tenerife), due (Ceuta e Melilla) oppure uno (Ibiza, Formentera, Menorca, Fuerteventura, Gomera, Hierro, Lanzarote e La Palma).

Così, ai 188 seggi assegnati alle Province ordinarie si aggiungono i 16 assegnati alle Province insulari e i 4 assegnati alle *enclaves* di Ceuta e Melilla, per un totale di 208 senatori eletti direttamente mediante un sistema maggioritario corretto dalla previsione di un meccanismo di voto a preferenza limitata

Di contro, i seggi legati allo scrutinio indiretto non sono numericamente predeterminati: il comma 5 dell'articolo 69 della Costituzione stabilisce, infatti, che le diciassette Comunità autonome sono titolate ad eleggere un senatore fisso e uno in più per ogni milione di abitanti del rispettivo territorio, importando pertanto una variabilità – correlata ai cambiamenti della popolazione – nella cifra elettorale. Il procedimento per l'elezione della suddetta

Queste formulazioni, seppur definite in un lasso di tempo relativamente breve dalla Commissione per gli affari costituzionali e le libertà pubbliche del Congresso, rappresentano il frutto di un dibattito che – alla stregua di quanto avvenuto nei processi di costituzionalizzazione dell’Italia, della Germania e (molto meno) della Francia – s’aggravò proprio sul tema della costituzionalizzazione del sistema elettorale. Tuttavia, a differenza delle altre esperienze analizzate, la transizione democratica spagnola si inserì nella c.d. «terza ondata» dei processi di democratizzazione, cosicché i precedenti storici in materia non erano costituiti più soltanto dal c.d. «spettro di Weimar», ma altresì da una serie di esempi positivi che non mancarono di essere riportati in sede di esame²⁶.

Tuttavia, più che i riferimenti comparatistici e l’esposizione «classica» dei motivi a favore del sistema proporzionale – che pure vennero esaltati in specie in riferimento alla tutela del pluralismo politico –, la motivazione che maggiormente fece protendere per la scelta di costituzionalizzare la formula proporzionale fu la peculiare situazione spagnola dei tempi. L’interazione tra forze politiche legate al precedente regime franchista e la comparsa in scena di nuove formazioni gradualmente ammesse a partecipare alla competizione politica, convinsero dell’utilità di mantenere – ed elevare al massimo rango tra le fonti del diritto – il sistema elettorale elaborato dalla *Ley de Reforma Política* del 4 gennaio 1977, n. 1 per la designazione dei membri delle *Cortes* costituenti. Una formula proporzionale, utilizzata per eleggere un numero relativamente esiguo di deputati, tra i trecento e i quattrocento (art. 68 Cost.), e caratterizzata dal riconoscimento di una *representación mínima inicial* a ciascuna circoscrizione provinciale. Poiché, infatti, l’obiettivo di introdurre nella Carta costituzionale riferimenti precisi alla modalità di scrutinio rispondeva all’esigenza di limitare la tendenza all’instabilità legislativa e di arginare il fenomeno dei brogli elettorali, si ritenne conseguentemente necessario individuare proprio nella Provincia la circoscrizione elettorale, sulla scorta di quanto la legge 1/1977 aveva fatto.

Questo dato di continuità rispetto al passato, che ha portato a definire la transizione democratica spagnola come una *transición* «guidata», accumuna le vicende della Spagna a quelle di altri Paesi di recente democrazia. In particolare, una certa similarità si nota con l’Ungheria, dove le scelte elettorali formalizzate nella legge elettorale provvisoria del 20 ottobre 1989 hanno rappresentato una componente essenziale del processo di democratizzazione del Paese²⁷.

Il rilievo della presenza (o dell’assenza) di indicazioni volte all’adozione di un determinato sistema elettorale nelle Legge fondamentale non esaurisce di certo le riflessioni sul tema dei rapporti tra Costituzione e leggi elettorali. Sulla configurazione di questa (si può a questo punto affermare) ineludibile relazione pesano, infatti e più in generale, le disposizioni formali e di

quota di senatori è lasciato alla libera determinazione delle Comunità, fatto salvo il rispetto del principio costituzionale dell’equa rappresentanza proporzionale di cui si è detto.

²⁶ In particolare, come ricorda Giacomo Delledonne, il deputato socialista catalano Eduardo Martín Toval prese le mosse dall’analisi delle costituzioni di «muchas Monarquías parlamentarias». Sul punto G. DELLEDONNE, *Costituzione e legge elettorale...op. cit.*, p. 85.

²⁷ Sull’effettività democratica dell’Ungheria ci sarebbe da riflettere a lungo. Lo stesso Primo Ministro ungherese, Viktor Orbán, d’altronde, ha definito il Paese una «democrazia illiberale». Sul punto si rimanda a G. DELLEDONNE, *Costituzione e legge elettorale...op. cit.*, pp. 98-102.

principio su cui si fonda l'ordinamento – e che, pertanto, all'interno dello stesso conoscono una peculiare tutela – nazionale e sovranazionale.

3. Oltre la formula elettorale: l'influenza delle disposizioni costituzionali sulle scelte del legislatore elettorale

Anche se le Costituzioni non pretendono espressamente a favore dell'attuazione di una certa formula elettorale, innegabilmente esistono in esse delle disposizioni che gravano, condizionandole, sulle decisioni del legislatore elettorale.

