

LA STABILITÀ DELLA LEGISLAZIONE ELETTORALE: ALLA RICERCA
DI UN MITO?*

MARCO CECILI**

Sommario

1. Introduzione. - 2. La “stabilità” della legge elettorale: dalla Commissione Venezia alla Corte EDU. - 3. La formula elettorale nelle Costituzioni europee. - 4. Leggi organiche e rinforzate a garanzia della stabilità della legge elettorale. - 5. La stabilità elettorale nella storia italiana e la lettura della Corte costituzionale. - 6. Conclusioni. Quale via per la stabilità elettorale in Italia?

Abstract

The paper aims to analyse the concept of stability in electoral matters. The Venice Commission (through the Code of Good Practice in Electoral Matters) and judgments of the European Court of Human Rights developed the principle to ensure “a certain stability” in electoral legislation in order to avoid party manipulation and guarantee the effectiveness of the right to vote.

The Italian case appears to be a particularity: in the last thirty years electoral law has changed frequently, also due to the judgements of the Constitutional Court and referendum.

The analysis will concern also the protections provided for electoral stability in the various European constitutions.

Suggerimento di citazione

M. CECILI, *La stabilità della legislazione elettorale: alla ricerca di un mito?*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2022. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

* Il contributo costituisce la rielaborazione della relazione tenuta al seminario “Tempo e mutamento nel sistema delle fonti”, organizzato dalla *Rivista* e svoltosi il 1° ottobre 2021.

** Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale presso la LUISS Guido Carli.

Contatto: mcecili@luiss.it

1. Introduzione

Il concetto di stabilità, se calato in ambito elettorale, può assumere molteplici significati.

Seguendo un filone abbondantemente sviluppato nell'interno degli studi sull'"architettura costituzionale" dello Stato è possibile intendere la stabilità come sinonimo di "governabilità"¹. La stessa giurisprudenza costituzionale in materia elettorale, come vedremo, impiega tale lemma principalmente in questa prima accezione, rapportando il rendimento del modello elettorale prescelto con la necessità di garantire la stabilità del governo.

Il concetto di "stabilità", inoltre, può essere legato alla necessità di una normativa elettorale utilizzabile in qualsiasi momento (potremmo definire questo significato come "necessarietà"). Anche questa dimensione è in qualche modo presente nella giurisprudenza della Corte costituzionale, la quale, a più riprese, ha affermato l'indefettibilità della legge elettorale, intesa quale "legge costituzionalmente necessaria"², per evitare vuoti normativi (che fra l'altro finirebbero per menomare la prerogativa presidenziale di scioglimento delle Camere).

È possibile, però, sviluppare una terza lettura del termine "stabilità", valorizzando la continuità e la durata nel tempo della legge elettorale (sottolineando la "non precarizzazione" della normativa elettorale). Quest'ultimo livello di significato – sul quale si concentrerà la ricerca – può essere considerato come un riflesso del più ampio fenomeno della "precarizzazione della legge"³, che, mettendo in discussione le c.d. "regole del gioco democratico", potrebbe minare la fiducia nelle istituzioni e tra gli attori politici, innescando gravi conflitti istituzionali e sociali. Come si vedrà, infatti, il Codice di buona condotta in materia elettorale (di seguito anche solo Codice, promosso dalla Commissione di Venezia⁴) raccomanda di assicurare «una certa stabilità» alla legislazione elettorale, al fine di evitare «manipolazioni partitiche»⁵ e garantire l'effettività del diritto di voto attivo e passivo.

¹ Riprendendo G. SARTORI, *Ingegneria costituzionale comparata. Strutture, incentivi ed esiti*, il Mulino, Bologna, 1995.

² Paradigmaticamente Corte cost., sentt. 30 gennaio 2008, nn. 15 e 16, *Considerato in diritto* punto 4: «Le leggi elettorali appartengono alla categoria delle leggi costituzionalmente necessarie, la cui esistenza e vigenza è indispensabile per assicurare il funzionamento e la continuità degli organi costituzionali della Repubblica». Sul punto si rinvia a P. VIPIANA, *La legge elettorale come legge costituzionalmente necessaria*, in *Osservatorio sulle Fonti*, 1, 2019.

³ Per le ragioni della precarizzazione si rinvia a E. LONGO, *La legge precaria. Le trasformazioni della funzione legislativa nell'età dell'accelerazione*, Giappichelli, Torino, 2017, 25-64.

⁴ La Commissione europea per la Democrazia attraverso il Diritto, conosciuta come Commissione di Venezia, è uno dei più importanti organi consultivi del Consiglio d'Europa e ha svolto un ruolo importante nello sviluppo del patrimonio costituzionale europeo.

⁵ COMMISSIONE VENEZIA, *Codice di buona condotta in materia elettorale. Linee Guida e Rapporto esplicativo, Explanatory report*, punto 6, II.

Nell'ambito europeo, peraltro, l'esperienza repubblicana italiana sembrerebbe rappresentare un caso del tutto particolare⁶. Infatti, dopo una lunga stabilità della disciplina elettorale, imperniata su una formula di tipo proporzionalistico (salvo la breve parentesi della legge elettorale del 1953⁷), a partire dal 1993 si sono registrati costanti mutamenti della legge elettorale (sistemi a prevalenza maggioritaria, con premi di maggioranza, a prevalenza proporzionale) e la recente rielezione del Presidente Mattarella ha riaperto il dibattito su una nuova modifica della legislazione elettorale in senso ancor più proporzionale⁸. Nessun Paese in Europa (almeno tra le c.d. grandi democrazie) ha avuto una legislazione elettorale così altalenante⁹ (si pensi, solo paradigmaticamente al Regno Unito dove il sistema maggioritario a turno unico, cd. *first past the post*, che ha radici lontanissime, rinvenibili a metà del XIX secolo¹⁰).

Già da una prima analisi, l'Italia appare, dunque, come un caso particolarissimo. L'instabilità, della legislazione elettorale, però, non è dovuta soltanto a scelte politiche del Parlamento, ma anche agli interventi della Corte costituzionale¹¹ e agli esiti dei *referendum* in materia elettorale¹².

La legge elettorale è «una vera e propria norma di regime, strettamente connessa con la forza o il gruppo di forze che caratterizzano l'ordinamento di riferimento»¹³ e come è stato lucidamente notato «la durata e la stabilità di una legge elettorale presentano, [...] un surplus, un valore costituzionale tutt'altro che

⁶ Si rinvia per un'analisi più dettagliata dei vari passaggi a F. CLEMENTI, *Vent'anni di legislazione elettorale (1993- 2013). Tra il già e il non ancora*, in *Riv. trim. dir. Pubbl.*, 2, 2015, 557-609; G. TARLI BARBIERI, *Sistemi elettorali (Camera e Senato)*, in *Enc. Dir.*, Annali X, Giuffrè, Milano, 2017, 903-940.

⁷ Salvo la breve parentesi della legge elettorale del 1953 (c.d. *Legge truffa*, legge 31 marzo 1953, n. 148).

⁸ Ad esempio si vedano G. MERLO, *L'elezione di Mattarella lo certifica: serve il proporzionale*, in *www.buffingtonpost.it*, 29 gennaio 2022; *Letta il giorno dopo l'elezione di Mattarella: "Dobbiamo cambiare molte cose, regolamenti e legge elettorale"*, in *www.repubblica.it*, 30 gennaio 2022.

⁹ COMMISSIONE VENEZIA, *Opinion on the Electoral Law of the Canton of Ticino*, 12 giugno 2002, punto 10.

¹⁰ Nel 2011 si tenne un *referendum*, fortemente voluto dai Liberal-democratici di Clegg per abbandonare il *plurality* e introdurre il voto alternativo. Il risultato fu netto e il 67,90% dei partecipanti al voto (ben al di sotto della metà degli aventi diritto) preferirono di mantenere il sistema maggioritario uninominale.

¹¹ Le celeberrime sentenze 13 gennaio 2014, n. 1 e 9 febbraio 2017, n. 35. Tra i moltissimi, N. ZANON, *Il controllo di costituzionalità sulle leggi elettorali politiche in Italia. Aspetti processuali (sentenze n. 1 del 2014 e n. 35 del 2017)*, in *www.cortecostituzionale.it*.

¹² Si sono tenuti *referendum* in materia elettorale nel 1991, 1993, 1999, 2009 e la richiesta è stata dichiarata inammissibile dalla Corte costituzionale in molte altre occasioni, come ad esempio con le sentenze 3 febbraio 1987, n. 29 e, da ultimo, 26 febbraio 2020, n. 35. Per un approfondimento si rinvia a A. GIGLIOTTI, *L'ammissibilità dei referendum in materia elettorale*, Giuffrè, Milano, 2009, 141 ss.

¹³ F. LANCHESTER, *La corte e il voto: riflettendo su un comunicato stampa*, in *Nomos-Le attualità nel diritto*, 1, 2017, 4. Sul punto si rinvia ad A. VUOLO, *La legge elettorale. Decisione politica, controlli, produzione giurisprudenziale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017, 11-20.

*trascurabile»*¹⁴. Il c.d. ipercinetismo in materia elettorale crea, infatti, alcuni effetti negativi nel sistema politico-istituzionale, tra cui la difficoltà di armonizzare le regole della legislazione di contorno e un incoraggiamento alla tentazione della maggioranza di turno di adottare il sistema elettorale più conveniente per evitare una sconfitta. La stabilità di un sistema elettorale produce, inoltre, una serie di effetti positivi: sia nel costruire una cultura politica condivisa, sia nell'abituare l'elettore a determinate modalità di votazione, sia - soprattutto - nel consentire ai cittadini di costruire meccanismi idonei a far valere la responsabilità politica dei parlamentari.

Il lavoro, dunque, tenta di individuare una collocazione al concetto di “stabilità elettorale”, che non è stato quasi mai sistematizzato attraverso la giurisprudenza della Corte costituzionale. Infatti, l'idea di una “non precarizzazione” delle regole elettorali, nata a livello politico e di sensibilità istituzionale, è stata sviluppata dal Codice di buona condotta elettorale¹⁵ e da alcune pronunce della Corte EDU. Per questo è innanzitutto opportuno comprendere a quali meccanismi elettorali vada riconosciuta una particolare stabilità (o se vada estesa all'intero sistema elettorale). In secondo luogo, è necessario verificare se e come i principi elettorali vengano “tutelati” nelle Carte costituzionali europee, analizzando il rango riconosciuto all'interno delle fonti alla legge elettorale¹⁶. Infine, si condurrà un'analisi della situazione italiana sia attraverso le varie vicende che hanno riguardato la legislazione elettorale sia attraverso le sentenze della Consulta che hanno trattato, a dir la verità incidentalmente, il concetto di “stabilità” inteso nell'accezione di “non precarizzazione”.

2. La “stabilità” della legge elettorale: dalla Commissione Venezia alla Corte EDU

L'ipercinetismo delle regole elettorali può compromettere, come detto, il corretto esercizio e l'azionabilità del diritto di voto sia attivo sia passivo¹⁷. Una legislazione elettorale stabile, quindi, è un elemento centrale per la credibilità dell'intero procedimento e una garanzia del diritto di voto, che trova una tutela

¹⁴ N. LUPO, *Verso un'auspicabile stabilizzazione della legislazione elettorale italiana. Alcuni spunti sulla legge n. 165 del 2017, in rapporto alla Costituzione*, in *Federalismi*, 22, 2017, 38.

¹⁵ Il Codice è strutturato in due parti. Le linee guida (*Guidelines*) cercano di positivizzare i principi del patrimonio elettorale europeo e costituiscono il nucleo del codice. Il rapporto esplicativo (*Explanatory report*) sviluppa i principi enunciati nelle linee guida attraverso precisazioni e integrazioni. Inoltre, sono presenti anche alcune raccomandazioni su particolari questioni.

¹⁶ L'analisi sarà condotta tenendo conto delle esperienze degli Stati membri dell'Unione europea e delle altre tre classiche democrazie stabilizzate europee (Svizzera, Norvegia e Islanda). Non verrà preso in considerazione il Regno Unito per l'assenza di un testo costituzionale unitario.

¹⁷ Una modifica legislativa approvata a margine delle elezioni potrebbe impattare, infatti, sulle *chance* di partecipazione alla competizione elettorale di alcuni partiti o sulla possibilità dei cittadini di votare (es. decidere di istituire seggi solo in alcune città).

anche in ambito internazionale attraverso molte dichiarazioni¹⁸. Ad esempio, l'art. 3 del Primo Protocollo CEDU afferma che «*Le Alte Parti Contraenti si impegnano ad organizzare, ad intervalli ragionevoli, libere elezioni a scrutinio segreto, in condizioni tali da assicurare la libera espressione dell'opinione del popolo sulla scelta del corpo legislativo*». L'articolo, rubricato "diritto a libere elezioni", è simile a molte disposizioni presenti nelle costituzioni europee¹⁹ e, a prima vista, non sembra riuscire a garantire una tutela più ampia rispetto a quella presente a livello interno. Le Corti sovranazionali - dato il maggiore *judicial activism* rispetto alle Corti nazionali²⁰ e malgrado l'esistenza di un ampio margine di apprezzamento nelle scelte elettorali da parte degli Stati²¹ - hanno

¹⁸ Si pensi art. 21 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo o all'art. 25 del Patto sui diritti civili e politici. Si veda, per una lettura più approfondita, G. GUARINO, *Corte costituzionale e leggi elettorali: note di un internazionalista a margine di una recente sentenza*, in *Consulta Online*, 2014; M. RUBECCHI, *Il diritto di voto: Profili costituzionali e prospettive evolutive*, Giappichelli, Torino, 2016, 146-148.

¹⁹ Si pensi, ad esempio, all'art 23 della Costituzione spagnola («*Los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal*») o all'art. 3 della Costituzione francese («*Le suffrage peut être direct ou indirect dans les conditions prévues par la Constitution. Il est toujours universel, égal et secret. Sont électeurs, dans les conditions déterminées par la loi, tous les nationaux français majeurs des deux sexes, jouissant de leurs droits civils et politiques*»). Si segnala, però, che principi analoghi vengono enunciati anche negli statuti fondamentali degli ordinamenti non democratici (ad esempio, l'art. 38 della Costituzione bielorusa recita che «*Citizens of the Republic of Belarus shall have the right to vote freely and to be elected to state bodies on the basis of universal, equal, direct or indirect suffrage by secret ballot*»).

²⁰ Come è stato dimostrato il *judicial activism* delle corti sovranazionali tende ad essere maggiore rispetto a quello delle corti nazionali in virtù di una serie di fattori: a) a Strasburgo e a Lussemburgo hanno la possibilità di utilizzare strumenti processuali di intervento più flessibili ed efficaci rispetto a quelli a disposizione delle Corti nazionali; b) le disposizioni della Convenzione e della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione europea sono caratterizzate da una struttura aperta e generica, dovendo conciliare tradizioni culturali e giuridiche differenti. Per questo le disposizioni possono essere definite contenutisticamente neutrale e nell'interpretazione si pone in secondo piano la lettura storico-generica, mentre si privilegia quella evolutiva, che storicamente è alla base dell'attivismo giudiziario, che porta qualche volta la Corte all'elaborazione creativa di regole sostanziali e processuali prive di ogni fondamento nel testo della Convenzione; c) l'assenza della relazione con gli attori politico-istituzionali comporta che manchino limiti sistemici che da tale relazione derivano. Per un approfondimento si rinvia a G. SCACCIA, *Corti sovranazionali dei diritti e judicial activism*, in IDEM (a cura di), *Corti dei diritti e processo politico*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2019, 121-158.

