



Emilio Minniti*

La giurisprudenza della Corte Costituzionale italiana in materia elettorale: dall'indirizzo sul referendum abrogativo alla convergenza con il modello tedesco**

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. L'esempio tedesco: la giurisprudenza del *Bundesverfassungsgericht* in materia elettorale. – 3. L'orientamento della Corte Costituzionale italiana in tema di referendum abrogativo in materia elettorale. – 4. Principi costituzionali e legge elettorale nell'ordinamento italiano. – 5. Conclusione.

1. Introduzione

Nell'ambito degli ordinamenti tedesco e italiano la materia elettorale è recentemente divenuta un terreno di conflitto tra il legislatore e il giudice costituzionale, sebbene essa non risulti oggetto di un'esplicita costituzionalizzazione. Al pieno riconoscimento dell'ampia discrezionalità del Parlamento in tema di sistemi elettorali ha corrisposto, infatti, un crescente attivismo del giudice delle leggi, volto a definire e presidiare i limiti costituzionali entro cui tale potere deve esercitarsi. Benché sin dai primi anni della Repubblica Federale Tedesca il tema elettorale sia stato al centro di una rilevante giurisprudenza da parte del *Bundesverfassungsgericht*, i recenti interventi hanno evidenziato una significativa incidenza sistemica, ponendosi in un rapporto di tensione crescente con il legislatore ed evidenziando uno scostamento rispetto precedenti indirizzi decisionali in materia. Allo stesso modo nell'ordinamento italiano, a fronte della conferma di un tradizionale orientamento "restrittivo" in tema di ammissibilità dei quesiti referendari abrogativi, la Consulta ha recentemente iniziato ad esercitare con decisione il proprio sindacato di costituzionalità in materia elettorale, collocandosi sulla scia della consolidata esperienza tedesca. In tale quadro, l'obiettivo di questo saggio è quello di realizzare un'analisi comparata delle predette dinamiche, in una chiave sia diacronica che

* Dottore di Ricerca e Docente Università degli Studi Internazionali di Roma (UNINT).

** Contributo sottoposto a *double blind peer review*.

sincronica, al fine di evidenziare l'evoluzione della giurisprudenza costituzionale italiana in materia elettorale¹. Contestualmente, il presente lavoro cercherà di approfondire le questioni di fondo che hanno indotto il giudice delle leggi ad interventi così decisi e non certo esenti da critiche, e che paiono poter essere in parte ricondotte al tema della sostenibilità costituzionale dei cosiddetti sistemi elettorali “misti”. La logica di tali modelli scaturisce dalla combinazione degli strumenti tipici degli schemi maggioritario e proporzionale, e risulta finalizzata al raggiungimento di un equilibrio tra rappresentatività e governabilità maggiore rispetto a quello garantito dalle formule elettorali “pure” di partenza². Tuttavia, questo esercizio di ingegneria elettorale può non raggiungere un assetto adeguato, producendo un'eccessiva compressione dei principi costituzionali di eguaglianza del voto, di immediatezza della scelta nonché di rappresentatività delle Assemblee Parlamentari, così come rilevato in sede di giudizio costituzionale, nonché evidenziare una scarsa efficienza sul piano della effettiva governabilità. A ciò si aggiunga che, mentre i sistemi elettorali “puri” risultano sostanzialmente impermeabili a manipolazioni di “parte”, quelli misti possono risentire di un ben maggiore grado di condizionamento³. Pertanto, la tensione tra l'organo legislativo e la Corte Costituzionale potrebbe essere correttamente interpretata, oltre che in una logica sistemica, anche alla luce della specificità dei sistemi elettorali misti, la cui “ragionevolezza” ed efficienza necessitano di una verifica attenta “caso per caso”. Nel caso tedesco l'evoluzione del sistema elettorale, determinata da un'accresciuta incidenza dei cosiddetti “mandati in sovrannumero”, ha prodotto una meccanica complessa nel processo di trasformazione dei voti in seggi, incidendo sul livello di intelligibilità dello stesso e, conseguentemente, sulla effettiva consapevolezza dell'elettore nell'esercizio del diritto di voto, oltreché sul principio di eguaglianza del voto stesso. Analogamente, la legge elettorale italiana n. 270/2005, attribuendo un rilevante premio di maggioranza “a freddo”, in maniera artificiosa e disarmonica rispetto alle dinamiche di espressione del consenso politico, e senza l'obbligo del conseguimento di una predeterminata soglia minima di voti, ha inevitabilmente impattato sul rispetto dei diritti costituzionali di eguaglianza del voto e di rappresentatività⁴. Il tutto nell'ambito di un

¹ Per un approfondimento sull'approccio metodologico cfr G. LOMBARDI, *Premesse al corso di diritto pubblico comparato*, Milano, Giuffrè, 1986, 17-23; G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, Padova, Cedam, 2013, 21-23; G. BOGNETTI, *Introduzione al diritto costituzionale comparato. Il metodo*, Torino, Giappichelli, 1994, 166; J. HILAIRE, *La place de l'histoire du droit dans l'enseignement et dans la formation du comparatiste*, in *Revue internationale de droit comparé*, n. 2, 326; R. SCARCIGLIA, *Metodi e comparazione giuridica*, Milano, Wolters Kluwer, 2018, 110-111.

² Dall'ultimo decennio del XX secolo in avanti si è registrato un significativo incremento dell'applicazione dei sistemi elettorali misti, soprattutto nell'ambito delle “nuove democrazie” sorte nell'est europeo post-socialista, in quanto, qualificandosi come scelta di compromesso intermedia, sembrava potersi meglio adattare alle fasi storiche di transizione. A. CHIARAMONTE, *Tra maggioritario e proporzionale. L'universo dei sistemi elettorali misti*, Il Mulino, Bologna, 2005, 237 ss.; A. RACCA, *I sistemi elettorali sotto la lente costituzionale*, Torino, Ledizioni, 2018, 48 ss.

³ “Quando adotta discipline che toccano le condizioni della competizione politica, la maggioranza parlamentare agisce, in una certa misura, in causa propria, e proprio nella legislazione elettorale sussiste il pericolo che la maggioranza parlamentare del momento si faccia guidare non tanto da considerazioni legate al bene comune, quanto dal proposito di mantenere il potere. L'elaborazione del diritto elettorale soggiace tuttavia a un controllo stretto di legittimità costituzionale”. Corte Cost. Fed. Ted., sentenza del 9 novembre 2011 (BVerfGE 129, 300, 322). Giacomo Delledonne ha evidenziato come in più occasioni la Corte Costituzionale abbia manifestato un'esplicita diffidenza nei confronti dell'opportunismo del legislatore in tema di disciplina elettorale. G. DELLEDONNE, *La legislazione elettorale come campo di tensione fra parlamenti e corti: riflessioni comparatistiche*, in *DPCE Online*, 2019/4, 2869. Per un approfondimento sul tema si veda A. RACCA, *I sistemi elettorali sotto la lente costituzionale*, Torino, Ledizioni, 2018, 193.

⁴ C. SBAILO', *Audizione in materia di legge elettorale presso la I Commissione – Affari Costituzionali della Camera dei Deputati*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 17 gennaio 2017, 2 ss.

complesso quadro di differenziazione tra l'elezione di Camera e Senato che ha minato la stessa efficienza del sistema rispetto all'obiettivo della governabilità. Conseguentemente, la "convergenza" registratasi tra la Corte Costituzionale italiana e quella tedesca, oltre che sull'interpretazione di determinate clausole costituzionali, come la garanzia dell'eguaglianza del voto, sembra vertere sulla comune consapevolezza del rischio di "irragionevolezza" a cui risultano costantemente esposti i sistemi elettorali misti, quanto più si discostano dalle formule classiche di trasformazione dei voti in seggi. In quest'ottica, il richiamo contenuto nella sentenza n. 1/2014 del giudice delle leggi italiano alla decisione del *Bundesverfassungsgericht* del 25 luglio 2012, non appare come un tentativo di dedurre dal testo costituzionale un orientamento proporzionalista, bensì un ammonimento ad evitare scostamenti eccessivi e destabilizzanti dall'archetipo di riferimento⁵.

2. L'esempio tedesco: la giurisprudenza del *Bundesverfassungsgericht* in materia elettorale

La materia elettorale è stata oggetto negli anni di una rilevante giurisprudenza da parte del *Bundesverfassungsgericht*, sebbene la Legge fondamentale tedesca, differenziandosi in ciò dalla precedente Costituzione di Weimar, demandi la disciplina del sistema elettorale alla legge ordinaria federale. I recenti interventi della Corte Costituzionale hanno evidenziato una significativa incidenza sistemica, in quanto hanno interessato i due meccanismi qualificanti del sistema elettorale tedesco, ossia l'attribuzione dei "mandati in sovrannumero" (*Überhangmandate*)⁶ e la soglia di sbarramento all'accesso alla rappresentanza (*Sperrklausel*) del 5%⁷. Ponendosi in un rapporto di tensione crescente con il legislatore, il giudice delle leggi tedesco si è discostato dalla precedente giurisprudenza sul tema, nel tentativo evidente di

⁵ "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 (BVerfGE, sentenza 3/11 del 25 luglio 2012; ma v. già la sentenza n. 197 del 22 maggio 1979 e la sentenza n. 1 del 5 aprile 1952)". Corte Cost. sentenza n. 1/2014

⁶Mandati "in sovrannumero" è la locuzione scelta in questa sede per tradurre il termine tedesco *Überhangmandate*, a fronte di altre possibili e valide alternative quali "in eccesso", "aggiuntivi" "in sovrappiù" o "in sopravanzo".

⁷Per un approfondimento di carattere generale sul tema cfr A. CHIARAMONTE, *Tra maggioritario e proporzionale. L'universo dei sistemi elettorali misti*, Il Mulino, Bologna, 2005; M. VOLPI, *Sistema elettorale tedesco e riforma elettorale in Italia*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2001, pp. 1387-1410; S. ORTINO, *Riforme elettorali in Germania*, Firenze, Vallecchi, 1970; A. PAPPALARDO, *Sistemi elettorali e partiti nelle democrazie contemporanee*, Roma-Bari, Laterza, 2004; K. H. SEIFERT, *Legge elettorale per il Bundestag della Repubblica federale di Germania*, Firenze, Cedeur, 1986; A. MISSIROLI, *Germania: proporzionale personalizzata e Cancellierato*, in O. MASSARI, G. PASQUINO, *Rappresentare e governare*, Bologna, Il Mulino, 1994; F. PALERMO, J. WEOLK, *Germania*, Bologna, Il Mulino, 2005; G. CAPOCCIA, *La Germania unita fra continuità e rinnovamento. Sistema elettorale e sistema partitico nel processo di riunificazione tedesca*, Roma, Bulzoni, 1995; S. MERLINI, *Democrazia protetta e democrazia conflittuale: i casi dell'Italia e della Rft*, in *Democrazia e diritto*, 12, 1989; P.G. LUCIFREDI, *Appunti di diritto costituzionale comparato. Il sistema tedesco: la Repubblica Federale*, Milano, Giuffrè, 2001; J. BEHNKE, *Das Wahlsystem der Bundesrepublik Deutschland. Logik, Technik und Praxis der Verhältniswahl*, Baden-Baden, Nomos, 2007; D. NOHLEN, *Wahlrecht und Parteiensystem Über die politischen Auswirkungen von Wahlsystemen*, Stoccarda, UTB, 2003; R. HERBERG, *Wie beeinflusst das deutsche Wahlsystem das Verhalten der Bundestagsabgeordneten?*, Monaco, Grin Verlag, 2016; H. MEYER, *Die Zukunft des Bundestagsrechts: Zwischen Unverstand, obiter dicta, Interessenkalkül und Verfassungsverstoß*, Baden-Baden, Nomos, 2010; D. PARKMANN, *Das Wahlsystem der Bundesrepublik Deutschland und dessen Einfluss auf das Parteiensystem*, Monaco, Grin Verlag, 2003; H. LANG, *Wahlrecht und Bundesverfassungsgericht Eine Skizze aktueller wahlrechtlicher Entscheidungen und Probleme*, Baden-Baden, Nomos, 2014;

arginare, sul piano interno, la degenerazione del sistema elettorale prodotta dall'accresciuta capacità di condizionamento degli *Überhangmandate*, e sul piano delle elezioni per il Parlamento Europeo, una compressione dei principi di eguaglianza del voto e della parità di *chances* elettorali dei partiti ritenuta ingiustificata sulla base di una nuova "valutazione delle circostanze".

La capacità di incidenza del *Bundesverfassungsgericht* si è dunque rivelata decisiva in un ambito demandato alla legge ordinaria, in quanto le significative divergenze registratesi all'interno del *Grundgesetz*, il consiglio parlamentare che tra il 1948 e il 1949 elaborò la Legge fondamentale, indussero i costituenti a non costituzionalizzare alcuna previsione in materia di procedura elettorale⁸. La legge disciplinatrice del sistema elettorale fu approvata dal *Parlamentarischer Rat* nel 1949 e prevedeva l'attribuzione del 60% dei seggi a maggioranza relativa in collegi uninominali, mentre il restante 40% veniva riservato alla quota di riequilibrio proporzionale tra liste bloccate. In tale sistema il voto espresso dall'elettore per il candidato nel collegio uninominale valeva automaticamente anche per la lista a questi collegata nell'ambito della quota proporzionale.

La distribuzione dei seggi avveniva applicando il metodo *D'Hondt* sulla base di circoscrizioni coincidenti con i *Länder*, e sottraendo al dato scaturente il numero di seggi ottenuti da ogni partito nei collegi uninominali. Nel caso in cui, viceversa, un partito avesse ottenuto nei collegi uninominali un totale di seggi superiore a quello ad esso assegnato dal riparto proporzionale, questi avrebbe mantenuto i "seggi in sovrannumero" (*Überhangmandate*). Analogamente, anche nel caso in cui un partito non dovesse superare le due soglie di accesso alternative, questi conserverebbe i seggi eventualmente conseguiti in sede uninominale⁹. Tale meccanismo, che si confermerà quale costante del sistema elettorale tedesco, rende inevitabilmente variabile il numero complessivo dei deputati, di cui la legge elettorale stabilisce soltanto una soglia numerica minima di partenza.¹⁰ La prima versione del sistema elettorale tedesco prevedeva inoltre un limite all'accesso alla rappresentanza, costituito

⁸Alla base delle divergenze si registrò l'inconciliabile contrapposizione tra i socialdemocratici, orientati ad introdurre un sistema proporzionale, e i cristiano-democratici, decisi a sostenere l'introduzione di un sistema maggioritario. Lo spettro della crisi di Weimar condizionò fortemente il dibattito, poiché era diffusa e radicata la preoccupazione di non ripetere gli errori del recente passato. Valentina Tonti ha evidenziato la complessità ed il carattere sostanzialmente aporetico assunto dalla questione, in quanto, se da un lato il sistema maggioritario a doppio turno adottato durante l'Impero aveva significativamente sottorappresentato i socialdemocratici, a causa di una definizione delle circoscrizioni elettorali che favoriva quelle meno popolose, dall'altro il sistema accentuatamente proporzionale della repubblica di Weimar aveva prodotto la permanente instabilità politica che aprì la strada all'affermazione del Nazismo. Dall'esito di tale acceso confronto è scaturita la decisione di non inserire il riferimento a nessun sistema elettorale nel testo della Costituzione. L'art. 38 stabilisce soltanto che "i deputati sono eletti a suffragio universale, diretto, libero, uguale e segreto" e fissa il limite per l'elettorato attivo e passivo. V. TONTI, *Il sistema elettorale tedesco: un modello possibile per l'Italia?* in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2007, 1-2.

