



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE



ASSOCIAZIONE PER GLI
STUDI E LE RICERCHE
PARLAMENTARI

Seminario di studi e ricerche parlamentari

«Silvano Tosi»

Ricerca 2017

«Legislazione elettorale:
5 modelli a confronto»

a cura di

Paolo Caretti, Massimo Morisi e Giovanni Tarli Barbieri

giugno 2017

Sommario

Introduzione alla Ricerca	I - VIII
I. La Spagna	1 - 54
II. La Francia	55- 118
III. La Germania	119-186
IV. Il Regno Unito	187-230
V. L'Italia	231-287

Introduzione alla Ricerca

1. La ricerca condotta dai partecipanti al Seminario 2017 ha avuto ad oggetto il sistema elettorale per l'elezione del Parlamento. Come per gli anni precedenti, la scelta del tema, concordata con i nostri referenti di Camera e Senato, è stata dettata dall'esigenza di approfondire un aspetto della nostra vita istituzionale divenuto di grande attualità.

Le vicende che ci sono alle spalle sono note: la parziale dichiarazione di incostituzionalità della legge 270/2005 (c.d. *porcellum*), il rigetto per via referendaria nel dicembre 2016 della riforma costituzionale approvata in via definitiva dal Parlamento nell'aprile 2016, la parziale dichiarazione di incostituzionalità della legge 52/2015 (c.d. *italicum*), legge peraltro destinata ad operare solo per la Camera dei deputati, in quanto strettamente legata all'ipotesi di riforma costituzionale che prevedeva un Senato ad elezione indiretta. Tutto ciò ha determinato una situazione di grande incertezza e confusione con due leggi per i due rami del Parlamento diverse in alcuni degli aspetti più qualificanti, ovvero, in particolare: *a)* il premio di maggioranza (presente alla Camera, anche se difficilmente conseguibile essendo condizionato al raggiungimento da parte della lista più votata del 40% dei voti validi; assente al Senato, essendo ormai previsto un sistema proporzionale su base regionale); *b)* l'apparentamento in coalizione, previsto, ma privo di una disciplina espressa, al Senato e senza essere collegato all'assegnazione di un premio di maggioranza; escluso alla Camera; *c)* l'individuazione delle soglie di sbarramento (3% su base nazionale alla Camera; in ciascuna Regione al Senato, 8% per le liste singole o che facciano parte di coalizioni con meno del 20% dei voti; 3% per le liste che facciano parte di coalizioni che

abbiano superato detta percentuale); *d*) la dimensione delle circoscrizioni (Regioni per il Senato; collegi plurinominali alla Camera); *e*) i capilista bloccati (previsti solo per la Camera); *f*) la disciplina del voto di preferenza (gli elettori possono esprimerne una al Senato, in circoscrizioni ampie; due, secondo lo schema della doppia preferenza di genere e in collegi plurinominali di ridotte dimensioni, alla Camera); *g*) la tutela della rappresentanza di genere (disposizioni attuative dell'art. 51, primo comma, Cost. sono previste solo alla Camera).

Le differenze appaiono tali che, se non corrette sollecitamente (non manca molto alla fine dell'attuale legislatura), portano con sé il rischio serio di una assoluta ingovernabilità del Paese.

La ricerca che oggi presentiamo non mira certo ad inserirsi nel dibattito iniziato in Parlamento proprio in questi giorni su una proposta di nuova legge elettorale per entrambi i rami del Parlamento, ma si propone più semplicemente di offrire qualche elemento di riflessione generale sul tema indicato.

2. Come di consueto, il taglio della ricerca è comparatistico. Oltre all'Italia, si sono scelti quali ordinamenti da studiare dallo specifico punto di vista prescelto la Francia, la Germania, la Spagna e l'Inghilterra. Una scelta non casuale sol che si pensi che in materia elettorale, il dibattito italiano ruota da oltre un ventennio intorno ai modelli elettorali di questi quattro Paesi e che, non a caso, anche le ipotesi oggi in discussione si rifanno espressamente, come vedremo, ad uno di essi (ossia quello tedesco).

L'idea centrale è stata quella di esaminare questi diversi modelli elettorali non soltanto sul piano della loro regolazione formale, ma anche se non soprattutto nella loro resa fattuale, alla luce del contesto istituzionale e politico nel quale hanno operato e operano. Non pare dubbio, infatti, che in sé i modelli elettorali dicono poco se non rapportati al quadro generale rappresentato dagli elementi caratterizzanti la forma di governo e il sistema politico partitico.

Seguendo questa impostazione si è chiesto agli estensori dei singoli rapporti di mettere in luce gli sviluppi più significativi che i vari modelli hanno conosciuto, i limiti che si sono nel tempo evidenziati, le prospettive che vanno maturando in presenza delle principali tendenze in atto.