²¹ La Corte EDU riconosce un «*ampio margine di discrezionalità quando si tratta di determinare il modo di scrutinio attraverso il quale viene garantita la libera espressione dell'opinione del popolo sulla scelta del corpo legislativo*» (c.d. *domestic jurisdiction*). Si sottolinea, infatti, che «*in effetti, le regole in questo ambito variano in funzione dei fattori storici e politici propri a ciascuno Stato; le molteplici situazioni previste nelle leggi elettorali di numerosi Stati membri del Consiglio d'Europa dimostrano la varietà delle possibili scelte in materia. Ai fini dell'applicazione dell'articolo 3, qualsiasi legge elettorale deve sempre essere valutata alla luce dell'evoluzione politica del Paese, in modo tale che dei dettagli inaccettabili nell'ambito di un determinato sistema sono giustificabili nell'ambito di un altro sistema*», cfr. Corte EDU, 13 marzo 2012, *Saccomanno e altri c. Italia*, par. 51-52. Per un'analisi del margine di apprezzamento, cfr. F. DONATI-P, MILAZZO, *La dottrina del margine di apprezzamento nella giurisprudenza*

potuto individuare alcuni principi per la tutela del diritto di voto. Ad esempio, il Codice di buona condotta in materia elettorale ha individuato alcuni fondamentali principi comuni al patrimonio elettorale europeo: il suffragio universale, libero, eguale, segreto e diretto nonché la periodicità delle elezioni²². Particolarmente importante è, come anticipato, il concetto di “stabilità” della legislazione elettorale, sviluppatosi soprattutto grazie all’intervento della Commissione di Venezia. Nel Codice di buona condotta in materia elettorale viene affermato, infatti, che la «*stability of the law is a crucial element for the credibility of electoral processes. It is therefore important that stability of electoral law be ensured in order to protect it against political manipulation. This applies not least to the rules on the use of administrative resources*»²³. Emerge, quindi, che la stabilità del sistema elettorale è innanzitutto una tutela per il diritto di voto (attivo e passivo) del cittadino. Infatti, gli obblighi derivanti dall’articolo 1 della CEDU e dall’articolo 3 del Protocollo 1 riguardano non solo l’organizzazione, ma anche lo svolgimento delle elezioni, che vanno protette da manipolazioni dei gruppi politici più forti²⁴.

Per questi motivi la Commissione auspica che alcuni principi elettorali siano regolati ad un livello più alto rispetto alla legislazione ordinaria²⁵ e siano raccolti in un testo unitario, evitando stratificazioni e frazionamenti. Infatti, relativamente ad una questione che vedeva coinvolta l’Ucraina, si è notato che «*la legislazione elettorale è stata modificata troppo spesso, a volte solo pochi mesi prima delle elezioni. Molto spesso tali cambiamenti hanno creato una situazione in cui le disposizioni delle diverse leggi che regolano il processo elettorale erano contraddittorie (ad esempio, durante le elezioni parlamentari e locali del 2006).*

della Corte europea dei Diritti dell’Uomo, in P. FALZEA-A. SPADARO-M. VENTURA (a cura di), *La Corte Costituzionale e le Corti d’Europa*, Giappichelli, Torino, 2003, 65-117.

Inoltre, la Corte sottolinea la necessità di valutare qualsiasi legge elettorale alla luce dell’evoluzione politica del Paese interessato, il che implica che alcune caratteristiche inaccettabili all’interno di un sistema possano essere giustificate nel contesto di un altro (cfr. Corte EDU, 2 marzo 1987, *Mathieu-Mohin e Clerfayt c. Belgio*; 16 marzo 2006, *Ždanoka c. Lettonia*).

²² COMMISSIONE VENEZIA, *Codice di buona condotta*, cit., *Guidelines on Elections*, punto I, «*The five principles underlying Europe’s electoral heritage are universal, equal, free, secret and direct suffrage. Furthermore, elections must be held at regular intervals*».

²³ COMMISSIONE VENEZIA, *Compilation of Venice Commission opinions and reports concerning the stability of electoral law*, 2020, 5. Una lettura simile si ritrova in IDEM, *Codice di buona condotta*, cit., *Explanatory report*, punto 63.

²⁴ L. TRUCCO, *Democrazie elettorali e Stato costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2011, 525, nota l’esistenza di tentazioni “irresistibili” per le forze politiche di maggioranza di modificare le regole elettorali a proprio vantaggio

²⁵ COMMISSIONE VENEZIA, *Joint Opinion on the Act on the Elections of Members of Parliament of Hungary*, 12 giugno 2012, punto 11; IDEM, *Codice di buona condotta*, cit., *Guidelines on Elections*, punto II.2: «*Should be written in the constitution or at a level higher than ordinary law*» e «*It is welcomed that the fundamental elements of the electoral legislation are regulated by a cardinal law, therefore providing for its stability and broader consensus*».

Ciò stava seriamente minando la stabilità della legge elettorale e, di conseguenza, la fiducia degli elettori nelle elezioni. L'adozione di un codice elettorale potrebbe contribuire alla stabilità della legislazione elettorale in linea con le raccomandazioni del codice di buone pratiche in materia elettorale»²⁶.

Passando al tema, invece, di quale parte della legislazione elettorale debba essere oggetto di una disciplina quanto più possibile stabile, con una lettura forse troppo irenica il Codice afferma che *«it is not so much stability of the basic principles which needs protecting (they are not likely to be seriously challenged)»²⁷*. La stessa Commissione, però, è consapevole che non è possibile estendere le stesse tutele a tutte le regole elettorali. La Commissione, per comprendere a cosa debba essere garantita la “stabilità”, ha superato la lettura che distingue tra legislazione elettorale “in senso stretto” e quella di contorno²⁸, dove la prima si sostanzierebbe nel meccanismo di traduzione di voti in seggi (maggioritario semplice, a doppio turno, *etc.*), mentre la seconda riguarderebbe *«anche il ridisegno delle circoscrizioni, l'abolizione o meno delle preferenze, l'eventuale introduzione delle primarie, la disciplina dell'informazione politica e della propaganda elettorale, un controllo efficace accompagnato da sanzioni sulle modalità di finanziamento dei partiti e del loro stato patrimoniale, oltre che sulle campagne dei singoli candidati»²⁹*, toccando, quindi, una serie eterogena di

²⁶ COMMISSIONE VENEZIA, *Opinion on the draft election code of the Verkhovna Rada of Ukraine*, 20 dicembre 2010, punto 9.

²⁷ COMMISSIONE VENEZIA, *Codice di buona condotta*, cit., *Explanatory report*, punto 64.

²⁸ Altri autori parlano di “sistema elettorale” e “procedimento volto al concretamento dell'atto elettorale” (F. LANCHESTER, *Sistemi elettorali e forma di Governo*, il Mulino, Bologna, 1981, 41). Una parte della dottrina ha utilizzato, invece, le nozioni di “procedimento elettorale” e “sistema elettorale”, dove il primo designerebbe il complesso di norme relative al procedimento, mentre il secondo porrebbe in rilievo i meccanismi tecnici di suddivisione dei seggi (G. SCHEPIS *I sistemi elettorali. Teoria-tecnica-legislazioni positive*, Caparrini, Empoli, 1955, XXI). Sulla stessa linea anche Rae, che distingue le *election laws* dalle *electoral laws*, dove le prime costituirebbero quel complesso di norme che regolano il procedimento elettorale (leggi sulle elezioni), mentre le seconde sarebbero quelle che attengono al meccanismo attraverso cui *«si regola la trasformazione delle preferenze in voti e dei voti in seggi»*, cfr. D.W. RAE, *The political Consequence of Electoral Laws*, Yale University Press, New Haven (USA), 1967, *passim*; K. BENOIT, *Duverger's Law and the Study of Electoral Systems*, in *French Politics*, 4, 2006, 73.

²⁹ G. PASQUINO, *I sistemi elettorali*, in G. AMATO-A. BARBERA, *Manuale di diritto pubblico*, il Mulino, Bologna, 1991, 333-334. Corte cost., 14 giugno 2012, n. 151, *Considerato in diritto* punto 6.1.2 preferisce usare i termini “sistema elettorale in senso stretto” e “in senso ampio”: *«Infatti, l'espressione “sistema di elezione” utilizzata nell'art. 122, primo comma, Cost. deve ritenersi comprensiva, nella sua ampiezza, di tutti gli aspetti del fenomeno elettorale. Essa si riferisce, quindi, non solo alla disciplina dei meccanismi che consentono di tradurre in seggi, all'interno di organi elettivi, le preferenze espresse con il voto dal corpo elettorale (sistema elettorale in senso stretto, riguardante il tipo di voto e di formula elettorale e il tipo e la dimensione dei collegi), ma anche alla disciplina del procedimento elettorale (sentenza n. 196 del 2003), nonché a quella che attiene, più in generale, allo svolgimento delle elezioni (sistema elettorale in senso ampio)»*.

fattori, dalla delimitazione delle circoscrizioni, alle modalità di presentazione delle liste, fino alla comunicazione politica³⁰.

La Commissione di Venezia ha chiarito che devono essere oggetto di particolare tutela e stabilità la formula per la trasformazione dei voti in seggi, la composizione delle commissioni di garanzia elettorale e la suddivisione delle circoscrizioni³¹. Come è stato segnalato, infatti, «*questi tre elementi appaiono di sovente – a torto o a ragione – come determinanti per il risultato dello scrutinio, ed è opportuno evitare, non solamente le manipolazioni in favore del partito al potere, ma anche le stesse apparenze di manipolazioni*»³². Viene sottolineato, inoltre, che «*it is not so much changing voting systems which is a bad thing – they can always be changed for the better – as changing them frequently or just before (within one year of) elections. Even when no manipulation is intended, changes will seem to be dictated by immediate party political interests*»³³. Si ritiene, di conseguenza, che la modifica della legislazione elettorale sia da evitare quando si sia vicini alle elezioni (e si indica il periodo temporale indicativo di un anno) visto che ogni modifica potrebbe essere dovuta e guidata da interessi partitici basati sui sondaggi³⁴. In generale, qualsiasi riforma della legislazione elettorale dovrebbe avvenire con sufficiente anticipo per essere realmente applicabile alle elezioni e compresa da cittadini e partiti³⁵.

Con un'analisi empirica, è stato notato che in generale molti paesi europei presentano un quadro elettorale stabile, mentre in altri stati si verificano frequentemente e tardivamente modifiche significative alla legislazione elettorale. In particolare è stato notato che «*in un certo numero di paesi (ad es. Italia, Macedonia del Nord, Polonia, Turchia) importanti riforme elettorali sono state adottate solo pochi mesi prima delle recenti elezioni in modo frettoloso e non inclusivo, senza fornire l'opportunità di un dibattito pubblico significativo e di*

³⁰ Cfr. N. LUPO, *Considerazioni conclusive. Sistema elettorale e legislazione "di contorno"*, in G.C. DE MARTIN-Z. WITKOWSKI-P. GAMBALE-E. GRIGLIO (a cura di), *Le evoluzioni della legislazione elettorale «di contorno» in Europa. Atti del III colloquio italo-polacco sulle trasformazioni istituzionali*, CEDAM, Padova, 2011, 419-434, spec. 419-420.

³¹ COMMISSIONE VENEZIA, *Interpretative Declaration on the Stability of the Electoral Law*, 2005, punto II.4

³² COMMISSIONE VENEZIA, *Codice*, cit., *Explanatory report*, punto 64; IDEM, *Republic of Moldova – Urgent joint opinion on the draft Law no. 263 amending the Electoral Code, the Contravention Code and the Code of Audiovisual Media Services*, 19 agosto 2020, punto 17.

³³ COMMISSIONE VENEZIA, *Codice*, cit., *Explanatory report*, punto 65.

³⁴ Come si può intuire da COMMISSIONE VENEZIA, *Codice di buona condotta*, cit., *Guidelines on Elections*, punto II.2; IDEM, *Compilation of Venice Commission*, cit., *Explanatory report*, punti 63-65.

³⁵ Già P. BARILE, *Istituzioni di diritto pubblico*, CEDAM, Padova, 1991, 158, riteneva che «*una legge elettorale non può essere cambiata (come purtroppo talvolta è accaduto) a piacimento della maggioranza prima delle elezioni: sull'opportunità delle modifiche da apportare ad uno strumento così delicato - secondo una norma che forse trascende la natura di norma di semplice correttezza costituzionale - deve essere sentito sempre e preventivamente il corpo elettorale al quale il gruppo politico che intende proporre le modifiche chiederà il consenso*».

consultazioni con le parti interessate»³⁶.

La stabilità degli elementi fondamentali del diritto elettorale, quindi, è considerata come uno dei fattori di credibilità del processo elettorale, e deve essere evitata non solo una manipolazione a vantaggio del partito al potere, ma anche la mera parvenza di modifiche “partigiane”, visto che i cambiamenti potrebbero essere dettati da immediati interessi politici di partito³⁷.

La giurisprudenza della Corte EDU ha potuto concretizzare alcune affermazioni del Codice, visto che la stabilità della legislazione elettorale assume una particolare importanza per il rispetto dei diritti garantiti dall’articolo 3 del Protocollo n. 1. In effetti, se uno Stato modifica troppo spesso le regole elettorali fondamentali (o se interviene alla vigilia di uno scrutinio) rischia di scalfire la fiducia dei cittadini nei confronti del sistema democratico e delle stesse elezioni³⁸. La Corte, per questo, esamina con particolare attenzione ogni misura adottata nel campo della legislazione elettorale che sembra operare, da sola o congiuntamente con altre disposizioni, ai danni dell’opposizione, soprattutto se c’è il rischio di compromettere le possibilità stesse dei partiti di opposizione di divenire maggioranza. Ad esempio, è stato ritenuto che l’adozione di misure limitanti il voto in caso di doppia cittadinanza (nel caso di specie rumena e moldava) potesse essere considerata come una strategia per frenare la perdita di consensi del partito al potere e per questo è stata censurata dalla Corte di Strasburgo (*Tănase c. Moldova*)³⁹.

Attraverso pronunce di questo genere, quindi, la Corte ha “integrato” il Codice di buona condotta elettorale. La Commissione di Venezia ha elencato, come visto, in modo non esaustivo tre tipi di regole elettorali fondamentali (la formula elettorale; la composizione delle commissioni elettorali; la suddivisione in seggi elettorali delle circoscrizioni). La Corte considera, da parte sua, che anche le condizioni di partecipazione alle elezioni imposte alle formazioni politiche facciano parte delle regole elettorali fondamentali da tutelare con particolare attenzione. È stato notato, infatti, che quando si richiedono specifiche condizioni per la partecipazione alle elezioni delle formazioni politiche, l’introduzione di nuove procedure poco tempo prima della data delle elezioni può

³⁶ COMMISSIONE VENEZIA, *Compilation of Venice Commission*, cit., 5.

³⁷ COMMISSIONE VENEZIA, *Opinion on the issue of the Re-appointment of the members of the State Election Commission of “the former Yugoslav Republic of Macedonia”*, 15 dicembre 2008, punto 7.

³⁸ CORTE EDU, 8 luglio 2007, *Partito laburista georgiano c. Georgia*, par. 88.