⁹P. BONDI, *Il sistema elettorale del Bundestag*, in *Sistemi elettorali e democrazie*, (a cura di M. OLIVERO – M. VOLPI), Torino, 2007, p. 177; A. RACCA, *I sistemi elettorali sotto la lente costituzionale*, Torino, Ledizioni, 2018, 53.

¹⁰M. VOLPI, *Sistema elettorale tedesco e riforma elettorale in Italia*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2001, 1392. Gli *Überhangmandate* sono vincolati ai singoli eletti e non vengono sostituiti in caso di decadenza dovuta a dimissioni o ad altra causa. F. PALERMO, J. WEOLK, *Germania*, Bologna, Il Mulino 2005, 65.

alternativamente da una soglia di sbarramento (*Sperrklausel*) del 5% dei voti validi nell'ambito del *Länd*, oppure dalla conquista di un mandato diretto in un collegio uninominale.

L'impianto di base del sistema elettorale tedesco dell'immediato secondo dopoguerra ha retto nei suoi elementi essenziali sino ai tempi recenti, sebbene abbia subito negli anni diverse importanti modifiche. La legge elettorale dell'8 luglio 1953 ha reso paritario il rapporto tra il numero di seggi assegnati nei collegi uninominali e quello del riequilibrio proporzionale, ed ha sostituito il sistema del voto unico con quello del voto differenziato, che prevede la possibilità per l'elettore di votare un candidato nel collegio uninominale e, contestualmente, una lista ad esso non collegata nella circoscrizione del *Länd*¹¹. E' stato inoltre modificato l'ambito di incidenza della *Sperrklausel*, in quanto venne riferita alle percentuali raggiunte nell'intero territorio nazionale, rendendo in tal modo più difficoltoso l'ingresso in Parlamento dei partiti minori o geograficamente concentrati¹². La legge del 7 maggio del 1956 ha trasferito su scala nazionale il calcolo dei seggi da attribuire alle liste di partito, consentendo il collegamento tra le liste dello stesso partito presentate nei *Länder*, e ha modificato inoltre la seconda clausola (*Alternativklausel*) della soglia di sbarramento, elevandola da uno a tre seggi nella quota uninominale. Un'ulteriore importante modifica venne introdotta nel 1985, con la sostituzione del metodo *D'Hondt* nella ripartizione dei seggi con quello *Hare-Niemeyer*, una variante della formula del quoziente naturale che favorisce le liste con i resti più alti e, dunque, i partiti minori.

La conformazione progressivamente assunta dal sistema elettorale tedesco, che evidenzia elementi propri del modello maggioritario in un quadro complessivamente proporzionale, ha dato origine a delle contrapposizioni dottrinarie in ordine alla sua qualificazione dogmatica. Sebbene l'orientamento più "tradizionale" lo collochi nell'ambito dei sistemi "misti", una rilevante e autorevole dottrina lo ha definito nei termini di un sistema proporzionale "atipico"¹³. Tale indirizzo ha considerato il modello tedesco come complessivamente proporzionale, benché caratterizzato da due importanti correttivi di tipo maggioritario, quali la soglia di sbarramento ed il meccanismo degli *Überhangmandate*¹⁴. La quota uninominale nell'attribuzione dei seggi viene infatti considerata come una forma di "personalizzazione" del sistema, nell'ambito del quale si evidenzia, viceversa, la costante corrispondenza tra la percentuale di voti ottenuta e quella dei seggi attribuiti ai vari partiti in ogni tornata elettorale, al netto dei "seggi in sovrannumero"¹⁵. Tuttavia, pur riconoscendo

¹¹ *Dossier di documentazione del Senato della Repubblica – Riforma elettorale: in tema di "ispano-tedesco". Il sistema elettorale di Germania e Spagna*, 11; A. RACCA, *I sistemi elettorali sotto la lente costituzionale*, Torino, Ledizioni, 2018, 53.

¹² Per un approfondimento specifico sulle deroghe previste per le minoranze nazionali si veda V. TONTI, *Il sistema elettorale tedesco: un modello possibile per l'Italia?* in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2007, 3; *Dossier di documentazione del Senato della Repubblica – Riforma elettorale: in tema di "ispano-tedesco". Il sistema elettorale di Germania e Spagna*, 11.

¹³ Arend Lijphart ha qualificato il sistema elettorale tedesco, al pari di quello neozelandese e di quello italiano del 1993, come "misto proporzionale". A. LIJPHART, *Le democrazie contemporanee*, Bologna, Il Mulino, 1988, 168-169. Per un ulteriore approfondimento sul tema cfr P. BONDI, *Il sistema elettorale del Bundestag*, in *Sistemi elettorali e democrazie*, (a cura di M. OLIVERO – M. VOLPI), Torino, Giappichelli, 2007, 162; F. LANCHESTER, *Alle origini di Weimar*, Milano, Giuffrè, 1985, 224; D. SCHEFOLD, *Sviluppi attuali del sistema parlamentare nella Repubblica Federale di Germania*, in *Giur. Cost.*, 1987, 378.

V. TONTI, *Il sistema elettorale tedesco: un modello possibile per l'Italia?* in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2007, 5-6; A. RACCA, *I sistemi elettorali sotto la lente costituzionale*, Torino, Ledizioni, 2018, 52 ss; G. CAPOCCIA, *La Germania unita fra continuità e rinnovamento. Sistema elettorale e sistema partitico nel processo di riunificazione tedesca*, Roma, Bulzoni, 1995, 37-38; G. PASQUINO, *I sistemi elettorali*, Bologna, Il Mulino, 2006, 81; T. KUNE, *Il caso tedesco, in I sistemi elettorali in Europa tra Otto e Novecento*, (a cura di M. S. PIRETTI), Roma-Bari, Laterza, 2007, 69.

¹⁴ M. VOLPI, *Sistema elettorale tedesco e riforma elettorale in Italia*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2001, 1394.

¹⁵ F. PALERMO, J. WEOLK, *Germania*, Il Mulino, Bologna, 2005, 18.

una significativa rilevanza a tale orientamento dottrinario, la compresenza del modello maggioritario *plurality* nell'ambito del sistema elettorale tedesco rappresenta un elemento strutturale e imprescindibile in termini di funzionamento effettivo, la cui incidenza emerge in relazione a due aspetti fondamentali: la vittoria in almeno tre collegi uninominali costituisce una soglia accesso alla ripartizione dei seggi in chiave proporzionale; i candidati eletti nei collegi uninominali lo sono indipendentemente dall'esito del proporzionale, ovvero sia nel caso in cui la lista proporzionale del medesimo partito non superi la soglia di sbarramento (*Sperrklausel*), che nel caso opposto dell'attribuzione dei mandati in sovrannumero (*Überhangmandate*)¹⁶.

In riferimento al secondo aspetto, inoltre, la possibilità di esercizio del voto "disgiunto" tra il collegio uninominale e la lista proporzionale, introdotta nel 1953, si è dimostrata funzionale alle strategie di "coalizione", dando origine al caratteristico meccanismo dello *Stimmersplitting*. Questo consiste nell'incoraggiamento dell'elettorato da parte delle formazioni politiche maggiori a orientare i "secondi voti", ossia quelli relativi alla quota proporzionale, a vantaggio dei soggetti minori, in modo da ottenere un duplice risultato, ossia il raggiungimento della soglia di sbarramento per i piccoli partiti e il corrispettivo incremento delle *chances* della coalizione di vincere le elezioni nazionali¹⁷.

Sebbene fino agli anni '90 del XX secolo l'incidenza dei mandati in sovrannumero sui risultati delle consultazioni elettorali sia stata alquanto limitata, e la Corte Costituzionale abbia costantemente respinto i ricorsi contro l'istituto degli *Überhangmandate*, dichiarandolo compatibile con l'ordinamento costituzionale "a condizione che" si fosse in presenza di casi "eccezionali", l'incremento progressivo del fenomeno, rivelatosi sempre più decisivo per la definizione delle maggioranze politiche, ha prodotto un sostanziale mutamento di quadro¹⁸. La sentenza del *Bundesverfassungsgericht* del 10 aprile 1997¹⁹, pur ribadendo il giudizio di legittimità costituzionale sui seggi in sovrannumero, lo ha condizionato al fatto che questi non incidano per più del 5% sulla composizione del *Bundestag*. Viceversa, la successiva pronuncia del 3 luglio 2008²⁰ ha affermato l'incostituzionalità degli *Überhangmandate* limitatamente ad un particolare aspetto, ossia al loro eventuale "peso negativo" (*negatives Stimmgewicht*)²¹. Il tema in questione è relativo all'ipotesi in cui un partito ottenga un seggio

¹⁶ *Dossier di documentazione del Senato della Repubblica – Riforma elettorale: in tema di "ispano-tedesco". Il sistema elettorale di Germania e Spagna*, 7-8; A. RACCA, *I sistemi elettorali sotto la lente costituzionale*, Torino, Ledizioni, 2018, 54; D. RAE, *The political consequences of electoral laws*, London, Yale University Press, 1971, 112; A. CHIARAMONTE, *Tra maggioritario e proporzionale. L'universo dei sistemi elettorali misti*, Bologna, Il Mulino, 2005, 39-40; L. TRUCCO, *Democrazie elettorali e Stato costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2011, 416.

¹⁷ Per un approfondimento sul tema cfr. A. MISSIROLI, *Germania: proporzionale personalizzata e Cancellierato*, in O. MASSARI, G. PASQUINO, *Rappresentare e governare*, Bologna, Il Mulino, 1994, 169-170; *Dossier di documentazione del Senato della Repubblica – Riforma elettorale: in tema di "ispano-tedesco". Il sistema elettorale di Germania e Spagna*, 15; A. CHIARAMONTE, *Tra maggioritario e proporzionale. L'universo dei sistemi elettorali misti*, Bologna, Il Mulino, 2005, 185; M. WIES, *Überhangmandate - Ein umstrittenes Element im Bundeswahlgesetz*, GRIN Verlag, 2012; A. SCHIEBE, *Überhangmandate: Ein Problem des deutschen Bundestagswahlrechts*, Monaco, Bachelor e Master Publishing, 2013.

¹⁸ *Dossier di documentazione del Senato della Repubblica – Riforma elettorale: in tema di "ispano-tedesco". Il sistema elettorale di Germania e Spagna*, 15; G. CAPOCCIA, *La Germania unita fra continuità e rinnovamento. Sistema elettorale e sistema partitico nel processo di riunificazione tedesca*, Roma, Bulzoni, 1995, 145; A. RACCA, *I sistemi elettorali sotto la lente costituzionale*, Torino, Ledizioni, 2018, 56. R. DE CARIA, *La sentenza costituzionale sugli Überhangmandate: anche in materia elettorale non c'è diritto senza rimedio giurisdizionale*, in *Dir. Pubbl. Comp. Eur.*, 2009, 213.

¹⁹ BVerfGE 79, 169.

²⁰ BVerfG, 2 BvC 1/07.

²¹ R. DE CARIA, *La sentenza costituzionale sugli Überhangmandate: anche in materia elettorale non c'è diritto senza rimedio giurisdizionale*, in *Dir. Pubbl. Comp. Eur.*, 2009, 220.

in sovrannumero con un determinato quantitativo di volti di lista nel riparto proporzionale, e non lo acquisisca, al contrario, conseguendo un numero di voti maggiore. Il riferimento, dunque, è alla concreta eventualità che l'incremento dei "secondi voti" produca una perdita di seggi e che, allo stesso modo, una riduzione di voti produca un aumento di seggi in sovrannumero. Pertanto, il Tribunale Costituzionale tedesco ha ritenuto il meccanismo degli *Überhangmandate* collidente con i principi costituzionali di uguaglianza del voto e di immediatezza della scelta espressi dal primo comma dell'art. 38 Cost.²².

In ottemperanza a tale *decisum*, il 25 novembre 2011 il *Bundestag* ha approvato una riforma elettorale che introduceva un meccanismo ancora più complesso e articolato, basato sul principio della "ponderazione negativa"²³ dei voti e sull'introduzione del nuovo istituto dei "mandati compensativi" (*Zusatzmandate*). Tuttavia, con la pronuncia del 25 luglio 2012²⁴, il *Bundesverfassungsgericht* è nuovamente intervenuto sulla materia, dichiarando l'illegittimità degli istituti introdotti, in relazione ai principi di eguaglianza e di pari opportunità dei partiti, nonché rispetto al principio di immediatezza e chiarezza del voto²⁵. Quanto agli *Überhangmandate*, sebbene in precedenza la Corte non ne abbia sancito l'illegittimità in termini assoluti, dichiarandone l'incostituzionalità soltanto nella misura in cui dovessero compromettere la natura originariamente proporzionale del sistema elettorale, nella sentenza del 25 luglio 2012 il totale dei mandati in sovrannumero ritenuti ammissibili è stato fissato a quindici, ossia ad un numero corrispondente alla metà dei seggi necessari per costituire un gruppo parlamentare al *Bundestag*²⁶. In conseguenza di tale pronuncia, il 21 febbraio 2013 il legislatore ha approvato una ulteriore riforma del sistema elettorale che, tra le diverse modifiche, ha previsto che il numero di base dei seggi di cui si compone il *Bundestag* debba determinarsi in rapporto a quello degli aventi diritto al voto e non, come in precedenza, sul dato degli elettori effettivamente votanti. Inoltre, la nuova normativa ha disposto la perequazione degli *Überhangmandate* mediante un corrispondente numero di mandati compensativi, in grado di annullarne interamente l'incidenza sugli equilibri politico-parlamentari, e l'introduzione di un meccanismo di "sottoripartizione" (*Unterverteilung*) dei seggi spettanti alle liste nei *Länder* di ciascun partito²⁷. Tale importante modifica ha stabilito

²² *Dossier di documentazione del Senato della Repubblica – Riforma elettorale: in tema di "ispano-tedesco". Il sistema elettorale di Germania e Spagna*, 16. Sulla sentenza in questione De Caria ha osservato come la Corte Costituzionale tedesca abbia confermato formalmente la vigenza della disposizione relativa agli *Überhangmandate*, dichiarandone contestualmente l'inapplicabilità. Ciò ha garantito al legislatore un ampio margine di manovra al fine di abrogare o modificare l'istituto in oggetto. R. DE CARIA, *La sentenza costituzionale sugli Überhangmandate: anche in materia elettorale non c'è diritto senza rimedio giurisdizionale*, in *Dir. Pubbl. Comp. Eur.*, 2009, 219. Sul tema si veda anche F. PALERMO, *La giurisprudenza costituzionale tedesca nel biennio 2007-2008*, in *Giur. Cost.*, 2009, 4216; A. FUNKE, *Wahlrecht, Republik, politische Freiheit. Zur Begründung des Rechts auf Wahl nach Art. 38 GG*, in *Der Staat*, 2007, 395 ss.

²³ Sulla base di tale principio, la distribuzione dei seggi tra i *Länder* sarebbe avvenuta in proporzione ai voti di lista effettivamente espressi. A. DE PETRIS, *Il Tribunale Costituzionale federale e lo spirito delle leggi...elettorali*, in *Federalismi.it*, Settembre 2012.

²⁴ BVerfG, 2 BvF 3/11.

²⁵ BVerfG, 2 BvF 3/11 del 25.7.2012, 91 ss. Il Tribunale Costituzionale ha evidenziato come il sistema di ripartizione dei seggi in vigore avrebbe potuto attribuire ad una formazione politica un numero di mandati non correlato all'effettiva entità delle preferenze di lista. Pertanto il cosiddetto meccanismo di "ponderazione negativa dei voti" effettivamente conseguite avrebbe provocato un'insostenibile contraddittorietà tra l'espressione del suffragio e le sue conseguenze sul risultato della consultazione. In merito al giudizio sull'attribuzione dei mandati compensativi, la Corte di Karlsruhe ha ritenuto illegittimo tale procedimento di assegnazione in quanto non tutti gli elettori potevano, di fatto, prendere parte all'iter di assegnazione di seggi supplementari con le medesime probabilità di successo. Per un approfondimento sul tema si veda A. DE PRETIS, *Cambiare perché tutto resti com'era? La nuova legge elettorale per il Bundestag con un'intervista al Prof. Friedrich Pukelsheim*, in *Federalismi.it*, Settembre 2013, 3-4.