Nell'alveo di siffatte previsioni, si suole distinguere tra limiti formali – a loro volta suddivisibili in limitazioni contenutistiche e norme procedurali – e limiti materiali, intendendo con essi quei disposti «costituzionali di principio, caratterizzanti il *regime politico* o la *costituzione materiale* o l'*ordinamento costituzionale* [...] che vincolano la legislazione elettorale in maniera non necessariamente diversa da qualsiasi manifestazione del potere legislativo»²⁸.

Inoltre, a seguito dell'attuazione del processo di integrazione europea e della conseguente implementazione di un «doppio canale» normativo negli ordinamenti nazionali, si deve ritenere che una certa influenza sulle scelte del legislatore elettorale sia esercitata altresì dalle disposizioni emanate dagli organi dell'Unione, le quali in tal senso possono essere considerate come dei limiti c.d. «esterni».

3.1. Limiti formali e limiti materiali

Al di là della disciplina concernente l'oggetto (e, dunque, la formula) della legge elettorale, i limiti formali – che generalmente riducono maggiormente il margine di discrezionalità del legislatore rispetto a quelli materiali, seppur con le dovute eccezioni²⁹ – possono consistere, come detto, in prescrizioni procedurali.

Circoscrivendo l'analisi agli ordinamenti presi in considerazione nella presente riflessione, viene in luce – innanzitutto – la c.d. «riserva di assemblea» contenuta nell'art. 72 della Costituzione italiana. Ivi, al quarto comma, si legge che: «la procedura normale di esame e di approvazione diretta da parte della Camera è sempre adottata per i disegni di legge in materia costituzionale ed elettorale [...]». La *ratio* di questa norma va ricercata nella volontà di assicurare la massima pubblicità dei lavori parlamentari d'esame delle leggi elettorali (e delle altre tipologie di atti elencati nell'articolo), e dunque la massima conoscibilità da parte dell'opinione pubblica, nonché la più ampia partecipazione possibile delle formazioni politiche parlamentari alla decisione. Un ulteriore tentativo di fortificazione del procedimento di approvazione delle leggi elettorali fu promosso –

²⁸ Così A. MORRONE, *Sistema elettorale e ordinamento costituzionale. Profili di teoria generale*, in *Rivista AIC*, 3/2017, p. 2.

²⁹ Il caso spagnolo della costituzionalizzazione dei «*criterios de representación proporcional*» rappresenta, forse, l'esempio più noto. La legge elettorale attualmente in vigore (LOREG, *ley n. 5/1985*), infatti, nel distribuire i 350 seggi del *Congreso de los Diputados* nelle 50 circoscrizioni coincidenti con le Province che eleggono in media tra i 6 e i 7 deputati, «corregge l'assegnazione proporzionale con un premio di maggioranza occulto, che distorce in maniera rilevante la rappresentanza politica (pari al 16-18% a livello circoscrizionale)». Cfr. *Ibidem*.

ma non ebbe seguito a causa della bocciatura referendaria del 4 dicembre 2016 – dal disegno di legge di riforma costituzionale c.d. «Renzi-Boschi» (AC 2613-D), nell’ambito del quale, tra le altre cose, era stato ipotizzato un ricorso preventivo alla Corte costituzionale per accertare la legittimità dei d.d.l. elettorali di Camera e Senato, azionabile su richiesta di 1/4 dei deputati o 1/3 dei senatori. Infine, più di recente, sono stati presentati due diversi progetti di legge (A.C. 2244 dell’on. Forciniti e A.C. 2335 dell’on. Giorgetti) aventi ad oggetto l’introduzione di *quorum* qualificati per l’approvazione delle leggi elettorali.

La proposta di introdurre una maggioranza rafforzata, e precipuamente pari ai 2/3 dei membri dell’Assemblea, venne altresì avanzata dalla *Commission Vedel*, la Commissione istituita nel 1992 dal Primo ministro francese Pierre Bérégovoy e guidata dal giurista Georges Vedel, col compito di proporre una riforma del sistema elettorale. Tuttavia, i contenuti del «Rapport sur le problème de la réforme du mode de scrutin pour l’élection des députés» non ebbero seguito e, ad oggi, la Costituzione francese si limita, all’art. 34, a deferire alla legge ordinaria l’individuazione delle regole in materia di sistema elettorale e a prevedere, all’art. 25 – come riformato nel 2008 –, la pronuncia di una Commissione indipendente sulla conformità dei progetti di legge concernenti il *redécoupage* circoscrizionale.

Stabilisce, invece, che sia una legge organica a doversi occupare della legge elettorale l’art. 81 della Costituzione spagnola, ivi si legge che «sono leggi organiche quelle relative all’attuazione dei diritti fondamentali e delle libertà pubbliche, quelle che approvano gli Statuti di autonomia e il regime elettorale generale e le altre previste dalla Costituzione». In attuazione del dettato costituzionale, pertanto, il legislatore ha emanato nel 1985 la *Ley Orgánica del Régimen Electoral General* (LOREG 5/1985 del 19 giugno 1985): questa, per poter essere modificata necessita di un voto a maggioranza assoluta dei membri del Congresso.

Venendo, poi, ai limiti materiali, è indubbio – come pure la giurisprudenza risalente e più recente dimostra e sulla quale si avrà modo di soffermarsi nel successivo paragrafo – che la più significativa limitazione di principio gravante sulla discrezionalità del legislatore in materia elettorale è costituita dal rispetto della regola dell’eguaglianza del voto.