3. La lettura dei rapporti mette in evidenza ovviamente le notevoli diversità che presentano i modelli presi in esame: si va dal maggioritario a turno unico in collegi uninominali,

inglese, al sistema misto, collegi uninominali e soglia di sbarramento tedesco, al sistema proporzionale circoscrizionale, con soglia di sbarramento della Spagna (*Congresso dei deputati*), al sistema maggioritario a doppio turno in collegi uninominali della Francia. Tutte differenze che si spiegano se poste in relazione ai dati di contesto più sopra richiamati. Eppure, al di là di questi dati, se si guarda con attenzione agli sviluppi più recenti delle vicende elettorali e politiche di questi Paesi, è possibile rilevare un elemento che sembra accomunare le diverse esperienze studiate. In estrema sintesi, tale elemento è rappresentato da una accentuata mobilità del sistema politico-partitico che, sia pure in varia misura, comincia a creare qualche difficoltà al funzionamento di sistemi elettorali da tempo consolidati e sperimentati. Si registra, infatti, un po' dappertutto la nascita di partiti "nuovi", nel senso che quasi sempre non appartengono alle grandi famiglie politiche che hanno fondato o ricostituito i sistemi politici nazionali del Secondo dopoguerra, ma sono semmai il frutto dello scontento, della sfiducia e sovente del risentimento che molte opinioni pubbliche nazionali riversano sui partiti tradizionali in una crescente e pervasiva delegittimazione sostanziale della stessa funzione rappresentativa, delle sue istituzioni e dei suoi attori. Di qui nuovi imprenditori politici e nuove formazioni politiche che si propongono più come "movimenti" che partiti, alternativi al "sistema" o all'establishment nel tentativo di alimentare e di intercettare gli orientamenti di breve periodo di elettorati sempre più incerti, volatili e volubili, quando non indifferenti. E comunque privi di ancoraggi ideologici e valutativi durevoli. Di qui un'offerta politica che, anziché *rappresentanza* si propone talvolta come sua stessa negazione, preferendo "trasmettere" i istanze pragmatiche di carattere trasversale e dunque difficilmente classificabili secondo le ordinarie categorie (sinistra, centro, destra): al di là del Movimento 5 stelle in Italia, si pensi a *Podemos* e *Ciudadanos* in Spagna, a *République en marche* di Emmanuel Macron, *La France Insoumise* di Jean-Luc Mélenchon e al *Front National* in Francia, ad *Alternative für Deutschland*, *Piraten* e *Die Linke* in Germania, all'Ukip e a formazioni regionalistiche in Inghilterra.

In uno scenario che denuncia una crescente frammentazione politica non può stupire che si comincino ad avvertirne i riflessi sul funzionamento dei sistemi elettorali, che anche se maggioritari, non sempre riescono a produrre maggioranze omogenee (il riferimento è, da ultimo, alle più recenti elezioni britanniche). I sistemi elettorali che già si trovano impreparati a far fronte a questi nuovi fenomeni, più ancora lo saranno nel prossimo futuro se non punteranno a qualche cambiamento, che non si limiti ad innalzare le soglie minime di accesso alle aule parlamentari. Si ripropone così in termini generali il problema centrale che ogni legislatore elettorale deve affrontare e risolvere, ossia quello di trovare un

equilibrio efficace tra l'esigenza di conferire alle assemblee elettive l'immagine e l'accreditamento pluralistico delle molteplici offerte di rappresentanza che si confrontano in un sistema politico, insomma: una rappresentatività almeno formale e simbolica (...altro è una rappresentatività "efficiente"); e, d'altra parte, la possibilità e la capacità di un parlamento di sostenere, consentire, legittimare l'azione di governo: ossia, di produrre maggioranze coese e durevoli su cui fondare e con cui alimentare una qualche effettiva "governabilità". Dunque, perseguendo soluzioni dotate della flessibilità necessaria per una democrazia funzionante ma anche capace di dar forma e riconoscimento al divenire dell'offerta e della domanda di rappresentanza.

Si spiega così il fiorire di proposte che puntano ad accentuare l'elemento proporzionalistico anche in sistemi che da sempre sono lontani dalla logica propria di tale principio. Per ora si tratta solo di proposte che animano il dibattito tra addetti ai lavori, ma che appaiono particolarmente significative: si pensi, solo per fare un esempio, alla proposta avanzata in Francia dal comitato presieduto da Jospin (*Pour un renouveau démocratique*, rapporto pubblicato nel 2012) che prevedeva la riserva del 10% dei seggi dell'Assemblea Nazionale ad un'unica circoscrizione nazionale nell'ambito della quale sarebbero stati assegnati secondo il principio proporzionale, con un unico turno elettorale, senza alcuna soglia di sbarramento. Ma lo stesso referendum elettorale britannico del 2011, pur fallito, si proponeva di sostituire il sistema *plurality* con quello del voto alternativo, allo scopo di limitare gli effetti torsivi del modello *first-past-the-post*. Da parte sua, la legge elettorale per il *Bundestag* tedesco è andata incontro ad alcune modifiche ed aggiustamenti in ossequio ad una giurisprudenza del Tribunale costituzionale che ha imposto meccanismi di riequilibrio nell'assegnazione dei seggi all'insegna del principio proporzionale.

