

Estratto

L
O
STATO

RIVISTA SEMESTRALE DI SCIENZA COSTITUZIONALE E TEORIA DEL DIRITTO diretta da ALIS VIGNUDELLI

Mucchi Editore



RIVISTA SEMESTRALE DI
SCIENZA COSTITUZIONALE E TEORIA DEL DIRITTO

diretta da
ALJS VIGNUDELLI

ANNO VII - NUMERO 13 (AGOSTO 2019 - DICEMBRE 2019)



Mucchi Editore

COMITATO DI REDAZIONE

FEDERICO PEDRINI

(Università di Modena e Reggio Emilia, Capo redattore)

ANTONIO RIVIEZZO

(Università di Siena, Capo redattore)

LUCA VESPIGNANI

(Università di Modena e Reggio Emilia, Capo redattore)

TOMMASO BARBIERI

(Università di Modena e Reggio Emilia)

VALERIA BORTOLOTTI

(Università di Modena e Reggio Emilia)

MATTEO CALDIRONI

(*Alma Mater* - Università di Bologna)

ELENA CAPPELLINI

(Università di Modena e Reggio Emilia)

ILARIA DRAGHETTI

(Università di Modena e Reggio Emilia)

SIMONE FRANZONI

(Università di Modena e Reggio Emilia)

GIULIA MINA

(Università di Modena e Reggio Emilia)

LUCA PELLACANI

(Università di Modena e Reggio Emilia)

FEDERICA VERSARI

(Università di Modena e Reggio Emilia)

SILVIO ROBERTO VINCEI

(Università di Modena e Reggio Emilia)

COMITATO SCIENTIFICO

ROBERT ALEXY (Christian-Albrechts-Universität zu Kiel - Germania)

GUIDO ALPA (Sapienza Università di Roma, Pres. Ass. Civilisti Italiani - Italia)

ANTONIO BALDASSARRE (Luiss Guido Carli di Roma, Pres. em. Corte Cost. - Italia)

MAURO BARBERIS (Università di Trieste - Italia)

SERGIO BARTOLE (Università di Trieste, Pres. em. AIC - Italia)

CESARE MASSIMO BIANCA (Sapienza Università di Roma - Italia)

SCOTT BREWER (Harvard University, Cambridge, MA - USA)

JÜRGEN BRÖHMER (Murdoch University, Perth - Australia)

PIERRE BRUNET (Université Paris Ouest - Francia)

AGOSTINO CARRINO (Università di Napoli Federico II - Italia)

ANTONIO D'ATENA (Università di Roma Tor Vergata, Pres. em. AIC - Italia)

BIAGIO DE GIOVANNI (Università degli Studi di Napoli "L'Orientale" - Italia)

MARIO DOGLIANI (Università di Torino - Italia)

HORST DREIER (Julius-Maximilians-Universität Würzburg, Pres. em. VDSrRL - Germania)

GIUSEPPE DUSO (Università di Padova - Italia)

TIMOTHY ENDICOTT (Dean of the Faculty of Law, University of Oxford - Regno Unito)

LAWRENCE M. FRIEDMAN (Stanford Law School - USA)
ROBERTO GARGARELLA (Universidad de Buenos Aires - Argentina)
LECH GARLICKI (Uniwersytet Warszawski, già giudice costituzionale - Polonia)
RICCARDO GUASTINI (Università di Genova - Italia)
JUAN CARLOS HENAO (Universidad Externado de Colombia, Pres. em. Corte Cost. - Colombia)
CARLOS-MIGUEL HERRERA (Université de Cergy-Pontoise - Francia)
HASSO HOFMANN (Humboldt-Universität zu Berlin - Germania)
NATALINO IRTI (Sapienza Università di Roma, Accademia Naz. dei Lincei - Italia)
MARIO JORI (Università degli Studi di Milano)
PHILIP KUNIG (Freie Universität Berlin - Germania)
CHARLES LEBEN (Université Panthéon-Assas - Francia)
MASSIMO LUCIANI (Sapienza Università di Roma, Pres. em. AIC - Italia)
MICHELA MANETTI (Università di Siena - Italia)
FABIO MERUSI (Università di Pisa - Italia)
ERIC MILLARD (Université Paris Ouest - Francia)
GIUSEPPE MORBIDELLI (Sapienza Università di Roma - Italia)
PÉTER PACZOLAY (Szegedi Tudományegyetem, Pres. em. Corte Cost. - Ungheria)
ENRICO PATTARO (*Alma Mater*-Università di Bologna - Italia)
STANLEY L. PAULSON (Washington University, St. Louis, MO - USA)
PIETRO PERLINGIERI (Università del Sannio, Pres. S.i.s.d.i.c. - Italia)
GIORGIO PINO (Università degli Studi Roma Tre)
GERALD J. POSTEMA (University of North Carolina at Chapel Hill, NC - USA)
GIUSEPPE UGO RESCIGNO (Sapienza Università di Roma - Italia)
PIETRO RESCIGNO (Sapienza Università di Roma, Accademia Naz. dei Lincei - Italia)
GEORG RESS (Universität des Saarlandes, già giudice Cedu - Germania)
ALBERTO ROMANO (Sapienza Università di Roma - Italia)
BERND RÜTHERS (Rettore em. Universität Konstanz - Germania)
ALEJANDRO SAIZ ARNAIZ (Dir. Dep. de Dret, Universitat Pompeu Fabra, Barcelona - Spagna)
GINO SCACCIA (Università di Teramo - Italia)
ANTONINO SCALONE (Università di Padova - Italia)
PIERANGELO SCHIERA (Università di Trento - Italia)
FRANCO GAETANO COCA (Sapienza Università di Roma - Italia)
MICHELE SCUDIERO (Università di Napoli Federico II, Pres. em. CUN - Italia)
KURT SEELMANN (Universität Basel - Svizzera)
EMANUELE SEVERINO † (Università Ca' Foscari di Venezia - Accademia Naz. dei Lincei - Italia)
FEDERICO SORRENTINO (Sapienza Università di Roma, Pres. em. AIC - Italia)
SANDRO STAIANO (Università di Napoli Federico II - Italia)
GIULIANA STELLA (Università di Napoli Federico II - Italia)
GIUSEPPE TESAURO (Università di Napoli Federico II, Pres. em. Corte Cost. - Italia)
KENDALL THOMAS (Columbia Law School New York - USA)
MICHEL TROPER (Université Paris Ouest - Francia)
STEPHEN TURNER (University of South Florida, FL - USA)
RODOLFO VÁZQUEZ (Instituto Tecnológico Autónomo de México - Messico)
ALJS VIGNUDELLI (Università di Modena e Reggio Emilia - Italia)
MAURO VOLPI (Università di Perugia, già componente CSM - Italia)
GÜNTHER WINKLER (Universität Wien, Pres. em. VDSRL - Austria)

Con il patrocinio di



Accademia di Scienze Lettere e Arti
di Modena

ABI



Accademia degli Incamminati
Modigliana

Con il contributo di

BPER:
Banca

 **comer industries**

MF
holding

GENERAL FITTINGS


La Pres Company S.r.l.