Sancita dagli artt. 48 della Costituzione italiana, 28 e 38 della Legge fondamentale tedesca, 3 della Costituzione della V Repubblica francese e 68 della Costituzione spagnola, «l’eguaglianza del suffragio – insieme col suo carattere universale, personale, libero e segreto – è un tratto distintivo del costituzionalismo del Novecento»³⁰. Tra il diciannovesimo e il ventesimo secolo, il riconoscimento della capacità elettorale a segmenti sempre più estesi della popolazione fino al raggiungimento del suffragio universale, ha infatti portato con sé la possibilità per l’individuo di concorrere, nella medesima posizione rispetto a tutti gli altri, alla determinazione delle decisioni collettive. Pertanto, non pare certo inappropriato affermare che il legame tra eguaglianza e diritto di voto costituisce «uno dei pilastri che reggono il grande edificio in cui risiedono le democrazie contemporanee»³¹. Al contempo, tuttavia, esso rappresenta un nesso assai difficile da interpretare

³⁰ G. DELLEDONNE, *Costituzione e legge elettorale...op. cit.*, p. 120.

³¹ Così E. LONGO, *Eguaglianza e diritto di voto*, in A. PIN (a cura di), *Il diritto e il dovere dell’uguaglianza. Problematiche attuali di un principio risalente*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2015, p. 37. Ivi, inoltre, si scorge un riferimento alla «lista dei criteri» che a detta di Robert Dahl caratterizzano i processi democratici: nell’ambito di questi l’eguaglianza del

nella misura in cui ci si interroga sul riconoscimento di una «doppia anima» del principio di eguaglianza del voto: mentre, infatti, è pacificamente accettato dalla dottrina e dalla giurisprudenza che per eguaglianza del voto («in entrata») si intenda l'eguaglianza tra gli elettori nel momento in cui il diritto di voto viene espresso; più controversa risulta la qualificazione di una seconda accezione del principio («eguaglianza in uscita»), che secondo alcuni dovrebbe essere interpretato nel senso di garantire un'effettiva eguaglianza del voto al termine della competizione elettorale.

Una ulteriore declinazione del principio di eguaglianza del voto – e, dunque, un secondo limite materiale che influisce sulle scelte del legislatore – è rappresentato dalla tutela della parità di *chances* per i partiti politici nella competizione elettorale. Sul punto, il disposto della Costituzione francese risulta essere particolarmente esplicativo: «la legge garantisce l'espressione pluralista delle opinioni e l'equa partecipazione dei partiti e dei gruppi politici alla vita democratica della Nazione», è quanto viene in luce dall'ultimo comma dell'art. 4 come novellato dalla revisione n° 2008-724. Meno diretto è il riferimento sul tema individuabile nella Legge fondamentale dell'ordinamento tedesco – nonostante la peculiare attenzione dedicata alla legislazione sui partiti –, dove la garanzia della parità di *chances* delle formazioni politiche è ricondotta alternativamente all'art. 21 (principio democratico), all'art. 38 (eguaglianza del voto) e all'art. 3 (principio di eguaglianza *tout court*). Uno solo è, di contro, l'articolo della Costituzione italiana dal quale si desume il principio secondo cui tutte le forze politiche devono essere assicurate le medesime opportunità nella competizione elettorale: l'art. 49 Cost., in questo senso, e il prescritto «concorso alla vita politica che i cittadini possono realizzare per mezzo dei partiti», è stato infatti interpretato come una «proiezione dinamica del pluralismo partitico»³²; una garanzia da riferirsi non soltanto alle formazioni politiche già esistenti ma altresì a tutte le nuove che si presenteranno sulla scena politica.

Un terzo condizionamento suscettibile di vincolare le scelte del legislatore elettorale, infine, può derivare dalla dimensione delle Assemblee legislative, sul cui numero dei membri la Costituzione talvolta contiene delle indicazioni precise (Italia), altre volte fissa delle prescrizioni di massima (numero massimo, Francia; intervallo numerico, Spagna), altre volte ancora non contempla alcun riferimento (Germania). Significativa a questo proposito risulta l'esempio spagnolo: la previsione di un'Assemblea legislativa composta da un numero di parlamentari non particolarmente elevato (tra i trecento e i quattrocento) ha risposto all'esigenza del costituente del 1978 di correggere la proporzionalità del sistema elettorale collateralmente implementato. Un minore grado di universalità è invece da accordarsi, a detta di chi scrive, alle ricostruzioni secondo cui l'attuale riduzione italiana del numero dei parlamentari (l. cost. 1/2020) avrebbe un effetto indiretto sulla formula elettorale (legge elettorale 165/2017, c.d. «Rosato»), comportando un

voto viene collocata al primo posto, insieme all'effettiva partecipazione, alla comprensione illuminata, al controllo dell'ordine del giorno e all'inclusione. Cfr. R.A. DAHL, *Democracy and its Critics*, New Haven, Yale University Press, 1991.

³² Cfr. P. RIDOLA, voce *Partiti politici*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXII, Milano, Giuffrè, 1982, p. 82.

innalzamento surrettizio delle soglie di sbarramento per l'accesso alla ripartizione dei seggi della Camera dei deputati e del Senato³³.

All'insieme dei summenzionati «concetti-valvola»³⁴, si uniscono – nella limitazione della discrezionalità del legislatore elettorale – le influenze derivanti dai principi sanciti a livello sovranazionale.

3.2. *Limiti c.d. «esterni»*

Se è vero, com'è stato affermato, che «il diritto elettorale dovrebbe, in teoria, costituire un segmento di sovranità nazionale, impermeabile agli ordinamenti esterni»³⁵, nondimeno si può mancare di considerare la rilevanza del peso assunto dalle disposizioni di principio discendenti dal sistema c.d. CEDU³⁶ sugli Stati contraenti, conseguentemente, sulle scelte dei rispettivi legislatori nazionali.