²⁶ BVerfG, 2 BvF 3/11 del 25.7.2012, 2. A. DE PRETIS, *Cambiare perché tutto resti com'era? La nuova legge elettorale per il Bundestag con un'intervista al Prof. Friedrich Pukelsheim*, in *Federalismi.it*, Settembre 2013, 4.

²⁷ Per un approfondimento sul tema cfr J. BEHNKE, *Das neue Wahlgesetz, sicherlich nicht das letzte*, in *Recht und Politik*,

l'attribuzione dei seggi sulla base dei voti di lista ottenuti in ciascun *Land*, applicando il metodo Lague/Schepers e tenendo conto degli eventuali mandati diretti vinti dai partiti nei singoli collegi maggioritari, in modo da effettuare una "compensazione interna" a ciascuna formazione, mediante la sottrazione di un seggio a cui si avrebbe diritto nella quota proporzionale del Land per ogni mandato diretto ottenuto²⁸. Tuttavia, sebbene alquanto limitato da tale meccanismo, il fenomeno dei mandati in sovrannumero rimane comunque possibile, in quanto, se un partito riesce ad ottenere un numero di mandati diretti superiore alla quantità di voti di lista, questi vengono mantenuti. La riforma elettorale introdotta a seguito della sentenza del 25 luglio 2012 appare estremamente complessa sul piano tecnico, poiché ha dovuto dare vita ad un sistema in grado di tenere in equilibrio esigenze diverse ed in parte contrastanti, quali la pari opportunità nella capacità di successo di ciascuno dei voti espressi, la valorizzazione delle preferenze personali espresse con il voto maggioritario, la preservazione del carattere proporzionale del modello elettorale. Il conseguimento di tale articolato obiettivo ha reso necessario il significativo incremento del numero complessivo dei seggi del *Bundestag*, che in seguito alle elezioni del 2017 ha raggiunto quota 709 a fronte, ad esempio, dei 622 del 2009²⁹.

Le incisive pronunce del Tribunale Costituzionale tedesco, dunque, non sembrano qualificarsi nei termini di un *revirement* rispetto alla precedente giurisprudenza, bensì come un intervento diretto a contrastare la lesione dei principi costituzionali prodotta dalla recente evoluzione del sistema elettorale tedesco. A partire dagli anni successivi alla riunificazione tedesca, infatti, il numero degli *Überhangmandate* è aumentato in modo significativo, risultando sempre più determinante nella formazione delle maggioranze politiche. I dodici mandati in sovrannumero ottenuti dalla CDU nel 1994 si rivelarono determinanti per la rielezione di Kohl alla Cancelleria, avvenuta per un solo voto, così come quelli ottenuti dalla SPD furono indispensabili per garantire la solidità della maggioranza parlamentare nel 1998 e decisivi per la rielezione di Schröder alla Cancelleria nel 2002³⁰.

Contestualmente a tali pronunce sugli *Überhangmandate*, con la sentenza del 9 novembre 2011 il *Bundesverfassungsgericht* è intervenuto anche sull'altro correttivo maggioritario caratteristico del sistema elettorale tedesco, ossia la soglia di sbarramento del 5% (*Sperrklausel*), sebbene esclusivamente in relazione alla disciplina del processo elettorale per il Parlamento Europeo. La Corte ha infatti dichiarato l'illegittimità dell'applicazione della *Sperrklausel* al contesto elettorale europeo, in quanto 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 stabilito l'incostituzionalità della nuova ridimensionata soglia del 3%, nel frattempo introdotta dal

1/2013, 1-10; U. ANDERSEN, *Wahlrecht als essentielle Rahmenbedingung. Eine Analyse unter besonderer Berücksichtigung der Rolle des Bundesverfassungsgerichts*, in *Politische Bildung*, 1/2013, 9-30; W. RIDDER, *Die erneute Reform des Bundeswahlgesetzes. Verfassungskonformer "großer Wurf" oder erneutes Stückwerk?*, in *Gesellschaft, Wirtschaft, Politik*, 1/2013, 47-48.

²⁸ A. DE PRETIS, *Cambiare perché tutto resti com'era? La nuova legge elettorale per il Bundestag con un'intervista al Prof. Friedrich Pukelsheim*, in *Federalismi.it*, Settembre 2013, 6.

²⁹ Per un approfondimento sul tema cfr J. BEHNKE, F. DECKER, F. GROTZ, R. VEHRKAMP, P. WEINMANN, *Reform des Bundestagswahlsystems: Bewertungskriterien und Reformoptionen*, Gütersloh, Verlag Bertelsmann Stiftung, 2017.

³⁰ Complessivamente, nelle elezioni del secondo dopoguerra è stato assegnato il seguente numero di mandati in sovrannumero: nel 1949, due (uno all'SPD e uno alla CDU); nel 1953, tre (due alla CDU e uno alla DP); nel 1957, tre (alla CDU); nel 1961, cinque (alla CDU); negli anni 1965, 1969, 1972 e 1976, non ne furono assegnati; nel 1980, uno (all'SPD); nel 1983, due (all'SPD); nel 1987, uno (alla CDU); nel 1990, sei (alla CDU); nel 1994, sedici (dodici alla CDU e quattro all'SPD); nel 1998, tredici (all'SPD); nel 2002, cinque (quattro all'SPD e uno alla CDU); nel 2005, sedici (nove all'SPD e sette alla CDU).

legislatore³¹. La *ratio* della decisione, che ha suscitato diffuse perplessità in ambito dottrinario, è stata interpretata nei termini di un vero e proprio cambio di orientamento rispetto alla precedente sentenza del 22 maggio 1979, che aveva giudicato ammissibile l'applicazione della *Sperrklausel*, sebbene il Parlamento Europeo non detenesse un ruolo decisivo nella formazione dell'Esecutivo europeo³². In realtà, nella precedente sentenza del '79 i giudici costituzionali avevano specificato come gli istituti derogatori dovessero essere periodicamente sottoposti a rivalutazione e, qualora necessario, modificati dal legislatore ordinario: "per le clausole di sbarramento nel sistema elettorale proporzionale questo significa che la compatibilità di una clausola di sbarramento col principio del voto uguale e delle pari opportunità dei partiti non può essere valutata astrattamente una volta per tutte [...] In questo senso, se si trova davanti a un mutamento di circostanze, il legislatore elettorale deve tenerne conto. Per la questione della permanenza in vigore della clausola di sbarramento assumono rilievo le circostanze del momento".³³ Il *Bundesverfassungsgericht*, nelle sue prime pronunce in materia elettorale, aveva considerato legittima la *Sperrklausel*, ritenendola essenziale al fine di assicurare un adeguato principio rappresentativo e, al contempo, favorire la stabilità delle istituzioni politiche tedesche.³⁴ Allo stesso modo e per la stessa ragione, nel 1979 la Corte aveva ritenuto legittima l'estensione di tale caratteristico istituto al sistema elettorale delle europee, in considerazione dei rilevanti poteri attribuiti dai Trattati al Parlamento Europeo, che prefiguravano "un organo capace di agire"³⁵. In un'ottica analoga, la maggior parte dei nove paesi membri della Comunità Economica Europea aveva disposto, al pari del legislatore tedesco, l'adozione di soglie di sbarramento esplicite o implicite, e ciò rappresentò un elemento tenuto in seria considerazione dai giudici di *Karlsruhe*, che inserirono nella sentenza un'analitica rassegna sul tema³⁶. La decisione del 9 novembre 2011 ha quindi proposto una nuova "valutazione delle circostanze", evidenziando come il Parlamento Europeo non si caratterizzi, a differenza di quelli

³¹ A. RACCA, *I sistemi elettorali sotto la lente costituzionale*, Torino, Ledizioni, 2018, 42; G. DELLEDONNE, *Il Bundesverfassungsgericht, il Parlamento Europeo e la soglia di sbarramento del 5%: un (altro) ritorno del Rivista sonderweg?*, in *Rivista AIC*, 1/2012, 7.

³² Per un approfondimento sul tema cfr G. DELLEDONNE, *Il Bundesverfassungsgericht, il Parlamento Europeo e la soglia di sbarramento del 5%: un (altro) ritorno del Rivista sonderweg?*, in *Rivista AIC*, 1/2012, 1; M. D. POLI, *La clausola di sbarramento nella giurisprudenza del Bundesverfassungsgericht: tra uguaglianza elettorale e stabilità politica*, in *Dir. Pubbl. Comp. Eur.*, 2008, 1234 ss.

³³ BVerfGE 51, 222, 235, 90.

³⁴ Sul tema G. DELLEDONNE, *Il Bundesverfassungsgericht, il Parlamento Europeo e la soglia di sbarramento del 5%: un (altro) ritorno del Rivista sonderweg?*, in *Rivista AIC*, 1/2012, 5; A. RACCA, *I sistemi elettorali sotto la lente costituzionale*, Torino, Ledizioni, 2018, 40; T. KUNE, *Il caso tedesco*, in *I sistemi elettorali in Europa tra Otto e Novecento*, (a cura di M. S. PIRETTI), Roma-Bari, Laterza, 2007, 70-71; A. CHIARAMONTE, *Tra maggioritario e proporzionale. L'universo dei sistemi elettorali misti*, Bologna, Il Mulino, 2005, 183; P. BONDI, *Il sistema elettorale del Bundestag*, in *Sistemi elettorali e democrazie*, (a cura di M. OLIVERO – M. VOLPI), Torino, Giappichelli, 2007, 185. La soglia di sbarramento del 5%, calcolata su base nazionale, è stata considerata da una rilevante parte della dottrina tedesca come "la più grave incisione" del principio del voto uguale. H. MEYER, *Wahlgrundsätze, Wahlverfahren, Wahlprüfung*, in J. Isensee, P. Kirchhof (a cura di), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, III, *Demokratie – Bundesorgane*, III edizione, Heidelberg, C.F. Müller, 2005, 564. Si veda anche H. MEYER, *Die Zukunft des Bundestagswahlrechts: Zwischen Umerstand, obiter dicta, Interessenskalkül und Verfassungsverstoß*, Baden-Baden, Nomos, 2010.

³⁵ BVerfGE 51, 222, 250-254. La Corte ha evidenziato come, sebbene l'Assemblea non avesse una funzione decisiva nel processo di formazione dell'Esecutivo europeo, la presenza della soglia di sbarramento sarebbe comunque risultata funzionale alla stabilità dell'esercizio delle facoltà deliberative e di controllo ad essa attribuite. A. RACCA, *I sistemi elettorali sotto la lente costituzionale*, Ledizioni, Torino, 2018, 41-42; M. D. POLI, *La clausola di sbarramento nella giurisprudenza del Bundesverfassungsgericht: tra uguaglianza elettorale e stabilità politica*, in *Dir. Pubbl. Comp. Eur.*, 2008, 1273; *Le formule elettorali previste per l'elezione del parlamento europeo*, P. PASSAGLIA (a cura di), Giugno 2010.

³⁶ G. DELLEDONNE, *Il Bundesverfassungsgericht, il Parlamento Europeo e la soglia di sbarramento del 5%: un (altro) ritorno del Rivista sonderweg?*, in *Rivista AIC*, 1/2012, 1.

nazionali, per una contrapposizione tra maggioranza e opposizione, e come gli stringenti requisiti per la costituzione dei gruppi, stabiliti dall'art. 30 del Regolamento interno all'Assemblea che impone un numero minimo di venticinque deputati provenienti da almeno un quarto degli Stati membri, costituiscano un efficace ostacolo alla frammentazione³⁷.

Se, dunque, la *Sperrklausel* nell'elezione del *Bundestag* trova la sua legittimità nella necessità di favorire la costituzione di maggioranze parlamentari stabili, essenziali per la costituzione di un Governo e per la sua successiva operatività, la Corte non ha ravvisato una analoga "condizione d'interessi" (*Interessenlage*) a livello europeo³⁸.

3. L'orientamento della Corte Costituzionale italiana in tema di referendum abrogativo in materia elettorale

Nell'ordinamento italiano l'istituto del *referendum* abrogativo assume una rilevanza sostanziale nel rapporto tra le fonti del diritto e la disciplina elettorale³⁹, nonché nel delicato

³⁷BVerfGE 51, 222, 103, 104, 105. I Giudici hanno evidenziato come, sebbene il Presidente della Commissione venga eletto dal Parlamento a maggioranza dei suoi membri e la Commissione nel suo complesso debba soggiacere a un voto di approvazione, nondimeno "la Commissione e il suo Presidente, finché il Parlamento non revoca loro la fiducia col necessario, elevato quorum [dei due terzi dei voti espressi e della maggioranza dei deputati] di cui all'art. 234, comma 2, del TFUE, non dipendono dalla sua ulteriore approvazione nell'esercizio dei loro compiti". A giudizio della Corte non assumono rilievo neanche le accresciute competenze del Parlamento nella procedura legislativa ordinaria e nell'adozione dei bilanci. Sulla base dell'art. 294, comma 7, lett. a, del TFUE, infatti, l'atto trasmesso dal Consiglio si considera adottato in seconda lettura se il Parlamento non si pronuncia oppure non respinge la posizione del Consiglio a maggioranza assoluta. Allo stesso modo, l'art. 314, comma 4, lett. b, del TFUE, prevede che il bilancio preventivo dell'Unione si considera adottato se il Parlamento non delibera entro un termine di quarantadue giorni dalla comunicazione della posizione del Consiglio sul progetto di bilancio: "cade, in questo modo, un motivo centrale per la giustificazione della soglia di sbarramento del 5%" BVerfGE 51, 222, 122. BVerfGE 51, 222, 122. Per un ulteriore approfondimento sulle motivazioni della sentenza G. DELLEDONNE, *Il Bundesverfassungsgericht, il Parlamento Europeo e la soglia di sbarramento del 5%: un (altro) ritorno del Rivista sonderweg?* in *Rivista AIC*, 1/2012, 6 ss.

³⁸La decisione non è stata adottata all'unanimità dai membri del Tribunale Costituzionale, ma ha registrato cinque voti favorevoli e tre contrari, ed è stata inoltre accompagnata da un'opinione dissenziente dei giudici Di Fabio e Mellinshoff. Quest'ultima, a fronte dell'accrescimento del ruolo Politico del Parlamento ed in considerazione della sentenza del 1979 sul tema, evidenzia l'insufficienza delle motivazioni alla base del mutamento dei criteri di giudizio. G. DELLEDONNE, *Il Bundesverfassungsgericht, il Parlamento Europeo e la soglia di sbarramento del 5%: un (altro) ritorno del Rivista sonderweg?* in *Rivista AIC*, 1/2012, p. 9; A. RACCA, *I sistemi elettorali sotto la lente costituzionale*, Torino, Ledizioni, 2018, 42. In precedenza, il Tribunale Costituzionale con la sentenza del 13 febbraio 2008 aveva dichiarato l'illegittimità della clausola di sbarramento del 5% per l'elezione dei consigli comunali, in rapporto alla violazione del principio di uguaglianza del voto e delle pari opportunità nelle competizioni elettorali. In relazione a tale pronuncia la dottrina ha osservato come le motivazioni assunte alla base del *decisum* abbiano sostenuto la necessità dello sbarramento per le elezioni delle assemblee legislative. F. PALERMO, *La giurisprudenza costituzionale tedesca nel biennio 2007-2008*, in *Giur. Cost.*, 2009; G. DELLEDONNE, *Il Bundesverfassungsgericht, il Parlamento Europeo e la soglia di sbarramento del 5%: un (altro) ritorno del Rivista sonderweg?*, in *Rivista AIC*, 1/2012, 10. Per un ulteriore approfondimento sul tema cfr W. ROTH, *Verfassungsmäßigkeit der Einführung einer 3%-Sperrklausel bei Kommunalwahlen durch Verfassungsänderung, insbesondere für das Land Nordrhein-Westfalen*, Berlino, Duncker & Humblot, 2015; S. GRUNWALD, *Die Aufhebung der Fünf-Prozent-Sperrklausel in Kommunalparlamenten: Eine Fallstudie zur Chancengleichheit von Parteien und die Stimmgleichheit der Wähler am Beispiel der Hansestadt Lübeck*, Monaco, Grin Verlag, 2014; M. PUTZ, *Braucht das Wahlrecht zum Deutschen Bundestag eine 5%-Klausel?*, Monaco, Grin Verlag, 2008.