MAZZUCCHI
IMPRESA
COSTRUTTORIA
BREGCIA

SR
STUDIO RIGAMONTI

Lo Stato. Rivista semestrale di scienza costituzionale e teoria del diritto

Direttore responsabile: Aljs Vignudelli

Direzione scientifica: Prof. Aljs Vignudelli, via Aurelio Saffi, 14 - 40131 - Bologna - presidente@seminarimutinesi.it

issn 2283-6527 - autorizzazione del Tribunale di Modena 2184 del 13.10.2013

© STEM Mucchi Editore - Società Tipografica Editrice Modenese

via Emilia est, 1741 - 41122 Modena - info@mucchieditore.it www.mucchieditore.it

facebook.com/mucchieditore twitter.com/mucchieditore www.instagram.com/mucchi_editore

La legge 22 aprile 1941 sulla protezione del diritto d'Autore, modificata dalla legge 18 agosto 2000, tutela la proprietà intellettuale e i diritti connessi al suo esercizio. Senza autorizzazione sono vietate la riproduzione e l'archiviazione, anche parziali, e per uso didattico, con qualsiasi mezzo, del contenuto di quest'opera nella forma editoriale con la quale essa è pubblicata. Fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nel limite del 15% di ciascun volume o fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941 n. 633. Le riproduzioni per uso differente da quello personale potranno avvenire solo a seguito di specifica autorizzazione rilasciata dall'editore o dagli aventi diritto.

Condizioni di abbonamento

Abbonamento annuo (2 numeri, iva inclusa):

Formato cartaceo Italia € 60,00; formato cartaceo Estero € 85,00; numero singolo € 35,00 (più spese di spedizione)

Formato digitale (con login) € 47,00; formato digitale (con ip) € 56,00; numero singolo digitale € 28,00

Cartaceo e digitale Italia (con login) € 71,00; cartaceo e digitale (con ip) € 80,00

Cartaceo e digitale estero (con login) € 96,00; cartaceo e digitale (con ip) € 105,00

Le richieste di abbonamento, le comunicazioni per variazione di indirizzo ed eventuali reclami per il mancato ricevimento di fascicoli vanno indirizzati all'amministrazione della Rivista, presso la Casa editrice: L'abbonamento decorre dal 1 gennaio e dà diritto a tutti i numeri dell'annata. Il pagamento deve essere effettuato direttamente all'editore sul c/c postale n. 11051414, a ricevimento fattura (valido solo per enti e società), mediante carta di credito (sottoscrivendo l'abbonamento *on line* all'indirizzo www.mucchieditore.it. Al fine di assicurare la continuità nell'invio dei fascicoli, gli abbonamenti si intendono rinnovati per l'anno successivo. La disdetta dell'abbonamento va effettuata tramite raccomandata a/r alla sede della Casa editrice entro il 31 dicembre dell'annata in corso. I fascicoli non pervenuti all'abbonato devono essere reclamati al ricevimento del fascicolo successivo. Decorso tale termine si spediscono, se disponibili, dietro rimessa dell'importo (prezzo di copertina del fascicolo in oggetto). Le annate arretrate sono in vendita al prezzo della quota di abbonamento dell'anno in corso. Si accordano speciali agevolazioni per l'acquisto di più annate arretrate, anche non consecutive, della stessa Rivista. Per l'acquisto di singoli fascicoli della Rivista consultare il catalogo *on line*. Il cliente ha la facoltà di recedere da eventuali ordini unicamente mediante l'invio di una lettera raccomandata a/r alla sede della Casa editrice, fax o e-mail (seguiti da una raccomandata a/r) entro le successive 48 ore atte a consentire l'identificazione del cliente e dell'ordine revocato (merce, data, luogo, etc.). La revoca dell'ordine deve essere spedita entro e non oltre 10 giorni successivamente alla data di sottoscrizione.

Tipografia STEM Mucchi (MO), stampa Modulgrafica (FC). Finito di stampare nel mese di febbraio 2020.

INDICE

Saggi

| | |
|---|-----|
| CARLO FERRUCCIO FERRAJOLI, <i>Le Camere non discutono più. Crisi del dibattito parlamentare e irresponsabilità politica degli organi rappresentativi</i> | 11 |
| FRANCESCO GABRIELE, <i>La "politica" dei ricorrenti e quella ("a tutto campo") della Corte. Un recente conflitto di attribuzione "intra-potere" (legislativo) dichiarato inammissibile (Corte cost., ord. n. 17 del 2019)</i> | 55 |
| ANDREA GRATTERI, <i>La riduzione del numero dei parlamentari: un senatore vale due deputati?</i> | 103 |
| ANDREA PIRAINO, <i>Verso una nuova forma di democrazia?</i> | 129 |
| FABRIZIO POLITI, <i>L'interpretazione costituzionalmente conforme fra giudice delle leggi e giudice di legittimità. Alcune riflessioni alla luce di alcune recenti pronunce della Corte costituzionale</i> | 155 |

Materiali

| | |
|---|-----|
| ROBERTO BIN, <i>Principi generali del diritto e "fatti"</i> | 177 |
| VEZIO CRISAFULLI, <i>Per la determinazione del concetto dei principî generali del diritto. Parte seconda</i> | 183 |
| FEDERICO PEDRINI, <i>Colloquio su Ideologia e (Scienza del) Diritto. Intervista al Prof. Giuseppe Ugo Rescigno (Bologna, 24 gennaio 2020)</i> | 201 |

Interventi, Note e Discussioni

| | |
|---|-----|
| ANTONIO D'ATENA, <i>Sul cortocircuito tra democrazia illiberale ed Internet</i> | 261 |
| FABIO MERUSI, <i>Il debito pubblico nell'Euro. L'impossibile convergenza del debito pubblico dello Stato italiano</i> | 277 |
| ANDREA PUGIOTTO, <i>Caino, il diritto e i diritti di Caino</i> | 293 |
| MICHELE SESTA, <i>Diritto di famiglia e Costituzione oggi. Dialogo con Mario Segni</i> | 305 |
| FEDERICO SORRENTINO, <i>Debito pubblico e indirizzo politico. Profili critici</i> | 323 |

Cronache extravaganti

| | |
|---|-----|
| ALJS VIGNUDELLI, <i>Cose di Modena e dintorni. Un qualche personale ricordo dei professori Roberto Gianolio e Gustavo Vignocchi</i> | 333 |
| FABIO MERUSI, <i>Il mio ricordo di Gustavo Vignocchi</i> | 341 |
| GIUSEPPE PERICU, <i>Gustavo Vignocchi: brevi note sul metodo</i> | 345 |
| FRANCO GAETANO SCOCA, <i>Ricordo di due amministrativisti modenesi. Gustavo Vignocchi e Roberto Gianolio</i> | 353 |
| PAOLO COLOMBO, <i>Roberto Gianolio nell'Ateneo modenese</i> | 355 |

Maestri del Novecento

| | |
|--|-----|
| EDITORIALE, <i>In ricordo di Emanuele Severino</i> | 363 |
| TOMMASO EDOARDO FROSINI, <i>Mario Galizia, quando si dice un Maestro</i> | 365 |
| MICHELE SCUDIERO, <i>Paolo Grossi, Maestro del Diritto</i> | 373 |

Nel cortile del banano

Recensioni

| | |
|---|-----|
| PAOLO ADDIS, <i>La condizione giuridica delle persone con disabilità fra luci e ombre</i> | 383 |
| ENZO BALBONI, <i>Ideologia cattolica e architettura costituzionale. Il contributo di Giorgio La Pira</i> | 397 |
| ANTONIO RIVIEZZO, <i>Istruzione, Stato e Persona: la chiamavano Trinità?</i> | 415 |
| ► LUCA VESPIGNANI, <i>Le "doglie" del sistema elettorale. Qualche spunto di riflessione a partire da un libro di Ludovico Mazzaroli</i> | 425 |
| Schede bibliografiche | 437 |

Le “doglie” del sistema elettorale

Qualche spunto di riflessione a partire da un libro di Ludovico Mazzarolli

di Luca Vespignani*



Sommario: § 1. – Una storia che parte da lontano. § 2. – La cornice e le implicazioni di livello costituzionale. § 3. – L’ammissibilità dei referendum elettorali. § 4. – Il controllo di legittimità sulle leggi elettorali. § 5. – L’ultima puntata di una “serie” che non sembra prossima a concludersi.