L'articolo 3 del Protocollo addizionale alla «Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali», in particolare, impegna le parti contraenti a «organizzare, a intervalli ragionevoli, libere elezioni a scrutinio segreto, in condizioni tali da assicurare la libera espressione del popolo sulle scelte del corpo legislativo». Tale previsione – in cui si scorge un richiamo ai contenuti della «Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo» approvata nel dicembre del 1948 dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite – è stata gradualmente ampliata nella sua portata normativa dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo. Affermando la possibilità di dedurre l'esistenza di un diritto soggettivo (il «diritto a libere elezioni») dal disposto dell'art. 3 del Protocollo, la Corte ha sostanzialmente individuato in capo agli Stati l'obbligo di farsi garanti del pluralismo nell'organizzazione di elezioni democratiche (sent. CEDU 24 novembre 1993, *Informationsverein Lentia e altri c. Austria*), pur riconoscendo ad essi la possibilità di disporre di un ampio margine di apprezzamento nella scelta del sistema elettorale col quale, di fatto, si concretizza il riconosciuto «diritto a libere elezioni». Nelle decisioni in merito ai sistemi elettorali, infatti, la Corte EDU è stata particolarmente cauta: pur apportando un importante contributo giurisprudenziale con le sue sentenze in tema di formule elettorali (concernenti altresì gli aspetti più tecnici delle stesse come le soglie di sbarramento, i premi di maggioranza, le liste bloccate), ha sempre preferito astenersi dal censurare delle singole disposizioni³⁷.

³³ Il problema, piuttosto, sembra concretamente porsi riguardo l'eccessiva divaricazione dei collegi elettorali (soprattutto al Senato). Sul punto alla già ricordata tesi di dottorato *La composizione dei Parlamenti e la definizione dei sistemi elettorali in Italia e in Francia...op. cit.*. Si veda, a titolo esemplificativo, l'analisi di F. CLEMENTI, *Sulla proposta costituzionale di riduzione del numero...op.cit.*

³⁴ Così A. VUOLO, *La legge elettorale...op.cit.*, pp. 68-69.

³⁵ *Ibidem.*

³⁶ Con l'adesione alla «Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali», sottoscritta a Roma il 4 novembre 1950 sotto l'egida del Consiglio d'Europa, i 47 Stati contraenti si sono impegnati a rispettare diritti e libertà universalmente riconosciuti come basi delle tradizioni costituzionali e degli ideali politici comuni, accettando altresì di assoggettarsi ai controlli, ai rapporti, alle raccomandazioni del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa e soprattutto alle decisioni e alle sanzioni della Corte europea dei diritti dell'uomo (Corte EDU).

³⁷ Sul punto si rimanda a G. DELLEDONNE, *Costituzione e legge elettorale...op. cit.*, pp. 222-228.

Una certa capacità d'influenza deve, a questo punto, pure essere riconosciuta al «Codice di buona condotta in materia elettorale» adottato dalla «Commissione europea per la democrazia attraverso il diritto» (c.d. «Commissione di Venezia») nel 2002³⁸. Pur non configurandosi come un atto giuridico vincolante, perché appartenente alla categoria del c.d. *soft law* alla stregua delle raccomandazioni o delle risoluzioni, il Codice – che mira a favorire il consolidamento di un vero e proprio *jus commune* europeo in materia elettorale, mediante l'individuazione di parametri comuni da seguire nell'organizzazione delle elezioni politiche (dai principi sulla presentazione delle candidature a quelle concernenti l'auspicabile stabilizzazione della normativa) – ha certamente orientato, in specie negli ultimi anni, la giurisprudenza dei giudici della Corte europea e, in qualche modo, il lavoro dei legislatori nazionali.

Non v'è dubbio, però, che sulle scelte di quest'ultimo, più di tutto³⁹, abbiano un significativo peso le pronunce delle Corti costituzionali nazionali.

4. *Le Corti costituzionali, giudici politici*

Gli interrogativi sulla *giustiziabilità* delle leggi elettorali – se, cioè, norme fondamentali per il funzionamento del sistema democratico possano (e debbano) essere sottoposte a forme di controllo giuridiche e entro che perimetro, nel rispetto di quali confini, tale accertamento debba dispiegarsi – si sono posti con particolare sollecitudine in seno agli ordinamenti democratici contemporanei nel corso degli ultimi decenni, in coincidenza di un decuplicarsi delle pronunce in argomento da parte dei giudici costituzionali.

Il fatto che «la materia elettorale riveli una certa propensione delle Corti a fare riferimento all'esperienza costituzionale di altri ordinamenti»⁴⁰, rende particolarmente utile svolgere una riflessione sul tema in ottica comparata. Tuttavia, l'aspetto procedurale del controllo di costituzionalità – e, dunque, l'indagine delle vie di accesso all'organo di giustizia costituzionale – difficilmente riuscirebbe a confluire in una ricostruzione sistematica dei diversi ordinamenti⁴¹; mentre i «rapporti tra circuito della decisione politico e circuito delle garanzie nell'ambito della forma di Stato costituzionale [*meglio*] si prestano ad essere analizzati in chiave comparatistica»⁴².

Pertanto, è su questo secondo aspetto che principalmente verterà l'analisi a seguire.