³⁹La Corte Costituzionale ha chiarito in più occasioni natura e rango spettanti al *referendum* abrogativo. La sentenza n. 69/1978 ha fatto espresso riferimento ad una potestà normativa diretta, sebbene limitata all'abrogazione, mentre la sentenza n. 69/1987 ha definito il *referendum* abrogativo come un "atto-fonte dell'ordinamento dello stesso rango della

equilibrio tra democrazia rappresentativa e democrazia diretta.

La giurisprudenza costituzionale ha evidenziato un orientamento "restrittivo" in tema di ammissibilità dei quesiti referendari abrogativi in materia elettorale, scaturente in origine dall'affermazione del principio della "auto-applicabilità" della normativa di risulta derivante dall'esito di un *referendum* abrogativo, al fine di garantire la possibilità effettiva di rinnovo dell'organo elettivo.

Se la sentenza n. 16/1978 ha definito i criteri limitativi dell'ammissibilità dei quesiti referendari, la successiva sentenza n. 29/1987 ha stabilito come gli organi costituzionali o di rilevanza costituzionale non possano essere esposti all'eventualità "anche soltanto teorica" dell'interruzione del loro funzionamento, ed in conseguenza di ciò "l'organo, a composizione elettiva formalmente richiesta dalla Costituzione, una volta costituito, non può essere privato, neppure temporaneamente, del complesso delle norme elettorali contenute nella propria legge di attuazione"⁴⁰. I giudici delle leggi hanno dunque agito in osservanza di una sorta di "principio di precauzione" posto a salvaguardia della continuità operativa degli organi costituzionali, dal quale deriva il vincolo dell'"auto-applicabilità" della normativa di risulta⁴¹. La sentenza *de quo* ha inoltre stabilito un altro principio che, analogamente a quello dell'"auto-applicabilità", verrà ribadito nelle sentenze successive, ossia quello dell'evidenza della "finalità intrinseca al quesito" abrogativo, la cui carenza risulta lesiva della consapevolezza del voto. Quanto all'effettiva portata dei vincoli in oggetto, la successiva sentenza n. 47/1991 ha specificato come un'interpretazione tendente ad escludere ogni iniziativa referendaria abrogativa avente ad oggetto una legge elettorale "andrebbe al di là degli effettivi contenuti e significati della sentenza stessa", in quanto le leggi elettorali relative alla composizione e al funzionamento degli organi costituzionali rientrano nella categoria delle "leggi costituzionalmente necessarie" e non in quella delle "leggi a contenuto costituzionale vincolato"⁴². Chiarendo e ribadendo l'impianto

legge ordinaria". In realtà, come evidenziato da Livio Paladin, la pertinenza dei *referendum* abrogativi al sistema delle fonti non è universalmente ammessa. Negli anni '70 e '80, contrariamente all'orientamento espresso dalla Corte Costituzionale, una parte della dottrina considerava il voto espresso con il *referendum* abrogativo più come un "controllo in via successiva delle disfunzioni legislative" che come un momento della normazione, data la strutturale impossibilità di rinnovare "positivamente" l'ordinamento giuridico. Paladin ha tuttavia osservato come entrambe le prospettive, l'una mirante al sistema politico e l'altra alle fonti del diritto, non si escludano a vicenda: "porre l'accento sul dato del controllo popolare negativo è perfettamente legittimo; ma si giustifica altrettanto bene, sul piano del sistema normativo e delle sue vicende, la tesi che quello previsto dall'art. 75 sia pur sempre un <<referendum legislativo>>, secondo una definizione già proposta nell'ambito della Costituente". L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, Il Mulino, 1996, 269-275. Per un approfondimento generale sul tema cfr V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, Padova, Cedam, 1984, Vol. II, 94 ss; A. LOIODICE, A. BRIGHINA, voce "Referendum" in *Enc. Giur. Treccani*, cit., vol. XXX; A. CARIOLA, *Referendum abrogativo e giudizio costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1994; G. ZAGREBELSKY, *Il sistema costituzionale delle fonti del diritto*, Torino, UTET, 1984; M. LUCIANI, *In referendum abrogativo*, in *Commentario alla Costituzione* (a cura di G. BRANCA – A. PIZZORUSSO, Vol I, Tomo II, 2005.

⁴⁰La sentenza n. 29/1987 ha dichiarato quale ragione di inammissibilità, oltre all'assenza di un'evidente finalità del quesito che inficiava la consapevolezza del voto, l'"indefettibilità della dotazione di norme elettorali per gli organi la cui composizione elettiva è espressamente prevista dalla Costituzione". Una parte della dottrina ha criticato l'introduzione del requisito dell'auto-applicabilità della normativa di risulta nell'ambito delle discipline di carattere "costituzionalmente necessario", interpretandola nei termini di una impropria deviazione rispetto alla competenza attribuita alla Consulta dalla legge costituzionale n. 1 del 1953. A. PERTICI, *Il giudice delle leggi e il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, Torino, Giappichelli, 2010, 210.

⁴¹Racca ha evidenziato come il "principio di precauzione" al quale ha fatto costantemente ricorso la Corte Costituzionale nella sentenza 29/1987 e nelle successive di tema analogo, derivi da una sostanziale sfiducia nella capacità di intervento rapido del legislatore, in grado di impedire la paralisi dell'organo costituzionale in questione; A. RACCA, *I sistemi elettorali sotto la lente costituzionale*, Torino, Ledizioni, 2018, 78. Per un approfondimento sul tema dell'ammissibilità di *referendum* abrogativi totali aventi ad oggetto le leggi elettorali si veda F. PETRINI, *La reviviscenza di norme abrogate*, in *Astrid Online*, 29 ss.

⁴²Corte Cost., sentenza n. 47/1991. Per un approfondimento relativo al limite di intervento effettivo in materia

concettuale della precedente decisione, la sentenza n. 47/1991 ha considerato ammissibile un quesito referendario diretto ad abrogare la parte della disciplina elettorale del d.P.R. n. 361/1957 che prevedeva la possibilità di esprimere più preferenze all'interno di una stessa lista. La motivazione risulta fondata sulla constatazione che l'eventuale esito positivo del referendum avrebbe comunque garantito "il sicuro permanere della normativa di risulta all'interno del sistema configurato dal legislatore, senza che se ne renda necessario un intervento per superare l'inevitabile paralisi di funzionamento dell'organo"⁴³. Viceversa, in ragione della violazione del principio dell'auto-applicabilità della normativa e di quello dell'evidenza del "fine intrinseco" all'atto abrogativo, la Corte ha proceduto a dichiarare, contestualmente, l'inammissibilità di altri due quesiti referendari abrogativi relativi al sistema elettorale, uno dei quali aveva come oggetto la possibilità di presentare candidature in tre collegi senatoriali nell'ambito della stessa regione e la previsione di un *quorum* del 65% dei voti validi, necessario affinché potessero essere assegnati i collegi uninominali. Il tentativo far emergere il "sostrato uninominale" della legislazione elettorale del Senato viene dunque ritenuto non ammissibile dalla Sentenza 47/1991, per poi essere successivamente ammesso dalla sentenza n. 32/1993, nell'ambito di un altro quesito referendario abrogativo⁴⁴.

Tale mutamento di indirizzo si è basato sull'avvenuta ridefinizione contenuta nell'art. 17 della legge 29/1948, recante "norme per l'elezione del Senato della Repubblica", introdotta dalla legge n. 33 del 23 gennaio 1992. Nello specifico, i giudici delle leggi hanno considerato "apprensibili con chiarezza e compiutezza" sia il fine intrinseco dell'atto abrogativo, individuato nell'"eliminazione del *quorum* del 65 per cento dei voti validi prescritto nell'inciso finale per la proclamazione dell'eletto nel collegio", che le conseguenze dell'abrogazione concernente l'art. 17 della normativa elettorale in oggetto, riscontrabili nella "sostituzione del sistema attuale con un sistema misto prevalentemente maggioritario, e precisamente maggioritario con unico turno per i 238 seggi da assegnare nei collegi, proporzionale per i restanti 77 seggi aggiuntivi (pari a circa il 25 per cento del totale di 315)"⁴⁵. La Corte ha tuttavia rilevato come la normativa di risulta potesse dar luogo a degli "inconvenienti", relativi alla "diseguale proporzione in cui l'uno e l'altro sistema di elezione sarebbero destinati ad operare nelle singole regioni" nonché agli effetti che il passaggio al sistema maggioritario avrebbe comportato in caso di ricorso alle elezioni suppletive, secondo quanto stabilito dalla legge n. 31 del 14 febbraio 1987. Ciò nondimeno, tali aspetti sono stati considerati "non incidenti" sull'operatività del sistema elettorale e, dunque, non in grado di compromettere la funzionalità dell'organo⁴⁶.

elettorale cfr A. GIGLIOTTI, *L'ammissibilità dei referendum in materia elettorale*, Milano, Giuffrè, 2009, 80 ss; A. PERTICI, *Il Giudice delle leggi e il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, Torino, Giappichelli, 2010, 199; A. GIORGIS, *Leggi elettorali, referendum parziale e giudizio di ammissibilità*, in *Giur. It.*, 1993, Disp. 12, I, Sez. 1.

⁴³Corte Cost., sentenza n. 47/1991. Per un approfondimento su tema cfr A. BALDASSARRE, *Referendum e legislazione*, in M. LUCIANI e M. VOLPI (a cura di), *Referendum*, Roma-Bari, Laterza, 1992, 32 ss; F. LANCHESTER (a cura di), *I referendum elettorali*, in *Quaderno dell'Archivio di Legislazione Elettorale Comparata*, n. 6, Roma, Bulzoni, 1992.

⁴⁴Per un approfondimento sul tema si veda A. BARBERA, A. MORRONE, *La Repubblica dei referendum*, Bologna, Il Mulino, 1993, 249.

⁴⁵Corte Cost., sentenza n. 32/1993.

⁴⁶A. RACCA, *I sistemi elettorali sotto la lente costituzionale*, Torino, Ledizioni, 2018, 80; Per un approfondimento sul tema cfr G. SILVESTRI, *Il popolo sotto tutela: garanzia formale e criterio di ragionevolezza nella conformazione giurisprudenziale del diritto al referendum*, in *Il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo, Atti del Seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, nei giorni 5 e 6 luglio 1996*, Milano, 1998, 236; M. DOGLIANI, *Intervento*, in *Il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo, Atti del Seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, nei giorni 5 e 6 luglio 1996*, Milano, 1998, 197 ss; M. LUCIANI, *Omogeneità e manipolatività delle richieste di referendum abrogativo tra libertà del voto e rispetto del principio rappresentativo*, in *Il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo. Atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta*,

In relazione a tale decisione, parte della dottrina ha evidenziato una chiara "oscillazione" nella giurisprudenza della Consulta, fortemente influenzata dal clima che ha accompagnato la profonda crisi del sistema politico del 1992-1993, e concretizzatasi in una contrazione del principio dell'auto-applicabilità della normativa di risulta e nella contestuale dilatazione del principio di ragionevolezza⁴⁷. Il referendum sulla preferenza unica del 1991 e, soprattutto, quello sulla quota proporzionale del Senato del 1993, hanno effettivamente contribuito a determinare una netta discontinuità tra la prima e la seconda fase della storia della costituzione repubblicana, sebbene appaia opportuno rilevare come sin dagli anni '80 la via referendaria, di cui all'art. 75 Cost., sia stata identificata come indirizzo privilegiato per rompere l'immobilismo in materia elettorale, e come il quadro dei "vincoli" di ammissibilità stabiliti dalla Corte si sia dimostrato sostanzialmente stabile e coerente. Anche la successiva sentenza n. 5/1995 ha confermato tale impianto dichiarando inammissibili due quesiti referendari diretti al superamento della quota proporzionale del "Mattarellum" in quanto, benché presentassero i requisiti idonei a garantire l'espressione di un voto consapevole, il vincolo dell'auto-applicabilità della normativa di risulta non era rispettato⁴⁸. Un importante elemento di novità si è registrato, viceversa, con la decisione della Corte Costituzionale n. 36/1997, considerata da parte della dottrina alla stregua di un "argine" alla possibilità che i quesiti referendari introducano una disciplina del tutto estranea a quella desumibile dalla

nei giorni 5 e 6 luglio 1996, Milano, 1998, 73 ss. Sulla distinzione tra semplici inconvenienti eventualmente riscontrabili nella normativa di risulta ed effettivi impedimenti all'ammissibilità referendaria si veda G. FLORIDIA, *Referendum elettorale e difetti della normativa di risulta: «inconvenienti» v. «impedimenti»?*, in *Giur. Cost.*, 1993, 225 ss. Per un ulteriore approfondimento sul tema R. PINARDI, *Riflessioni a margine di un obiter dictum sulla costituzionalità delle leggi successive all'abrogazione referendaria*, in *Giur. Cost.*, 1997, 48 ss.

⁴⁷M. VOLPI, *Una "storia infinita": l'influenza dei referendum abrogativi sul sistema politico-istituzionale*, in *Pol. Dir.*, 248; F. LANCHESTER, *Il referendum elettorale: tra l'infanticidio e il miracolo di Lazzaro*, in *Federalismi.it*, 21 settembre 2011, 1-2; E. DE MARCO, *Referendum e indirizzo politico*, in *Giur. Cost.*, 1994, 1417; A. RACCA, *I sistemi elettorali sotto la lente costituzionale*, Torino, Ledizioni, 2018, 83. Mario Fiorillo ha posto in rilievo come il "partito trasversale" che sosteneva l'iniziativa referendaria fosse sostenuto dalla quasi generalità degli organi di informazione, e come le sentenze del 91 e del 93, incidendo sulla materia elettorale, abbiano impattato sulla struttura del sistema politico italiano, all'epoca paralizzato e soccombente di fronte all'iniziativa delle procure. M. FIORILLO, *Corte Costituzionale e opinione pubblica*, in *Corte Costituzionale e processi di decisione politica*, (a cura di) V. TONDI DELLA MURA, N. CARDUCCI, R.G. RODIO, Torino, Giappichelli, 2005, 133. Tommaso Giupponi ha posto in relazione la successiva e rilevante difficoltà nel raggiungimento del *quorum* necessario per la validità del referendum abrogativo, progressivamente registratasi a partire dal 1997, con la percezione diffusa tra il corpo elettorale di un mancato rispetto, da parte del Parlamento, dell'esito positivo di importanti quesiti referendari, come ad esempio quello sul finanziamento pubblico dei partiti. T. GIUPPONI, *Davvero inammissibile il referendum elettorale "parziale"? La sent. n. 13/20120 della Corte costituzionale, tra "forma" e "sostanza"*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 7 ss.