³⁹ CORTE EDU, 18 novembre 2008, *Tănase e Chirtoacă c. Moldova*, par. 179. I ricorrenti lamentavano la violazione dell’articolo 3, Protocollo 1, da parte della legislazione moldava che subordinava l’accesso all’elettorato passivo alla rinuncia della doppia cittadinanza. Pur riconoscendo la fondatezza delle “ragioni storiche” addotte dal Governo e il timore circa la reale dedizione agli affari pubblici nazionali di candidati titolari di una doppia cittadinanza, la Corte ha riscontrato un’anomalia nella cronologia di approvazione della normativa, che era stata introdotta solo nella riforma elettorale del 2008 e non già al momento della proclamazione dell’indipendenza nel 1991.

condurre, in casi estremi, all'impossibilità di partecipare alle elezioni da parte di partiti e coalizioni di opposizione, avvantaggiando di fatto le formazioni politiche al potere⁴⁰. La Corte ritiene pertanto che le condizioni di presentazione delle formazioni politiche alle elezioni devono beneficiare della stessa stabilità temporale degli altri elementi fondamentali del sistema elettorale⁴¹. Ad esempio, nella celebre sentenza *Ekoglasnost c. Bulgaria* del 6 novembre 2012 il tema della stabilità della normativa "di contorno" è centrale. Nel caso di specie erano state modificate alcune regole per la presentazione delle liste (tra cui il *quantum* della cauzione da depositare e il numero di firme da raccogliere) due mesi prima della data delle elezioni e un mese prima della scadenza del termine per la presentazione delle candidature dei partiti alla Commissione elettorale centrale. Questo è stato considerato non in linea con la CEDU, anche se l'obiettivo di ridurre la "frammentazione" partitica (*ratio* della disciplina bulgara) è stata definita come *domestic jurisdiction* degli Stati.

Infine, si segnala che nell'ordinamento dell'Unione europea, invece, mancano riferimenti specifici sulla legislazione elettorale e non viene trattata la stabilità nel tempo della legislazione elettorale, ma ci si concentra sull'esigenza di uniformità nel meccanismo di trasformazione dei voti in seggi. L'articolo 223 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea prevede, infatti, che il Parlamento europeo (PE) proponga disposizioni necessarie per l'elezione dei propri membri a suffragio universale diretto secondo una procedura uniforme in tutti i paesi dell'Unione europea (UE) o secondo principi comuni a tutti i paesi⁴². Senza soffermarsi su questo aspetto, si ritiene che a livello di Unione europea la stabilità della legislazione elettorale si basi, quindi, sull'uniformità della legislazione, con il divieto di porre ostacoli all'elezione dei candidati (potendosi, quindi, elaborare un quarto significato di stabilità nel senso di "uniformità"). Recentemente quest'ultimo principio è emerso grazie al c.d. caso *Junqueras*⁴³. La Corte di Giustizia ha ritenuto che una persona eletta al

⁴⁰ Questo vale anche per la legislazione di contorno, cfr. COMMISSIONE VENEZIA, *Joint opinion on the draft checklist for compliance with international standards and best practices preventing misuse of administrative resources during electoral processes at local and regional level of the Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe*, 13 marzo 2017, punto 30

⁴¹ Corte EDU, 6 novembre 2012, *Ekoglasnost c. Bulgaria*. Per un commento cfr. P. FARAGUNA, *La modificabilità della legge elettorale in prossimità del voto e il velo (trasparente) di ignoranza*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 6 dicembre 2012.

⁴² Oggi contenuti in *Atto relativo all'elezione dei rappresentanti nell'Assemblea a suffragio universale diretto* del 20 settembre 1976, modificato da ultimo dalla decisione 2018/994 del Consiglio del 13 luglio 2018.

⁴³ CORTE DI GIUSTIZIA, C-502/19, 19 dicembre 2019. Per un'analisi più precisa e approfondita si rinvia a C. FASONE, *I limiti nazionali della democrazia rappresentativa europea e del suo procedimento elettorale nel caso Junqueras*, in *Quad. cost.*, 1, 2020, 169-173; IDEM-N. LUPO, *The Court of Justice on the Junqueras saga: Interpreting the European parliamentary immunities in light of the democratic*

Parlamento europeo acquisisca lo *status* di membro del Parlamento dal momento della proclamazione dei risultati elettorali, beneficiando, da quel momento, delle immunità garantite dalla carica. Tale passaggio è di grande rilevanza dato che fa derivare la legittimazione della carica di europarlamentare direttamente dalla proclamazione dei risultati e non da adempimenti burocratici successivi. La Corte ha osservato che le elezioni dei membri del Parlamento europeo a suffragio universale diretto, libero e segreto costituiscono l'espressione del principio costituzionale della democrazia rappresentativa. La CGUE ha affermato, infatti, che la composizione del Parlamento europeo deve riflettere fedelmente e integralmente la volontà dei cittadini europei e dallo stesso diritto dell'Unione risulta che la qualità di membro del Parlamento europeo deriva dalla sola elezione, che viene acquisita mediante l'annuncio ufficiale dei risultati effettuati dagli Stati membri. Questa lettura unitaria del sistema elettorale europeo può essere interpretata come una forma di stabilità, garantendo il rispetto dei risultati elettorali, senza possibilità per gli Stati membri di "neutralizzarli" attraverso procedure troppo complesse od onerose.

3. La formula elettorale nelle Costituzioni europee

La Commissione di Venezia ha posto la stabilità della materia elettorale tra i principi comuni del diritto europeo, auspicando altresì la sua disciplina ad un livello più alto rispetto alla legge ordinaria.

Per garantire un *minimum* di tutela, la Commissione di Venezia suggerisce di costituzionalizzare le disposizioni relative agli aspetti centrali della materia elettorale o, comunque, di conferire loro una posizione gerarchicamente sovraordinata alla legge ordinaria. In alternativa alla "scalata" della *Stufenbau* da parte delle norme in materia elettorale, viene suggerito un particolare meccanismo di differimento degli effetti della legge elettorale, secondo cui, in caso di riforma della stessa, le nuove norme dovrebbero entrare in vigore solo dopo il primo rinnovo del Parlamento, almeno nel caso in cui le elezioni si tengano nell'anno successivo alla riforma⁴⁴.

Prendendo in esame le Costituzioni dei ventisette Paesi dell'Unione europea e quelle di Svizzera, Norvegia e Islanda⁴⁵ si può notare come su un totale

principle, in *Com. mar. law rev.*, 57:5, 2020, 1527-1554; P. PUSTORINO, *L'immunità dei parlamentari europei fra diritto interno e diritto dell'unione europea*, in *Giur. it.*, 2, 2020, 265-268.

⁴⁴ Sul punto, con riferimento alla legge 270 del 2005, F. CAPORILLI, *La stabilità della legge elettorale ed i principi fondamentali del patrimonio elettorale europeo*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 18 ottobre 2005; M. CROCE, "Se non ora, quando?": sui possibili vizi di costituzionalità della legge elettorale (e sui possibili modi per farli valere), in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2007.

⁴⁵ L'analisi è simile a quella condotta da L. TRUCCO, *op. cit.*, 516 che prende in considerazione anche la Costituzione ungherese del 1949 (ora abrogata) che, pur senza costituzionalizzare il sistema elettorale, prevedeva, al pari della Costituzione oggi vigente, l'approvazione della legge elettorale da parte di una maggioranza dei due terzi.

di trenta testi costituzionali ben diciannove accolgono la costituzionalizzazione del principio che dovrebbe ispirare la legislazione elettorale⁴⁶; le altre undici (tra cui quella italiana) non contengono (almeno esplicitamente) alcuna indicazione in merito alle caratteristiche fondamentali del sistema elettorale⁴⁷.

La costituzionalizzazione della formula elettorale, in linea generale, si concretizza, però, nella positivizzazione del principio della rappresentanza proporzionale, maggiormente legato allo sviluppo delle istituzioni democratiche nell'Europa continentale (ad esempio la Spagna, il Portogallo, l'Olanda). Uno Stato in cui è costituzionalizzato il principio maggioritario è la Repubblica Ceca (tra l'altro solo per l'elezione del Senato). Gli altri ordinamenti di matrice anglosassone (Malta⁴⁸ e Irlanda⁴⁹), prevedono, invece, una positivizzazione a livello costituzionale del sistema elettorale (nel caso di specie del voto singolo trasferibile⁵⁰) e si tratta, come si può comprendere, di una scelta molto più netta della mera esplicitazione del principio.

Negli ordinamenti in cui la Costituzione non prevede l'adozione di un sistema proporzionale sono presenti sia modelli proporzionali, sia misti sia maggioritari. In quattro Paesi (su undici) il sistema elettorale è comunque proporzionale (Cipro, Slovacchia, Romania e Croazia), mentre in Bulgaria, Ungheria, Lituania, Germania e Italia ci si affida a un sistema "misto", che, a volte, può avere effetti proporzionali (Germania e Romania)⁵¹. La Francia, come noto,

⁴⁶ Si tratta delle Costituzioni di Austria (art. 26), Belgio (art. 62), Danimarca (art. 31), Estonia (art. 60); Finlandia (art. 25), Irlanda (art. 16.5), Islanda (art. 31), Lettonia (art. 6), Lussemburgo (art. 51), Malta (art. 56), Norvegia (art. 59), Paesi bassi (art. 53), Polonia (art. 96), Portogallo (art. 113), Repubblica ceca (art. 18), Slovenia (art. 80), Spagna (art. 68), Svezia (art. 1, Cap. III dello Strumento di Governo), Svizzera (art. 149).

⁴⁷ Si tratta delle Costituzioni di Bulgaria, Cipro, Francia, Germania, Grecia, Lituania, Romania, Slovacchia, Ungheria e Croazia e, come detto, Italia.

⁴⁸ Costituzione maltese, art. 56, «*The members of the House of Representatives shall be elected upon the principle of proportional representation by means of the single transferable vote from such number of electoral divisions, being an odd number and not less than nine and not more than fifteen, as Parliament shall from time to time determine*».

⁴⁹ Costituzione irlandese, art. 16, commi 5 e 6, «*I membri sono eletti con il sistema della rappresentanza proporzionale a voto singolo trasferibile. Nessuna legge può stabilire che il numero dei membri da eleggere, per qualsiasi circoscrizione, sia inferiore a tre*».

⁵⁰ Per le distorsioni rispetto a uno schema formalmente proporzionale, cfr. R. BROCCINI, *Il livello di proporzionalità del voto singolo trasferibile: un confronto con il voto alternativo*, in *Quaderni dell'osservatorio elettorale*, 2000, 129.

⁵¹ Il sistema tedesco secondo alcuni, compreso chi scrive, ha, di fatto, effetti solo proporzionali in virtù della prevalenza dell'assegnazione dei seggi con tale formula, mentre per altri si tratta di un sistema misto caratterizzato dall'importanza delle candidature uninominali (in particolare cfr. sul punto le considerazioni di A. CHIARAMONTE, *Tra maggioritario e proporzionale: l'universo dei sistemi elettorali misti*, il Mulino, Bologna, 2005, 35, che lo ritiene un sistema misto maggioritario-proporzionale a pieno titolo). Le sentenze del *Bundesverfassungsgericht* (2 BvC 1/07 del 3 luglio 2008 e 2 BvF 3/11 del 25 luglio 2012) che hanno dichiarato incostituzionali i mandati eccedenza hanno smorzato, però, ancora di più gli effetti maggioritari del sistema. Il sistema rumeno è, a grandi linee, simile a quello tedesco.

adotta il maggioritario a doppio turno e in Grecia, infine, si applica un proporzionale con premio di governabilità. Complessivamente i sistemi di tipo proporzionale sono, quindi, nettamente prevalenti.

4. Leggi organiche e rinforzate a garanzia della stabilità della legge elettorale

Analizzando i testi costituzionali che prescrivono l'adozione di un determinato modello elettorale, si può notare come siano presenti, a volte, anche altre garanzie procedurali. Alcuni ordinamenti hanno ritenuto sufficiente costituzionalizzare la formula elettorale, limitandosi così a rinviare al legislatore ordinario il compito di darne concreta implementazione⁵². Altre Carte, al contrario, contengono specifici vincoli di tipo procedurale. Sei di queste costituzioni, infatti, oltre a positivizzare il principio della rappresentanza proporzionale, stabiliscono ulteriori meccanismi, in genere legati alla previsione di maggioranze qualificate per l'adozione della legge elettorale. Si cerca, quindi di sottrarre al procedimento legislativo ordinario (e quindi alla maggioranza) le decisioni sulle disposizioni elettorali, al fine di conferire loro una maggiore stabilità⁵³. Esempi in tal senso sono offerti dalla Spagna e dal Portogallo, dove l'approvazione della legge elettorale è formalmente rimessa a una legge organica (art. 81 Cost. della Spagna⁵⁴, art. 164, *lett. a*⁵⁵ e art. 166 Cost. del Portogallo) che, in entrambi gli ordinamenti, deve essere votata a maggioranza assoluta (e in Spagna e Portogallo vengono posti vincoli sulla struttura e sulla *magnitudo* minima delle circoscrizioni). Anche in Estonia, dove la categoria delle leggi organiche non è formalizzata, è prevista l'approvazione a maggioranza assoluta (art. 104 Cost. dell'Estonia⁵⁶); in Slovenia e in Islanda è prevista l'approvazione a maggioranza dei due terzi dei componenti (art. 80 Cost. della Slovenia⁵⁷; art. 31 Cost. dell'Islanda⁵⁸); mentre nella Repubblica Ceca la legge elettorale deve

⁵² Ad esempio, la Costituzione lussemburghese (art. 51).

⁵³ R. IBRIDO, *Le riserve di legge in materia elettorale nel quadro comparato: quali indicazioni per il caso italiano?*, in *Federalismi*, 28, 2021, 79-91 analizza le diverse riserve stabilite dalle costituzioni europee.

⁵⁴ «*Son leyes orgánicas las relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, las que aprueben los Estatutos de Autonomía y el régimen electoral general y las demás previstas en la Constitución.*

La aprobación, modificación o derogación de las leyes orgánicas exigirá mayoría absoluta del Congreso, en una votación final sobre el conjunto del proyecto.

⁵⁵ «È di esclusiva competenza dell'Assemblea della Repubblica legiferare nelle seguenti materie: [...] Elezione dei titolari degli organi di sovranità».

⁵⁶ «La procedura per l'approvazione delle leggi è contenuta nel regolamento del Riigikogu. Le seguenti leggi possono essere approvate e modificate solo dalla maggioranza dei membri del Riigikogu: [...] 2) la legge elettorale del Riigikogu».

⁵⁷ «Il sistema elettorale sarà regolato da una legge approvata dall'Assemblea nazionale con un voto a maggioranza di due terzi di tutti i deputati».

⁵⁸ «Le disposizioni di legge relative ai confini della circoscrizione elettorale, i metodi di ripartizione dei seggi parlamentari e le norme in materia di candidatura possono essere modificate solo da una

essere approvata da entrambe le Camere (nel procedimento legislativo ordinario, invece, in caso di un voto discordante delle due camere, prevale la Camera bassa⁵⁹).

Tra le Costituzioni che non codificano una determinata formula elettorale, sono poche quelle che prevedono una garanzia procedurale aggravata per l'approvazione della legislazione elettorale. La Costituzione ungherese prescrive che per l'adozione della legge elettorale sia necessario il ricorso ad una legge organica (e quindi l'approvazione con una maggioranza dei 2/3 dei presenti)⁶⁰. In Romania si prevede, invece, la maggioranza assoluta⁶¹.