Tra le esperienze costituzionali proposte, viene in luce – innanzitutto – la giurisprudenza del *Tribunal Constitucional* spagnolo, dal momento che, come si è visto, la Costituzione ispanica è l'unica (tra le quattro) che contiene specifici riferimenti verso la formula proporzionale sia per il Congresso dei deputati e per il Senato (artt. 68 e 69 Cost.) sia per le Assemblee legislative delle

³⁸ Organismo consultivo del Consiglio d'Europa, la «Commissione europea per la democrazia attraverso il diritto» è stata istituita a Venezia nel 1990 al fine di favorire l'adozione, da parte degli Stati membri, di normative conformi ai principi costituzionali europei.

³⁹ Alle variabili qui trattate, Giacomo Delledonne aggiunge le regole predisposte per le elezioni per il Parlamento europeo, *Ibidem*, pp. 228-254.

⁴⁰ *Ibidem*, p. 135.

⁴¹ Per l'ordinamento italiano, il tema è trattato con dovizia di particolari da A. VUOLO, *La legge elettorale...op.cit.*, pp. 127-244.

⁴² Così G. MILANI, T. ABBIATE, *Giurisprudenze costituzionali e sistemi elettorali: la sentenza n. 1/2014 della Corte costituzionale italiana in prospettiva comparata*, in *Rassegna parlamentare*, 2014, n. 4 p. 915.

Comunità autonome (artt. 147 e 152 Cost.). Proprio i giudizi espressi in occasione del sindacato di legittimità delle leggi elettorali delle Comunità autonome consentono di evidenziare una tendenza nella posizione assunta dalla Suprema Corte di Madrid rispetto al dettato costituzionale *elettorale*: «le generiche linee guida costituzionali e statutarie a favore della proporzionalità determinano l'esistenza di una notevole area di incertezza per quanto riguarda la specifica tipologia di conteggio dei voti, nonché per quanto riguarda la regolamentazione di altri aspetti del processo elettorale; e questa mancanza di definizione può essere colmata solo attraverso decisioni del legislatore, e nella grande diversità di soluzioni che il legislatore può adottare» (*Fundamentos Jurídicos*, par. 5, sent. n. 75/1985). Tale orientamento, ribadito in diverse sentenze, mostra una certa ritrosia da parte del giudice costituzionale spagnolo nell'interpretare in maniera particolarmente stringente il riferimento costituzionale alla formula proporzionale, ritenendo che «l'esigenza di proporzionalità deve essere vista come un imperativo di *tendencia* che orienta ma non prefigura la libertà di configurazione del legislatore democratico in questo ambito» (*Fundamentos Jurídicos*, par. 7, sent. n. 225/1998).

Decisamente più *tranchante* è stata invece la posizione assunta dai giudici costituzionali tedeschi e italiani, due ordinamenti, che – come detto – non conoscono alcuna specifica codificazione elettorale nella Carta costituzionale. In questi casi il giudizio di legittimità costituzionale è venuto in rilievo soprattutto in merito al summenzionato limite materiale del principio dell'eguaglianza del voto.

In particolare, in Germania, il *Bundesverfassungsgericht*, il Tribunale costituzionale federale, ha annullato parzialmente – per ben due volte e a poca distanza di tempo – la legge per l'elezione del *Bundestag* per violazione del principio dell'eguaglianza del voto, dell'immediatezza della scelta e della parità di *chances* tra partiti⁴³.

In una prima occasione, con la pronuncia del 3 luglio 2008 (BVerfG, 2 BvC 1/07) il Tribunale costituzionale ha affermato l'incostituzionalità degli *Überhangmandate* – i seggi c.d. in «sovrannumero» che la legge elettorale federale del 1956 riconosce alle formazioni politiche che ottengano nei collegi uninominali un totale di seggi superiore a quello che le spetterebbe sulla base del riparto proporzionale – in ragione del loro possibile «peso negativo». Il meccanismo degli *Überhangmandate*, infatti, avrebbe consentito ad un partito di ottenere seggi in sovrannumero indipendentemente dalla effettività dei voti di lista nel riparto proporzionale; seggi la cui attribuzione, pertanto, non sarebbe dipesa da un numero maggiore di voti. Tale paradossale epilogo – oltre a stravolgere la natura proporzionale della formula elettorale – si poneva irrimediabilmente in contrasto con il principio di eguaglianza del voto e di immediatezza della scelta, entrambi ricondotti all'art. 38 Cost.

In un secondo momento (BVerfG, 2 BvF 3/11 del 25 luglio 2012) – e in ragione di una nuova figura (quella dei c.d. «mandati di lista aggiuntivi», *Zusatzmandate*) introdotta nella legge elettorale federale dal legislatore per rispondere alla declaratoria di illegittimità costituzionale parziale del

⁴³ Più in generale, i Tribunali tedeschi, negli anni, hanno decretato l'incostituzionalità parziale della legge per l'elezione del Parlamento europeo, del *Bundestag*, del *Landtag*, dei sindaci dei Comuni, delle assemblee circoscrizionali. Sul punto A. ZEI, *I giudici, le urne, i partiti: note sulla recente evoluzione della giustizia elettorale in Germania e sulla tutela della libertà di voto da parte degli organi giurisdizionali*, in questa Rivista, 2/2013.