⁴⁸Per un approfondimento sul tema cfr G. SILVESTRI, *Trasformazione del sistema elettorale e prospettive di riforma*, in *Riforme elettorali* (a cura di M. LUCIANI – M. VOLPI), Roma- Bari, Laterza, 1995, 151 ss. Alberto Racca ha evidenziato come i promotori del referendum abbiano sostenuto, a fondamento dell'ammissibilità dei quesiti, un parallelismo con le considerazioni contenute nella sentenza n. 32/1993, ritenendo che la necessità di un intervento del Parlamento, successivo all'eventuale esito positivo del referendum, non avrebbe costituito causa di inammissibilità. A. RACCA, *I sistemi elettorali sotto la lente costituzionale*, Torino, Ledizioni, 2018, 83. In relazione al merito di tale argomentazione la Corte Costituzionale ha specificato come: "non può non cogliersi la sostanziale - e decisiva ai fini che interessano - diversità tra la situazione che si determinerebbe in caso di approvazione della proposta referendaria ora in esame e quella che questa Corte esaminò, non ritenendola ostativa all'ammissibilità del referendum allora richiesto per l'abrogazione di alcune norme della legge elettorale del Senato, con la citata sent. n. 32/1993. In quella pronuncia si era affermato che la normativa di risulta avrebbe potuto dar luogo ad "inconvenienti" per ciò che riguardava, da un lato, "la diseguale proporzione in cui l'uno e l'altro sistema di elezione sarebbero destinati ad operare nelle singole regioni", e, dall'altro, "gli effetti che il passaggio al sistema maggioritario semplice determina in caso di ricorso alle elezioni suppletive, secondo la legge 14 febbraio 1987, n. 31, al fine di ricoprire i seggi rimasti vacanti per qualsiasi causa, e in particolare per effetto di eventuali opzioni". La Corte ha dunque affermato la sostanziale continuità con l'orientamento espresso nelle precedenti pronunce in tema di ammissibilità dei quesiti referendari, mettendo in rilievo le differenti peculiarità del caso in oggetto. Corte Cost., sentenza n. 5/1995.

legge sottoposta a *referendum* abrogativo⁴⁹. La sentenza, relativa richiesta di *referendum* popolare per l'abrogazione della legge n. 223/1990 recante "Disciplina del sistema radiotelevisivo pubblico e privato", ha stabilito infatti una importante distinzione in merito all'ammissibilità dei quesiti manipolativi. In riferimento al caso specifico la Consulta ha messo in luce come "l'abrogazione parziale chiesta con il quesito referendario si risolve sostanzialmente in una proposta all'elettore, attraverso l'operazione di ritaglio sulle parole e il conseguente stravolgimento dell'originaria *ratio* e struttura della disposizione, di introdurre una nuova statuizione, non ricavabile *ex se* all'ordinamento, ma anzi del tutto estranea al contesto normativo [...] Ma se così è, si fuoriesce dallo schema tipo dell'abrogazione "parziale", proprio perché non si propone tanto al corpo elettorale una sottrazione di contenuto normativo, ma si propone piuttosto una nuova norma direttamente costruita".⁵⁰ Emerge pertanto una chiara differenziazione tra quesiti orientati esclusivamente a ricavare dalla normativa esistente un contenuto di risulta e quesiti manipolativi diretti a produrre una disciplina completamente nuova ed estranea a quella vigente, considerati inammissibili dalla Corte. La coeva sentenza n. 26/1997 e, soprattutto, le successive decisioni nn. 13/1999 e 33/2000 hanno confermato e ulteriormente precisato tale orientamento. I giudici delle leggi infatti, nella sentenza n.13/1999 hanno escluso esplicitamente che il quesito referendario abrogativo in esame, orientato all'abolizione della quota proporzionale, avesse un carattere manipolativo o surrettiziamente propositivo, in quanto "abrogando parzialmente la disciplina stabilita dal legislatore, per ciò che attiene alla ripartizione del 25% dei seggi, non la sostituisce con un'altra disciplina assolutamente diversa ed estranea al contesto normativo, che il quesito ed il corpo elettorale non possono creare *ex novo* né direttamente costruire (sentenza n. 36 del 1997), ma utilizza un criterio specificamente esistente (sia pure residuale) e rimasto in via di normale applicazione nella specifica parte di risulta della legge oggetto del *referendum* (art. 77, numero 3)⁵¹. Tuttavia, parte della dottrina ha evidenziato come, al di là di quanto asserito dalla Corte, la "sostituzione" del meccanismo di attribuzione proporzionale del 25% dei seggi con il metodo del "ripescaggio" avrebbe, in realtà, manipolato la disciplina dando origine ad un sistema sostanzialmente nuovo, oltre ad aver reso il quesito non omogeneo. Sulla base di tale analisi le sentenze nn. 13/1999 e 33/2000 avrebbero dato vita ad una sostanziale aporia, dichiarando ammissibili quesiti

⁴⁹«La Corte Costituzionale si è resa conto di avere dischiuso un <<vaso di Pandora>> e ha tentato di porvi un freno, stabilendo che il quesito non può introdurre una nuova disciplina del tutto estranea a quella desumibile dalla legge sottoposta a *referendum* (a cominciare dalla sentenza n. 36 del 1997). Resta il fatto che i *referendum* abrogativi manipolativi non sono assimilabili a quelli propositivi in quanto in essi la normativa <<proposta>> non è liberamente determinabile dai promotori, ma è condizionata dal testo della legge e quindi il corpo elettorale può <<volere>> solo la normativa di risulta e non altre ad esso più gradite e a sua volta il legislatore ha una più ampia discrezionalità nella valutazione dell'esito del *referendum* e nell'approvazione di una nuova disciplina della materia». M. VOLPI, *Referendum e iniziativa popolare: quale riforma?* in *Costituzionalismo.it*, 2/2016, 17. Per un ulteriore approfondimento sul tema cfr A. PIZZORUSSO, *Sui problemi di ammissibilità dei referendum elettorali e sugli effetti di un referendum interamente abrogativo della legge elettorale vigente, nota per il seminario di Astrid Le questioni di ammissibilità dei referendum elettorali*, Passigli, Roma, 11 giugno 2007; A. MORRONE, *In controtendenza. Note sull'ammissibilità del referendum elettorale per i collegi uninominali* in *Federalismi.it* 18 Dicembre 2019, 2-3.

⁵⁰Corte Cost., sentenza n. 36/1997. Per un approfondimento sul tema cfr L. PALADIN, *Profili problematici della giurisprudenza costituzionale sull'ammissibilità dei referendum*, in *Il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo. Atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, nei giorni 5 e 6 luglio 1996*, Milano, 1998, 11 ss; P. TORRETTA, *I referendum manipolativi nella recente giurisprudenza costituzionale. A proposito delle decisioni nn. 43 e 46 del 2003*, in *Studium Juris*, 2003, 1508 ss; A. RACCA, *I sistemi elettorali sotto la lente costituzionale*, Torino, Ledizioni, 2018, 86; V. MARCENÒ, *Il concetto di abrogazione parziale. Raffronto tra l'abrogazione legislativa e l'abrogazione referendaria*, in *Astrid Online*.

⁵¹Corte Cost., sentenza n. 13/1999. Nella successiva sentenza n. 33/2000 relativa ad un quesito referendario sostanzialmente identico, la Corte Costituzionale ha ritenuto sufficiente, ai fini dell'ammissibilità, il richiamo alla predetta sentenza n. 13/1999 e ai principi a cui questa rinvia.

molto simili a quelli in precedenza rigettati.

Un orientamento ancora più marcatamente disallineato rispetto alle decisioni pregresse sembra emergere con le sentenze nn. 15 e 16 del 2008, entrambe aventi ad oggetto un quesito diretto ad eliminare l'attribuzione del premio di maggioranza alla "coalizione". La Corte ha infatti evidenziato come "la perdurante operatività dell'intero sistema, pur in assenza delle disposizioni oggetto dell'abrogazione referendaria, costituisce, invece, una specifica caratteristica dei *referendum* elettorali, i quali risultano essere intrinsecamente e inevitabilmente <<manipolativi>>, nel senso che, sottraendo ad una disciplina complessa e interrelata singole disposizioni o gruppi di esse, si determina, come effetto naturale e spontaneo, la ricomposizione del tessuto normativo rimanente, in modo da rendere la regolamentazione elettorale successiva all'abrogazione referendaria diversa da quella prima esistente. Nel caso delle leggi elettorali si dimostra evidente la validità dell'osservazione teorica generale secondo cui, negli ordinamenti moderni, abrogare non significa non disporre, ma disporre diversamente"⁵². Nel quadro di una tale delimitazione concettuale della natura "intrinsecamente manipolativa" dei requisiti referendari elettorali viene evidenziato, in relazione al caso *de quo*, come "la manipolazione prospettata non supera i limiti propri di ogni proposta di abrogazione referendaria riguardante una legge elettorale. Essa non mira a sostituire la disciplina vigente con un'altra assolutamente diversa ed estranea al contesto normativo, trasformando l'abrogazione in legislazione positiva (sentenza n. 36 del 1997), ma utilizza i criteri di assegnazione dei seggi già esistenti, restringendo l'arco delle possibilità offerte ai partiti ed ai gruppi politici"⁵³. La Consulta ha dunque ribadito l'ammissibilità del carattere manipolativo dei *referendum* abrogativi in materia elettorale, circoscrivendola alla sola ipotesi di espansione di un principio normativo comunque già presente nella legislazione vigente che, pertanto, risulterebbe nelle condizioni di estendere la propria operatività nell'ambito della normativa di risulta⁵⁴. La successiva sentenza n. 13/2012 ha precisato ulteriormente tale impianto concettuale, specificando come i quesiti referendari abrogativi non possano avere ad oggetto una legge elettorale nella sua interezza in quanto, in caso di successo del *referendum*, si produrrebbe l'assenza di una

⁵²«Per i motivi sopra evidenziati, «è di per sé irrilevante il modo di formulazione del quesito, che può anche includere singole parole o singole frasi della legge prive di autonomo significato normativo» (sentenza n. 32 del 1993). L'uso di questa tecnica può essere imposto dalla duplice necessità di assicurare chiarezza, univocità ed omogeneità al quesito e di mantenere in vita una normativa residua che renda possibile il rinnovo delle assemblee legislative. Come ha già fatto in passato in altri casi (sentenza n.32 del 1993), questa Corte richiama l'attenzione del Parlamento e delle forze politiche sull'inconveniente di cui sopra". Corte Cost., sentenze nn. 15 e 16 del 2008

⁵³Corte Cost., sentenze nn. 15 e 16 del 2008. Per un approfondimento sul tema cfr M. CROCE, *Incostituzionalità ipotetiche, "probabilità concrete" e "aspetti problematici": quando la Corte vede ma non provvede*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, Marzo, 2008, 4; A. RACCA, *I sistemi elettorali sotto la lente costituzionale*, Torino, Ledizioni, 2018, 88.

⁵⁴In riferimento a tale pronuncia Luca Imarisio ha preso in esame la possibilità di considerare l'abrogazione totale di una legge elettorale, con conseguente reviviscenza delle disposizioni già da essa abrogate, un legittimo percorso giuridico che consenta all'istituto referendario di non essere confinato e ridotto al suo momento meramente ablativo, valorizzandone invece proprio il profilo del "disporre diversamente". L. IMARISIO, *Referendum elettorale e reviviscenza, tra fine intrinseco del quesito e intenzione dei proponenti* in *Nomos Le Attualità del diritto*, 1/2012, 4-5. Per un ulteriore approfondimento sul tema cfr A. RUGGERI, *Abrogazione popolare e "reviviscenza" di leggi elettorali in forumcostituzionale.it* 8 dicembre 2011; P. CARNEVALE, *Tornare a vivere: ma è sempre un vantaggio? Riflessioni in tema di abrogazione, reviviscenza e referendum elettorali*, in *Rivista AIC*, 27 dicembre 2001; A. PIZZORUSSO, *Sull'ammissibilità di un referendum abrogativo di disposizioni abrogative o modificative di una precedente legge e implicitamente ripristinativo di disposizioni da questa abrogate o modificate in forumcostituzionale.it*, 5 dicembre 2011; F. LANCHESTER, *Il referendum elettorale: tra l'infanticidio ed il miracolo di Lazzagaro*, in *Federalismi.it*, 21 settembre 2011; A. BARBERA, *Appunti per una discussione sul ripristino di disposizioni abrogate*, in *Federalismi.it*, 9 novembre 2011. In merito agli "inconvenienti" della normativa di risulta, ritenuti dalla Corte non tali da pregiudicare l'ammissibilità del quesito si veda RACCA, *I sistemi elettorali sotto la lente costituzionale*, Torino, Ledizioni, 2018, 89; G. DEMURO, *La legge elettorale, il caso e la necessità di formare un governo in Federalismi.it*, 14 Febbraio 2018.

legge "costituzionalmente necessaria" e dunque la paralisi dell'organo in questione. I giudici delle leggi hanno infatti respinto la tesi della "reviviscenza" delle disposizioni precedenti a seguito dell'abrogazione referendaria, specificando come questa determinerebbe "il ritorno in vigore di disposizioni da tempo soppresse, con conseguenze imprevedibili per lo stesso legislatore, rappresentativo o referendario, e per le autorità chiamate a interpretare e applicare tali norme, con ricadute negative in termini di certezza del diritto; principio che è essenziale per il sistema delle fonti e che, in materia elettorale, è «di importanza fondamentale per il funzionamento dello Stato democratico» (sentenza n. 422 del 1995)"⁵⁵.

La questione dei limiti di ammissibilità carattere manipolativo dei *referendum* abrogativo in materia elettorale si è recentemente riproposta con la sentenza n. 10 del 2020, che ha dichiarato inammissibile la richiesta di *referendum* avanzata da otto Consigli regionali, i quali avevano invocato l'abrogazione parziale di quattro "complessi normativi"⁵⁶. In particolare, il quesito referendario mirava ad eliminare qualsiasi riferimento al "collegio plurinominali" ed al "voto a favore della lista" contenuto nelle norme per l'elezione della Camera dei deputati e per l'elezione del Senato della Repubblica, abolendo quelle previsioni normative che, nella loro convergente operatività, connotano l'attuale sistema elettorale in senso proporzionale, sebbene in vigenza di un correttivo maggioritario. Al fine di conseguire l'obiettivo di introdurre un criterio di ripartizione dei seggi interamente maggioritario, e nell'evidente tentativo di seguire i criteri stabiliti dalla precedente giurisprudenza costituzionale in materia, i soggetti promotori avevano effettuato un'operazione di ritaglio normativo che includeva disposizioni normative tra loro correlate ma, al contempo, distinte per finalità originaria⁵⁷.

Tra queste, si è rivelato particolarmente problematico il riferimento alla legge n. 51 del 2019, che era intervenuta a sostituire il dato numerico totale dei collegi uninominali con un'indicazione a mezzo di frazioni, al fine di rendere immediatamente applicabile la legge elettorale vigente in caso di approvazione della riforma costituzionale per la riduzione del numero dei parlamentari, lasciando del tutto inalterata la proporzione tra il numero dei parlamentari eletti nei collegi uninominali e quello dei parlamentari eletti nei collegi plurinominali. Il comma 1 dell'art. 3 di tale legge prevede, infatti, che "[q]ualora, entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, sia promulgata una legge costituzionale che modifica il numero dei componenti delle Camere di cui agli articoli 56, secondo comma, e 57, secondo comma, della Costituzione, il Governo è delegato ad

⁵⁵La tesi della *reviviscenza* di disposizioni a seguito di abrogazione referendaria non può essere accolta, perché si fonda su una visione «stratificata» dell'ordine giuridico, in cui le norme di ciascuno strato, pur quando abrogate, sarebbero da considerarsi quiescenti e sempre pronte a ridiventare vigenti". Corte Cost., sentenza n. 13/2012. Per un approfondimento sul tema, anche in continuità con il precedente dibattito relativo alla "reviviscenza" delle disposizioni precedenti a quelle abrogate cfr A. RUGGERI, *Davvero inammissibili i referendum elettorali per la (supposta) impossibilità di "reviviscenza" della normativa previgente rispetto a quella oggetto di abrogazione popolare?* in www.giurcost.it; A. GIGLIOTTI, *Dalla corte un secco no ai referendum elettorali e alla reviviscenza in ambito referendario (nota a prima lettura a Corte cost., sentenza n. 13/2012)*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, 1/2012; T. GIUPPONI, *Davvero inammissibile il referendum elettorale "parziale"? La sent. n. 13/2012 della Corte costituzionale, tra "forma" e "sostanza"*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*; M. RUOTOLO, *Un'inammissibilità annunciata*, in *Federalismi.it*, 1 febbraio 2012; L. TRUCCO, *Note minime sul "prima" e il "dopo" la sentenza della Corte costituzionale n. 13 del 2012 di inammissibilità dei referendum in materia elettorale*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2 aprile 2012.