4. Nel solco di questa tendenza generale si iscrive anche l'esperienza italiana: un Paese da sempre ad accentuato multipartitismo (oggi non certo venuto meno) che, dopo decenni di scelta proporzionalistica, è approdato prima ad un sistema misto a tendenza maggioritaria (il c.d. *Mattarellum*), ad un proporzionale con alto premio di maggioranza (il citato *Porcellum*), ad un maggioritario forte (l'*Italicum*), nella speranza, risultata vana, di poter riconfigurare solo con la legge elettorale il sistema politico, correggendone, se non addirittura eliminandone la caratteristica storica.

Oggi, la proposta di riforma in campo, la cui sorte sembra peraltro assai incerta dopo il rinvio del testo in Commissione deciso nella seduta della Camera dei deputati dell'8 giugno scorso, sembra consapevole del mancato raggiungimento del loro obiettivo da parte delle leggi elettorali che abbiamo alle spalle e punta a ridefinire l'equilibrio tra

rappresentatività e governabilità, a partire dalla considerazione realistica di quello che è l'assetto plurale del nostro sistema partitico.

In concreto, il testo prefigura un sistema di elezione per i due rami del Parlamento che si richiama, ma solo per alcuni aspetti, a quello vigente per l'elezione del *Bundestag* tedesco.

Per quanto riguarda la Camera, si prevede un sistema elettorale proporzionale (con il metodo del quoziente naturale e dei più alti resti). I seggi sono attribuiti a livello nazionale tra le liste che abbiano ottenuto il 5% a livello nazionale (una deroga è prevista in favore delle liste rappresentative di minoranze linguistiche, presentate esclusivamente in una delle circoscrizioni comprese in Regioni ad autonomia speciale il cui statuto preveda una particolare tutela di tali minoranze, che abbiano conseguito almeno il 20% dei voti validi espressi nella stessa circoscrizione). I seggi sono quindi traslati in 28 circoscrizioni (coincidenti con le Regioni, fatta eccezione per quelle più popolose) nelle quali sono compresi 225 collegi uninominali individuati in un'apposita tabella allegata al disegno di legge sulla base dei collegi previsti per il Senato da un decreto attuativo della legge Mattarella (d.lgs. 535/1993), fino all'entrata in vigore della loro rideterminazione che è demandata ad un apposito decreto legislativo.

Ciascuna formazione politica presenta le candidature unitariamente nei collegi uninominali e in una lista circoscrizionale corta (non è possibile presentare più di un terzo dei seggi assegnati alle liste circoscrizionali stesse; in nessun caso, unalista può avere un numero di candidati inferiore a due e superiore a sei), nel rispetto di regole poste a tutela dell'equilibrio di genere (per cui: 1. a pena di inammissibilità, nella successione interna delle liste circoscrizionali i candidati sono collocati in un ordine alternato di genere; 2. nel complesso delle candidature presentate da ogni lista nei collegi uninominali a livello nazionale, nessuno dei sessi può essere rappresentato in misura superiore al 60%; 3. nel complesso delle liste circoscrizionali presentate da ciascuna lista a livello nazionale nessuno dei sessi può essere rappresentato in misura superiore al 60% quanto alla posizione di capolista).

Per quanto riguarda il Senato, vi sono alcune varianti: in particolare: 1) i seggi sono attribuiti a livello regionale; 2) i collegi uninominali sono complessivamente 112, fino all'entrata in vigore del decreto legislativo già richiamato, delineati sulla base dell'unione di due o più collegi previsti dal d.lgs. 536/1993; 3) la lista circoscrizionale, con riferimento alla Lombardia, può comprendere fino a sette candidati.

Sia per la Camera che per il Senato non è possibile candidarsi in più di un collegio uninominale o in un più liste circoscrizionali: è quindi ammessa la contemporanea candidatura in un solo collegio uninominale e in una sola lista circoscrizionale.

L'elettore può esprimere un solo voto, che si estende pertanto sia al candidato nel collegio uninominale sia alla lista circoscrizionale, bloccata, ad esso collegata (non essendo possibili collegamenti plurimi, ovvero tra un candidato uninominale e più liste circoscrizionali).

Il numero di seggi spettante a ciascuna lista è assegnato in primo luogo ai vincitori nei collegi uninominali e quindi ai candidati della lista circoscrizionale (a tale scopo, per arginare ma senza eliminare il rischio che una lista ottenga meno seggi totali rispetto al numero di collegi uninominali eventualmente vinti, il numero dei collegi stessi risulta più basso che in Germania, ovvero circa il 37% del totale) e, eventualmente, ai migliori perdenti nei collegi uninominali.