LUDOVICO MAZZAROLLI, *Dai voti ai seggi. Sistemi e leggi elettorali. Parte I. Generalità e situazione italiana dal secondo dopoguerra al 2009*, Bari, Cacucci, 2019, pp. 114.

§ 1. – Una storia che parte da lontano

In Italia, il dibattito sulla legislazione elettorale risale indietro nel tempo ed ha conosciuto anche in passato momenti assai delicati, spesso in relazione all’obiettivo di perseguire la stabilità dei Governi. Basti pensare alla legge Acerbo (legge 18 dicembre 1923, n. 2444), ritenuta uno dei passaggi istituzionali finalizzati all’affermazione del fascismo, che superò il sistema proporzionale da poco introdotto dopo una lunga stagione di maggioritario durata dal 1848 al 1919 prevedendo un premio di maggioranza consistente nell’assegnazione di due terzi dei seggi alla lista di maggioranza relativa purché avesse ottenuto almeno il 25% dei voti, mentre il restante terzo veniva diviso in ragione proporzionale tra le altre. Oppure alla c.d. “legge truffa” (legge 31 marzo 1953, n. 148), a sua volta incentrata su un meccanismo premiale in virtù del quale al partito o alla coalizione con più di metà dei suffragi si sarebbe attribuito il 65% degli eletti, subito abrogata nel 1954 senza che avesse prodotto un simile effetto nelle elezioni del 1953 atteso che nessuno raggiunse la soglia indicata.

Di tale complessa vicenda il libro di Ludovico Mazzarolli da cui prendono spunto queste brevi note ricostruisce il quadro teorico di riferimento e ripercorre le tappe più significative fino alla legge 21 dicembre 2005, n. 270 (il c.d. “porcellum”) e ai tentativi di superarla per via parla-

* Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia.

mentare posti in essere, rinviando ad un secondo volume il seguito della trattazione. Segnatamente, l'attenzione dell'Autore si concentra soprattutto sugli ultimi decenni, attraversati da una successione incalzante di eventi, dai numerosi *referendum* alle riforme tentate e realizzate, nel corso della "transizione infinita"¹ innescata all'inizio degli anni Novanta da tangentopoli dopo che per il primo mezzo secolo di vita della Repubblica si era registrato sul tema un sostanziale immobilismo. Ai quattro interventi legislativi giunti a compimento (nel 1993, nel 2005, nel 2015 e nel 2017, con una vita media della disciplina di appena sei anni) vanno infatti aggiunte sette richieste di consultazioni referendarie (di cui tre dichiarate inammissibili) e ora anche due sentenze della Corte costituzionale con una spinta costante al cambiamento che rende estremamente opportuno uno sforzo di razionalizzazione non tanto per rinvenire una linea evolutiva unica, che probabilmente non esiste, quanto piuttosto per estrapolare le coordinate necessarie ad immaginare una soluzione suscettibile di aspirare ad una, sia pur relativa, stabilità.

§ 2. – *La cornice e le implicazioni di livello costituzionale*

Come sottolinea Mazzarolli, «della legge elettorale e di ciò che – a prescindere dal rispetto dei principi che valgono per qualunque legge – essa deve o non deve prevedere la Costituzione non dice granché»², anche se nel testo costituzionale è presente un certo numero di previsioni che il legislatore ordinario è tenuto a rispettare, a cominciare dalle norme specifiche contenute negli artt. 56, 57 e 58 Cost. Tuttavia, a richiamare maggiormente l'attenzione della dottrina è stata l'affermazione dell'eguaglianza del voto da parte dell'art. 48 Cost.³, relativamente alla quale, se c'è unanimità circa il fatto che essa valga ad escludere le ipotesi del voto plurimo e del voto multiplo, la dottrina si è invece divisa sulla necessità o meno di attribuire un identico peso a ciascun voto in ordine all'elezione dei rappresentanti.

Più in particolare, l'orientamento prevalente fa leva sull'argomento dei lavori preparatori, nei quali la proposta di costituzionalizzare il sistema proporzionale, visto come la naturale traduzione nella pratica dell'eguaglianza dei voti "in uscita", fu in effetti autorevolmente avanzata ma non venne accolta⁴, per sostenere che si sarebbe inteso lasciare libero il

¹ Di "transizione" con riferimento agli ultimi trent'anni della storia istituzionale italiana si è parlato da più parti. Cfr., tra gli altri, S. CECCANTI, *La transizione è (quasi) finita*, Torino, Giappichelli, 2016.

² L. MAZZAROLLI, *Dai voti ai seggi. Sistemi e leggi elettorali*, Bari, Cacucci, 2019, 13.

³ Oltre che dal punto di vista evidenziato nel testo, il principio di eguaglianza del voto viene poi preso in esame anche sotto il profilo della determinazione delle circoscrizioni elettorali, nonché sotto quello della distribuzione dei seggi (M. LUCIANI, *Il voto e la democrazia*, Roma, Editori Riuniti, 40).

⁴ Durante la seduta del 23 settembre 1947, gli Onorevoli Giolitti, Grieco e La Rocca presentarono un emendamento chiedendo di aggiungere al primo comma dell'attuale art.

campo alle scelte del legislatore ordinario⁵. Per contro, un'altra corrente di pensiero ritiene che il voto debba essere oggetto della medesima considerazione sia quando viene espresso ("in entrata"), sia quando se ne traggono *ex post* le conseguenze in termini di assegnazione dei seggi ai candidati ("in uscita"). In tal senso, una dottrina risalente ai primi anni del dopoguerra chiama in causa, a fianco dell'art. 48 Cost., il principio di eguaglianza sostanziale *ex art. 3, comma 2, Cost.*, facendone derivare l'obbligo di adottare una legislazione di impianto proporzionalistico in modo da «garantire non solo una *eguaglianza formale degli elettori* nel processo elettorale [...]; ma altresì una *eguaglianza sostanziale*, reale ed effettiva: coinvolgente i rapporti tecnici e giuridici per la manifestazione del voto ed i risultati delle votazioni»⁶. Ma una simile impostazione è stata di recente messa in discussione ritenendo che il precetto dell'art. 48 sia di per sé sufficiente a supportare il ragionamento, perché applicare l'eguaglianza alla manifestazione del voto e non anche al voto espresso sarebbe «contraddittorio: la previsione che alcuni elettori speciali possono esprimere più voti (2 o 3) non è diversa da quella secondo cui il loro voto vale di più (conta non 1, ma 2 o 3), anzi il risultato è identico»⁷. Con l'ulteriore conseguenza che «dall'uguaglianza del voto così intesa non deriva alcun particolare sistema elettorale. Da essa si può ricavare la regola che è eletto il candidato che ha ottenuto più voti»⁸.

Un secondo versante sul quale il tema della legislazione elettorale ha sollecitato la riflessione costituzionalistica è poi quello della forma di governo, relativamente alla quale Mazzaroli sottolinea che «scegliere una legge elettorale piuttosto che un'altra significa stabilire un meccanismo,

56 («La Camera dei deputati è eletta a suffragio universale e diretto») la precisazione «e segreto, secondo il sistema proporzionale». Dopodiché, anche a fronte del parere contrario espresso al riguardo dal Presidente della Commissione per la Costituzione Meuccio Ruini in quanto la seconda Sottocommissione aveva ritenuto, «quasi concorde, che per ragioni tecniche non fosse opportuno inserire nella Costituzione il principio della proporzionale, rinviandolo alla legge elettorale», Giolitti, abbandonando il riferimento alla segretezza, trasformò tale proposta in un ordine del giorno, poi approvato, ai sensi del quale «L'assemblea costituente ritiene che l'elezione dei membri della Camera dei deputati debba avvenire secondo il sistema proporzionale». Cfr., in argomento, M. LUCIANI, *op. cit.*, 19-20.