⁵⁶I Consigli regionali promotori dell'iniziativa referendaria, che sono quelli delle regioni Abruzzo, Basilicata, Friuli-Venezia Giulia, Liguria, Lombardia, Piemonte, Sardegna e Veneto, hanno precisato come i quattro "complessi normativi" oggetto del quesito risulterebbero "avvinti da una matrice unitaria, in quanto strumentali a perseguire il fine intrinseco della volontà abrogatrice".

⁵⁷F. SICURO, *Il referendum elettorale all'esame della Corte costituzionale. Prime annotazioni a margine della sentenza n. 10 del 2020*, in *Osservatorio AIC*, 2/2020, 378.

adottare un decreto legislativo per la determinazione dei collegi uninominali e plurinominali per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica"⁵⁸. Inoltre, il secondo comma del medesimo articolo dispone che "[i]l decreto legislativo di cui al comma 1 è adottato, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge costituzionale di cui al medesimo comma 1".

Sebbene abbia ritenuto il quesito referendario univoco nell'obbiettivo e dotato di una matrice razionalmente unitaria, la Corte Costituzionale lo ha tuttavia dichiarato inammissibile per il carattere "eccessivamente manipolativo" dell'intervento sulla norma di delega.

La Consulta non ha dunque considerato praticabile il percorso demolitorio-ricostruttivo individuato dai promotori per superare l'ostacolo della non auto-applicabilità della normativa di risulta, evidenziando come l'intervento richiesto sull'art. 3 della legge n. 51/2019 fosse solo apparentemente abrogativo, e si traducesse in realtà in una "manipolazione della disposizione di delega" diretta a dare vita a una "nuova" norma di delega, diversa, nei suoi tratti caratterizzanti, da quella originaria⁵⁹.

L'orientamento dell'assunto dai giudici delle leggi in merito alla "eccessiva manipolatività" del quesito è stato interpretato positivamente da una parte della dottrina, quale espressione di un giudizio di ponderazione "per gradi", rispondente ad una prassi sempre più frequente nel nostro come in altri sistemi di giustizia costituzionale⁶⁰.

Tuttavia, non sono mancate autorevoli valutazioni dottrinarie di segno opposto, che hanno evidenziato come il criterio della eccessiva manipolatività si esponga ad applicazioni incerte e non di rado divergenti, dotando il giudice costituzionale di un margine di apprezzamento eccessivo e di carattere essenzialmente "politico"⁶¹.

4. Principi costituzionali e legge elettorale nell'ordinamento italiano

Sebbene la sentenza 10/2020 abbia confermato il tradizionale orientamento "restrittivo" assunto dalla Corte Costituzionale, sia pure con alcune importanti oscillazioni, in tema di ammissibilità dei quesiti referendari abrogativi in materia elettorale, quest'ultima è recentemente divenuta oggetto di importanti interventi da parte del giudice delle leggi. Con

⁵⁸Corte Cost., sent. n. 10/2020.

⁵⁹La Corte Costituzionale ha evidenziato come i promotori abbiano colto l'opportunità dell'esistenza di una delega attribuita dal Parlamento al Governo, finalizzata a consentire l'applicabilità della riforma costituzionale *in itinere* sulla riduzione del numero dei parlamentari, intervenendo sul suo contenuto con l'obbiettivo di rideterminare i collegi uninominali in attuazione del nuovo sistema elettorale eventualmente prodotto dal *referendum*. Tale soluzione, nelle intenzioni dei proponenti, avrebbe dovuto consentire il superamento, o l'aggiramento, del principio di auto-applicabilità della normativa di risulta. Nello specifico dell'intervento prospettato i giudici delle leggi hanno osservato come "l'intervento sulla disposizione di delega si realizza essenzialmente con: a) la parziale modifica del suo oggetto, che viene circoscritto, sia nella rubrica sia nel comma 1 del citato art. 3, alla «determinazione dei collegi uninominali» e non più di quelli plurinominali; b) l'eliminazione della condizione sospensiva della delega, che ne consentirebbe l'esercizio anche in caso di mancata promulgazione di una legge costituzionale di modifica del numero dei parlamentari entro ventiquattro mesi dalla entrata in vigore della legge n. 51 del 2019; c) l'abrogazione del *dies a quo* del termine di sessanta giorni per l'esercizio della delega; d) l'eliminazione dei riferimenti ai collegi plurinominali nei principi e criteri direttivi della delega (sia nella legge n. 51 del 2019, sia nella legge n. 165 del 2017)". Corte Cost., sent. n. 10/2020. Per un approfondimento sul tema cfr P. CARNEVALE, *Sul voto il popolo non vota. Brevi considerazioni sulla sentenza n. 10 del 2020 della Corte costituzionale* in *Nomos. Le attualità del diritto*, 1/2020, 5-7

⁶⁰N. 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 *Forum di Quaderni Costituzionali*, 5 febbraio 2020, 220.

⁶¹A. RUGGERI, *Ancora in tema di abrogazioni per via referendaria di norme elettorali (nota minima a Corte Cost. n. 10 del 2020)*, in *Consulta Online*, Fasc. 1, 7 febbraio 2020, 79.

la Sentenza n. 1/2014, infatti, la Consulta ha considerato ammissibile la questione di legittimità costituzionale sollevata dall'ordinanza del 17 maggio 2013⁶² della Corte di Cassazione, richiamando in primo luogo l'esigenza di non sottrarre al sindacato di costituzionalità le leggi che regolano la composizione degli organi costituzionali, in quanto "essenziali per il funzionamento del sistema democratico-rappresentativo e che quindi non possono essere immuni da quel sindacato".⁶³ Una decisione di orientamento opposto avrebbe infatti determinato, a giudizio della Consulta, la creazione di una "zona franca" nel sistema della giustizia costituzionale, coincidente con un ambito strettamente connesso all'assetto democratico, poiché relativo all'esercizio del fondamentale diritto di voto⁶⁴. Una

⁶²In merito alla valutazione di ammissibilità, Augusto Barbera ha osservato criticamente come la Corte Costituzionale abbia prodotto una sostanziale forzatura, accettando un ricorso inammissibile in quanto viola il divieto di "fictio litis", ossia il divieto di questioni di costituzionalità simulate, volte ad aggirare il principio della incidentalità dei ricorsi nel giudizio *a quo*. Secondo tale interpretazione, sentenza 1/2014 legittimerebbe il ricorso alla Corte per un'azione di mero accertamento di diritti costituzionali, "introducendo nel nostro ordinamento il ricorso diretto alla giustizia costituzionale". A. BARBERA, *Audizione sui temi concernenti le riforme elettorale svolta presso la Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 13 gennaio 2014, 1. Con l'Ordinanza del 17 maggio 2013, la Corte di Cassazione ha sollevato la questione della legittimità costituzionale degli artt. 4, comma 2, 59 e 83, comma 1, n. 5, e comma 2, del d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361 (Approvazione del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati), nel testo in vigore con le modificazioni apportate dalla legge 21 dicembre 2005, n. 270 (Modifiche alle norme per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica), nonché degli artt. 14, comma 1, e 17, commi 2 e 4, del decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533 (Testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione del Senato della Repubblica), nel testo in vigore con le modificazioni apportate dalla legge n. 270 del 2005, in riferimento agli artt. 3, 48, secondo comma, 49, 56, primo comma, 58, primo comma, e 117, primo comma, della Costituzione

⁶³Corte Cost. sent., n. 1/2014. Per un approfondimento dell'ampio e articolato dibattito dottrinario, *ex multis* cfr G. AZZARITI, *La riforma elettorale* in *Rivista AIC*, 2/2014; S. STAIANO, *La vicenda del giudizio sulla legge elettorale: crisi forse provvisoria del modello incidentale*, in *Rivista AIC*, n. 2/2014; F. LANCHESTER, *Dal porcellum all'italicum: nuovi collegamenti e nuovi orari, ma su vecchi binari*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, 3/2013; P. PINNA, *La crisi di legittimazione del governo rappresentativo. Riflessioni sulla sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014*, in *Osservatorio AIC*, Marzo 2014; R. BORRELLI, *Sistemi elettorali e revisione costituzionale in Nomos. Le attualità del diritto*, 1/2016; 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; P.A. CAPOTOSTI, *Il coraggio della Corte*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, 3/2013; G. GUZZETTA, *La sentenza n.1 del 2014 sulla legge elettorale a una prima lettura*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 14 gennaio 2014; R. PASTENA, *Operazione di chirurgia elettorale. Note a margine della sentenza n.1 del 2014*, in *Osservatorio AIC*, Febbraio 2014; G. SERGES, *Spunti di giustizia costituzionale a margine della declaratoria di illegittimità della legge elettorale*, in *Rivista AIC*, 1/2014; P. CARNEVALE, *La Corte vince, ma non (sempre) convince. Riflessioni intorno alla "storica" sentenza n. 1 del 2014 della Corte costituzionale*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, n. 3/2013; A. A. DEMMIG, *Accesso al giudizio di costituzionalità e intervento "creativo" della Corte Costituzionale*, in *Osservatorio AIC*, 2/2014; A. SEVERINI, *Luci ed ombre della sentenza n. 1/2014*, in *Osservatorio AIC*, Febbraio 2014; I. NICOTRA, *Proposte per una nuova legge elettorale alla luce delle motivazioni contenute nella sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014*, in *Rivista Studi*, 2014; M. BENVENUTI, *Zone franche che si chiudono e zone d'ombra che si aprono nella sent. n. 1/2014 della Corte Costituzionale. Prime considerazioni interlocutorie a margine dell'ammissibilità della questione di legittimità costituzionale*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, 3/2013.

⁶⁴In tema di intervento della giustizia costituzionale in materia elettorale cfr F. LANCHESTER, *Non ci sono "zone franche" nello stato di diritto costituzionale*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, 1/2013; G. AZZARITI, *La sentenza e gli effetti indiretti sulla legislazione futura*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, 3/2013; R. BIN, *"Zone franche" e legittimazione della Corte*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 5 maggio 2014; R. BIN, *Chi è responsabile delle «zone franche»? Note sulle leggi elettorali davanti alla Corte*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 9 giugno 2017. Paolo Carnevale ha evidenziato come il tema dell'intervento della Corte sul sistema elettorale abbia assunto una progressiva e pressante attualità a causa dell'inerzia colpevole del legislatore rispetto ai precedenti moniti di illegittimità. Quanto al merito della questione, facendo riferimento alle riflessioni di Costantino Mortati e di Antonio Ferracciù in tema di "zone grigie" del diritto costituzionale, Carnevale afferma come "Le zone grigie non sono fuori dal diritto, sebbene temi caldi che sfiorano le *political questions* e devono essere giuridicizzate attraverso il riferimento ai valori ed ai principi costituzionali. In uno Stato di diritto costituzionale possono appunto esistere zone calde, ma non zone d'ombra prive di tutela per i diritti fondamentali". P. CARNEVALE, *La Corte vince, ma non (sempre) convince. Riflessioni intorno ad alcuni profili della "storica" sentenza n. 1 del 2014 della Corte costituzionale*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, 3/2013, 2.

tale eventualità è stata dunque esclusa, poiché ritenuta concretamente in grado di generare un “*vulnus* intollerabile per l’ordinamento costituzionale complessivamente considerato”. Tuttavia, in fase di definizione del tema i giudici delle leggi hanno precisato come il testo costituzionale non disponga formalmente in ordine ai sistemi elettorali, e come tale materia costituisca l’ambito nel quale si esprime con la massima evidenza la politicità della scelta legislativa⁶⁵. Si è quindi evidenziato come la Costituzione non “imponga”, di fatto, alcun modello di sistema elettorale, affidando alla discrezionalità del legislatore la scelta in merito al sistema ritenuto più efficace e idoneo in relazione al contesto storico.

Entrando nel merito del giudizio di costituzionalità relativo alla legge n. 270 del 2005, la Corte ha affermato, riprendendo in ciò considerazioni già formulate in precedenti sentenze⁶⁶, come l’attribuzione del premio di maggioranza in difetto del presupposto di una soglia minima di voti o di seggi, determini una “sovra-rappresentazione” della lista di maggioranza relativa, rendendo concreta la possibilità di una distorsione tra voti espressi e attribuzione di seggi, tale da compromettere la compatibilità con il principio di eguaglianza del voto (art. 48 Cost.). L’attribuzione così concepita di un premio di maggioranza, inoltre, consente una illimitata compressione della rappresentatività delle Assemblee Parlamentari, ritenuta incompatibile con i principi costituzionali che identificano nel Parlamento la sede esclusiva della “rappresentanza politica nazionale”⁶⁷. Nel dichiarare l’incostituzionalità del premio di maggioranza previsto dalla normativa in oggetto, la Consulta ha richiamato la recente giurisprudenza del *Bundesverfassungsgericht*, sottolineando come negli ordinamenti costituzionali omogenei a quello italiano, in cui la formula elettorale non risulta

⁶⁵Nell’ambito del dibattito contestuale all’approvazione della legge n. 148/1953, meglio nota come “legge truffa”, assunsero un particolare rilievo le tesi elaborate da Carlo Lavagna, dirette a desumere un implicito principio “proporzionalista” dal testo costituzionale, sia pure in assenza di espliciti riferimenti. Tale orientamento dottrinale, che appare utile richiamare nel contesto della più recente riflessione sulla giurisprudenza della Corte Costituzionale in materia elettorale, verteva essenzialmente sull’assunto per cui l’adozione di un sistema maggioritario inciderebbe negativamente sul principio dell’uguaglianza del voto in senso “sostanziale”. Il comma 2 dell’art. 48 Cost., interpretato in relazione al secondo comma dell’art. 3 Cost., implicherebbe a giudizio di Lavagna non soltanto una eguaglianza formale, bensì anche un’eguaglianza sostanziale “coinvolgente i rapporti tecnici e giuridici fra la manifestazione del voto ed i risultati delle votazioni: vale a dire il sistema stesso di voto e di scrutinio”. Pertanto, l’unico sistema in grado di soddisfare pienamente i principi in tema elettorale impliciti nella Costituzione risulterebbe quello proporzionale “in qualsiasi delle sue varietà” e privo di “correttivi o accorgimenti”. Tuttavia, al fine di favorire la costituzione e stabilità delle maggioranze parlamentari Lavagna ammette la possibilità di introdurre un premio di maggioranza, sebbene dichiari quello previsto dalla legge n. 148/1953 collidente con il principio di proporzionalità e con quello di tutela delle minoranze parlamentari. C.LAVAGNA, *Il sistema elettorale nella Costituzione italiana*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1952, 820 ss. In realtà, la progressiva affermazione del “dogma” proporzionalista sembra avere una relazione più immediata con le caratteristiche del quadro politico italiano del secondo dopoguerra, che rifletteva una forte frammentazione di carattere sociale e culturale, evolutesi nel tempo in una dinamica consociativa e nella teorizzazione della dottrina della “centralità del Parlamento”. Ciro Sbaìlò, riconducendo i vari elementi ad una comune logica sistemica, ha recentemente evidenziato come l’introduzione del suffragio elettorale universale, l’adozione del sistema proporzionale e la parificazione sostanziale di Camera e Senato, facciano riferimento ad una medesima logica di legittimazione del sistema, che avviene attraverso il potenziamento del meccanismo della rappresentanza. C. SBAILO’, *Tagliare il numero dei parlamentari? Si può a condizione di preservare la libertà di mandato*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 30 Marzo 2019. Sul tema *ex multis* cfr A. PIZZORUSSO, *La Costituzione ferita*, Roma-Bari, Laterza, 105-106; V. ONIDA, *Recenti sviluppi della forma di governo in Italia: prime osservazioni*, in *Quaderni Costituzionali*, 1991, 239; C. CARDIA, *L’emergenza e la difficile centralità del Parlamento nella VII legislatura*, in *Dem. Dir.*, 1978, 122 ss.; G. FLORIDIA; S. SICARDI, *Le relazioni governo-maggioranza-opposizione nella prassi e nell’evoluzione regolamentare e legislativa (1971-1991)*, in *Quaderni Costituzionali*, 1991, 239; F. COLONNA; S. D’ALBERGO, *La funzione di indirizzo e controllo del Parlamento*, in *Critica Marxista*, 1976, I, 52 SS.