Rimangono confermate la disciplina della ripartizione dei seggi prevista per la Circoscrizione estero, per la Regione Valle d'Aosta e per il Trentino Alto Adige.

La proposta in questione fa propria la scelta per sistemi elettorali per i due rami del Parlamento che appaiono sostanzialmente omogenei e quindi tali da soddisfare le indicazioni contenute nell'ultima parte della sent. 35/2017 («La Costituzione, se non impone al legislatore di introdurre, per i due rami del Parlamento, sistemi elettorali identici, tuttavia esige che, al fine di non compromettere il corretto funzionamento della forma di governo parlamentare, i sistemi adottati, pur se differenti, non ostacolino, all'esito delle elezioni, la formazione di maggioranze parlamentari omogenee»).

Tuttavia, la nuova legge rinuncia ad ogni congegno, quale premi di maggioranza o elezione di una quota significativa di parlamentari con metodo maggioritario, che ha connotato la legislazione elettorale fino dal 1993, anche in ossequio a tesi, quali quella che vorrebbe privilegiare sistemi elettorali tali da produrre sicuri vincitori “la sera delle elezioni”, che nelle loro connotazioni più estreme sono state censurate dalla più recente giurisprudenza costituzionale (sentt. 1/2014; 35/2017).

Un secondo elemento critico è dato dall'esercizio del diritto di voto; diversamente da quanto avviene in Germania, non è previsto il c.d. voto disgiunto, per cui l'elettore non può differenziare la scelta per il collegio uninominale e quella per la lista circoscrizionale. In Germania la possibilità di voto disgiunto (nella prassi ampiamente praticata) costituisce il

cuore di quel modello di “proporzionale personalizzata” che è fatto proprio dalla legge elettorale per il *Bundestag*. Ma al di là di questo aspetto, il voto unico, in quanto maggiormente “costrittivo” per l’elettore rispetto al voto disgiunto, è apparso ad una parte dei commentatori anche di dubbia costituzionalità, alla stregua dei principi di libertà e di personalità del voto, anche se è difficile, alla stregua delle indicazioni desumibili dalla giurisprudenza costituzionale, trarre indicazioni certe. Tuttavia, soprattutto in assenza di una legge attuativa dell’art. 49 Cost., in questa proposta le indicazioni dei partiti saranno decisive ai fini dell’individuazione degli eletti.

Un terzo elemento critico è dato non solo da alcuni aspetti specifici relativi alla ripartizione dei seggi (si pensi al caso della possibile, mancata elezione di vincitori nei collegi uninominali qualora in una circoscrizione la lista ad essi collegata ottenga meno seggi rispetto al totale del numero dei vincitori nei collegi stessi) ma soprattutto dal fatto che nel modello in questione un eventuale vincitore in un collegio uninominale, ipoteticamente anche suffragato in modo ampio, non sarebbe eletto se collegato ad una lista circoscrizionale che non superi la soglia di sbarramento a livello nazionale.

Un ultimo elemento problematico attiene alla delimitazione dei collegi uninominali, che, come detto, sono provvisoriamente individuati facendo riferimento ai decreti legislativi attuativi delle leggi del 1993. Sul punto, anche se è vero che il sistema elettorale non è riconducibile a quelli maggioritari strutturati in collegi uninominali, è altresì vero che dai collegi uninominali è tratto un cospicuo numero di seggi. Da questo punto di vista, una delimitazione operata sulla base di collegi individuati sulla base del censimento generale della popolazione del 1991 è apparsa ad una parte della dottrina costituzionalistica confliggente con gli artt. 56 e 57 Cost. e, a monte, forse, con lo stesso principio dell’eguaglianza del voto.