⁵ «Alla predetta "non indicazione" da parte della Costituzione consegue che, una volta rispettati i "paletti" fissati da quest'ultima [...], il Parlamento è libero di riempire del contenuto che crede la legge elettorale» (L. MAZZAROLI, *op. cit.*, 15).

⁶ C. LAVAGNA, *Il sistema elettorale nella Costituzione italiana*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1952, 871.

⁷ P. PINNA, *Il premio di maggioranza inutile e incostituzionale*, in *Quad. cost.*, 2013, 473. In proposito, si può tuttavia osservare che nel caso del voto plurimo o del voto multiplo l'attribuzione di un diverso peso al voto assumerebbe un carattere strutturale *ex ante* essendo determinata in relazione alle diverse categorie dei cittadini, mentre nelle ipotesi di premio di maggioranza ciò avverrebbe *ex post* ed in modo del tutto casuale a seconda del risultato complessivo, per cui tutti i voti avrebbero la medesima possibilità di essere sotto o sopra valutati.

⁸ *Ibidem*. E si è addirittura sostenuto che «la legge elettorale oggi più coerente con l'impianto costituzionale complessivamente ricostruito nelle pagine precedenti sarebbe quella che prevedesse, nel rispetto draconiano di tali principi, seicentodiciotto collegi uninominali per la Camera e venti collegi plurinominali per il Senato» (A. RIVIEZZO, *Uguaglianza del voto e sistema politico: alcune coordinate per una legislazione elettorale secundum constitutionem*, in *Forum di Quaderni costituzionali - Rassegna*, 2017, 15).

piuttosto che un altro, attraverso il quale verranno formati i Parlamenti che si susseguiranno dal momento dell'entrata in vigore della legge in avanti: stabilire cioè la modalità di formazione di uno dei due organi che gestiscono e su cui si impernia il rapporto di fiducia che forma il fulcro della forma di governo»⁹ (nella specie, parlamentare).

In realtà, l'immediata riconducibilità delle scelte sulla modalità di elezione dei rappresentanti nella dimensione propriamente costituzionale è stata messa in dubbio osservando che essa «non incide sulla qualificazione delle forme di governo» pur dovendo essere tenuta «ben presente al fine di comprendere la dinamica del loro funzionamento»¹⁰. Più in particolare, è innegabile che agendo a questo livello si producono conseguenze sugli assetti del sistema politico e ciò spiega – almeno in parte – il susseguirsi di interventi effettuati negli ultimi decenni e rapidamente ripercorsi sopra, molti dei quali, specialmente nella prima fase, erano appunto diretti a migliorare il rendimento dell'apparato istituzionale per il tramite di una riconfigurazione del ruolo dei partiti politici nell'esplicazione del principio democratico-rappresentativo. Anche se, in qualche modo, «è il sistema elettorale che è destinato a modellarsi sul sistema politico, assai più che viceversa»¹¹ e non sussiste un rapporto di causa ad effetto tra misure adottate e risultati ottenuti¹², come peraltro dimostra l'esperienza italiana nella fase del maggioritario, durante la quale molte delle criticità imputate al proporzionale si sono ripresentate sotto forma differente (ad esempio, la frammentazione partitica si è riprodotta all'interno delle coalizioni) ovvero sono rimaste irrisolte (ad esempio, la scarsa durata dei Governi).

§ 3. – *L'ammissibilità dei referendum elettorali*

In un simile scenario, già di per sé molto complesso, negli ultimi decenni è divenuta sempre più rilevante l'azione della Corte costituzionale, che si è sviluppata lungo due direttrici. La prima – sulla quale si sofferma diffusamente Mazzaroli¹³ – è quella del giudizio sull'ammissibilità dei *referendum*, nella misura in cui «le leggi elettorali [...] rientrano nella categoria delle leggi ritenute dalla giurisprudenza della Corte come costituzionalmente

⁹ L. MAZZAROLI, *op. cit.*, 5.

¹⁰ M. VOLPI, *Libertà e autorità*, Torino, Giappichelli, 2007, 11.

¹¹ M. LUCIANI, *op. cit.*, 13.

¹² Anche se Mazzaroli (*op. cit.*, 31 ss.) mette in luce come la scelta effettuata circa il sistema elettorale comporti, almeno in via tendenziale, una serie di implicazioni. In particolare, si segnala che la scelta per il proporzionale conduce di solito a Governi di coalizione, comporta un più accentuato pluralismo partitico, favorisce la partecipazione del corpo elettorale ed esalta il ruolo del Presidente della Repubblica nella formazione dell'Esecutivo, mentre l'opzione per il maggioritario muove in una direzione, per certi versi, opposta, anche se che le forze che compongono la maggioranza, «pur costrette ad aggregarsi per vincere e poi per governare, risultino necessariamente omogenee e coese in tutti i campi [...] è tutt'affatto un'altra questione» (*op. cit.*, 44).

¹³ L. MAZZAROLI, *op. cit.*, 79 ss.

necessarie, l'esistenza e la vigenza delle quali sono indispensabili per assicurare il funzionamento e la continuità degli organi costituzionali e a rilevanza costituzionale della Repubblica (da ultimo, sentenze nn. 16 e 15 del 2008). L'ammissibilità di un *referendum* su norme contenute in una legge elettorale è pertanto assoggettata "alla duplice condizione che i quesiti" che dovrebbero essere sottoposti agli elettori "siano omogenei e riconducibili a una matrice razionalmente unitaria", e che "risulti una coerente normativa residua, immediatamente applicabile, in guisa da garantire, pur nell'eventualità di inerzia legislativa, la costante operatività dell'organo" (sentenza n. 32 del 1993, nonché, da ultimo, sentenze nn. 16 e 15 del 2008)¹⁴. Per cui, qualora la consultazione abbia esito positivo, si produce un risultato manipolativo «nel senso che, sottraendo ad una disciplina complessa e interrelata singole disposizioni o gruppi di esse, si determina, come effetto naturale e spontaneo, la ricomposizione del tessuto normativo rimanente, in modo da rendere la regolamentazione elettorale successiva all'abrogazione referendaria diversa da quella prima esistente»¹⁵.

Si tratta di un limite di creazione giurisprudenziale¹⁶ che amplia il raggio della valutazione svolta dalla Corte anche per il suo carattere più indeterminato rispetto a quelli previsti dall'art. 75 Cost. «per le leggi tributarie e di bilancio, di amnistia e di indulto, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali». Infatti, mentre le preclusioni espressamente sancite si riferiscono al dato tendenzialmente oggettivo della materia trattata, qui il giudizio si basa su un criterio la cui applicazione implica un margine di discrezionalità circa l'idoneità della disciplina di risulta a consentire lo svolgimento delle elezioni laddove ciò si rendesse necessario. Tuttavia, in una fase più recente (della quale Mazzaroli non si occupa rinviandone la trattazione al secondo volume del suo lavoro), la Corte è intervenu-

¹⁴ Sentenza n. 13 del 2012, n. 4 del considerato in diritto.

¹⁵ Sentenza n. 15 del 2008, n. 4 del considerato in diritto.