⁶⁶Si vedano le Sent. Cost. n. 15 e 16 del 2008 e la sentenza n. 13 del 2012.

⁶⁷Per un approfondimento sul tema cfr G. FERRARA, *L’idolatria della governabilità*, in *Costituzionalismo.it*, 4 marzo 2014; G. LODATO, S. PAJNO e G. SCACCIA, *Quanto può essere distorsivo il premio di maggioranza? Considerazioni costituzionalistico-matematiche a partire dalla sentenza n. 1 2014*, in *Federalismi.it* n. 9/2014.

costituzionalizzata, il giudice costituzionale abbia da tempo riconosciuto 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"⁶⁸.

Il deciso intervento della Corte Costituzionale risulta orientato, dunque, a riaffermare il principio di ragionevolezza nel meccanismo elettorale, al fine di bilanciare gli obiettivi della stabilità del Governo e della rapidità del processo decisionale con i principi costituzionali di eguaglianza del voto e di rappresentatività delle istituzioni parlamentari⁶⁹.

L'attribuzione del premio di maggioranza, che rappresenta una distorsione "classica" nell'ambito dei sistemi elettorali, trova la propria giustificazione e legittimazione nell'effettività del contributo che apporta alla governabilità. Viceversa, nel caso specifico della legge 270/2005, a fronte di un premio di maggioranza sganciato dal conseguimento di una soglia minima di voti stabilita, che introduce una elevata compressione dei principi costituzionali giudicata di per sé insostenibile, si evidenzia una potenziale inefficacia del sistema nel garantire la formazione di maggioranze stabili in entrambe le Camere. Il test di proporzionalità attuato dalla Corte ha evidenziato, infatti, l'inidoneità della legge elettorale in oggetto al raggiungimento dell'obiettivo perseguito, in quanto "stabilendo che l'attribuzione del premio di maggioranza è su scala regionale, produce l'effetto che la maggioranza in seno all'assemblea del Senato sia il risultato casuale di una somma di premi regionali, che può finire per rovesciare il risultato ottenuto dalle liste o coalizioni di liste su base nazionale, favorendo la formazione di maggioranze parlamentari non coincidenti nei due rami del Parlamento, pur in presenza di una distribuzione del voto nell'insieme sostanzialmente omogenea." Un sistema elettorale cosiddetto "misto", ossia che si discosta in maniera più o meno significativa dai modelli proporzionali o maggioritari "puri", combinando variamente i meccanismi propri di entrambi, deve dunque essere sottoposto ad un giudizio di ammissibilità sia relativamente alla tollerabilità costituzionale della "distorsione" che introduce, sia in rapporto alla sua effettiva efficacia in relazione all'obiettivo della governabilità, il cui conseguimento rende accettabile l'introduzione

⁶⁸Corte Cost. sent., n. 1/2014. In merito alla valutazione del "peso" del voto "in uscita" la Corte richiama la precedente sentenza n. 43/1961, che specifica come il "Ciascun voto, quindi, nella competizione elettorale, contribuisce potenzialmente e con pari efficacia alla formazione degli organi elettivi dell'amministrazione locale. Ma, contrariamente a quanto si rileva nella deliberazione del Consiglio provinciale, il principio dell'eguaglianza non si estende, altresì, al risultato concreto della manifestazione di volontà dell'elettore. Risultato che dipende, invece, esclusivamente dal sistema che il legislatore ordinario, non avendo la Costituzione disposto al riguardo, ha adottato per le elezioni politiche e amministrative, in relazione alle mutevoli esigenze che si ricollegano alle consultazioni popolari". Corte Cost., sent. N. 43/1961. Edoardo Sorrentino ha evidenziato come la sentenza 43/1961, asserendo esplicitamente che la Costituzione non impone l'adozione di alcuna formula elettorale al legislatore, abbia contestato alla radice le tesi elaborate in quegli stessi anni da Carlo Lavagna. E. SORRENTINO, *La giurisprudenza costituzionale italiana in materia elettorale*, in *federalismi.it*, 23 gennaio 2019, 6 ss. Per una valutazione critica dell'orientamento assunto nella sentenza 1/2014 rispetto alla precedente giurisprudenza sul tema cfr. Racca. P. 135 ss.

⁶⁹Per un'analisi del principio di ragionevolezza in tema elettorale cfr. E. SORRENTINO, *La giurisprudenza costituzionale italiana in materia elettorale*, in *federalismi.it*, 23 gennaio 2019, 7 ss.; G. SCACCIA, *Gli strumenti della ragionevolezza nel giudizio costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2000, 38-42; T. GIUPPONI, «Ragionevolezza elettorale» e discrezionalità del legislatore, tra eguaglianza del voto e art. 66 Cost., in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 18 GIUGNO 2017.

stessa della distorsività⁷⁰. Nell'ambito di un sistema elettorale misto di tipo proporzionale "a premio di maggioranza generico", qual è quello introdotto dalla legge 270/2005, il premio viene attribuito "a freddo" in maniera artificiosa, ossia al di fuori delle dinamiche di formazione e di espressione del consenso politico, e la sua entità in assenza di una soglia minima di voti stabilita determina una deformazione del sistema che impatta sul rispetto dei diritti costituzionali di eguaglianza del voto e di rappresentatività⁷¹. A ciò si deve aggiungere la necessità di una valutazione più severa in considerazione della sua natura di sistema misto, poiché a fronte di un sostanziale "fallimento" nell'assicurare la governabilità realizza un sacrificio difficilmente giustificabile sul piano costituzionale⁷². In ultima analisi, sullo sfondo della decisione della Corte sul sistema introdotto dalla legge 270/2005, nonché a parziale sostegno della stessa, emerge il tema generale dell'effettivo livello di ragionevolezza "complessiva" che può essere riscontrato nell'ambito dei modelli elettorali misti, dotati di una meccanica più articolata e spesso, come nel caso tedesco dei mandati in "sovrannumero", non immediatamente intelligibile per l'elettore, oppure segnati da un forte correttivo come nel caso di quelli connotati da premio di maggioranza⁷³. Con la sentenza 1/2014 la Consulta ha inoltre sancito l'incostituzionalità di un altro meccanismo cardine della legge in oggetto, ossia l'elezione dei deputati e dei senatori all'interno di lunghe liste di candidati, individuati sulla base di scelte operate dai partiti e difficilmente conoscibili e valutabili dagli elettori, in ragione sia delle estese dimensioni delle circoscrizioni elettorali che della lunghezza delle stesse. I giudici delle leggi hanno ritenuto tali meccanismi di elezione dei candidati lesivi del rapporto di rappresentanza tra elettori ed eletti, 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. (sentenza n. 16 del 1978)". Ultimata l'operazione di censura della legge 270/2005 nelle sue componenti fondamentali, la Corte Costituzionale ha tuttavia precisato come la normativa di risulta permanga «complessivamente idonea a garantire il rinnovo, in ogni momento, dell'organo costituzionale elettivo», in linea con quanto stabilito dalla precedente giurisprudenza costituzionale in materia di leggi "costituzionalmente necessarie", indispensabili per assicurare il funzionamento e la continuità degli organi costituzionali⁷⁴. Nella successiva sentenza n. 35/2017 la Corte Costituzionale ha giudicato

⁷⁰Per un approfondimento sul tema cfr A. CHIARAMONTE, *Tra maggioritario e proporzionale. L'universo dei sistemi elettorali misti*, Bologna, Il Mulino, 2005, 32 ss; L. TRUCCO, *Democrazie elettorali e Stato costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2011, 405 ss.

⁷¹Sul tema cfr C. SBAILLO', *Audizione in materia di legge elettorale presso la I Commissione – Affari Costituzionali della Camera dei Deputati*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 17 gennaio 2017, 2 ss.

⁷²A. RACCA, *I sistemi elettorali sotto la lente costituzionale*, Torino, Ledizioni, 2018, 192.

⁷³*Ibidem*.

⁷⁴In seguito alla promulgazione della sentenza della Corte Costituzionale 1/2014, si è posta la conseguente questione dell'effettiva legittimità del Parlamento, in quanto eletto sulla base di una legge elettorale ritenuta incostituzionale nei suoi meccanismi fondamentali, quali la modalità di trasformazione dei voti in seggi e il metodo di individuazione degli eletti. In relazione al tema Antonio Saitta ha evidenziato come gli argomenti prevalentemente adottati per superare tali perplessità abbiano fatto essenzialmente riferimento a principi di carattere generale, come la teoria degli atti compiuti, l'esigenza di continuità costituzionale e degli organi, nonché alla teoria del funzionamento di fatto, oltre a quanto disposto dalla stessa sentenza 1/2014, che nella sua parte conclusiva ha evidenziato come il Parlamento sia legittimato ad esercitare le attribuzioni previste dalla Costituzione. Tuttavia, Saitta ha contestualmente rilevato come l'ambizioso abbrivio riformatore assunto dalla XXVII legislatura abbia posto una questione inerente all'effettivo rispetto dei principi del costituzionalismo, inteso come "scienza dei limiti giuridici del potere governante", in quanto "o si assume

ammisibile il “premio di maggioranza” previsto dalla legge elettorale n. 52/2015, in quanto la sua attribuzione era prevista in seguito al conseguimento di una soglia minima di voti validi, pari al 40 per cento⁷⁵. I giudici delle leggi, pur ribadendo come, in ossequio alla discrezionalità riconosciuta al legislatore in materia elettorale, la valutazione sull’entità della soglia minima adottata sfugga in linea di principio al sindacato di legittimità costituzionale, hanno riaffermato la necessità di un “controllo di proporzionalità riferito alle ipotesi in cui la previsione di una soglia irragionevolmente bassa di voti per l’attribuzione di un premio di maggioranza determini una tale distorsione della rappresentatività da comportarne un sacrificio sproporzionato, rispetto al legittimo obiettivo di garantire la stabilità del governo del Paese e di favorire il processo decisionale”⁷⁶. Nel caso specifico del cosiddetto *Italicum* la soglia del 40 per cento, necessaria per ottenere il 55 per cento dei seggi, è stata considerata non “manifestamente irragionevole”, in quanto orientata a bilanciare i principi costituzionali dell’eguaglianza del voto e della necessaria rappresentatività della Camera dei Deputati con gli obiettivi, a cui è parimenti riconosciuto un rilievo costituzionale, della stabilità del Governo del paese e della rapidità del processo decisionale⁷⁷. Allo stesso modo

il dogma secondo cui è sufficiente un qualsiasi passaggio elettorale (non importa se tramite leggi conformi o in contrasto, anche stridente, con la Costituzione) per legittimare un Parlamento ad esercitare sempre e comunque qualsiasi competenza, oppure la legittimazione derivante dalle procedure può trovare conferma solo se queste sono a loro volta conformi a regole sovraordinate”. A. SAITTA, *Riforme costituzionali e sorte del costituzionalismo (anche alla luce di Cass., I Sez. civ., 16 aprile 2014, n. 8878)* in *Consulta Online*, 2014, 4.

⁷⁵Per un approfondimento del dibattito dottrinario sul tema cfr A. SAITTA, *La forma di governo in Italia tra revisione costituzionale e nuova legge elettorale*, in *Rivista AIC*, 2/2015; D. DE LUNGO, *Il premio di maggioranza alla lista, fra governabilità e legittimità costituzionale. Considerazioni (anche) a valle della sentenza n. 35 del 2017*, in *Rivista AIC*, 2/2017; 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*, 1/2017; M. POLESE, *L’eccezione e la regola: considerazioni sulla giurisprudenza costituzionale in tema di ammissibilità della questione a partire dalla sentenza N. 1/2014*, in *Rivista AIC*, 3/2016; G. SOBRINO, *Il problema dell’ammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale della legge elettorale alla luce delle sentenze n. 1/2014 e n. 35/2017 e le sue possibili ricadute: dalla (non più tollerabile) “zona franca” alla (auspicabile) “zona a statuto speciale” della giustizia costituzionale?*, in *Federalismi.it*, 26 luglio 2017; T. GIUPPONI, «Ragionevolezza elettorale» e discrezionalità del legislatore, tra eguaglianza del voto e art. 66 Cost., in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 18 giugno 2017; R. DICKMANN, *La Corte costituzionale trasforma l’Italicum in sistema elettorale maggioritario ‘eventuale’ ma lascia al legislatore l’onere di definire una legislazione elettorale omogenea per le due Camere*, in *Federalismi.it*, 15 febbraio 2017; R. BIN, *La Corte ha spiegato, nulla è cambiato, in laCostituzione.info* 10 febbraio 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; G. SALVADORI, *La Corte conferma l’accesso “in via preferenziale” (nota a sent. n. 35 del 2017)*, in *Osservatorio AIC*, 2/2017; D. CASANOVA; L. SPADACINI, *Il ballottaggio nazionale tra liste: la sentenza Corte cost. n. 35 del 2017 e il de profundis per i sistemi majority assuring*, in *Osservatorio AIC*, 2/2017; L. TRUCCO, *Il sistema elettorale Italicum alla prova della sentenza della Corte Costituzionale n. 1 del 2014 (note a prima lettura)* in *Consulta Online*, Studi, 2014; L. TRUCCO, *Il sistema elettorale “Italicum-bis” alla prova della sentenza della Corte Costituzionale n. 1 del 2014 (ATTO SECONDO)* in *Consulta Online*, Studi, 2015/1; V. TONDI DALLA MURA, *Ma la discrezionalità legislativa non è uno spazio vuoto. Primi spunti di riflessione sulle sentenze della Consulta n. 1/2014 e n. 35/2017*, in *Dirittifondamentali.it*, 1/2017.

⁷⁶Corte Cost., sent. 35/2017.