I
La Spagna

di

Alberto Arcuri

Eleonora Bardazzi

Sofia Felicioni

Davide Miglietta

Fabiana Musilli

SOMMARIO¹: 1.1 Il sistema elettorale nella Costituzione – 1.2 Il sistema elettorale *nella Ley Organica del Régimen Electoral General* – 2.1 Un sistema proporzionale: premesse metodologiche – 2.2 Il sistema elettorale del *Congreso de los Diputados* – 2.2.1 Il meccanismo di distribuzione dei seggi alle circoscrizioni – 2.2.2 Il meccanismo di assegnazione dei seggi alle liste – 2.3 Gli elementi di disproportionalità e la persistente natura proporzionale del sistema elettorale spagnolo. – 2.4 Cenni sul sistema elettorale del *Senado*. – 2.4.1 La componente elettiva diretta. – 2.4.2 I senatori designati dalle Comunità Autonome. – 2.5 Elettorato attivo, elettorato passivo e il ruolo dei partiti – 3.1 Trasformazione del sistema partitico dal 1978 al 2015 – 3.2. Frammentazione partitica dal 1977 al 1979 – 3.3 Fase del partito predominante dal 1982 al 1996 – 3.4 Bipolarismo- bipartitismo dal 1996 al 2015 – 3.5 Conseguenze positive e negative del sistema elettorale – 3.6 Nuove prospettive di riforma elettorale e delle alleanze partitiche dopo la fine del bipartitismo – 4.1. La forma di governo spagnola a “parlamentarismo razionalizzato” 4.1.2. I meccanismi della “razionalizzazione” – 4.2. L’incidenza di un sistema elettorale “proporzionale con effetti maggioritari” sul funzionamento della forma di governo (dal 1977 al 2015) – 4.2.2. Le elezioni del 2015: la fine del bipartitismo e la mancata formazione del Governo – 5.1 Il giudizio di fronte al *Tribunal Constitucional* spagnolo in materia elettorale – 5.2 La giurisprudenza costituzionale in materia di rappresentanza di genere – 5.3 La sentenza sull’esclusione della coalizione Bildu e la sua rilevanza nel “conflitto” con il *Tribunal Supremo* – 5.4 Accesso alle cariche elettive e diritto alla riservatezza degli elettori e dei candidati – 5.5 La “messa alla prova” della “*Trascendencia constitucional*” introdotta dalla *Ley Organica* n.6/2007 nell’*amparo electoral*.

1. LE FONTI DELLA LEGISLAZIONE ELETTORALE SPAGNOLA

di *Sofia Felicioni*

1.1 Il sistema elettorale nella Costituzione

Una rilevante peculiarità dell’assetto normativo afferente alla regolamentazione del sistema elettorale spagnolo risiede nel grado di incidenza – tutt’altro che marginale – che, rispetto alla relativa configurazione, esercita la fonte costituzionale. A differenza di quanto più comunemente accade, infatti, in Spagna è la Costituzione stessa a occuparsi, prima di qualunque altra fonte, della disciplina della materia elettorale, fissando nel suo testo alcuni presupposti diretti a condizionare inevitabilmente le scelte di dettaglio del legislatore², limitando, con ciò, il suo margine di discrezionalità e vincolandolo al rispetto di alcune inderogabili esigenze. Infatti, la scelta per cui, all’esito di un *iter* costituente piuttosto travagliato, le forze politiche impegnate nella stesura del nuovo testo costituzionale optarono fu quella di procedere alla costituzionalizzazione dei sistemi di elezione delle *Cortes generales*, consacrandone all’interno della norma suprema dell’ordinamento alcuni aspetti di fondo che il legislatore ordinario non avrebbe potuto, di conseguenza, modificare.

¹ Il presente lavoro è frutto del lavoro congiunto di Sofia Felicioni, che si è occupata della parte I, relativa alle fonti; di Alberto Arcuri, che nella II parte ha descritto il sistema elettorale; di Davide Miglietta, che nella parte III ha trattato l’evoluzione del sistema politico-partitico in rapporto sistema elettorale. La IV parte, relativa alla forma di Governo, è opera di Fabiana Musilli. Infine Eleonora Bardazzi nella parte V ha approfondito la giurisprudenza del *Tribunal Constitucional* in materia elettorale.

² Al quale gli articoli 68 e 69 della Costituzione attribuiscono in maniera esplicita il compito di disciplinare puntualmente la materia.

Per quanto specificamente attiene alla composizione del Congresso dei Deputati (*Congreso de los Diputados*), sono quattro gli elementi cardine che l'art. 68 Cost.³ individua al fine di condizionare l'espletamento dell'attività di legislazione elettorale.

Al suo comma primo l'articolo in questione prescrive, anzitutto, che la camera di rappresentanza popolare del sistema bicamerale spagnolo si componga di un numero di membri compreso tra un minimo di trecento e un massimo di quattrocento deputati, con ciò precludendo al legislatore la possibilità di allestire una camera bassa articolata in un numero di seggi eccedente rispetto ai valori riportati nella forbice.

Il comma secondo della medesima disposizione sottopone l'attività del legislatore ordinario a due ulteriori limitazioni, stabilendo, anzitutto, una connessione – *rectius*, una identificazione – tra le circoscrizioni elettorali e la Province, per giungere, in seconda battuta, a disporre che a ciascuna di quelle⁴ venga assegnata una rappresentanza minima paritaria, e rimettendo la ripartizione dei seggi restanti a delle operazioni successive che provvedano a distribuirli in maniera proporzionale rispetto alla popolazione di ognuna.

Al terzo comma dell'art. 68 Cost. si rinviene, infine, l'ultimo elemento attraverso il quale i costituenti hanno voluto condizionare le modalità di designazione dei deputati, prevedendo che la loro elezione abbia luogo, nell'ambito di ogni circoscrizione, secondo criteri di rappresentanza proporzionale⁵.