¹⁶ In proposito, è fondamentale il precedente della sentenza n. 16 del 1978, nella quale si precisa che «in primo luogo [...] sono inammissibili le richieste così formulate, che ciascun quesito da sottoporre al corpo elettorale contenga una tale pluralità di domande eterogenee, carenti di una matrice razionalmente unitaria, da non poter venire ricondotto alla logica dell'art. 75 Cost. [...]. In secondo luogo, sono inammissibili le richieste che non riguardino atti legislativi dello Stato aventi la forza delle leggi ordinarie [...]. In terzo luogo, vanno del pari preclusi i referendum aventi per oggetto disposizioni legislative ordinarie a contenuto costituzionalmente vincolato [...]. In quarto luogo, valgono infine le cause d'inammissibilità testualmente descritte nell'art. 75 cpv. [...]. Ma, anche in tal campo, resta inteso che l'interpretazione letterale deve essere integrata - ove occorra - da un'interpretazione logico-sistematica, per cui vanno sottratte al referendum le disposizioni produttive di effetti collegati in modo così stretto all'ambito di operatività delle leggi espressamente indicate dall'art. 75, che la preclusione debba ritenersi sottintesa» (n. 3 del considerato in diritto). E nel seguito della motivazione si prefigura altresì la categoria delle "leggi costituzionalmente obbligatorie", anche se in quell'occasione si ritenne che il riferimento alle stesse si dimostrasse «viziato da un equivoco di fondo. La formula in questione farebbe infatti pensare che quelle leggi e non altre, con i loro attuali contenuti normativi, siano indispensabili per concretare le corrispondenti previsioni costituzionali. Così invece non è, dal momento che questi atti legislativi - fatta soltanto eccezione per le disposizioni a contenuto costituzionalmente vincolato - non realizzano che una fra le tante soluzioni astrattamente possibili per attuare la Costituzione» (n. 9 del considerato in diritto).

ta in termini molto più netti sulla problematica in parola pronunciandosi in sede di ricorso in via incidentale circa la conformità alla Costituzione della legislazione elettorale con due sentenze (la n. 1 del 2014 e la n. 35 del 2017, concernenti, rispettivamente, la normativa introdotta dalla legge 21 dicembre 2005, n. 270 e dalla legge 6 maggio 2015, n. 52 sul c.d. "Italicum") che, in linea con la preoccupazione di non compromettere la funzionalità del Parlamento, hanno adottato a loro volta un approccio manipolativo. Essa ha così superato le remore (sul piano politico) e gli ostacoli (sul piano giuridico) che in passato avevano condotto ad escluderne il coinvolgimento sul tema parlando di una "zona franca" nella misura in cui la possibilità di un'impugnazione dopo le elezioni risulta difficilmente percorribile stante l'attribuzione in esclusiva alle Camere *ex art. 66 Cost.* della verifica sui poteri dei loro componenti, mentre *ex ante* appare complicato immaginare un giudizio *a quo* dove la legge elettorale debba trovare applicazione¹⁷. Tant'è che la scelta di aprire la strada a quest'ultima soluzione è stata ritenuta da molti il frutto di una forzatura.

Più nel dettaglio, i ricorsi all'origine di tale *revirement* sono stati proposti nell'ambito di giudizi di accertamento sulla portata del diritto di voto, relativamente ai quali viene messo in dubbio il carattere della incidentalità¹⁸, in ragione del quale il processo *a quo* deve avere un oggetto (un *petitum*) distinto da quello costituzionale perché diversamente verrebbe di fatto introdotta in modo surrettizio un'ipotesi di azione diretta non consentita dall'ordinamento essendo una simile modalità di attivazione del controllo di costituzionalità prevista soltanto nei rapporti tra Stato e Regioni ai sensi dell'art. 127 Cost.¹⁹ Sul punto, però, non si riscon-

¹⁷ Ed «ai problemi che pone la proposizione di un giudizio in via incidentale si affiancano quelli relativi all'accesso in via principale: l'impossibilità di sollevare questioni di legittimità costituzionale su previsioni che non abbiano un'incidenza almeno indiretta sugli interessi regionali può circoscrivere molto l'ammissibilità del ricorso. Né pare facilmente praticabile la strada della sottoposizione alla Corte di previsioni della legge elettorale attraverso lo strumento del conflitto fra poteri» (M. SICLARI, *Il procedimento in via incidentale*, in R. BALDUZZI, P. COSTANZO (a cura di), *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale. I giudizi sulle leggi*, Torino, Giappichelli, 2007, 26-27).

¹⁸ Carattere che viene ricavato dall'art. 1 della legge cost. n. 1 del 1948, ai sensi del quale «La questione di legittimità costituzionale di una legge o di un atto avente forza di legge della Repubblica rilevata d'ufficio o sollevata da una delle parti nel corso di un giudizio e non ritenuta dal giudice manifestamente infondata, è rimessa alla Corte costituzionale per la sua decisione» e dall'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, dove si stabilisce che «l'autorità giurisdizionale, qualora il giudizio non possa essere definito indipendentemente dalla risoluzione della questione di legittimità costituzionale o non ritenga che la questione sollevata sia manifestamente infondata, emette ordinanza con la quale, riferiti i termini ed i motivi della istanza con cui fu sollevata la questione, dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e sospende il giudizio in corso» (comma 2).

¹⁹ Cfr. tuttavia al riguardo A. CERRI, *Corso di giustizia costituzionale plurale*, Milano, Giuffrè, 2012, 152-153, dove si rileva che «la via incidentale del controllo di costituzionalità divide, in definitiva, in due competenze (del giudice *a quo* e della Corte) quella che potrebbe essere una competenza unica (con disapplicazione *incidenter tantum* della disposizione incostituzionale); ma tale divisione fra due giudici della competenza di decidere non può comportare una dispersione di garanzie, rendendo non proponibile una domanda che lo sarebbe, ove destinata ad essere decisa da un unico giudice [...] Più semplice è allora dire che debbono ricorrere, nel giudizio *a quo*, i requisiti della legittimazione e dell'interesse, secondo i

tra un orientamento univoco nei precedenti giurisprudenziali²⁰ e comune nella pronuncia del 2014 l'eccezione è stata superata affermando che «il *petitum* oggetto del giudizio principale è costituito dalla pronuncia di accertamento del diritto azionato, [...] non risultando l'accertamento richiesto al giudice comune totalmente assorbito dalla sentenza di questa Corte, in quanto residuerebbe la verifica delle altre condizioni da cui la legge fa dipendere il riconoscimento del diritto di voto. Per di più, nella fattispecie qui in esame, la questione ha ad oggetto un diritto fondamentale tutelato dalla Costituzione, il diritto di voto, che ha come connotato essenziale il collegamento ad un interesse del corpo sociale nel suo insieme, ed è proposta allo scopo di porre fine ad una situazione di incertezza sulla effettiva portata del predetto diritto determinata proprio da "una (già avvenuta) modificazione della realtà giuridica", in ipotesi frutto delle norme censurate»²¹. E lo stesso percorso argomentativo viene ribadito e più compiutamente articolato nella seconda decisione del 2017²², in cui non si considera ostativa neanche la circostanza che l'efficacia della nor-

principi generali; tanto sembra necessario e sufficiente ad evitare questioni di costituzionalità proposte sostanzialmente in via principale; perché ciò postula, appunto, la difesa di una "bene della vita" correttamente riferibile, secondo il sistema, al soggetto che lo pretende».