⁷⁷Nell’ambito del dibattito sulla dimensione “quantitativa” di una possibile “soglia minima” di applicabilità del premio di maggioranza, che possa essere considerata “in sé” ragionevole, risulta di particolare interesse l’approccio “empirico” al tema elaborato da Alberto Racca. Questi ha assunto come riferimento le dinamiche proprie dei modelli maggioritari, alle quali si richiama la logica del premio di maggioranza nell’ottica di ricalcarne gli effetti sul piano della governabilità. In questo quadro è possibile rilevare come a partire dal 1945, il sistema *plurality* del Regno Unito abbia prodotto un effetto maggioritario prodromico alla realizzazione del *party government* nel momento in cui il partito vincitore delle elezioni ha conseguito perlomeno la soglia del 39-40% a livello nazionale. Sulla base di tale di tale valutazione, scaturita dall’analisi del funzionamento di un modello maggioritario “puro”, Racca ritiene che la soglia del 40 per cento possa essere considerata alla stregua di un “minimo costituzionale” accettabile, quale condizione per l’operatività del premio di maggioranza; A. RACCA, *I sistemi elettorali sotto la lente costituzionale*, Torino, Ledizioni, 2018, 147. In una prospettiva analoga Lodato, Pajno e Scaccia hanno evidenziato come il criterio proposto dalla Corte risulti di agevole impiego soltanto per i casi “estremi”, in cui la distorsività risulti estremamente evidente, ed hanno proposto quale criterio

la Corte ha considerato “non manifestamente irragionevole” la compresenza di due distinti correttivi maggioritari nel disposto della legge n. 52/2015, ossia premio di maggioranza e soglia di sbarramento all’accesso alla rappresentanza, in quanto quest’ultima ritenuta “non irragionevolmente elevata”. A differenza della precedente legge elettorale n. 270/2005, la Consulta non ha ravvisato nell’impianto dell’*Italicum* una sproporzionata distorsione della rappresentatività dell’organo elettivo e dell’eguaglianza del voto, a fronte tra l’altro di una molto maggiore efficacia sul piano della garanzia della governabilità. Dunque il giudizio di illegittimità della Corte ha colpito esclusivamente la previsione di voto di ballottaggio, precisando tuttavia come tale meccanismo non sia da ritenersi incostituzionale di per sé, ma nella specifica forma declinata dalla legge n. 52/2015, in quanto in essa “il turno di ballottaggio non è costruito come una nuova votazione rispetto a quella svoltasi al primo turno, ma come la sua prosecuzione [...] senza che siano consentite, tra i due turni, forme di collegamento o apparentamento fra liste.” A ciò si aggiunge che, anche dopo lo svolgimento del ballottaggio, la ripartizione percentuale dei seggi rimane, per tutte le liste diverse dalla vincente, quella prevista sulla base del primo turno. Il risultato elettorale determinato dall’esito del ballottaggio determinerebbe pertanto, a giudizio della Consulta, una compressione della rappresentatività del tutto analoga a quella delineata dalla legge 270/2005⁷⁸. Con la sentenza n. 239 del 2018, la Corte Costituzionale è intervenuta in merito alla legge elettorale per l’elezione del Parlamento europeo, dichiarando l’infondatezza della questione di legittimità costituzionale degli articoli 21, primo comma, numeri 1-bis e 2, e 22 della legge 18/1979, nel testo modificato dalla successiva legge 10/2009, che stabiliscono una soglia di sbarramento del 4% a livello nazionale per l’attribuzione dei seggi. Il Consiglio di Stato aveva sollevato tale questione nell’ambito di un giudizio in appello, impugnando le disposizioni relative alla soglia di sbarramento in quanto ritenute lesive del principio democratico (art. 1, secondo comma, Cost.), del principio di ragionevolezza (art. 3 Cost.) e del principio di adeguata rappresentatività del voto (art. 48 Cost.)⁷⁹. Il giudice *a quo* ha infatti ritenuto che le norme censurate comportino “una compressione dei principi di piena democraticità e pluralismo del sistema rappresentativo che non rinvengono un’adeguata *ratio* giustificatrice nel perseguimento di concomitanti finalità di interesse generale e che, quindi, sembrano travalicare i limiti propri del ragionevole esercizio dell’*interpositio legislatoris*”. Nel valutare la questione, la Corte ha osservato come l’argomentazione del giudice rimettente, che rileva l’assenza di una concreta esigenza di governabilità, riprenda nella sostanza il contenuto delle precedenti pronunce del Tribunale

generale quello di non ritenere costituzionalmente legittimi meccanismi distorsivi che conferiscano ai voti espressi a favore della coalizione vincente una valenza “in uscita” più che doppia rispetto alla valenza dei voti residui, ossia di quelli che confluiscono sulle altre liste o coalizioni. G. LODATO, S. PAJNO e G. SCACCIA, *Quanto può essere distorsivo il premio di maggioranza? Considerazioni costituzionalistico-matematiche a partire dalla sentenza n. 1 2014*, in *Federalismi.it*, 9/2014, 3-9.

⁷⁸“Il rispetto di tali 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.” Corte Cost., sent. 35/2017.

⁷⁹ Cons. Stato, sez. V, 23 agosto 2016, n. 3673. La questione di costituzionalità è stata sollevata nell’ambito di un giudizio di appello promosso dall’on. Giorgia Meloni e altri per la riforma della sentenza del Tar Lazio, sez. II-bis, 23 novembre 2015, n. 13214.

Costituzionale tedesco sulla legge elettorale del Parlamento europeo, che hanno dichiarato illegittime le soglie di sbarramento sia del 5% che del 3%⁸⁰. La Consulta, evidenziando come la Corte Costituzionale della Repubblica Ceca, pur muovendo da una lettura del ruolo e delle funzioni del Parlamento europeo analoga al *Bundesverfassungsgericht*, sia pervenuta ad un esito opposto, ha precisato tuttavia come la *ratio* dei meccanismi di sbarramento vada individuata non soltanto nell'esigenza di favorire la stabilità del governo, ma anche in quella di sostenere buon funzionamento dell'assemblea parlamentare⁸¹. Pertanto, anche in riferimento al Parlamento vengono riscontrate legittime "esigenze di efficienza dei meccanismi decisionali, alle quali la previsione di una soglia di sbarramento innegabilmente risponde, riducendo la frammentazione politico-partitica nel suo ambito. Si tratta di un'esigenza non meno meritevole di tutela della prima, stante che il buon funzionamento dell'assemblea parlamentare costituisce di per sé un valore di rilievo primario in considerazione delle funzioni decisorie dell'assemblea stessa e dei rischi connessi a una paralisi della sua attività conseguente all'impossibilità o all'eccessiva difficoltà di formare le necessarie maggioranze."⁸² Il giudice delle leggi italiano, dunque, ha sostenuto come la necessità di assicurare la funzionalità delle assemblee rappresentative possa bilanciare, nel rispetto del principio di proporzionalità, i principi della rappresentanza politica e dell'uguaglianza di voto, approdando ad un'interpretazione di quest'ultimo principio meno formale e rigida rispetto a quella del Tribunale Costituzionale tedesco⁸³. Inoltre, in riferimento all'esigenza di garantire la stabilità di governo, la Corte Costituzionale ha posto in rilievo come le modifiche introdotte dal Trattato di Lisbona abbiano determinato una "indubbia trasformazione in senso parlamentare della forma di governo dell'Unione Europea", producendo il rafforzamento delle funzioni legislativa, di bilancio, controllo politico e consultiva del Parlamento, tra le quali assumono una particolare incidenza la competenza di eleggere il Presidente della Commissione e la possibilità di approvare una mozione di censura alla stessa Commissione. In tale prospettiva di analisi, che ha suscitato rilevanti perplessità in parte della dottrina, la clausola di sbarramento volta a favorire la formazione di maggioranze stabili nell'ambito del Parlamento europeo si ritiene produca un effetto favorevole alla stabilità dell'organo politico di governo dell'Unione⁸⁴. Appare dunque evidente come la Corte Costituzionale italiana, contrariamente

⁸⁰ Nel merito si rinvia al secondo paragrafo.

⁸¹ Corte Cost. sent., n. 239/2018

⁸² Corte Cost. sent., n. 239/2018

⁸³ 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*, 3/2019, 537.

⁸⁴ In riferimento alla nozione di "forma di governo" impiegata dalla Corte, Giovanni Tarli Barbieri e Lucrezia Di Stefano hanno evidenziato come questa non appaia di sicura riferibilità all'Unione Europea e risulti attualmente, a livello degli Stati nazionali, in una fase di crisi e ridefinizione, soprattutto a causa della crescente rilevanza dei vincoli derivanti dalle organizzazioni sovranazionali. Di Stefano ha inoltre valutato criticamente la scelta della Consulta di procedere oltre il limite concettuale segnato dalla Corte Costituzionale Ceca, la quale ha individuato nella necessità di salvaguardare la funzionalità e la capacità di agire del Parlamento europeo dinanzi ad un aumento delle sue funzioni e ad un incremento di partiti politici di piccole dimensioni al suo interno, la giustificazione della soglia di sbarramento. I riferimenti normativi del Trattato di Lisbona richiamati dal Giudice delle leggi italiano, infatti, non vengono ritenuti sufficienti ad acclarare oltre ogni dubbio la "trasformazione in senso parlamentare della forma di governo dell'Unione europea". G.T. BARBIERI, *Il sistema elettorale per l'elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia: problemi e prospettive dopo la sent. 239/2018 della Corte Costituzionale*, in *Consulta Online*, 2019 Fasc.1, 27; 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*, 3/2019, 544 ss.

Bundesverfassungsgericht, abbia ravvisato in merito all'elezione del Parlamento europeo una "condizione d'interessi" (*Interessenlage*) non troppo differente da quella relativa al Parlamento nazionale. In ultimo, rispetto all'asserzione del giudice rimettente secondo la quale la previsione di una soglia di sbarramento sarebbe irragionevole a causa della diversa presenza e della non omogeneità delle soglie nei vari Stati membri, la Corte ha espresso un netto dissenso. Sebbene, infatti, l'obiettivo di una razionalizzazione della presenza delle forze politiche nel Parlamento europeo possa essere conseguito appieno soltanto mediante una disciplina uniforme dei meccanismi elettorali, il Giudice delle leggi ha evidenziato come a tale risultato si possa pervenire "per tappe" e che la normativa italiana, dunque, rappresenti in questo processo una "condizione necessaria (anche se non sufficiente) per perseguire l'obiettivo."⁸⁵

5. Conclusione

Il presente lavoro di ricerca ha tentato di approfondire il rapporto tra la materia elettorale e la Costituzione nell'ordinamento italiano, la cui recente interpretazione da parte del giudice delle leggi ha dato origine ad una inedita dialettica conflittuale con il legislatore. Si è posto in rilievo come, contestualmente alla riduzione della capacità di intervento degli elettori sul sistema elettorale, prodotta dal consolidamento dei rigidi vincoli in tema di ammissibilità dei *referendum* abrogativi, la Corte Costituzionale abbia "conquistato" un amplissimo ambito di incidenza precedentemente precluso. L'analisi comparata di tale evoluzione con la recente giurisprudenza del *Bundesverfassungsgericht* in materia ha evidenziato la sussistenza di un punto di convergenza comune, rappresentato dall'esigenza di tutelare principi costituzionali analoghi, quali l'eguaglianza del voto, l'immediatezza della scelta, la rappresentatività delle Assemblee Parlamentari e la parità di *chances* dei partiti nella competizione politica, sia pure in un quadro costituzionale che attribuisce al legislatore un'ampia discrezionalità sul tema. Al centro della dialettica conflittuale tra il legislatore e il giudice delle leggi tedesco vi è stata, infatti, la degenerazione del sistema elettorale prodotta dall'accresciuta capacità di condizionamento degli *Überhangmandate*, processo in larga prevalenza indotto dal meccanismo politico-elettorale dello *Stimmersplitting*. Analogamente, la Corte Costituzionale italiana ha dichiarato l'incostituzionalità della legge n. 270/2005 in quanto determinava una "sovra-rappresentazione" della lista di maggioranza relativa, in assenza di una soglia minima di voti predeterminata, producendo una insostenibile distorsione tra i voti espressi e l'attribuzione dei seggi. In entrambi i casi, dunque, l'alterazione dell'equilibrio tra il principio di rappresentatività e quello di governabilità, nel quadro complessivo di un sistema elettorale "misto", è stata considerata illegittima sul piano costituzionale. Pertanto, nella riflessione generale sul rapporto tra la materia elettorale e la Costituzione, oltre agli importanti riferimenti al fenomeno della convergenza fra le Corti in

⁸⁵ F. BAILO, *La legge per l'elezione dei membri del parlamento europeo spettanti all'Italia (di nuovo) al cospetto della corte costituzionale: la (non il) legittimità della soglia di sbarramento e le questioni ancora sul tappeto*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, 1/2019, 6. La Corte Costituzionale specifica come quello di pervenire ad una disciplina elettorale uniforme costituisca un obiettivo previsto dall'articolo 223 del TFUE, come attuato da ultimo con la citata decisione 2018/994/UE, Euratom del Consiglio del 13 luglio 2018. Corte Cost. sent., n. 239/2018.

relazione a determinate clausole costituzionali, come la garanzia dell'eguaglianza del voto, e all'analisi della crescente instabilità dei sistemi politici, che rende difficoltosa la creazione di maggioranze parlamentari stabili, appare utile introdurre la considerazione della potenziale problematicità intrinseca ai sistemi elettorali misti. Come diffusamente evidenziato nei precedenti paragrafi, questi ultimi nascono dalla coniugazione, che può avvenire sulla base di meccanismi molto differenti tra loro, del principio rappresentativo con le esigenze di stabilità e di governabilità del sistema, ed evidenziano frequentemente una certa conflittualità con il criterio di ragionevolezza. Inoltre, il loro eventuale fallimento in relazione al raggiungimento della governabilità rende la compressione del principio della rappresentatività ingiustificata o inammissibile sul piano costituzionale. La peculiare natura di tali sistemi, infatti, benché punti ad una sintesi efficace dei due modelli maggioritario e proporzionale, si discosta spesso in maniera significativa da entrambi dando vita ad una propria logica specifica, e si espone al concreto rischio di entrare in conflitto con i principi costituzionali in tema di esercizio del voto. In questa chiave di analisi, dunque, i recenti interventi della Corte italiana non appaiono, esclusivamente, come un tentativo di dedurre dal testo costituzionale un orientamento proporzionalista, bensì, in prevalenza, come un ammonimento ad evitare scostamenti eccessivi e destabilizzanti dall'archetipo proporzionale assunto dal legislatore quale riferimento di base. Quanto al processo di "rivalutazione" relativo alla natura del ruolo delle istituzioni europee, che sta alla base delle sentenze del *Bundesverfassungsgericht* che dichiarano l'illegittimità delle soglie di sbarramento nell'elezione del Parlamento europeo, ammesse viceversa sul piano nazionale, il diverso orientamento espresso della Corte Costituzionale italiana si fonda prevalentemente su una differente considerazione del ruolo dell'assemblea legislativa europea e, conseguentemente, della "condizione d'interessi" (*Interessenlage*) ad essa relativa.

ABSTRACT

Sebbene la disciplina della legge elettorale negli ordinamenti italiano e tedesco non risulti oggetto di una specifica previsione costituzionale, tale ambito è recentemente divenuto un importante terreno di conflitto tra il legislatore e il giudice costituzionale. Si è infatti determinato un crescente attivismo del giudice delle leggi, volto a definire i limiti costituzionali entro cui tale potere deve esercitarsi. La “convergenza” registratasi tra le Corti Costituzionali italiana e tedesca, oltre che sull’interpretazione di determinate clausole costituzionali, sembra vertere sulla comune consapevolezza del rischio di “irragionevolezza” a cui risultano costantemente esposti i sistemi elettorali “misti”.

Although the regulation of electoral law in the Italian and German legal systems is not the subject of a specific constitutional provision, this area has recently become an important area of conflict between the legislator and the constitutional judge. In fact, there has been a growing activism of the judge of laws, aimed at defining the constitutional limits within which this power must be exercised. The "convergence" registered between the Italian and German Constitutional Courts, as well as on the interpretation of certain constitutional clauses, seems to concern the common awareness of the risk of "unreasonableness" to which "mixed" electoral systems are constantly exposed.

PAROLE CHIAVE: Corte Costituzionale; legge elettorale, referendum abrogativo; sistemi elettorali, *Bundesverfassungsgericht*.

KEYWORDS: Constitutional Court; electoral law, abrogative referendum; electoral systems, *Bundesverfassungsgericht*.