Con riferimento all'elezione del Senato (*Senado*)⁶ – o meglio, della quota di senatori eletti a suffragio universale⁷ – l'art. 69 Cost.⁸ non procede, quantomeno sul piano formale,

³Art. 68 Cost.: «1. Il Congresso si compone di un minimo di 300 a un massimo di 400 Deputati eletti a suffragio universale, libero, uguale, diretto e segreto secondo le condizioni stabilite dalla legge.

2. La circoscrizione elettorale è la provincia. Le popolazioni di Ceuta e Melilla saranno rappresentate ciascuna da un Deputato. La legge distribuirà il numero totale di Deputati assegnando una rappresentanza minima iniziale a ciascuna circoscrizione e distribuendo i rimanenti in proporzione alla popolazione.

3. L'elezione si verificherà in ogni circoscrizione attenendosi a criteri di rappresentanza proporzionale.

4. Il Congresso è eletto per quattro anni. Il mandato dei Deputati termina quattro anni dopo la loro elezione o il giorno dello scioglimento della Camera.

5. Sono elettori e eleggibili tutti gli spagnoli che abbiano la piena disposizione dei loro diritti politici. La legge riconoscerà e lo Stato faciliterà l'esercizio del diritto di voto per gli spagnoli che si trovino fuori del territorio di Spagna.

6. Le elezioni avranno luogo fra i trenta giorni e i sessanta giorni dal termine del mandato. Il Congresso eletto dovrà essere convocato entro i venticinque giorni successivi allo svolgimento delle elezioni».

⁴ Con l'eccezione dei distretti di Ceuta e Melilla, rispetto alle cui popolazioni il medesimo comma dispone che vengano rappresentate ciascuna da un solo deputato.

⁵ Il principio proporzionale è costituzionalizzato anche con riferimento all'elezione degli organi rappresentativi delle Comunità autonome. Il primo periodo dell'art. 152, c. 1°, Cost. stabilisce, infatti, che «Negli Statuti approvati attraverso il procedimento cui si riferisce l'articolo precedente, l'organizzazione istituzionale autonoma si baserà su una Assemblea Legislativa, eletta a suffragio universale, in conformità a un sistema di rappresentanza proporzionale che garantisca, inoltre, la rappresentanza delle varie zone del territorio; [...]».

⁶ Che, come è noto, nel bicameralismo spagnolo è configurato quale camera di rappresentanza delle autonomie territoriali.

⁷ La Costituzione spagnola allestisce, infatti, un sistema di designazione misto per i senatori: mentre alcuni vengono eletti direttamente dal corpo elettorale delle varie Comunità autonome, altri vengono designati dagli organi collegiali supremi delle Comunità autonome medesime.

⁸ Art. 69 Cost.: «1. Il Senato è la Camera di rappresentanza territoriale.

2. In ogni provincia si eleggeranno quattro Senatori a suffragio universale, libero, uguale, diretto e segreto per i votanti di ciascuna di esse, con le modalità indicate da una legge organica.

3. Nelle province insulari ogni isola o loro raggruppamento con Capitolo o Consiglio Insulare, costituirà una circoscrizione agli effetti dell'elezione dei Senatori, spettandone tre a ciascuna delle isole maggiori —Gran Canaria,

alla costituzionalizzazione di alcuna formula elettorale, il che in ogni caso non equivale ad affermare che una precisa indicazione in tal senso non possa essere dedotta dalla formulazione complessiva della disposizione richiamata, la quale – fissando nel numero di quattro i senatori da eleggere in ciascuna provincia – sembra non lasciare alcuno spazio a soluzioni alternative rispetto al sistema maggioritario.

In relazione alla disciplina che la Costituzione predispone in ordine all'elezione del Congresso dei Deputati, il richiamo esplicito e, dunque, formale al principio proporzionale va necessariamente contemperato con le previsioni che danno corpo agli altri tre “punti-chiave” della disciplina medesima, i quali incidono in modo assolutamente rilevante sulla sua implementazione effettiva. C'è da tenere presente, infatti, che «la rappresentanza proporzionale in se stessa non è sufficiente se non è accompagnata da altre variabili che garantiscano il suo corretto funzionamento, quali sono, essenzialmente, una determinata dimensione delle circoscrizioni e un numero relativamente elevato di seggi da assegnare in ciascuna di esse. [Infatti,] [...] la rappresentanza proporzionale è direttamente proporzionale al numero dei seggi da assegnare e inversamente proporzionale al numero delle circoscrizioni, in virtù del fatto che gli effetti richiesti da questo sistema sono maggiori quanto maggiore è il numero dei deputati da eleggere e decrescono nella misura in cui è maggiore il numero delle circoscrizioni [...]»⁹.