²⁰ Ad esempio, nella sentenza n. 38 del 2009 si sostiene che «il giudizio a quo deve avere, da un lato, un *petitum* separato e distinto dalla questione di costituzionalità sul quale il giudice remittente sia legittimamente chiamato, in ragione della propria competenza, a decidere; dall'altro, un suo autonomo svolgimento, nel senso di poter essere indirizzato ad una propria conclusione, al di fuori della questione di legittimità costituzionale, il cui insorgere è soltanto eventuale [...]. Pertanto, affinché, pur in presenza della prospettazione della incostituzionalità di una o più norme legislative, quale unico motivo di ricorso dinanzi al giudice a quo, si possa considerare sussistente il requisito della rilevanza, occorre che sia individuabile, nel giudizio principale, un *petitum* che presenti i requisiti sopra indicati, sul quale l'autorità giudiziaria remittente sia chiamata a pronunciarsi (sentenza n. 4 del 2000)» (n. 12 del considerato in diritto). Per contro, nella sentenza n. 3 del 1992 si afferma che «Ove l'eccezione proposta non sia, in realtà, una prefigurazione della soluzione di merito da dare al giudizio a quo e ove, quindi, sia una vera e propria pregiudiziale d'inammissibilità, diretta a ipotizzare che il processo a quo sia illegittimamente considerato tuttora pendente, occorre ricordare che non rientra tra i poteri di questa Corte quello di sindacare, in sede di ammissibilità, la validità dei presupposti di esistenza del giudizio a quo, a meno che questi non risultino manifestamente e incontrovertibilmente carenti» (n. 3 del considerato in diritto). E in senso conforme nella sentenza n. 5 del 1994 si ribadisce che «il controllo della Corte costituzionale, ai fini dell'ammissibilità della questione di legittimità *ex art.* 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, va limitato all'adeguatezza delle motivazioni in ordine ai presupposti in base ai quali il giudizio a quo possa dirsi concretamente ed effettivamente instaurato, con un proprio oggetto, vale a dire un *petitum*, separato e distinto dalla questione di legittimità costituzionale, sul quale il giudice remittente sia chiamato a decidere» (n. 5 del considerato in diritto).

²¹ Sentenza n. 1 del 2014, n. 2 del considerato in diritto.

²² In tale sede, infatti, si ricorda che nel 2014 «la rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale rispetto alla definizione del giudizio principale fu ritenuta sussistente sulla base di quattro argomenti. In primo luogo, la presenza nell'ordinanza di rimessione di una motivazione sufficiente, e non implausibile, in ordine alla sussistenza dell'interesse ad agire dei ricorrenti nel giudizio principale. In secondo luogo, il positivo riscontro della pregiudizialità, poiché il giudizio spettante al giudice a quo e il controllo demandato a questa Corte non risultavano sovrapponibili, [...] In terzo luogo, la peculiarità e il rilievo costituzionale del diritto oggetto di accertamento nel giudizio a quo, cioè il diritto fondamentale di voto [...]. Infine, «l'esigenza che non siano sottratte al sindacato di costituzionalità le leggi, quali quelle concernenti le elezioni della Camera e del Senato, che definiscono le regole della composizione di organi costituzionali essenziali per il funzionamento di un sistema demo-

mativa censurata fosse stata differita (al 1° luglio 2016) «poiché la domanda dei ricorrenti è pur sempre quella di accertare la portata del diritto di voto e tale accertamento prescinde dalla sua già avvenuta lesione in una tornata elettorale»²³.

§ 4. – *Il controllo di legittimità sulle leggi elettorali*

Se già dal punto di vista strettamente processuale si deve prendere atto di un certo “attivismo” della Corte, il profilo più interessante dal quale esaminarne il contributo all’evoluzione della disciplina elettorale è però quello che guarda al contenuto delle due sentenze con le quali – per così dire – è scesa direttamente in campo.

Com’è noto, con la sentenza n. 1 del 2014 è stato dichiarato incostituzionale il meccanismo introdotto dalla legge 21 dicembre 2005, n. 270 per l’attribuzione del premio di maggioranza dal momento che non veniva richiesto il raggiungimento di una soglia minima di voti e di seggi da parte della lista o della coalizione di liste beneficiaria, con l’aggravante, relativamente al Senato, che esso veniva assegnato su scala regionale, creando le condizioni per la possibile formazione di maggioranze anche sensibilmente diverse nelle due Camere. E parimenti contraria alla Costituzione viene giudicata la previsione di liste bloccate molto lunghe in ragione dell’ampiezza delle circoscrizioni, che avrebbero privato l’elettore di ogni margine di scelta in ordine all’elezione dei propri rappresentanti.

Dal canto suo, invece, la sentenza n. 35 del 2017 ha ritenuto illegittima la legge 6 maggio 2015, n. 52 laddove, pur indicando nel 40% dei voti validi espressi il risultato minimo da conseguire per ottenere il premio di maggioranza, qualora nessuna lista avesse soddisfatto tale requisito contemplava un secondo turno tra le due liste più votate per assegnarlo (ferma restando la ripartizione proporzionale già definita) senza richiedere che avessero superato una determinata quota di consensi né permettere apparentamenti. Per cui le disposizioni censurate riproducevano «seppure al turno di ballottaggio, un effetto distorsivo analogo» a quello «individuato nella sentenza n. 1 del 2014, in relazione alla legislazione elettorale previgente»²⁴.

In entrambi i casi, il ragionamento della Corte si incentra sul bilanciamento tra il fattore della governabilità (sotteso all’intento di rafforzare il partito o la coalizione di partiti vincente fornendo un sostegno parlamentare più solido all’Esecutivo) e quello della rappresentatività (inteso nel senso che debba comunque sussistere una corrispondenza tra eletto-

cratico-rappresentativo e che quindi non possono essere immuni da quel sindacato [...]» (n. 3.1 del considerato in diritto).

²³ Sentenza n. 35 del 2017, n. 3.3 del considerato in diritto.

²⁴ Sentenza n. 35 del 2017, n. 9.2 del considerato in diritto.

ri ed eletti)²⁵. In una simile chiave, nella sentenza del 2014 si rileva che «le norme censurate, pur perseguendo un obiettivo di rilievo costituzionale, qual è quello della stabilità del governo del Paese e dell'efficienza dei processi decisionali nell'ambito parlamentare, dettano una disciplina che non rispetta il vincolo del minor sacrificio possibile degli altri interessi e valori costituzionalmente protetti», comportando «una compressione della funzione rappresentativa dell'assemblea, nonché dell'eguale diritto di voto, eccessiva e tale da produrre un'alterazione profonda della composizione della rappresentanza democratica»²⁶. Discorso, questo, ripreso dalla decisione del 2017, nella quale si afferma che «il legittimo perseguimento dell'obbiettivo della stabilità di Governo [...] provoca in tal modo un eccessivo sacrificio [...] dei principi costituzionali di rappresentatività e di uguaglianza del voto»²⁷.