La Grecia costituisce un caso particolarissimo. Dopo la revisione costituzionale del 2001, l'articolo 54 della Costituzione si presenta come il prototipo (e probabilmente come lo spunto) della già citata proposta della Commissione di Venezia⁶²: le modifiche alla legge elettorale dovrebbero essere applicate solo a partire dal secondo rinnovo del Parlamento successivo all'approvazione della legge, a meno che una specifica norma, approvata a maggioranza dei due terzi, disponga l'immediata applicazione della legge⁶³.

È interessante il fatto che il ricorso a leggi organiche o a meccanismi aggravati di adozione della legislazione elettorale sia presente soprattutto negli ordinamenti che già prevedono la costituzionalizzazione della formula elettorale che, in teoria, dovrebbe già da sola riuscire a vincolare il legislatore. Tale struttura dimostra che i costituenti dei vari paesi erano consci del fatto che la mera positivizzazione del modello elettorale (proporzionale o maggioritario) non è di per sé una tutela contro abusi delle forze di maggioranza, vista la natura flessibile e polidrica, a cui accennerà, dei meccanismi elettorali.

maggioranza dei due terzi del Parlamento. Modifiche di questo tipo non possono essere fatte quando mancano meno di sei mesi alle elezioni successive e non possono avere effetto se l'elezione è indetta nei sei mesi successivi all'approvazione».

⁵⁹ Costituzione della Rep. Ceca, art. 40: «Per adottare una legge elettorale, una legge riguardante i principi dei rapporti e delle relazioni di entrambe le camere, sia tra loro che esternamente, o una legge che promuove gli ordini permanenti per il Senato, sia la Camera dei deputati sia il Senato devono approvarla».

⁶⁰ Costituzione ungherese, art. 2 (parte relativa allo Stato).

⁶¹ Costituzione rumena, art. 73.

⁶² Un meccanismo simile era stato inserito nella proposta di revisione della Costituzione islandese del 2010 (celebre perché si basava sull'utilizzo del *crowdsourcing*), ma il procedimento non andò a termine.

⁶³ Costituzione greca, art. 54 «*The electoral system and electoral districts shall be specified by law which applies as of the elections immediately after the following ones, unless an explicit provision adopted by a majority of two thirds of the total number of Members of Parliament, provides its immediate application as of the elections immediately following*». Sul punto si veda, V. PERIFANAKI ROTOLO, *Cenni sulla revisione della Costituzione greca del 2001*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2, 2002, 469-478. Secondo l'Autrice «anche se la revisione non si è spinta fino alla auspicabile costituzionalizzazione del sistema elettorale, almeno ha introdotto alcune norme atte a circoscrivere queste devianze (n.d.A. le opportunistiche modifiche apportate dalla maggioranza alla vigilia di competizioni elettorali)» (473).

Infine, ci sono costituzioni che non prevedono vincoli di natura sostanziale o procedurale, segnalando

segnalando la volontà di non “congelare” il sistema elettorale ed optando di conseguenza per la maggiore flessibilità del procedimento legislativo ordinario. La Costituzione francese presenta, invece, una peculiarità sul punto: la legge organica è richiamata nella materia elettorale come garanzia di stabilità delle disposizioni relative al numero dei parlamentari, sempre nel rispetto del limite massimo fissato dalla Costituzione, e alla durata del mandato (art. 25 Cost. della Francia⁶⁴), ma non per l’adozione della disciplina elettorale.

Le esperienze europee appaiono quindi notevolmente eterogenee fra loro. Volendo schematizzare una realtà ovviamente più complessa, è possibile individuare almeno sei diversi modelli sul terreno della costituzionalizzazione di vincoli sostanziali e procedurali in materia elettorale:

1) la costituzionalizzazione del sistema elettorale (es. Irlanda, Malta, Norvegia);

2) la costituzionalizzazione del solo principio elettorale (es. Olanda e Polonia);

3) la costituzionalizzazione del principio, di vincoli sostanziali (es. la grandezza minima delle circoscrizioni) e la previsione di una procedura aggravata per l’adozione della legge elettorale (es. Islanda, Portogallo, Spagna);

4) la costituzionalizzazione del principio e la previsione di una procedura aggravata per l’adozione della legge elettorale (es. Repubblica Ceca);

5) l’assenza di un principio costituzionalizzato, ma la previsione di un procedimento aggravato per l’adozione della legge elettorale (es. Grecia, Romania e Ungheria);

6) l’assenza di qualsiasi vincolo nella Carta costituzionale (es. Germania, Francia e Italia⁶⁵).

Bisogna sottolineare che la bipartizione proporzionale-maggioritario non necessariamente presenta una valenza prescrittiva definita. La mera evocazione

⁶⁴ «*Une loi organique fixe la durée des pouvoirs de chaque assemblée, le nombre de ses membres, leur indemnité, les conditions d’éligibilité, le régime des inéligibilités et des incompatibilités*». A dimostrazione dell’assenza di un vincolo costituzionale in favore del maggioritario, è opportuno ricordare che in Francia nel 1986 le elezioni per l’Assemblea Nazionale si tennero con un sistema proporzionale (a cui seguì la prima *cohabitation* della V Repubblica), prontamente abbandonato già per le elezioni del 1988.

⁶⁵ L’Italia non prevede procedure aggravate per l’approvazione della legge elettorale, tuttavia, possiamo trovare alcune peculiarità nell’*iter* di formazione della legge elettorale. Si fa riferimento in particolare: alla riserva di assemblea in materia elettorale (*ex art. 72, comma 4, Cost.*); alla possibilità (alla sola Camera) di richiedere lo scrutinio segreto *ex art. 49 Reg. Cam.*; all’ampliamento dei tempi del dibattito (sempre solo alla Camera). Sul punto si rinvia a R. IBRIDO, *La materia elettorale nel Regolamento della Camera: ragionando sull’iter di approvazione dell’Italicum*, in N. LUPO – G. PICCIRILLI, *Legge elettorale e riforma costituzionale: procedure parlamentari «sotto stress»*, il Mulino, Bologna, 2016, pp. 58-60.

costituzionale di questi concetti non esclude significative “distorsioni” operate dalla legislazione sub-costituzionale. Per esempio, la costituzionalizzazione del sistema D’Hondt in Portogallo non ha impedito che il legislatore ordinario potesse “eludere” la previsione costituzionale in sede applicativa attraverso la creazione di circoscrizioni con una *magnitudo* bassa. Il discorso vale soprattutto quando sia costituzionalizzato il principio proporzionalistico, mentre per i sistemi maggioritari classici «*la formula elettorale e il carattere uninominale del collegio non lasciano spazio a incertezze di sorta*»⁶⁶ (anche se è possibile smorzare, se non annullare gli effetti del sistema maggioritario, soprattutto con l’apposizione di soglie minime per ottenere il seggio molto alte⁶⁷). La ripartizione teorica, seppur chiara, impedisce, come anticipato, di trovare un effettivo filo rosso tra la costituzionalizzazione della trasformazione dei voti in seggi e gli effetti del sistema, visto che un ruolo centrale viene giocato soprattutto dalla legislazione elettorale di contorno, dalla *magnitudo* delle circoscrizioni, dalla tradizione politico-istituzionale e dal ruolo del giudice costituzionale. Va ricordato, infatti, che il Rapporto allegato al Codice di buona condotta in materia elettorale della Commissione di Venezia indica che «*deve essere assicurata la credibilità, l’attendibilità e la trasparenza del processo elettorale*»⁶⁸, quindi anche la comprensibilità del procedimento, anche per quanto riguarda gli aspetti tecnici, anche se non è sempre fattibile per l’ontologica complessità dei meccanismi di trasformazione di voti in seggi. Alla luce delle ricostruzioni teoriche e delle analisi del diritto positivo, si può in conclusione ribadire che, tra gli elementi rilevanti nella determinazione degli effetti prodotti dal sistema, meritano di essere menzionati tre elementi (che secondo la Corte costituzionale, come abbiamo visto, compongono il c.d. sistema elettorale *in senso stretto*):

a) la *magnitudo delle circoscrizioni*. Nei collegi uninominali e nelle circoscrizioni di dimensioni medio-piccole, solo i partiti maggiori riescono ad accedere alla rappresentanza parlamentare e la presenza di soglie di sbarramento

⁶⁶ A. GRATTERI, *In Europa votano così: Costituzioni e sistemi elettorali*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 26 settembre 2012, 9.

⁶⁷ Durante la c.d. Prima repubblica al Senato il sistema era formalmente maggioritario, ma, come noto, aveva effetti quasi esclusivamente proporzionali. I candidati potevano essere eletti col sistema uninominale solo se avessero raggiunto una percentuale pari al 65% dei voti espressi, mentre i seggi non attribuiti in prima istanza avrebbero dovuto essere assegnati su un collegio unico regionale, recuperando il modello proporzionale. Solo 67 seggi sono stati assegnati per il raggiungimento del 65% dei voti dal 1948 al 1992 (prevalentemente in Trentino-Alto Adige).

⁶⁸ COMMISSIONE VENEZIA, *Codice di buona condotta*, cit., punto 114. Anche nella sentenza n. 1/2014 della Corte costituzionale è possibile rintracciare il tema della “conoscibilità”, ma specificatamente all’individuazione del singolo parlamentare da eleggere (*Considerato in diritto* punto 5.1 «*La scelta dell’elettore, in altri termini, si traduce in un voto di preferenza esclusivamente per la lista, che – in quanto presentata in circoscrizioni elettorali molto ampie, come si è rilevato – contiene un numero assai elevato di candidati, che può corrispondere all’intero numero dei seggi assegnati alla circoscrizione, e li rende, di conseguenza, difficilmente conoscibili dall’elettore stesso*»).

implicite impediscono alle forze politiche con un grado di consenso medio-basso di essere rappresentate. Quindi un sistema uninominale e un sistema proporzionale (anche se previsto in Costituzione) articolato su circoscrizioni con *magnitudo* bassa possono produrre effetti simili;

b) la *formula elettorale*. La chiarezza della formula elettorale è fondamentale affinché gli elettori possano prevederne gli effetti per utilizzare il proprio diritto di voto. L'elettore ha il diritto di comprendere quale è il legame tra il suo voto e i rappresentanti che ha contribuito a eleggere⁶⁹. Generalmente le formule elettorali classiche garantiscono una maggiore conoscibilità. Al contrario, esperimenti di ingegneria elettorale eccessivamente sofisticati possono disincentivare una consapevole partecipazione dei cittadini al processo di elezione dei loro rappresentanti;

c) la *soglia di sbarramento*. Il diritto ad avere una rappresentanza parlamentare comporta, però, che questa non sia troppo frammentata, poichè «*il frazionamento partitico o pseudopartitico è manifestazione, più che di ricchezza di pluralismo sociale, di scadente offerta politica*»⁷⁰. La soglia di sbarramento può essere implicita o esplicita, e anche la prima può permettere una deviazione maggioritaria di un sistema proporzionale.

Alla luce di tali considerazioni è possibile escludere l'esistenza di un legame necessario ed univoco tra la disciplina del sistema elettorale (anche prevista a livello costituzionale) ed i suoi effetti reali⁷¹. Dove è costituzionalizzata soltanto la formula elettorale, o solo alcuni aspetti sostanziali del sistema elettorale, il legislatore mantiene una forte discrezionalità vista l'estrema elasticità dei sistemi proporzionali, nei quali possono essere graduati effetti più o meno proporzionalistici⁷².

⁶⁹ Secondo il Tribunale costituzionale tedesco si è qui di fronte a una applicazione del principio di libertà ed eguaglianza del voto: «*Dalla garanzia di un'elezione generale, diretta, libera ed eguale ai sensi dell'art. 38 par. 1 della Legge fondamentale deriva l'obbligo costituzionale per il legislatore di istituire un procedimento elettorale in cui l'elettore può riconoscere quali persone si candidano per un mandato parlamentare e come la propria scelta di voto può determinare il successo o l'insuccesso del candidato. Il procedimento dell'attribuzione del mandato deve essere dunque libero da effetti arbitrari o contrastanti*» (BVerfGE, 2 BvF 3/11 del 25 luglio 2012, par. 56).

⁷⁰ E. BETTINELLI, *Tre approcci al riformismo costituzionale. La via "prudente" del metodo pedagogico integrativo e la rivalutazione della rappresentanza politica*, in *Politica del diritto*, 2, 1992, 221-222.

⁷¹ È stata avanzata la teoria del *continuum*, secondo cui i modelli maggioritario e proporzionale non sarebbero due sistemi diversi tra loro, ma solo i due estremi di una graduale variazione del meccanismo di trasformazione dei voti in seggi. Si vedano le teorie di D. NOHLEN, *Sistemas electorales del mundo*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1978, 95-105 e H. MEYER, *Wahlsystem und Verfassungsordnung*, Metzner, Francoforte sul Meno, 1973, 176-192.

Un concreto vincolo al legislatore deriva solo quando in Costituzione vengono dettagliatamente descritte la formula elettorale e elementi sulla circoscrizione (come avviene in Irlanda, Malta o in Norvegia).

⁷² Ovviamente stanno giocando un ruolo importante anche le Corti costituzionali, in particolare con riferimento all'applicazione del principio dell'uguaglianza del voto, da cui si possono desumere

Non a caso sia la struttura delle circoscrizioni sia la formula elettorale rientrano tra gli elementi, secondo la Corte EDU, a cui va riconosciuta una particolare tutela. La soglia di sbarramento è un elemento molto delicato, su cui la Corte EDU ha avuto modo di riflettere, ma fino a oggi ha considerato come uno degli elementi tipici della *domestic jurisdiction* degli Stati membri, riconosciuto a questo aspetto⁷³. Nulla esclude, però, che in futuro i giudici di Strasburgo continuino l'integrazione del Codice di buona condotta riconducendo anche la soglia di sbarramento tra gli elementi a cui garantire stabilità.

5. La stabilità elettorale nella storia italiana e la lettura della Corte costituzionale

Il concetto di stabilità elettorale, come anticipato, ha fatto e fa fatica ad affermarsi nella giurisprudenza costituzionale italiana.

La storia costituzionale del nostro Paese dimostra come l'eccezionalità italiana nella stabilità elettorale sia una costante storica. Anche volendo solo elencare le leggi elettorali vigenti in Italia dal 1848 ad oggi, la lista appare assai corposa⁷⁴ (senza considerare la normativa di risulta a seguito dei *referendum* e delle pronunce della Corte costituzionale)⁷⁵. L'Italia ha conosciuto ben

vincoli molto forti alla discrezionalità del legislatore, proprio come avviene in Germania (e forse in Italia).