2008 – la Corte di Karlsruhe ha ritenuto illegittimo il novellato procedimento di assegnazione dei seggi ai *Land* in virtù del quale si applicava un conteggio di resti che portava alla assegnazione prioritaria dei mandati di lista aggiuntivi (*Zusatzmandate*) nei *Länder* dove il medesimo partito disponeva di mandati in eccedenza. Sulla base di questo principio, non tutti gli elettori avrebbero, di fatto, potuto prendere parte all'*iter* di assegnazione di seggi supplementari con le medesime probabilità di successo, ragion per cui la logica posta alla base della ripartizione conduceva ad una «insostenibile contraddittorietà tra l'espressione del suffragio e le sue conseguenze sul risultato della consultazione». Ad essere compromessi, di conseguenza, erano i principi di eguaglianza e di pari opportunità dei partiti, nonché il principio di immediatezza e chiarezza del voto⁴⁴.

Un espresso richiamo alla giurisprudenza del Tribunale costituzionale federale tedesco in argomento di eguaglianza del voto – e correlati squilibri derivanti dalle scelte del legislatore elettorale – lo si ritrova nella sentenza n. 1 del 2014 della Corte costituzionale italiana, avente ad oggetto la censura di alcune parti della legge elettorale 21 dicembre 2005, n. 270 (legge c.d. «Calderoli»), introduttrice di una formula elettorale proporzionale con premio di maggioranza.

Dal canto suo, infatti, la Corte costituzionale – che ha avuto modo di pronunciarsi sulla materia elettorale già a partire dalla fine degli anni '70, relativamente alle questioni dell'ammissibilità dei *referendum* abrogativi elettorali⁴⁵ – nel 2014 e nel 2017 è intervenuta sulla legislazione elettorale con due decisioni effettivamente demolitorie, sulle quali molto (eufemisticamente) ha avuto da dire la dottrina⁴⁶.

⁴⁴ Sempre nella sentenza BVerfG, 2 BvF 3/11 del 25 luglio 2012, inoltre, il Tribunale costituzionale tedesco ha fissato a quindici il numero totale degli *Überhangmandate* ritenuti ammissibili, cifra corrispondente alla metà dei seggi necessari per costituire un gruppo parlamentare al *Bundestag*. In conseguenza di tale pronuncia, il 21 febbraio 2013 il legislatore ha approvato una ulteriore riforma del sistema elettorale che, tra le altre cose, ha introdotto la distribuzione dei seggi a livello di *Land* in proporzione alla popolazione e, per ridurre gli effetti disproportionali dei mandati in eccedenza, ha disciplinato il nuovo istituto dei c.d. «mandati compensativi» (*Ausgleichsmandate*), da assegnare proporzionalmente ai partiti che non ricevono seggi in sovrannumero.

Rileva a questo punto ricordare che contestualmente alle decisioni sugli *Überhangmandate*, il *Bundesverfassungsgericht* – con la sentenza del 9 novembre 2011 – è intervenuto altresì sull'altro correttivo maggioritario caratteristico del sistema elettorale tedesco, la soglia di sbarramento del 5% (*Sperrklausel*), sebbene esclusivamente in relazione alla disciplina del processo elettorale per il Parlamento europeo. La Corte di Karlsruhe ha infatti dichiarato l'incostituzionalità della soglia di sbarramento se adattata al contesto elettorale europeo, perché lesiva dei principi di eguaglianza del voto e della parità di *chances* dei partiti nella competizione politica, «ribadendo tale orientamento anche nella successiva sentenza del 26 febbraio 2014, in cui ha della nuova ridimensionata soglia del 3%, nel frattempo introdotta dal legislatore». Cfr. E. MINNITI, *La giurisprudenza della Corte Costituzionale italiana in materia elettorale: dall'indirizzo sul referendum abrogativo alla convergenza con il modello tedesco*, in questa Rivista, 2/2020, p. 8.

⁴⁵ Accanto alla ricordata opera di Alfonso Vuolo, in tema di ammissibilità dei *referendum* abrogativi si ricordano gli studi di A. PERTICI, *Il giudice delle leggi e il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, Torino, Giappichelli, 2010 nonché, per quel che concerne i *referendum* c.d. «elettorali», F. LANCHESTER (a cura di), *I referendum elettorali*, in *Quaderno dell'Archivio di Legislazione Elettorale Comparata*, n. 6, Roma, Bulzoni, 1992.

⁴⁶ Per un commento alla sentenza 1/2014 si vedano tra gli altri: B. CARAVITA, *La riforma elettorale alla luce della sent. 1/2014*, in *Federalismi.it*, 17 gennaio 2014; R. DICKMANN, *La Corte dichiara incostituzionale il premio di maggioranza e il voto di lista e introduce un sistema elettorale proporzionale puro fondato su una preferenza (Prime osservazioni a Corte cost. 13 gennaio 2014, n. 1)*, in *Federalismi.it*, 17 gennaio 2014; G. SERGES, *Spunti di giustizia costituzionale a margine della declaratoria di illegittimità della legge elettorale*, in *Rivista AIC*, 1/2014. Per un commento alla sentenza 37/2017: 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 *Federalismi.it*, 15 febbraio 2017; 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 *Rivista AIC*,

In particolare, con la summenzionata sentenza n. 1 del 2014, nel ritenere sproporzionata la previsione di un premio di maggioranza (pari al 54% dei seggi totali) svincolato dal raggiungimento di una soglia di voti minima e con essa la conseguente sovra-rappresentazione della lista di maggioranza relativa, la Consulta a causa della prodotta «distorsione tra voti espressi e attribuzione dei seggi» ha censurato (alcune parti de) la legge elettorale 270/2005, ritenendola in contrasto col principio di eguaglianza del voto sancito dall'48 Cost. Nell'ambito di una lesione dell'art. 48 Cost. è stata, inoltre, ricondotta una seconda censura operata dal giudice costituzionale e relativa alle c.d. «liste lunghe e bloccate» nell'ambito delle quali viene operata l'elezione di candidati selezionati dai partiti. Tali meccanismi si pongono irrimediabilmente in contrasto nei confronti del rapporto rappresentativo tra eletti ed elettori poiché «coartano la libertà di scelta degli elettori nell'elezione dei propri rappresentanti in Parlamento, che costituisce una delle principali espressioni della sovranità popolare, e pertanto contraddicono il principio democratico, incidendo sulla stessa libertà del voto di cui all'art. 48 Cost.»⁴⁷.