Evidentemente, non si può qui neppure accennare un commento alle argomentazioni sopra brevemente richiamate, e ci si limita, rimanendo nell'ottica di considerare la posizione del Giudice della costituzionalità rispetto all'evoluzione in atto da quasi trent'anni nell'ambito dei sistemi di voto, a rimarcare come l'utilizzo della tecnica della ponderazione²⁸ ne esalti l'implicazione nella sfera della politica, a scapito di una sua caratterizzazione di segno strettamente giurisprudenziale. Il che suggerisce una certa prudenza nel proseguire sulla strada intrapresa negli ultimi anni in quanto «il sindacato di costituzionalità è un *medium* estremo, che non

²⁵ Cfr. però sul tema A. MORRONE, *Sistema elettorale e ordinamento costituzionale. Profili di teoria generale*, in *Lo Stato*, n. 8/2017, 86, quando sostiene che quella tra rappresentanza o governabilità è una falsa alternativa in quanto «rappresentanza della polis e governo della res publica non sono altro che funzioni del principio di sovranità popolare e, dal punto di vista della Costituzione, funzioni comunque, anche se a diverso titolo, necessarie e complementari. La rappresentanza è il cuore della democrazia moderna, ma la rappresentanza politica non può non implicare il governo della res publica. Oltre alla funzione rappresentativa del Parlamento, una Costituzione ha tra i suoi obiettivi espliciti o impliciti anche la stabilità e la capacità di decisione del processo di governo. Ciò in qualsiasi modello, parlamentare o presidenziale: nel primo caso i rappresentanti servono soprattutto per sostenere l'azione del governo, nel secondo per controllare il Governo. In ogni caso, non solo il ruolo del Parlamento non si risolve in una funzione di rappresentanza, ma quest'ultima non può venire separata (in assoluto) o sovrapposta (in senso gerarchico) alla funzione di governo, cui, pur nelle diverse allocazioni di potere proprie delle forme tipologiche, partecipano sia il legislativo sia l'esecutivo».

²⁶ Sentenza n. 1 del 2014, n. 3.1 del considerato in diritto. Cfr. G.U. RESCIGNO, *Democrazia e principio maggioritario*, in *Quad. cost.*, 1994, 222-223, dove afferma che «quando si debbono bilanciare principi confliggenti, si applica il criterio di sacrificare l'uno nella misura minima possibile che consente di soddisfare anche l'altro. Poiché si dice di voler rimanere in democrazia, e democrazia dovrebbe voler dire non governo quale che sia, ma governo della maggioranza degli elettori, non si può ammettere qualsiasi sistema maggioritario, ma solo quei sistemi maggioritari che favoriscono o garantiscono il raggiungimento della maggioranza assoluta in seggi e non oltre e non sono ammissibili quei sistemi che permettono premi di maggioranza superiori [...]. Meglio: sono più democratici quei sistemi politici che, per garantire la governabilità, infliggono al criterio proporzionale ferite minori di altri».

²⁷ Sentenza n. 35 del 2017, n. 9.2 del considerato in diritto.

²⁸ Sul tema del bilanciamento la letteratura è assai vasta e ci si limita a rinviare, anche per ulteriori indicazioni bibliografiche, a R. BIN, *Diritti e argomenti*, Milano, Giuffrè, 1992 e, più di recente ad A. MORRONE, *Il bilanciamento nello Stato costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2014 e G. PINO, *Diritti e interpretazione*, Bologna, il Mulino, 2010.

può non applicare tecniche come la *ragionevolezza*, ma che, se utilizzate in maniera non adeguatamente sorvegliata, si prestano a valutazioni non giuridiche che sovraespongono politicamente i giudici stessi»²⁹. Soprattutto quando vengono in primo piano concetti dal fondamento costituzionale perlomeno incerto alla stregua della ‘rappresentatività’ e della ‘governabilità’. Se infatti il primo può essere ricondotto agli «artt. 1, secondo comma, 3, 48, secondo comma e 67 Cost.»³⁰, e cioè ai principi di sovranità popolare, di eguaglianza del voto e di rappresentanza, per il secondo la base testuale è ancor più evanescente, potendosi forse fare riferimento alla previsione di meccanismi di stabilizzazione del rapporto di fiducia nell’art. 94 Cost.³¹ e tenuto conto che il disegno costituzionale appare comunque impostato sulla centralità del Parlamento (e non del Governo).

§ 5. – *L’ultima puntata di una “serie” che non sembra prossima a concludersi*

Per ora, l’approdo dell’accidentato percorso delineato sullo sfondo dei rilievi svolti fin qui circa il peso crescente della Corte costituzionale nella materia elettorale è costituito dalla legge 3 novembre 2017, n. 165, con la quale è stato introdotto il c.d. *Rosatellum bis*, e cioè un sistema elettorale misto per il 75% proporzionale e per il 25% maggioritario, utilizzato per le ultime elezioni sia della Camera, sia del Senato. Ma con tutta probabilità si tratta nuovamente di un assetto transitorio, tenuto conto che subito dopo la sua entrata in vigore esso è già stato oggetto di quattro ricorsi per conflitto di attribuzioni con riferimento alla sua modalità di approvazione, poi respinti dalla Corte, la quale è così entrata nel gioco anche nella sua veste di giudice sul rispetto delle reciproche sfere di competenza da parte dei poteri dello Stato³². Ed è proprio di questi giorni l’ulteriore

²⁹ A. MORRONE, *Sistema elettorale*, 88.

³⁰ Sentenza n. 1 del 2014, n. 3.1 del considerato in diritto.

³¹ G.U. RESCIGNO, *op. cit.*, 222.

³² Con l’ordinanza 277 la Corte ha rigettato il ricorso presentato contro il Governo dal CODACONS (Coordinamento delle associazioni e dei comitati di tutela dell’ambiente e dei diritti degli utenti e dei consumatori), da Bartolomeo Pepe, nella qualità di senatore, e da Giovanni Pignoloni, nella qualità di cittadino elettore a seguito della delibera del Consiglio dei ministri e del conseguente atto di Governo del 10 ottobre 2017, nei quali si disponeva di porre la questione di fiducia. Più nello specifico, per quanto riguarda il CODACONS e Giovanni Pignoloni si evidenzia la «carezza dei requisiti soggettivi, nessuno dei due ricorrenti potendo qualificarsi potere dello Stato ai sensi dell’art. 134 Cost.» ed oggettivi «giacché gli atti che si innestano nel procedimento legislativo sono inidonei a ledere la sfera di soggetti estranei alle Camere», mentre per quanto concerne il senatore ricorrente si osserva che, da un lato, egli «pretende inammissibilmente di rappresentare – in un conflitto promosso contro il Governo – l’intero organo cui appartiene» e, dall’altro lato, che, «in ogni caso, un membro del Senato della Repubblica non può lamentare la violazione del procedimento parlamentare svoltosi presso la Camera dei deputati».

Con l’ordinanza 280 sono stati invece decisi i tre ricorsi promossi, nei confronti delle due Camere e, ove occorra, del Governo, «da Adriana Eden Susanna Galgano e altri nella qualità di elettori, soggetti politici e parlamentari; da Simone Valente nella qualità di elettore, soggetto politico, parlamentare e rappresentante dei parlamentari aderenti al gruppo

decisione con cui è stata dichiarata inammissibile la richiesta di *referendum* presentata da otto Consigli regionali per eliminare la quota proporzionale rendendo il sistema *in toto* maggioritario.

Più nel dettaglio, il quesito referendario, per garantire l'autoapplicatività della normativa di risulta, prevedeva un intervento di carattere manipolativo sulla delega prevista dall'art. 3 della legge 27 maggio 2019, n. 51 (*Disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari*), in modo che il compito di ridisegnare i collegi in quella sede assegnato al Governo con riferimento all'eventualità che la legge costituzionale di riduzione dei parlamentari licenziata dal Parlamento dovesse superare il vaglio del *referendum* confermativo ex art. 138 Cost. potesse essere esteso anche all'ipotesi di esito favorevole del *referendum* abrogativo in oggetto³³. In altri termini, «cogliendo l'occasione dell'esistenza di una delega resa dal Parlamento al Governo al fine di consentire l'applicabilità della riforma costituzionale in itinere che modifica il numero dei parlamentari – e impone per questo, pur a sistema elettorale invariato, una modifica dei collegi elettorali, uninominali e plurinominali, esistenti – i Consigli regionali promotori proponevano un intervento su di essa diretto a conferirle il contenuto di delega a rideterminare i collegi uninominali in attuazione del nuovo sistema elettorale in ipotesi prodotto dal referendum»³⁴.