⁷³ Si pensi che la Corte respinse un ricorso dove ricorrenti erano due cittadini turchi che avevano concorso alle elezioni politiche del 3 novembre 2002 nelle fila del partito *Dehap* (Corte EDU, 30 gennaio 2007, *Yumak e Sadak c. Turchia*). Pur avendo ottenuto, con il loro partito, ben il 45% dei voti nella Provincia di Şırnak, i due erano rimasti esclusi dall'accesso alla rappresentanza parlamentare in ragione della clausola di sbarramento prevista dall'art. 33 della legge elettorale nazionale, in forza della quale potevano partecipare alla ripartizione dei seggi solo quelle liste che avessero raggiunto almeno il 10% dei voti validi espressi su tutto il territorio nazionale. Sorprendentemente, benché la soglia del 10% dei voti espressi costituisse la più alta prevista nelle legislazioni vigenti in tutti i Paesi aderenti al Consiglio d'Europa, e benché la Corte stessa, nell'occasione, rivolgesse alla Turchia il monito ad individuare strategie alternative di contenimento della frammentazione partitica, il ricorso non fu accolto a causa di una lettura fortemente valorizzatrice del contesto transizionale. In sostanza, l'interesse di garantire la stabilità delle istituzioni in un sistema partitico ad alto tasso di schizofrenia politica (si pensi al costante ricorso alle procedure di scioglimento dei partiti), prevalse sulle valutazioni (formalistiche) relative alla tutela (astratta) del diritto elettorale (passivo) dei ricorrenti. La Corte decise di ignorare le raccomandazioni dell'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa (PACE) la quale, attraverso una serie di risoluzioni, ossia degli atti tipici di *soft law*, ingiungeva alla Turchia di abbassare le proprie soglie di sbarramento interne in materia elettorale e concludeva che «*in well-established democracies, there should be no thresholds higher than 3% during the parliamentary elections*» (Risoluzione PACE 1547/2007, *State of human rights and democracy in Europe*, § 8). Sulla vicenda si rinvia a R. DE CARIA, *Soglie elettorali e tutela delle minoranze. Il caso Yumak e Sadak c. Turchia*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 4, 2008, 1912-1920; A. PECORARIO, *Argomenti comparativi e giurisprudenza Cedu: il ruolo della Commissione di Venezia in materia di diritto elettorale*, in *Diritti Comparati*, 1° novembre 2010.

⁷⁴ Si rinvia all'allegato 1.

⁷⁵ Si veda AA.VV. (a cura di), *Le grandi leggi elettorali italiane 1848-1993*, Editore Colombo, Roma, 1994. Al contrario la legislazione elettorale regionale si caratterizza per una maggiore stabilità. Sul punto, anche per un'analisi della resa del sistema elettorale regionale italiano, cfr. G. DELLEDONNE,

quattordici revisioni della legislazione elettorale in 174 anni (una ogni 12 anni di media⁷⁶) e per ben nove volte si è votato entro un anno dalla revisione della legge elettorale⁷⁷. Inoltre, appare evidente che il sistema politico ha approvato spesso una revisione elettorale in periodi molto vicini alle elezioni (di solito entro i 12 mesi precedenti) e nella maggior parte dei casi la riforma è stata approvata dalla sola maggioranza (si pensi al 1953 o al 2005⁷⁸).

Vista la “vivace” esperienza italiana, in passato ci si è chiesti se una nuova legislazione elettorale comporti la perdita di legittimità del Parlamento in carica⁷⁹. Una modifica delle norme che fissano le modalità di ripartizione dei seggi tra le forze politiche è stata ritenuta, infatti, capace di incidere sul rapporto di rappresentanza politica basato sulle precedenti elezioni⁸⁰ e non sciogliere le camere elette con la legge elettorale abrogata sarebbe inopportuno laddove si possano tenere elezioni sotto l’egida della nuova legge, con una prevedibile modifica allo scenario politico e con una mutazione dei rapporti di

Le elezioni regionali del 2020: la relativa stabilità delle leggi elettorali e il loro impatto sull’offerta politica, in *Quad. cost.*, 4, 2020, 820-823.

⁷⁶ Che scende a poco più di 7 anni se consideriamo solo la c.d. Seconda Repubblica. Si rinvia per un’analisi generale a F. BIONDI – S. LEONE, *Il Governo “in” Parlamento: evoluzione storica e problematiche attuali*, in *Rivista AIC*, 1, 2012, 9-12.

⁷⁷ Senza contare, ovviamente, le elezioni del 1848 e 1946.

⁷⁸ F. CAPORILLI, *La stabilità della legge elettorale ed i principi fondamentali del patrimonio elettorale europeo*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 18 ottobre 2005.

⁷⁹ L’approvazione di una legislazione elettorale a seguito del referendum del 18 aprile 1993 fu una delle cause dello scioglimento voluto da Scalfaro nel 1994. Il Presidente della Repubblica optò per lo scioglimento per tre ordini di ragioni: a) l’esito del referendum con il quale gli elettori avevano dimostrato di «volere non solo altre regole, ma anche un nuovo Parlamento»; b) il risultato elezioni amministrative e «il divario molto sensibile tra le forze rappresentate oggi in parlamento e la reiterata volontà popolare»; c) «varie patologie manifestatesi nella gestione della cosa pubblica». Per questi motivi alcuni hanno fatto rientrare lo scioglimento del 1994 nell’ipotesi di “scioglimento-sanzione” (definito da C. FUSARO, *Il Presidente della Repubblica*, il Mulino, Bologna, 2003, 85 «di ascendenza monarchica»), decretabile dal capo dello Stato in presenza di comportamenti attivi od omissivi del Parlamento in contrasto con la Costituzione, oppure per il venir meno della presunzione di corrispondenza tra rappresentanti e rappresentati, rilevabile dal capo dello Stato, quale unico interprete capace di leggere il comune sentire dell’opinione pubblica. Sul punto M. TIMIANI, *Il potere di scioglimento nel sistema bipolare: considerazioni sotto dettatura della prassi*, in *Quad. cost.*, 2, 2008, 319-321 e 331. *Contra* P. COSTANZO, *La gestione delle crisi di governo e lo scioglimento anticipato delle Camere*, in A. RUGGERI (a cura di), *Evoluzione del sistema politico istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica: atti di un incontro di studio (Messina-Siracusa 19 e 20 novembre 2010)*, Giappichelli, Torino, 2011, 118, per il quale «tutte le ipotesi di scioglimento sanzione sono riconducibili a quello funzionale». Sul punto si rinvia anche a S. LEONE, *Sugli automatismi in tema di scioglimento anticipato delle Camere*, in *Quad. cost.*, 2, 2008, 341-344.

⁸⁰ G. FERRARA, *Gli atti costituzionali*, Giappichelli, Torino, 2000, 199. Secondo G. FLORIDIA, *L’eccezione e la regola: lo scioglimento del 1994*, in *Corriere giuridico*, 1994, 261-266 sussisterebbe di un obbligo per il capo dello Stato di sciogliere le camere dopo l’approvazione di una nuova legge elettorale. Altri autori hanno preferito parlare di sconvenienza nel continuare la legislatura nonostante l’approvazione di una nuova normativa elettorale, cfr. G. GUARINO, *Lo scioglimento delle Assemblee parlamentari*, Jovene, Napoli, 1948, 47.

forza esistenti tra i gruppi parlamentari⁸¹. Come è stato lucidamente notato «*lascia ad ogni modo perplessi l'idea che da modifiche del sistema di elezione possa derivare, quale conseguenza obbligata o quale effetto di discrezionali valutazioni dei titolari del relativo potere, un provvedimento "imposto" al Parlamento, laddove questo si dimostri disponibile a dare continuità alla legislatura*»⁸². Inoltre, se la Corte costituzionale ha precisato, dopo la sentenza n. 1/2014, che la dichiarazione di illegittimità costituzionale di alcuni aspetti fondamentali della legge 270/2005 non intaccava la legittimità del Parlamento⁸³, allora *a fortiori* questa non può venire meno dopo una modifica legislativa⁸⁴.

L'instabilità elettorale italiana non è derivante, però, solo dalle scelte delle forze politiche, ma gioca un ruolo decisivo anche l'uso dell'istituto referendario. L'art. 75 Cost. esclude, come noto, dalla consultazione referendaria le leggi tributarie, quelle di bilancio, di amnistia, di indulto, di autorizzazione a ratificare i trattati internazionali. Il 16 ottobre 1947, tuttavia, venne presentata da alcuni deputati comunisti (prima firmataria Maria Maddalena Rossi), una proposta al fine di includere fra queste leggi anche quelle elettorali. Contro il parere di Ruini⁸⁵, l'iniziativa fu approvata. Ciò nonostante, nel testo costituzionale

⁸¹ G. GUARINO, *op.cit.*, 47

⁸² S. LEONE, *Contributo allo studio dello scioglimento anticipato nel sistema costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2016, 134.

⁸³ Corte cost., sent. 13 gennaio 2014, n. 1, *Considerato in diritto* punto 7 «È evidente, infine, che la decisione che si assume, di annullamento delle norme censurate, avendo modificato in parte qua la normativa che disciplina le elezioni per la Camera e per il Senato, produrrà i suoi effetti esclusivamente in occasione di una nuova consultazione elettorale, consultazione che si dovrà effettuare o secondo le regole contenute nella normativa che resta in vigore a seguito della presente decisione, ovvero secondo la nuova normativa elettorale eventualmente adottata dalle Camere. Essa, pertanto, non tocca in alcun modo gli atti posti in essere in conseguenza di quanto stabilito durante il vigore delle norme annullate, compresi gli esiti delle elezioni svoltesi e gli atti adottati dal Parlamento eletto». *Contra* G. SCACCIA, *Riflessi ordinamentali dell'annullamento della legge n. 270 del 2005 e riforma della legge elettorale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2014, 2 secondo cui «se statuizioni così gravi hanno un senso, da esse dovrebbe pianamente conseguire che il Parlamento attuale è politicamente delegittimato. Come può infatti riconoscersi legittimazione politica a un organo formato sulla base di una legge elettorale che – secondo il custode della legalità costituzionale – ha prodotto «un'alterazione profonda della rappresentanza democratica» e ha coartato la libertà di scelta degli elettori contraddicendo il principio democratico, su cui poggiano le istituzioni repubblicane? E come non trarre dalla dichiarazione di illegittimità dei meccanismi di formazione della rappresentanza democratica la necessità di rinnovare le Camere e dunque di scioglierle?».

⁸⁴ Qualche dubbio potrebbe sorgere se la modifica derivi a seguito di abrogazione referendaria ex art. 75 Cost, teoria che è stata seguita, come già detto, da Scalfaro nel 1994. La differenza, però, si tradurrebbe soprattutto a livello politico più che sugli effetti tecnico-giuridici.

⁸⁵ Ruini affermò: «Non sono favorevole, perché se c'è qualche cosa in cui il popolo può manifestare la sua volontà, è proprio il sistema elettorale. La sovranità popolare si esprime qui con tutta la sua ragion d'essere ad impedire — in ipotesi — che i membri del Parlamento abusino, nel regolare a comodo loro le elezioni. Non bisogna dimenticare, onorevoli colleghi, che il vero sovrano è il popolo, non il Parlamento. Voglio dire una volta ancora che la nostra Costituzione deve reagire al punto di vista che si è manifestato anche in alcuni settori di questa Assemblea, che il popolo ha un solo diritto: nominare una Camera, la quale, quando è nominata, ha tutti i poteri e, come diceva l'onorevole La Rocca, avrebbe anche il potere

le leggi elettorali non figurano⁸⁶. Mortati ricorda, infatti, che «*la Costituente aveva votato un emendamento che escludeva dal referendum anche le leggi elettorali, ma tale aggiunta, per errore omissivo incorso non venne inserita nel testo approvato con la votazione finale, sicché non è entrata in vigore*»⁸⁷. Per un errore procedurale, la volontà popolare entrò nel gioco istituzionale, forse in un modo inimmaginabile nel 1948. Il 9 giugno 1991 (a seguito della sent. 47/1991⁸⁸) si tenne un referendum per la riduzione delle preferenze esprimibili per l'elezione dei deputati. Si tratta della fase iniziale delle richieste referendarie manipolative in tema elettorale⁸⁹ e nel 1993 la Corte dichiarò ammissibile il celeberrimo referendum avente ad oggetto gli effetti proporzionali della legge elettorale per il Senato⁹⁰. Come detto si tennero referendum in materia elettorale anche nel

esecutivo. Concezione totalitaria, che vuol prendere il nome di regime parlamentare, ma non lo è più, nel senso storico in cui il regime parlamentare si è svolto con un sistema di «freni e di contrappesi». È piuttosto il regime del Governo di assemblea e di convenzione; e ne va combattuto il totalitarismo. È necessario, pur dando al Parlamento il dovuto rilievo, instaurare un regime che chiamerei popolare, perché deve far capo al popolo non soltanto per l'elezione del Parlamento, ma in quelle altre forme di emanazione della sovranità popolare, fra cui è caratteristico ed importante il referendum. L'istituto del referendum, introdotto con le dovute cautele nella Costituzione, è principio di democrazia vera, cui non possiamo rinunciare» (ASSEMBLEA COSTITUENTE, seduta del 16 ottobre 1947, 1288).

⁸⁶ Il testo approvato era «*Si procede a referendum quando cinquecentomila elettori o sette Consigli regionali domandano che sia abrogata una legge.*

Non è ammesso referendum per le leggi tributarie, di approvazione di bilanci, di concessione di amnistia e indulto, elettorali, e di autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali», Ivi, 1289.

⁸⁷ C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, vol. II, CEDAM, Padova, 1976, 845, nota 1. Sulle difformità tra il testo della Costituzione promulgato e quello pubblicato si rinvia ad A. CARBONI-G.M. CAPORALE, *Le Costituzioni della Repubblica: sulle difformità tra l'originale promulgato della carta del 1948 ed i testi ufficiali pubblicati*, in *Rass. par.*, 3, 2021, 407-451.

⁸⁸ Corte cost., 2 febbraio 1991, n. 47. Si vedano, F. DONATI, *La sentenza sull'ammissibilità dei «referendum elettorali*, in *Foro it.*, 1991, 1013-1030; S. GALEOTTI, *La Corte costituzionale non sbarrò l'ingresso alle istanze popolari per le riforme elettorali (In margine alla sent. 47 del 1991 della Corte costituzionale)*, in *Giur. cost.*, 1992, 522-542. Critici sull'ammissibilità del referendum, S. BARTOLE, in F. LANCHESTER (a cura di), *I referendum elettorali*, Bulzoni, Roma, 1991, 237; G. SILVESTRI, *Referendum elettorali: la Corte evita un labirinto e si smarrisce in un altro*, in *Foro it.*, 1991, 1345-1352; C. CHIMENTI, *La Corte e i referendum «elettorali»*, in *Il Ponte*, 1991, 55-62; 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*, Giuffè, Milano, 1998, 75 ss.

⁸⁹ Per una lucida analisi del periodo, A. BARBERA-A. MORRONE, *La Repubblica dei referendum*, il Mulino, Bologna, 2003, 83-105.

⁹⁰ Corte cost., sent. 4 febbraio 1993, n. 32, *Considerato in diritto* punto 2 «*Sono assoggettabili a referendum popolare anche le leggi elettorali relative ad organi costituzionali o di rilevanza costituzionale, alla duplice condizione che i quesiti siano omogenei e riconducibili a una matrice razionalmente unitaria, e ne risulti una coerente normativa residua, immediatamente applicabile, in guisa da garantire, pur nell'eventualità di inerzia legislativa, la costante operatività dell'organo. [...] Fine intrinseco è l'eliminazione del quorum del 65 per cento dei voti validi prescritto nell'inciso finale per la proclamazione dell'eletto nel collegio, che finora ha reso di fatto inoperante, tranne in uno o due casi isolati, il criterio maggioritario enunciato nella prima parte del comma; conseguenza dell'abrogazione è la 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*

1999 e nel 2009, ma in entrambi i casi il *quorum* strutturale non fu raggiunto. È evidente che la possibilità per il corpo elettorale di incidere sul sistema elettorale sia un motivo di instabilità dello stesso, che diventa un tema di scontro politico, più che di condivisione delle c.d. “regole del gioco” (e l’incertezza è acuita dalla giurisprudenza ondivaga della Consulta sulla manipolatività del quesito e sugli effetti dell’eventuale abrogazione⁹¹).