Sono stati, invece, ritenuti non lesivi del principio di eguaglianza del voto né del principio della rappresentatività dell'organo elettivo perché *non manifestamente irragionevoli*⁴⁸ il premio di maggioranza (ancorato al raggiungimento di una soglia minima di suffragi del 40%), la soglia di sbarramento (del 3%) e i capolista c.d. «bloccati», previsti dalla legge elettorale 6 maggio 2015, n. 52, la quale è stata oggetto del sindacato di legittimità costituzionale della Consulta nella sentenza n. 35 del 2017. In questo caso, il principale profilo critico della norma elettorale venuto in rilievo è stato quello relativo all'introduzione di un doppio turno di ballottaggio, meccanismo considerato non incostituzionale in sé ma per come strutturato dalla legge 52/2015: «Il rispetto de [il carattere rappresentativo dell'assemblea elettiva e l'eguaglianza del voto] principi costituzionali non è tuttavia garantito dalle disposizioni censurate [...] una lista può accedere al turno di ballottaggio anche avendo conseguito, al primo turno, un consenso esiguo, e ciononostante ottenere il premio, vedendo più che raddoppiati i seggi che avrebbe conseguito sulla base dei voti ottenuti al primo turno. Le disposizioni censurate riproducono così, seppure al turno di ballottaggio, un effetto distorsivo analogo a quello che questa Corte aveva individuato, nella sentenza n. 1 del 2014, in relazione alla legislazione elettorale previgente» (*Considerato in diritto*, 9.2, sentenza n. 35 del 2017).

Il richiamo *en passant* al doppio turno di ballottaggio – elemento strutturante del sistema elettorale uninominale maggioritario francese – consente di guardare alla giurisprudenza del *Conseil constitutionnel* in materia elettorale. Ivi, in effetti, la sussistenza del rispetto dei principi costituzionali, e precipuamente del principio di eguaglianza del voto, è stata verificata dai giudici costituzionali francesi non tanto in riferimento ai meccanismi di ripartizione dei seggi implementati nell'ambito della formula elettorale quanto piuttosto rispetto al tema della divisione del territorio in circoscrizioni elettorali.

1/2017. Sull'intervento della Consulta in materia elettorale, tra tutti, G. AZZARITI, *La sentenza e gli effetti indiretti sulla legislazione futura*, in questa Rivista, 3/2013.

⁴⁷ Nell'ambito della decisione la Consulta fa espressamente richiamo alla sentenza n. 16 del 1978, con la quale si era pronunciata sui criteri limitativi dell'ammissibilità dei quesiti referendari in materia elettorale.

⁴⁸ Sull'applicazione del principio di ragionevolezza in materia elettorale si rimanda, a titolo meramente esemplificativo, a T. GIUPPONI, «Ragionevolezza elettorale» e *discrezionalità del legislatore, tra eguaglianza del voto e art. 66 Cost.*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 18 giugno 2017.

Il parametro del voto eguale è stato, in tal senso, interpretato come un corollario del principio di «equilibrio democratico». Così, mentre in un primo momento (*Décision* n. 86-802 DC del 2 luglio 1986) il *Conseil* ci ha tenuto a precisare che l'Assemblea nazionale dovesse essere eletta su basi essenzialmente demografiche e limitazioni al principio di eguaglianza del voto legate a «imperativi di interesse generale» potessero essere ammesse soltanto in misura limitata; in occasione di una statuizione non molto successiva (*Décision* n. 86-218 DC del 18 novembre 1986) lo Stesso, nel ricordare di non disporre di un «potere generale di apprezzamento e di decisione identico a quello del Parlamento» e che pertanto non rientra tra i suoi compiti valutare se le circoscrizioni sono state oggetto della più equa delimitazione possibile, ha affermato che le scelte effettuate dal legislatore non erano manifestamente contrarie alle esigenze costituzionali.

Tale orientamento è stato ribadito anche in altre decisioni: tra tutte si ricorda la decisione n. 2008-573 DC dell'8 gennaio 2008, relativa al c.d. *rédecoupage Marleix*, la delimitazione delle circoscrizioni elettorali dell'Assemblea elettorale effettuata durante il mandato presidenziale di Nicolas Sarkozy⁴⁹. In questa circostanza il *Conseil* ha tuttavia affermato come il principio della «tradizione repubblicana», in virtù del quale in ogni Dipartimento devono essere eletti almeno due deputati rappresenta una deroga al principio del voto eguale non più corrispondente alla «importante modifica delle circostanze di diritto e di fatto» e, cioè, innanzitutto l'introduzione di un plafond massimo di deputati nel Testo costituzionale e la previsione di una circoscrizione elettorale *ad hoc* per i francesi residenti all'estero, entrambe innovazioni deriva dalla riforma del 2008.