A tale proposito va anzitutto precisato che, secondo l'opinione maggioritaria, con l'espressione testuale “*criterios de representación proporcional*” i costituenti spagnoli non avrebbero inteso richiamare il principio proporzionale nella sua qualità di estensione del principio democratico, ma avrebbero, invece, voluto meramente esprimere e, dunque, sancire a livello costituzionale la predilezione per un meccanismo specifico di traduzione dei voti in seggi. In effetti – e nonostante il pluralismo politico venga prospettato dalla Costituzione stessa nei termini di un *valor superior* dell'ordinamento giuridico¹⁰ – l'interpretazione che, del riferimento in questione, è stata diffusamente accolta non vi ha letto la volontà dei costituenti di assicurare l'instaurazione di un parlamentarismo compromissorio, quale esito della realizzazione di una rappresentanza democratica che fosse di necessità massimamente inclusiva¹¹. In effetti, laddove il richiamo alla *representación proporcional* venisse interpretato secondo tale accezione, non potrebbe non riscontrarsi l'esistenza di un evidente discostamento fra il modello prefigurato dalla prescrizione costituzionale e la realtà dei fatti: una realtà, questa, che – come si osserverà

Maiorca e Tenerife— e uno per ognuna delle seguenti isole o raggruppamenti: Ibiza, Formentera, Menorca, Fuerteventura, Gomera, Hierro, Lanzarote e La Palma.

4. Le popolazioni di Ceuta e Melilla eleggeranno ciascuna due Senatori.

5. Le Comunità Autonome designeranno inoltre un Senatore e uno in più per ogni milione di abitanti del rispettivo territorio. La designazione spetterà All'Assemblea legislativa o, in sua mancanza, all'Organo Collegiale Superiore della Comunità Autonoma conformemente a quello che stabiliranno gli Statuti, che assicureranno in ogni caso l'adeguata rappresentanza proporzionale.

6. Il Senato è eletto per quattro anni. Il mandato dei Senatori termina quattro anni dopo la loro elezione o il giorno dello scioglimento della Camera».

⁹ N. PEREZ-SERRANO JAUREGUI, *Artículo 68*, in *Revista de Derecho Publico, Comentario a las leyes políticas – Constitución española de 1978*, tomo VI, Madrid, 1989, pp. 123-124.

¹⁰ Art. 1, c. 1°, Cost: «La Spagna si costituisce come Stato sociale e democratico di Diritto che propugna come valori superiori del suo ordinamento giuridico la libertà, la giustizia, l'eguaglianza e il pluralismo politico».

¹¹ J.M. VALLÉS, *Sistema electoral y democracia representativa: nota sobre la Ley Orgánica del Régimen Electoral General de 1985 y su función política*, in *Rev. Est. Pol.*, 1986, n. 53, p. 24 ss.

più attentamente nelle pagine che seguono – si caratterizza per la presenza di procedimenti elettorali che, di fatto, favoriscono una rappresentazione semplificata della pluralità delle istanze che trovano espressione in seno alla comunità.

Ad avvalorare la tesi secondo la quale il richiamo costituzionale alla proporzionalità non si imporrebbe – informandoli – agli effetti prodotti dal sistema elettorale provvedono proprio i tre punti-chiave succitati, il cui inserimento in Costituzione ha fatto in modo che, con riferimento al medesimo, potesse [e possa tuttora] parlarsi di un sistema proporzionale *fortemente corretto*¹².

In primo luogo, attraverso l’allestimento di una camera che è composta da un numero di parlamentari piuttosto ridotto, il costituente ha voluto senz’altro correggere la proporzionalità del sistema, limitando in maniera intuitiva l’accesso alla rappresentanza. Correlativamente, l’individuazione di un alto numero di circoscrizioni¹³ contribuisce, a sua volta, a ridimensionare in via ulteriore la probabilità che il sistema produca degli effetti di rappresentanza proporzionale, essendo un “legge sicura” dei meccanismi elettorali quella per cui «tanto più alto è il numero delle circoscrizioni [...], tanto più ridotto è il potenziale di proporzionalità»¹⁴. Rispetto all’ultima variabile considerata e disciplinata dal legislatore costituente spagnolo, infine, è piuttosto agevole riscontrare quanto la garanzia di una rappresentanza minima iniziale a ciascuna delle circoscrizioni elettorali possa produrre degli evidenti effetti di disparità tra le medesime, favorendo la sovra- rappresentazione di quelle più piccole e la corrispondente sotto- rappresentazione di quelle più grandi.