Tuttavia, si è ritenuto che un'operazione del genere risultasse solo apparentemente manipolativa e fosse invece diretta con tutta evidenza «a dare vita a una "nuova" norma di delega, diversa, nei suoi tratti caratterizzanti, da quella originaria»³⁵, nella misura in cui, tra l'altro, «il quesito

parlamentare MoVimento 5 stelle della Camera dei deputati; e da Giovanni Endrizzi e Simone Valente nella qualità di elettori, soggetti politici, parlamentari e di Presidente, il primo, e di Vicepresidente vicario, il secondo, dei rispettivi gruppi parlamentari MoVimento 5 stelle del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati». Nel complesso, si individuano come «comportamenti idonei a innescare il conflitto sia la propensione della maggioranza parlamentare, nell'approssimarsi del termine ordinario della legislatura, a disattendere l'invito formulato dalla sentenza della Corte costituzionale n. 35 del 2017, par. 15, ad armonizzare i procedimenti elettorali delle due Camere; sia le modalità di approvazione della legge n. 52 del 2015, compresa la richiesta di tre voti di fiducia alla Camera dei deputati, in violazione della lettera e dello spirito dell'art. 72, quarto comma, Cost.». Ma anche in questo caso la Corte si pronuncia per l'inammissibilità, osservando che gli atti introduttivi non la mettono «in condizione di deliberare sul merito dei conflitti stessi (sentenza n. 15 del 2002; ordinanza n. 69 del 2006), perché nessuno dei tre ricorsi individua in modo chiaro e univoco i poteri ricorrenti, le competenze costituzionali menomate e l'oggetto della pretesa».

³³ Più nello specifico, «l'intervento sulla disposizione di delega si realizza essenzialmente con: a) la parziale modifica del suo oggetto, che viene circoscritto, sia nella rubrica sia nel comma 1 del citato art. 3, alla "determinazione dei collegi uninominali" e non più di quelli plurinominali; b) l'eliminazione della condizione sospensiva della delega, che ne consentirebbe l'esercizio anche in caso di mancata promulgazione di una legge costituzionale di modifica del numero dei parlamentari entro ventiquattro mesi dalla entrata in vigore della legge n. 51 del 2019; c) l'abrogazione del *dies a quo* del termine di sessanta giorni per l'esercizio della delega; d) l'eliminazione dei riferimenti ai collegi plurinominali nei principi e criteri direttivi della delega (sia nella legge n. 51 del 2019, sia nella legge n. 165 del 2017)» (sentenza n. 10 del 2020, n. 7.2 del considerato in diritto).

³⁴ *Ibidem.*

³⁵ *Ibidem.*

referendario mira a sopprimere la condizione sospensiva della delega di cui all'art. 3 della legge n. 51 del 2019 [*consistente nella promulgazione della legge costituzionale entro ventiquattro mesi dalla entrata in vigore della legge delega*], eliminando per questo verso il suo legame "genetico" con la riforma costituzionale del numero dei parlamentari e finendo con il produrre in questo modo una delega "stabile" e, in quanto non più condizionata a una particolare evenienza, sicuramente operativa. Vi sarebbe, in tal modo, un inammissibile effetto ampliativo della delega originaria che, conferita dal Parlamento sub condizione, diventerebbe incondizionata con il risultato di una manipolazione incompatibile, già solo per questo, con i limiti e le connotazioni peculiari della delega legislativa»³⁶. Sebbene, una volta aperta la strada alla manipolazione, non sia sempre facile stabilire quando essa «si risolva sostanzialmente "in una proposta all'elettore, attraverso l'operazione di ritaglio sulle parole e il conseguente stravolgimento dell'originaria *ratio* e struttura della disposizione" (sentenza n. 36 del 1997)»³⁷ e debba quindi essere esclusa.

Si conferma quindi l'impressione che la "serie" non sia affatto prossima a concludersi e che ci saranno presto nuovi episodi da commentare, coi protagonisti della storia chiamati a nuove prove in un intreccio narrativo rispetto al quale non sempre sono chiari i confini della scena e le regole da seguire. Ed anche perciò il seguito dell'opera di Mazzaroli potrà essere senz'altro di grande utilità in un contesto in cui non sembra comunque che la partita possa essere compiutamente risolta per via giudiziaria o referendaria poiché probabilmente solo il Parlamento, essendo la sede naturale del confronto e del possibile accordo tra le diverse forze politiche, dispone degli strumenti idonei per condurre in porto il cambiamento in atto.

Abstract

The contribution makes some reflections on the problems of the Italian electoral system starting from a book of Ludovico Mazzaroli. In particular, it focuses on the role played by the Constitutional Court in the evolution of the regulatory framework both when assessing the admissibility of referendums and the legitimacy of laws.

³⁶ *Ibidem.*

³⁷ Sentenza n. 10 del 2020, n. 5 del considerato in diritto.

Lo Stato – ha scritto Carl Schmitt – è la figura più fulgida dello *jus publicum europaeum*. Ma proprio Schmitt ha dubitato che esso potesse avere un futuro nel XXI secolo. E molti altri si sono aggiunti a coloro che, già a partire dai primi del Novecento, parlavano di "crisi", se non di "morte" dello Stato.

Una Rivista che s'intitola esplicitamente – e per certi aspetti provocatoriamente – "Lo Stato" potrebbe sembrare quindi poco *trendy* nell'età della globalizzazione, della *lex mercatoria* e delle unioni giuridiche sovrastatali che vorrebbero essere addirittura "ordinamenti giuridici" privi di statualità. Ovviamente, i direttori di essa sanno bene che lo Stato contemporaneo si trova dinanzi a sfide inedite, che deve assumere funzioni e compiti nuovi e abbandonare talora le impronte del vecchio modello; e tuttavia la crisi dello Stato appare loro una caratteristica intrinseca fin dall'inizio, nel senso che se lo Stato non fosse perpetuamente in crisi esso non sarebbe in grado di rispondere alle sollecitazioni della società civile, per l'appunto, trasformandosi. Del resto, cosa sarebbe lo *Stato di diritto*, cui continuamente ci si richiama, in una società come l'odierna che si vuole radicalmente "plurale" e "conflittuale", senza le forme proprie dello Stato contemporaneo? Potrebbero gli ideali correnti della *rule of law* trovare applicazione senza le strutture legali-razionali dello Stato?

Ancóra: libertà e democrazia non solo presuppongono, ma sono il risultato del riconoscimento dell'autorità. Perciò la scienza del diritto costituzionale ha poco bisogno delle astuzie di cultori specializzati in codicilli, ma molto bisogno di studiosi esperti di storia, di filosofia, di teoria, capaci di un "ragionamento costituzionale" ricco di pensiero concreto e sensibile alla criticità dell'esistente, vale a dire, alla sua storicità. E, in una simile prospettiva, un punto certamente caratterizza il modo di pensare dei curatori de "Lo Stato": l'indifferenza alle costruzioni presuntamente storiche e valide per sempre, comprese, ovviamente, le costituzioni, laicamente intese, invece, come prodotto, sempre mutevole, dello spirito umano. Ma proprio tale dimensione intellettuale impone che le pagine di questa pubblicazione siano aperte a tutti coloro che, in uno sforzo di riflessione che sappia andare oltre i *cliché* di un ceto – quello dei giuristi – troppo spesso sintonizzato sul *mainstream*, intendano dare un contributo a un'analisi che si vuole compiutamente scientifica.