A valle di questa «essenziale» analisi comparatistica, per il cui approfondimento sarebbe necessario un ben più ampio spazio, (almeno) tre sono i rilievi che vengono in luce.

In primo luogo, si può notare come all'interno degli ordinamenti le cui Carte costituzionali tacciono sulla materia elettorale si sia gradualmente affermata la tendenza verso una «progressiva appropriazione della materia elettorale da parte dell'organo di giustizia costituzionale»⁵⁰, il che risulta essere particolarmente vero per la Germania e per l'Italia; di contro, laddove ci si ritrova di fronte ad una costituzionalizzazione del sistema elettorale, maggiore è la ritrosia del giudice delle leggi ad intervenire: alla peculiare analiticità del testo costituzionale spagnolo, come si è visto, fa riscontro un atteggiamento piuttosto prudente del *Tribunal Constitucional*.

In secondo luogo, si assiste – specialmente nella giurisprudenza tedesca e italiana – ad una certa circolazione delle motivazioni addotte per avvalorare il giudizio di illegittimità costituzionale. È questo, ad esempio, il caso della richiamata sentenza n. 1 del 2014 in un cui il giudice costituzionale italiano fa espresso riferimento alla giurisprudenza invalsa in un ordinamento omogeneo a quello italiano, invocando le motivazioni del *Bundesverfassungsgericht*.

Infine, la pietra angolare attorno alla quale si svolge il sindacato elettorale delle Corti costituzionali sembra essere indubbiamente rappresentato dal principio dell'eguaglianza del voto,

⁴⁹ Per un studio approfondito sul tema del ritaglio circoscrizionale in Francia si rimanda a T. EHRHARD, *Le Découpage électoral sous la V^{ème} République. Intérêt parlementaires, logiques partisans*, Parigi, Classiques Garnier, 2017.

⁵⁰ Così 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, Giappichelli, pp. 305 ss.

ricondotto – come pure testimonia la giurisprudenza del *Conseil constitutionnel* – nell’alveo del principio democratico. È su questo che si fonda lo Stato costituzionale di diritto ed è in questo che, pertanto, non possono esistere «zone franche» sottratte al sindacato di costituzionalità delle leggi⁵¹.

5. Considerazioni conclusive

La Costituzione e la materia elettorale sono indissolubilmente, irreversibilmente, connesse: i principi sanciti dalla prima hanno un’incidenza significativa sulla disciplina della seconda e, conseguentemente, sulla discrezionalità del legislatore elettorale.

A conclusione della riflessione sviluppata in queste pagine si può, infatti, affermare che sebbene la formula elettorale in senso stretto sia rappresentata da un’operazione algebrica, una *tecnica*, atta a trasformare i voti in seggi; è fuor di dubbio che «gli strumenti e i congegni che caratterizzano una certa legge elettorale costituiscono sempre il riflesso di opzioni in vario modo ricollegabili ai principi costituzionali»⁵². Del resto, questi ultimi hanno una ricaduta diretta su una molteplicità di aspetti della legislazione elettorale, qui soltanto menzionati: dalle regole per la delimitazione dei collegi elettorali (per l’appunto) a quelle inerenti lo svolgimento della campagna elettorale, ove tra gli altri viene in luce il diritto di accedere alle cariche elettive in condizioni di uguaglianza.

Le *ragioni* di quest’intarsio di cui si è tentato di dar conto – e che, in qualche modo, avvalorano la tesi di una *coessenzialità* tra materia costituzionale e materia elettorale – consentono anche di meglio comprendere la posizione, sempre più sollecite, assunta dagli organi di giustizia costituzionale sul tema elettorale. Se è vero che tale orientamento, com’è stato detto, deve rappresentare un «medum estremo»⁵³ in virtù del carattere fortemente politico della legge elettorale e del correlato rischio secondo cui la Corte in assenza di parametri precisi di riferimento nella sua opera di interpretazione compia un sindacato di merito e non di autentica legittimità⁵⁴; è altrettanto vero che fenomeni che tendono a manifestarsi oggigiorno con una sempre maggiore frequenza (volatilità degli attori politici e del comportamento elettorale; instabilità politica; messa in discussione dei fondamenti della democrazia rappresentativa, tra le altre) compromettono fortemente «la stabilità e la capacità di inverare in maniera soddisfacente principi ed esigenze di rilievo costituzionale» delle formula elettorali.

In tal senso molto ben fa Giacomo Delledonne a ricondurre – a conclusione del suo scritto – il dibattito alla questione della transizione innestata dalla crisi della democrazia dei partiti negli ordinamenti democratici odierni. D’altra parte era stato per primo Leopoldo Elia, in una visione poi storicizzata, ad evidenziare lo stretto legame tra sistema dei partiti e sistema elettorale: il primo

⁵¹ Cfr. F. LANCHESTER, *Non ci sono «zone franche» nello stato di diritto costituzionale*, in questa Rivista, 1/2013.

⁵² G. DELLEDONNE, *Costituzione e legge elettorale...op. cit.*, p. 259.

⁵³ Così A. MORRONE, *Sistema elettorale e ordinamento costituzionale...op. cit.*, p. 28.

⁵⁴ Sul punto A. VUOLO, *La legge elettorale...op.cit.*, pp. 240-244.

appariva a suoi occhi insuscettibile di essere regolato, se non proprio (e solo parzialmente) per mezzo del sistema elettorale⁵⁵.

⁵⁵ L. ELIA, voce *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, Giuffrè, 1970, XIX, pp. 638 ss.