Senza ripercorrere le celebri sentenze nn. 1/2014 e 35/2017, si può dire che l’Italia è uno dei pochi paesi europei – assieme alla Repubblica ceca⁹² e alla Germania⁹³ – nei quali la Corte costituzionale è intervenuta in maniera decisiva

a circa il 25 per cento del totale di 315). [...] La Corte non si nasconde che la normativa di risulta può dar luogo ad inconvenienti, ad esempio per ciò che riguarda, da un lato, la diseguale proporzione in cui l’uno e l’altro sistema di elezione sarebbero destinati ad operare nelle singole regioni, dall’altro - fermi restando gli artt. 9, secondo comma, e 28 della legge n. 29 del 1948 - 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 effettuate da candidati eletti in più collegi o eletti contemporaneamente al Senato e alla Camera dei deputati. Ma questi aspetti non incidono sull’operatività del sistema elettorale, né paralizzano la funzionalità dell’organo, e pertanto non mettono in causa l’ammissibilità della richiesta di referendum. Nei limiti del divieto di formale o sostanziale ripristino della normativa abrogata dalla volontà popolare (sent. 468 del 1990), il legislatore potrà correggere, modificare o integrare la disciplina residua».

⁹¹ Da ultimo, Corte cost., sent. 31 gennaio 2020, n. 10. Per una lettura critica S. CATALANO, *La sentenza n. 10 del 2020 della Corte costituzionale: una inammissibilità per eccessiva manipolatività non convincente*, in *Osservatorio AIC*, 4, 2020. Si vedano inoltre, le osservazioni di M. LUCIANI, *Troppo o troppo poco: la difficile abrogazione popolare delle leggi elettorali*; F. BERTOLINI, *Il quesito referendario fra abrogazione e novella*; E. MOSTACCI, *Eccessiva manipolatività: una clausola oracolare, di utilità incerta*, tutte in *Giur. cost.*, 1, 2020, 115-144.

⁹² Dopo l’adozione della legge elettorale del 1995, basata sulla legge cecoslovacca del 1990, il legislatore ceco ha approvato modifiche volte ad accrescere la selettività, intervenendo sull’ampiezza delle circoscrizioni, sulla formula elettorale e sulla soglia di sbarramento per accedere alla ripartizione dei seggi. Tali modifiche, realizzate nel contesto della tensione tra l’alta frammentazione del sistema partitico e le esigenze di governabilità, si sono dimostrate nella sostanza inefficaci, pur avendo consentito negli anni una progressiva diminuzione dei partiti rappresentati alla Camera. Nel giugno 2000, attraverso l’accordo politico tra i due maggiori partiti, il Parlamento aveva aumentato il numero delle circoscrizioni da otto a trentacinque (riducendone così sensibilmente la *magnitudo*), innalzato le soglie di sbarramento per le coalizioni, e modificato la formula elettorale. La Corte costituzionale, adita dalle opposizioni e dal Presidente della Repubblica Havel che già aveva esercitato senza successo il potere di veto sospensivo, dichiarò incostituzionali la maggior parte delle nuove norme, mantenendo solo quelle relative alle soglie di sbarramento. La Corte si è fatta così garante di una interpretazione rigorosa sebbene non formalista della natura proporzionale-proiettiva del sistema elettorale. Si ritiene che la decisione della Corte abbia rappresentato il controllo più incisivo tra quelli operati nei confronti del Parlamento nella storia della Repubblica ceca: essa avrebbe non solo bloccato un significativo cambio istituzionale nel sistema politico ceco, ma anche limitato ogni tentativo di ingegneria elettorale nel futuro, che sembrerebbe estendersi anche ad un sistema misto. Cfr. T. LEBEBA, *Le système électoral en République tchèque et ses conséquences politiques*, in *Revue d’études comparatives Est-Ouest*, 1, 2009, 54.

⁹³ Si rinvia a G. DELLEDONNE, *Corti costituzionali e legislazione elettorale: una comparazione italo-tedesca*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 4, 2014, 1031-1062; IDEM, *Costituzione e legge elettorale. Un percorso comparatistico nello Stato costituzionale europeo*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019. 137-181. Come

sulla conformazione della legislazione elettorale e, dopo questo intervento, le forze di opposizione hanno iniziato a insinuare nel dibattito pubblico dubbi sulla legittimità costituzionale legislazione elettorale approvata dalla maggioranza di turno.

La Corte costituzionale, quindi, è uno degli attori che incide sulla stabilità del sistema elettorale, però è sempre stata attenta a non avallare la teoria della “non precarizzazione” della legislazione elettorale. Anzi, la Corte costituzionale usa il lemma “stabilità” legandolo al tema della “governabilità”⁹⁴. Sono molto rari i casi in cui, invece, il concetto “stabilità” è riferito alla legislazione elettorale, anzi, quando è stata sollevata la questione, la Corte ha spesso evitato di pronunciarsi. Ad esempio, si pensi alla sentenza n. 243/2016⁹⁵. Il giudizio *a quo* da cui ebbe origine il giudizio di legittimità in via incidentale verteva sul ricorso proposto da una candidata non eletta alla carica di Presidente della giunta regionale calabrese, al fine di ottenere l’annullamento del verbale dell’Ufficio centrale elettorale, nella parte in cui non aveva provveduto a proclamare eletta alla carica di consigliere regionale⁹⁶. La disposizione censurata era stata approvata nel periodo intercorrente tra la data di scioglimento del Consiglio regionale e la data di proclamazione dei nuovi eletti in seguito alle elezioni. Oltre al tema della possibilità di intervenire nel periodo di *prorogatio*, il giudice *a quo* sollevò la questione di costituzionalità anche in relazione all’articolo 3 del Protocollo addizionale n. 1 della CEDU, nella parte in cui sancisce

noto nella durante l’esperienza della Repubblica di Weimar era costituzionalizzato il principio proporzionale.

⁹⁴ Come conferma M. D’AMICO, *Audizione resa il 3 marzo 2017 nell’ambito di una indagine conoscitiva innanzi alla Commissione I (Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni) della Camera dei Deputati, nel corso dell’esame delle proposte di legge recanti modifiche alla legge elettorale (C. 2352 e abb.)*, in *Osservatorio AIC*, 1, 2017, *passim*. Inoltre tale lettura è presente anche nella sentenza della Corte costituzionale n. 1/2014, *Considerato in diritto* punto 4, «*Essa, infatti, 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. Ciò rischia di compromettere sia il funzionamento della forma di governo parlamentare delineata dalla Costituzione repubblicana, nella quale il Governo deve avere la fiducia delle due Camere (art. 94, primo comma, Cost.), sia l’esercizio della funzione legislativa, che l’art. 70 Cost. attribuisce collettivamente alla Camera ed al Senato. In definitiva, rischia di vanificare il risultato che si intende conseguire con un’adeguata stabilità della maggioranza parlamentare e del governo. E benché tali profili costituiscano, in larga misura, l’oggetto di scelte politiche riservate al legislatore ordinario, questa Corte ha tuttavia il dovere di verificare se la disciplina legislativa violi manifestamente, come nella specie, i principi di proporzionalità e ragionevolezza e, pertanto, sia lesiva degli artt. 1, secondo comma, 3, 48, secondo comma, e 67 Cost.*».

⁹⁵ Corte cost., sent. 22 novembre 2016, n. 243. Per un commento si rinvia a G. TARLI BARBIERI, *Una legge elettorale regionale «tutta sbagliata, tutta da rifare»? Ovvero, lo “strano caso” della sent. 243/2016*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 27 settembre 2017.

⁹⁶ TAR Catanzaro, sez. I, ord. 20 marzo 2015, n. 519.

il diritto a libere elezioni, quale norma interposta integrativa del parametro costituzionale espresso dall'articolo 117, primo comma, Costituzione. In proposito veniva richiamata la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo sulla stabilità della legislazione elettorale, che assume una particolare importanza per il rispetto dei diritti garantiti dall'articolo 3 del Protocollo addizionale n. 1. La Corte giudicò fondata la questione di legittimità sollevata in riferimento all'articolo 123 Cost., per la parte in cui tale disposizione eliminava il rinvio all'intero articolo 5, comma 1, della legge costituzionale 1/1999, anziché al solo ultimo periodo del comma 1 dello stesso articolo. Rimase assorbita⁹⁷ la censura relativa all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'articolo 3 del Protocollo addizionale n. 1 della CEDU.

Il tema della stabilità elettorale venne introdotto anche nelle more procedurali che portarono alla sentenza 239/2018⁹⁸. Gli appellanti nel giudizio *a quo* avevano censurato la legge n. 10 del 2009 con riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., alla luce dell'art. 3 Protocollo addizionale CEDU, in quanto tale legge avrebbe modificato il sistema elettorale, introducendo la soglia di sbarramento, pochi mesi prima delle elezioni del 2009, in modo non prevedibile⁹⁹. Anche stavolta la Corte non si pronunciò sul punto e nel *Considerato in diritto* non è mai stato citato il Protocollo addizionale alla CEDU.

Recentemente, la Consulta con la sentenza 48/2021 ha finalmente trattato apertamente il tema della stabilità elettorale¹⁰⁰. La questione era stata sollevata dal Tribunale di Roma, lamentando il pregiudizio poteva arrecare la necessità di raccogliere un elevato numero di minimo di sottoscrizioni per presentare una lista per le elezioni della Camera dei deputati. Erano, quindi, in discussione

⁹⁷ Sull'istituto dell'assorbimento si vedano A. BONOMI, *L'assorbimento dei vizi nel giudizio di costituzionalità in via incidentale*, Jovene, Napoli, 2013; R. BIFULCO, *Sui limiti del c.d. assorbimento dei motivi nel giudizio di*

costituzionalità, in A. CELOTTO (a cura di), *Il lodo Alfano. Prerogativa o privilegio?*, Nel diritto editore, Roma, 2009, 21-30; G. PELAGATTI, *Giudizio di costituzionalità e assorbimento dei motivi*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2004.

⁹⁸ Corte cost., sent. 21 dicembre 2018, n. 239. Si rinvia a 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; 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; F. SGRÒ, *Clausola di sbarramento e Parlamento europeo. Una lettura comparata della sentenza n. 239/2018 della Corte costituzionale*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 1, 2020, 237-270; G. TARLI 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, Studi*, I, 2019, 20-33.

⁹⁹ *Ritenuto in fatto* punto 5.1.

¹⁰⁰ Corte cost., 26 marzo 2021, n. 48. Per una lettura più ampia si rinvia a L. TRUCCO, *Diritti politici fondamentali: la Corte spinge per ampliare ulteriormente la tutela (a margine della sent. n. 48 del 2021)*, in *Consulta Online*, I, 2021, 283-287.

i profili essenziali del diritto di elettorato passivo. La pronuncia è intervenuta con un *actio finium regundorum* sulla giustiziabilità della fase prodromica alla fase preparatoria delle elezioni (che si auspica sia oggetto di un intervento legislativo dopo la sentenza della Consulta¹⁰¹). Per quello che interessa alla nostra ricerca, la Corte ha trattato il valore del concetto di stabilità elettorale come declinato dalla giurisprudenza CEDU. Il giudice *a quo*, pur consapevole dell'ampia discrezionalità attribuita in materia al legislatore, ha ritenuto che 1.500 sottoscrizioni per collegio plurinomiale rappresentassero un onere eccessivo e sproporzionato, considerando soprattutto che tale cifra (da moltiplicare per il totale dei collegi stabiliti sull'intero territorio nazionale) era prevista nel contesto di una disciplina regolata da tempi ristretti per la raccolta, e caratterizzata da incertezza rispetto al momento in cui la raccolta stessa poteva iniziare, nonché da instabilità, perché soggetta a mutamenti a ridosso delle elezioni. Ad avviso del giudice *a quo*, l'operare congiunto di questi aspetti avrebbe reso la disciplina vigente la più onerosa tra tutte quelle adottate dal 1957 in poi¹⁰². La Corte ha ritenuto che la ristrettezza dei tempi in cui le firme dovevano essere raccolte fosse un aggravio (sul quale il legislatore dovrebbe opportunamente intervenire), ma essa era nota in partenza ai destinatari, e non costituiva un accadimento improvviso e imprevedibile. Per parte loro, i ricordati e frequenti mutamenti di disciplina a ridosso delle elezioni, definiti dalla Consulta un «*non commendevole costume legislativo*», nell'ambito di una disciplina che dovrebbe presentare i caratteri della stabilità e della certezza, sono spesso interventi più favorevoli, che diminuiscono l'onerosità degli adempimenti e questo ha comportato la reiezione delle censure di costituzionalità. La Consulta ha citato la sentenza *Ekoglasnost*, precisando, però, che la Bulgaria non fu condannata per l'onere di raccolta delle sottoscrizioni in sé, bensì per il fatto che tale onere – unito a quello di depositare una cauzione elettorale – era stato introdotto tardivamente, cioè nell'imminenza delle elezioni, tipo di censura che non era possibile muovere alla disciplina contestata. La Corte quindi, si è preoccupata di precisare il perché ha deciso di operare un *distinguishing* rispetto al celebre precedente della Corte EDU.

¹⁰¹ G. TARLI BARBIERI, *La necessaria ed auspicabile riforma della disciplina del contenzioso elettorale preparatorio riferito alle elezioni politiche a seguito della sent. 48/2021 della Corte costituzionale*, in *Consulta Online*, II, 2021, 601-615.

¹⁰² *Considerato in diritto* punto 8.

6. Conclusioni. Quale via per la stabilità elettorale in Italia?

Il dato-stabilità e il valore-stabilità della legislazione elettorale costituiscono temi centrali per il diritto costituzionale¹⁰³ e su questo terreno l'esperienza italiana rappresenta un caso in controtendenza rispetto alle altre democrazie europee. Tali problemi, peraltro, necessitano di essere affrontati alla luce delle interazioni fra legge elettorale ed il contesto all'interno del quale quest'ultima si inserisce (caratteristiche del sistema partitico, grado di senso civico, l'effettivo rispetto della dialettica democratica). La natura delle elezioni e della normativa che le regola assume un ruolo molto particolare. Si tratta, in primo luogo, del «perno di un sistema di democrazia rappresentativa», definito dalla Corte costituzionale italiana come «il principale strumento di manifestazione della sovranità popolare, secondo l'art. 1, secondo comma, Cost.»¹⁰⁴. Nella legislazione elettorale, perciò, si ritrova inevitabilmente un tentativo di risolvere sul piano pratico il problema atavico di definire il titolare del potere politico¹⁰⁵, legandolo alla teoria della rappresentanza politica. In secondo luogo, la legge elettorale è stata definita come il «fulcro della costituzione in senso materiale, perché forma e determina la rappresentanza di quelle forze politiche prevalenti a cui spetterà il compito di realizzare l'insieme dei fini e valori dell'ordinamento statale»¹⁰⁶. La legislazione elettorale è solo la punta di un iceberg di un sistema complesso, dove interagiscono necessità politiche, istanze sociali e i valori della società. Sposando la riflessione secondo cui «i testi formalmente costituzionali non esauriscono i contenuti più ampi dell'ordinamento costituzionale e che, quindi, quest'ultimo non si identifica con le sole norme formalmente costituzionali»¹⁰⁷, si ritiene che «è necessario prendere in considerazione [...] anche quelle altre norme che, per il loro stretto collegamento con detti fini e valori politici, caratterizzano la forma di stato e danno identità e linee di sviluppo all'intero ordinamento giuridico»¹⁰⁸.

Come detto, è stato auspicato la costituzionalizzazione di alcuni aspetti della legislazione elettorale, tra cui l'eventuale principio di trasformazione dei voti in seggi, anche se è nota la scelta del Costituente di non positivizzare una

¹⁰³ Secondo G. DELLEDONNE, *Costituzione e legge elettorale*, cit., 14-15 «il dato-stabilità e il valore-stabilità occupano evidentemente una posizione centrale, segnalano l'esistenza di un problema che avvicina la normativa elettorale – per lo più di rango primario – alla Costituzione».

¹⁰⁴ Corte cost., sent. 1/2014, cit., *Considerato in diritto* punto 3.1.

¹⁰⁵ Sul punto si rinvia a F. MODUGNO, *Poteri (divisione dei)*, in *Novissimo digesto italiano*, vol. XIII, UTET, Torino, 1966, 472-489.

¹⁰⁶ E. FROSINI, *Sistemi elettorali e sistemi di partito*, in P. CARROZZA-A. DI GIOVINE-G.F. FERRARI (a cura di), *Diritto costituzionale comparato*, Laterza, Roma-Bari, 2009, 746.

¹⁰⁷ A. BARBERA, *Ordinamento costituzionale e carte costituzionali*, in *Quaderni costituzionali*, 2, 2010, 331.

¹⁰⁸ *Ivi*, 311.

specifica formula elettorale¹⁰⁹ (anche se una parte della dottrina ha ritenuto implicitamente costituzionalizzata la formula proporzionale¹¹⁰) Sul punto la Commissione di Venezia ritiene che il sistema elettorale non dovrebbe essere disciplinato in dettaglio nella Costituzione, essendo sufficiente una fonte superiore rispetto alla legge ordinaria¹¹¹ o che basti costituzionalizzare alcuni principi. Al tempo stesso, la Commissione di Venezia ha tenuto conto di alcune circostanze particolari. Ad esempio, in relazione al caso dell'Albania – in considerazione della forte esigenza di assicurare la stabilità delle scelte elettorali in un quadro politico fortemente conflittuale e alla luce dell'assenza di una condivisione chiara delle “regole del gioco” – è stata ritenuta preferibile una codificazione del sistema proporzionale attraverso una fonte di rango costituzionale¹¹².

Bisogna sottolineare, però, che è molto complesso un proficuo *multilevel dialogue* sui temi elettorali, visto che la *domestic jurisdiction* degli Stati sul tema resta centrale. La Corte EDU, inoltre, ha dato prova di grande cautela, tanto che gli argomenti ricorrenti nelle sue decisioni di rado possono fornire un forte supporto argomentativo a chi voglia contestare la costituzionalità di una legge elettorale nazionale (si pensi al caso *Saccomanno* relativo alla legge 270/2005¹¹³). Alcuni autori al contrario, però, hanno notato «*un certo sganciamento del “controllo elettorale” dalla sfera di dominio riservato*

¹⁰⁹ Si vedano le sedute dell'8 novembre 1946 della Seconda Commissione per la Costituzione e le sedute del 23 e 24 settembre 1947 dell'Assemblea. Perassi, inoltre, si dichiarò «*personalmente, favorevole al sistema della rappresentanza proporzionale e non dubita che la Commissione per la legge elettorale si orienterà verso di esso quando sarà chiamata a decidere in materia; ma non ritiene che la Carta Costituzionale debba occuparsene, pregiudicando il problema, innanzitutto perché essa deve tracciare delle linee generali e non scendere ai particolari e secondariamente perché potrebbe nel futuro verificarsi la necessità di allontanarsi, magari provvisoriamente, dal sistema della rappresentanza proporzionale per seguirne uno diverso, e ciò anche in rapporto al fatto che la rappresentanza proporzionale porta inevitabilmente, come è stato rilevato anche da altri, ad un governo di coalizione. Ritiene quindi più opportuno che la materia sia regolata dalla legge elettorale, così che se in seguito dovesse apparire necessario cambiare il sistema di elezione, ciò potrebbe essere fatto senza dover ricorrere alla procedura della modificazione della Carta Costituzionale*» (ASSEMBLEA COSTITUENTE, Seconda Sottocommissione della Commissione per la Costituzione, seduta dell'8 novembre 1946, 459).

¹¹⁰ C. LAVAGNA, *Il sistema elettorale nella Costituzione italiana*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2, 1952, 849-875. L. PALADIN, *Il principio costituzionale d'eguaglianza*, Giuffrè, Milano, 1965, 308 ritiene che l'applicazione del principio d'eguaglianza del voto “in uscita” possa essere realizzato solo attraverso un sistema proporzionale puro. Tali letture sono state riprese da M. ESPOSITO, *Diritto di voto e sistema elettorale: riflessioni a margine della sent. 35/2017 della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1, 2017, 549-566.

¹¹¹ COMMISSIONE VENEZIA, *Interpretative Declaration On The Stability Of The Electoral Law*, 2005, punto II.3.

¹¹² COMMISSIONE VENEZIA, *Opinion on the Amendments to the Constitution of the Republic of Albania (Adopted on 21 April 2008 by the Assembly of the Republic of Albania)*, 5 dicembre 2008, punto 7.

¹¹³ Corte EDU, 13 marzo 2021, *Saccomanno e altri c. Italia*. Sul punto M. RUBECCHI, *op.cit.*, 162-163; L. TRUCCO, *Sistema di elezione e di giustizia elettorale (italiani): anche per Strasburgo, tutte le strade portano al legislatore (italiano)*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2012.

agli Stati a tutto favore dell'emergere di un qualche "controlimite", sul piano internazionale, nei confronti di eventuali abusi/degenerazioni di potere, in chiave autoritaria, nella dimensione nazionale»¹¹⁴, ammettendo, però, che allo stato attuale questo fenomeno non appare in grado di incidere, se non in caso di una violazione evidente¹¹⁵.

Anche lo *status* del Codice di buona condotta in materia elettorale della Commissione non aiuta la formazione di un diritto elettorale europeo. È stato osservato che *«the non-binding nature of the Code paralleled by the way it is drafted, i.e., by recognizing shared principles and values, are on the one hand elements that favor its accreditation as a set of authoritative guidelines for electoral reforms, but on the other hand, they cause the lack of appropriate enforcement mechanisms»¹¹⁶*. Per altro verso, sebbene la Corte di Strasburgo da circa un decennio adoperi il Codice nelle sue decisioni, questa pratica è rimasta rapsodica e asistemica e questo, probabilmente, anche per il carattere non vincolante del Codice stesso¹¹⁷.

Dalla nostra Carta costituzionale (e dalla prassi) non può desumersi un limite alla modificabilità della legislazione elettorale rispetto al momento in cui avvengono. Inoltre, l'eventuale applicazione del Codice di buona condotta (e dei principi sviluppati all'interno della Commissione Venezia) da parte della Corte costituzionale è subordinata all'uso che ne fa (e ne farà) la Corte EDU. Come è stato notato, infatti, *«la circostanza per cui la Corte EDU venga a porsi direttamente o indirettamente a garanzia delle previsioni del Codice costituisce un elemento di sicuro interesse, specie nel solco dell'evoluzione della giurisprudenza costituzionale avviata dalla "svolta" delle sentenze nn. 348 e 349 del 2007, tesa a riconoscere l'idoneità del diritto convenzionale (e dell'interpretazione di questo fatta propria dalla Corte EDU) di integrare il parametro di costituzionalità. Più specificamente rispetto all'ambito elettorale, la prospettiva del sistema CEDU latamente inteso sembra costituire almeno un elemento da tener presente dal punto di vista argomentativo»¹¹⁸*. Lo sviluppo successivo della giurisprudenza

¹¹⁴ L. TRUCCO, *Contributo allo studio del diritto elettorale. I. Fondamenti teorici e profili normativi*, Giappichelli, Torino, 2013, 167.

¹¹⁵ Si pensi al già citato caso *Yumak e Sadak c. Turchia* dove la soglia del 10% fu ritenuta legittima.

¹¹⁶ C. FASONE-G. PICCIRILLI, *Towards a Ius Commune on Elections in Europe? The Role of the Code of Good Practice in Electoral Matters in "Harmonizing" Electoral Rights*, in *Election Law Journal*, 16:2, 2017, 254.

¹¹⁷ Sul fatto che non abbia avuto buon esito il tentativo dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa d'inscrivere il testo del Codice in una vera e propria convenzione internazionale cfr. P. BONETTI, *Ekoglasnost c. Bulgaria: la stabilità delle regole elettorali nell'anno precedente le elezioni*, in *Quaderni costituzionali*, 2013, 170.

¹¹⁸ G. PICCIRILLI, *L'aggiornamento del «Codice di buona condotta elettorale» nel sistema di tutele del procedimento elettorale italiano*, in E. CATELANI-F. DONATI- M.C. GRISOLIA (a cura di), *La giustizia elettorale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2013, 155. L'Autore cita, in particolare, Corte cost., 7 luglio 2010, n. 236, dove la Consulta ha fatto riferimento proprio al sistema CEDU al fine di fondare la

costituzionale in tale ambito, limitandoci ad un minimo accenno, si basa in particolare su due celebri pronunce¹¹⁹. Secondo la Corte costituzionale ci sarebbe l'obbligo di conformarsi solo alla "giurisprudenza consolidata" o alle sentenze pilota della Corte EDU¹²⁰. Questa limitazione dell'efficacia delle sentenze della Corte di Strasburgo nell'ordinamento italiano è stata prontamente criticata dalla Corte EDU. Per quest'ultima, infatti, «*all judgments of the Court "have the same legal value [and that] their binding nature and interpretative authority cannot therefore depend on the formation by which they were rendered"*»¹²¹.

La "stabilità" della legislazione elettorale, tutelata dalla Convenzione di Venezia, non è ancora stata fatta propria dalla Corte EDU, anche per la natura del Codice di buona condotta. Se a Strasburgo si dovessero cominciare a "giurisdizionalizzare" i principi del Codice, allora si potrebbe immaginare che la Corte costituzionale inizi a considerare la mancanza di stabilità della legge elettorale non solo un "*non commendevole costume legislativo*", ma una vera e propria elusione delle "regole del gioco"¹²². Ovviamente il giudizio sarebbe molto complesso e sarebbe possibile sindacare solo le modifiche che comportino un *vulnus* dei principi costituzionali vigenti in materia, limitandosi quindi all'irragionevolezza manifesta della scelta legislativa. Probabilmente è anche per questo motivo che la Corte si è mossa con grande cautela. Il tema in oggetto è, infatti, uno dei più scivolosi per i giuristi. Come è stato notato, infatti,

distinzione delle fasi preparatorie del procedimento elettorale rispetto agli altri momenti dello stesso, nonché di evidenziare «*la necessità di strumenti di ricorso al suo interno quanto mai rapidi ed efficaci, onde giungere a una costituzione quanto più possibile "genuina" dell'offerta elettorale, tale da garantire la massima libertà e informazione dell'elettore al momento del voto*».

¹¹⁹ Si rinvia, per una lettura di più ampio respiro, a G. MARTINICO, *Conflitti interpretativi e concorrenza fra corti nel diritto costituzionale europeo*, in *Dir. soc.*, 4, 2019, 691-733.

¹²⁰ Corte cost., 26 marzo 2015, n. 49.

¹²¹ Corte EDU, 28 giugno 2018, *G.I.E.M. c. Italia*, par. 93. La Corte continua affermando «*this principle deprives judgment no. 49/2015 of its theoretical cornerstone. Consequently, the Court repudiates the notion of "consolidated law", which is at the heart of that same judgment. Accordingly, the Constitutional Court is called upon by the Grand Chamber to reframe the terms of its relationship with the Court, and there is no "margin of appreciation" that would allow it not to do so. While doing this, the Constitutional Court must be attentive to the value of the Convention as a constitutional instrument of European public order and the unique authoritative role of the Court in the legal landscape of Europe*».

¹²² Come fu affermato dalla giurisprudenza statunitense relativamente al c.d. *gerrymandering*. Il governatore Elbridge Gerry nel 1812 per avvantaggiarsi nella campagna elettorale ridisegnò un collegio, i cui confini erano molto disomogenei e di forma vagamente animale. Un giornale del partito avversario, quello federalista, pubblicò una caricatura in cui il distretto in questione aveva la forma di una specie di rettile. Fondendo insieme il nome del governatore con la parola "salamandra" (*salamander*), il direttore del giornale creò il nomignolo *gerrymander*, che poi passò alla storia come il nome della pratica di modificare i collegi elettorali per presunti vantaggi elettorali. Cfr. T. MACKIE, *Gerrymandering*, in R. ROSE (a cura di), *International Encyclopedia of Elections*, CQ Press, Londra, 2000, 55-57, 144-145. Per un'analisi degli effetti pratici, cfr. anche N. STEPHANOPOULOS-E. MCGHEE, *Partisan Gerrymandering and the Efficiency Gap*, in *The University of Chicago Law Review*, 2, 2015, 831-900.

«l'efficienza di un insieme di regole elettorali non può dunque essere valutata facendo riferimento ad astratti parametri "scientifici", ma solo in relazione al grado in cui esso si mostra rispettoso delle finalità che di volta in volta gli sono imposte dal disegno costituzionale e parallelamente dalla realtà (o dal progetto perseguito) del sistema politico»¹²³. La tematica elettorale, dunque, è diventata un problema di diritto costituzionale, soprattutto da quando è un terreno di conflitto più che base su cui costruire le regole del gioco (e addirittura la semplice definizione delle circoscrizioni e dei collegi presenta profili di criticità¹²⁴). Inoltre, in passato si è registrato uno scontro tra le forze politiche, comportando l'impossibilità di trovare un ampio accordo sulla legislazione elettorale. Per questo motivo si è registrata la tendenza di raggiungere gli obiettivi di solito propri della legge elettorale (come, ad esempio, la riduzione della frammentazione politica) con altri strumenti (tra cui le riforme dei regolamenti parlamentari e si può pensare, ad esempio, al divieto di formazione di nuovi gruppi parlamentari durante la legislatura¹²⁵). Inoltre, è diventato usuale legare insieme i progetti di revisione costituzionale con l'approvazione di una riforma elettorale, quando evidentemente i due procedimenti si trovano due piani differenti sia delle fonti sia della politica del diritto (si pensi alla legge 270/2005 oppure all'*Italicum*¹²⁶).

Per stabilizzare la legislazione elettorale, in passato la Commissione Letta-Quagliariello ha auspicato l'inclusione delle leggi elettorali all'interno della nuova categoria delle "leggi organiche". Una categoria di leggi «che si interporrebbero tra la Costituzione (e le leggi costituzionali) e le leggi ordinarie dalle quali non possono essere abrogate o modificate»¹²⁷, chiamate appunto a disciplinare,

¹²³ M. LUCIANI, *Il voto e la democrazia*, Editori Riuniti, Roma, 1991, 15.

¹²⁴ Già nel 1993 era stato previsto che il Governo nell'operazione di individuazione dei collegi elettorali fosse assistito da una Commissione di dieci esperti in materia, presieduta dal Presidente dell'Istat. La Commissione di esperti (di cui fanno parte giuristi, geografi, statistici, sociologi, scienziati politici *etc.*) è stata istituita al fine di garantire l'imparzialità nelle scelte relative ai confini dei collegi elettorali. Anche la nomina dei membri ha subito alcune modifiche (nel 1993 si prevedeva che la Commissione fosse nominata congiuntamente dai due Presidenti delle Camere, in un contesto di prassi politica-parlamentare nel quale, peraltro, almeno uno dei Presidenti apparteneva a forze politiche di opposizione) e oggi è nominata con decreto del Presidente del Consiglio ed è istituita presso il Dipartimento per le riforme istituzionali della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

¹²⁵ Si pensi alla riforma del Regolamento del Senato del 2017 (A. CARBONI – M. MAGALOTTI, *Prime osservazioni sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, in *Federalismi*, 1, 2018, 12-20) o alle recenti proposte di revisione proposte da dai senatori Giorgis e Zanda (si rinvia a G. PICCIRILLI, *La proposta PD di modifica del regolamento della Camera. Un netto passo avanti nel dibattito sulle riforme regolamentari*, in *Osservatorio sulle Fonti, Interna Corporis*, 2, 2021). Come noto, la riforma del Regolamento del 2017 è stata vanificata nel corso della XVIII legislatura.

¹²⁶ Legge 6 maggio 2015, n. 52, che ha limitato, di fatto, il potere di scioglimento vista la profonda diversità delle leggi elettorali allora vigenti per Camera e Senato.

¹²⁷ Riprendendo le parole della relazione finale della Commissione Letta-Quagliariello (PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, *Per una democrazia migliore*, Presidenza del Consiglio, Roma, 2013, 41-42).

tra l'altro, l'elezione di Camera e Senato (e l'aumento del *quorum* per l'approvazione della legislazione elettorale è stato proposto anche di recente¹²⁸).

Inoltre, per tentare di eliminare dal dibattito politico l'accusa di incostituzionalità della legislazione elettorale, la c.d. Riforma Renzi Boschi aveva previsto un nuovo giudizio davanti la Corte costituzionale. Infatti, se fosse stata approvata la riforma sarebbe stato possibile per le minoranze parlamentari attivare un giudizio preventivo di legittimità costituzionale sulla legge elettorale approvata dal Parlamento¹²⁹. La *ratio* della proposta era di evitare che la legislazione elettorale fosse oggetto dello scontro politico. Il destino di una legge elettorale (sia giuridicamente sia politicamente) dipende, infatti, in una certa misura anche dall'atteggiamento delle forze politiche e questo tentativo mirava a "depressurizzare" il dibattito sul tema.

In ogni caso, la rapida successione di diverse leggi elettorali è stata espressione di un "iperattivismo" del Parlamento spesso determinato da vincoli esterni ad esso (la riforma elettorale del 1993 è "figlia" del *referendum* abrogativo parziale sulla legge del Senato; l'*Italicum* è stato approvato a seguito della sentenza n. 1/2014, così come l'attuale legge elettorale è stata approvata dopo

¹²⁸ Si segnala che presso la Camera dei deputati sono state presentate, durante questa legislatura, due proposte di revisione costituzionale concernente la maggioranza con la quale approvare la legge elettorale. Le proposte di legge cost. C. 2244 (on. Forciniti, Movimento 5 Stelle) e C. 2335 (on. Giorgetti, Lega) sono volte a stabilire che per l'approvazione delle leggi elettorali per la Camera e per il Senato sia richiesto un *quorum* qualificato pari alla maggioranza assoluta (per la proposta di Giorgetti) o alla maggioranza dei due terzi dei componenti (per la proposta di Forciniti).

¹²⁹ Testo di legge costituzionale recante «*Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione*», pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 15 aprile 2016, n. 88. L'art. 13 della proposta di riforma recitava «*Le leggi che disciplinano l'elezione dei membri della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica possono essere sottoposte, prima della loro promulgazione, al giudizio preventivo di legittimità costituzionale da parte della Corte costituzionale, su ricorso motivato presentato da almeno un quarto dei componenti della Camera dei deputati o da almeno un terzo dei componenti del Senato della Repubblica entro dieci giorni dall'approvazione della legge, prima dei quali la legge non può essere promulgata. La Corte costituzionale si pronuncia entro il termine di trenta giorni e, fino ad allora, resta sospeso il termine per la promulgazione della legge. In caso di dichiarazione di illegittimità costituzionale, la legge non può essere promulgata*». Sul punto cfr. A. RAUTI, *Il giudizio preventivo di costituzionalità sulle leggi elettorali di Camera e Senato*, in *Federalismi*, 6, 2016.

la sentenza 35/2017)¹³⁰, e ciò per «*la storica tradizione dei policy makers italiani di muoversi a rimorchio di pressioni ambientali, piuttosto che di un'iniziativa o disegno autonomo, specie quando si tratta di compiere scelte difficili e controverse*»¹³¹. Dopo la sent. n. 1/2014 si è consolidato un effetto sistemico non irrilevante: le leggi elettorali per le due Camere sono ormai potenzialmente sempre aggredibili, ancorché mai applicate (come nel caso della sent. n. 35/2017), e ciò rischia di alimentare una sorta di “conflittualità permanente” in una materia che, pur non dovendo certo essere insindacabile, ha bisogno di una stabilità che non ha evidentemente caratterizzato l'esperienza dell'ultimo trentennio nel nostro Paese (anche per l'uso sempre più frequente

della decretazione d'urgenza per regolare alcuni aspetti delle tornate elettorali¹³²). Come è stato notato, infatti, «*la precarizzazione della legge sta producendo una degenerazione che investe tutto l'ordinamento perché mette in crisi lo stesso funzionamento delle regole di produzione giuridica prefissate e la garanzia che le regole così formulate siano effettivamente osservate tanto dai soggetti pubblici quanto dagli attori privati*»¹³³ colpendo «*la dimensione temporale delle fonti, cioè la loro durata, l'efficacia e il vigore*»¹³⁴. E questa crisi generale sul ruolo della legge si trasferisce inevitabilmente nel campo della legislazione elettorale, che da anni si caratterizza per un'eccessiva mutevolezza e per la percezione di instabilità sia agli occhi degli attori politici sia degli elettori¹³⁵ e, a volte, è stata oggetto di interventi “*a posteriori*” (ad esempio con leggi di interpretazione autentica¹³⁶). Il rischio è che essendo le elezioni la tecnica democratica

¹³⁰ G. TARLI BARBIERI, *L'infinito riformismo elettorale tra aporie giuridiche e dilemmi costituzionali*, in M. MALVICINI (a cura di), *Riforme istituzionali e sistema parlamentare: limiti e prospettive degli interventi approvati alla fine della XVII legislatura*, in *Federalismi*, n. spec. 1, 2018, 3-5.

¹³¹ A. PAPPALARDO, *La nuova legge elettorale in Parlamento*, in S. BARTOLINI – R. D'ALIMONTE (a cura di), *Maggioritario ma non troppo*, il Mulino, Bologna, 1995, 33.

¹³² Si pensi, ad esempio, al d.l. 31 luglio 2020, n. 86 adottato per garantire l'espressione della doppia preferenza di genere in occasione delle elezioni regionali in Puglia del 2020. Per un'analisi della delega legislativa e della decretazione d'urgenza in materia elettorale, cfr. I. IBRIDO, *Le riserve di legge*, cit., 95-98.

¹³³ E. LONGO, *op.cit.*, 26.

¹³⁴ *Ivi*, 44. Durante questa legislatura al Senato (A.S. 1495) è stato presentato (primo firmatario sen. Fazzolari, Fratelli d'Italia) un disegno di legge costituzionale per la revisione dell'art. 73 Cost. per il differimento di ventiquattro mesi dell'entrata in vigore delle leggi recanti modifiche al sistema di elezione delle camere, prendendo spunto dal modello greco. La proposta Giorgetti, già esaminata alla nota 128, prevede, inoltre, che «*le norme per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica si applicano a decorrere dal procedimento di elezione delle Camere della seconda legislatura successiva a quella in cui sono state approvate*».

¹³⁵ L'attuale legge elettorale è stata definita “legge-ponte”, cfr. S. CECCANTI, *Legislazione elettorale. Italia. Una nuova legge-ponte nella transizione che prosegue*, in *www.dpce.it*, 10 novembre 2017.

¹³⁶ Si pensi alla l. 4 aprile 2005, n. 47 (c.d. decreto salva-liste) o al d.l. 5 marzo 2010, n. 29. Sul punto, in senso critico, G. FERRARA, *Il decreto salva-liste e l'abuso di potere normativo*, in *Costituzionalismo*, 8 marzo 2010; N. LUPO, *Considerazioni conclusive*, cit., 424; A. RUGGERI, *L'irragionevole*

per eccellenza e l'elemento fondante di qualsiasi sistema democratico¹³⁷, ogni equivoco che le riguarda potrebbe produrre effetti negativi e pericolosi sul buon funzionamento dell'ordinamento, minando lo spirito che è (o almeno dovrebbe essere) alla base dei sistemi democratici e costituzionali contemporanei.

Allegato 1

Le leggi elettorali italiane dal 1848 ad oggi

Anno di approvazione	Prime elezioni tenutesi dopo la revisione	Tipologia	Durata	Causa della revisione
1848 (Regio Editto 17 marzo 1848, n. 680)	1848	Collegi uninominali con eventuale ballottaggio	34 anni	Obiettivo programmatico della Sinistra storica, insediata al Governo per la prima volta.
1882 (l. 22 gennaio 1882, n. 593 ¹³⁸)	1882	Scrutinio di lista	9 anni	Insoddisfazione generale da parte delle forze politiche.
1891 (l. 5 maggio 1891, n. 210)	1892	Ritorno all'uninominalità con ballottaggio	28 anni	Evoluzione del quadro politico e sociale.
1919	1919	Proporzionale	5 anni	Avvento del Fascismo.

decreto "salva-liste" e la ragion di Stato, ovvero il problematico "bilanciamento" tra il primato della politica e il primato della Costituzione, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 12 marzo 2010.

Recentissimamente Corte cost., sent. 10 marzo 2022, n. 61 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di un articolo di una legge della Regione Siciliana che operava un'interpretazione autentica di alcune disposizioni elettorali per i comuni. La particolarità era che tali disposizioni erano state già applicate ed erano oggetto di contenzioso davanti al T.A.R. Si trattava, quindi, di un'interpretazione autentica con effetti retroattivi che influenzava giudizi già pendenti (sul punto si rinvia a F.F. PAGANO, *Legittimo affidamento e attività legislativa*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018, 233-239). La Corte ha ritenuto che l'interpretazione fornita dalla legge attribuisse «un significato non desumibile dal suo testo originario». La sentenza, inoltre, ha applicato il legittimo affidamento in ambito elettorale, aprendo a possibili nuove letture del principio con estensioni notevoli. Infatti, si legge che l'incostituzionalità della disposizione deriva anche «[dal]la produzione di effetti retroattivi in lesione della certezza del diritto in materia elettorale [e dal]la conseguente violazione dell'affidamento nutrito, in tale materia, dai candidati alle elezioni (e dagli stessi elettori)» (*Considerato in diritto* punto 6).

¹³⁷ M. OLIVETTI, *Art. 1*, in R. BIFULCO-A. CELOTTO-M. OLIVETTI (a cura di), *La Costituzione italiana*, vol. I, UTET, Torino, 2007, 18.

¹³⁸ Già modificata, relativamente alla ridefinizione e alla *magnitudo* delle circoscrizioni, dalla l. 7 maggio 1882, n. 725.

(l. 15 agosto 1919, n. 1401 ¹³⁹)				
1923 (l. 18 novembre 1923, n. 2444)	1924	Proporzionale con premio di maggioranza con soglia per ottenere il premio (c.d. legge Acerbo)	1 anno	Volontà di Mussolini di abbandonare il <i>Listone</i> .
1925 (l. 15 febbraio 1925, n. 122)	Mai applicata	Uninomiale	3 anni	Trasformazione del Fascismo in regime.
1928 (l. 17 maggio 1928, n. 1019)	1929	Plebiscitario	10 anni	Fine dell'elettività della Camera dei deputati e trasformazione in Camera dei Fasci e delle Corporazioni (l. 19 gennaio 1939, n. 129).
1946 (d.l.l. 10 marzo 1946, n. 74)	1946 (Assemblea Costituente ¹⁴⁰)	Proporzionale ¹⁴¹	7 anni	Volontà politica di De Gasperi e della DC.
1953 (l. 31 marzo 1953, n. 148)	1953	Proporzionale con premio alla maggioranza (c.d. legge Truffa)	1 anno	Fine del periodo degasperiano e dell'egemonia politica della DC.
1954 (l. 31 luglio 1954, n. 615)	1958	Proporzionale	39 anni	<i>Referendum</i> del 1993 e fine della Prima repubblica.
1993 ¹⁴² (ll. 4 agosto 1993, nn. 276 e 277)	1994	Misto (75% maggioritario e 25% proporzionale)	12 anni	Volontà politica del centro-destra.

¹³⁹ Con l. 16 dicembre 1918, n. 1985 era stato previsto il suffragio universale maschile.

¹⁴⁰ Scelta confermata anche dall'Assemblea costituente per le successive elezioni del 1948 (T.U. 5 febbraio 1948, n. 26 e l. 6 febbraio 1948, n. 29) Le riflessioni giuridiche sul tema della legge elettorale sono rinvenibili in G. AMBROSINI, *Sistemi elettorali*, Sansoni, Firenze, 1946. La pubblicazione fu promossa dal Ministero per la Costituente.

¹⁴¹ Poco rilevante era anche la differenza tra quoziente Imperiali (Camera) e il D'Hondt (Senato), quest'ultimo con effetti meno proiettivi rispetto al primo.

¹⁴² La l. cost. 23 gennaio 2001, n. 1 ha modificato gli artt. 56 e 57 Cost., prevedendo l'elezione di alcuni parlamentari (all'epoca dodici alla Camera e sei al Senato) da parte dei c.d. "italiani all'estero". Questa revisione ha influenzato, ovviamente, la ripartizione generale dei seggi.

2005 (l. 21 dicembre 2005, n. 270)	2006	Proporzionale con premio di maggioranza senza soglia	9 anni	Sentenza n. 1/2014 Corte cost.
2015 (l. 6 maggio 2015, n. 52)	Mai applicata	Proporzionale con premio di maggioranza al raggiungimento di una soglia o dopo ballottag- gio	2 anni	Sentenza n. 35/2017 Corte cost.
2017 ¹⁴³ (l. 3 novembre 2017, n. 165)	2018	Misto (64% pro- porzionale, 36% misto)	In vigore	

¹⁴³ Anche se la legge elettorale non è stata modificata, la revisione costituzionale relativa al numero dei parlamentari (l. cost. 19 ottobre 2020, n. 1) ha ovviamente comportato alcune necessarie modifiche alla legge 165/2017. L'articolo 3 della l. 51/2019 ha conferito una delega al Governo per la rideterminazione dei collegi uninominali e plurinominali, successivamente attuata dal d.lgs. 177/2020, che ha assicurato la neutralità del sistema elettorale rispetto alla revisione costituzionale.