Come è stato detto, «aver deciso di inserire i criteri fondamentali di un sistema elettorale nella costituzione ed aver adottato quei criteri invece che altri è stata una fondamentale scelta politica, come tale oggetto di uno scontro e parto di una contrattazione che hanno conosciuto fasi molto difficili»¹⁵. Ciononostante, e in particolare a dispetto delle profonde diversità di veduta propugnate dai vari schieramenti politici partecipi al processo costituente¹⁶, lungi dall’esser risultata foriera di un qualche apporto creativo o innovatore la

¹² M. CACIAGLI, *Spagna: proporzionale con effetti (finora) maggioritari*, in O. MASSARI – G. PASQUINO (a cura di), *Rappresentare e governare*, Il Mulino, Bologna, 1994, p. 130. «Le interpretazioni espresse intorno a questo precetto, in una prospettiva giuridica, sono state molteplici e diverse, come del resto non poteva non essere. Ciononostante, la spiegazione più accreditata, e a sua volta rispettosa della interpretazione letterale del testo costituzionale, probabilmente è quella proposta da Montero e Vallés in un recente scritto sulla riforma elettorale. Secondo tali autori, a fronte di altri tentativi dottrinali per salvare la proporzionalità globale del sistema elettorale risultante dalla congiunzione degli elementi citati, l’art. 68 suindicato non costituzionalizza tanto un principio di rappresentanza proporzionale quanto una determinata formula elettorale. Di conseguenza, secondo questa interpretazione, il testo costituzionale è soddisfatto con la istituzione di una qualsiasi fra le formule elettorali presenti nel panorama dottrinale, senza preoccuparsi se i risultati pratici della applicazione di questa siano più vicini ai sistemi elettorali propri del principio maggioritario». Così in L. AGUIAR DE LUQUE, *Forma di governo e sistema elettorale in Spagna*, in M. LUCIANI – M. VOLPI (a cura di), *Riforme elettorali*, Laterza, Roma-Bari, 1995, p. 369. Sul punto si veda anche J.L. MONTERO – J.M. VALLÉS, *El debate sobre la reforma electoral*, in *Revista Claves de la Razón Práctica*, 1992, n. 22.

¹³ Cinquantadue, vale a dire le cinquanta Province spagnole oltre ai due territori africani di Ceuta e Melilla.

¹⁴ M. CACIAGLI, *Il sistema elettorale delle Cortes negli articoli 68 e 69*, in E. GARCIA DE ENTERRIA – A. PREDIERI (a cura di), *La costituzione spagnola del 1978*, Giuffrè, Milano, 1982, pp. 509-510.

¹⁵ *Ivi*, p. 502.

¹⁶ Ostili all’opera di costituzionalizzazione del sistema elettorale per il Congresso dei Deputati – perché proporzionale – erano gli esponenti di AP (*Alianza Popular*), i quali nutrivano una decisa predilezione per il maggioritario, molto più confacente alla loro strategia politica; pure una buona sezione dell’UCD (*Unión de Centro Democrático*), d’altra parte, si era inizialmente dichiarata contraria all’idea di costituzionalizzare il sistema elettorale del Congresso, avendo, di seguito, mutato la propria posizione al fine di preservare la politica consensuale avviata

decisione adottata all'esito di quel processo finì per convalidare – attribuendogli peraltro dignità costituzionale – lo stato dei fatti allora esistente, recependo la disciplina elettorale¹⁷ predisposta, nel rispetto della legalità franchista, dal governo di Adolfo Suárez¹⁸ al fine di regolare le modalità di composizione delle medesime Cortes costituenti¹⁹, istituzioni centrali della sua opera di “rottura patteggiata”²⁰.

Le ragioni per le quali una scelta di questo genere venne assunta non possono essere comprese se non tenendo conto del contesto nel quale la Costituzione del 1978 venne redatta e approvata.

La transizione dall'autoritarismo alla democrazia che la Spagna conobbe a partire dalla morte del Generale Franco, infatti, «non si produsse» – come è stato osservato – «attraverso un processo di “auto trasformazione” del regime, né attraverso una rottura frontale radicale. Si trattò del prodotto di una serie di negoziati e patti tra vari attori politici finalizzati, attraverso un processo riformista, a raggiungere l'obiettivo del cambio di regime»²¹.

Con la volontà di mediare tra le antitetiche posizioni espresse, da un lato, dalle forze conservatrici franchiste – le quali continuarono a mantenere il proprio potere anche a seguito della scomparsa di Franco – e, dall'altro lato, dal blocco di forze di opposizione democratica, Suárez mise in pratica la sua strategia politica – il cui obiettivo di fondo era quello di riuscire a traghettare l'ordinamento spagnolo verso la democrazia – evitando di fare proclami aperti in merito alle proprie intenzioni, così da fare in modo che l'instaurazione di un regime democratico e pluralista avvenisse attraverso un'evoluzione istituzionale e politica pacifica. Animato dall'intenzione di conciliare la soddisfazione delle nuove istanze di rappresentatività – soddisfazione implicata dalla necessità di riconoscere e dare garanzia al principio del pluralismo politico – con delle (in ogni caso) imprescindibili esigenze di governabilità, in relazione alle modalità di elezione del Congresso dei Deputati il Governo Suárez optò per l'allestimento di un sistema elettorale proporzionale, aggiustandolo, però, attraverso l'introduzione di alcuni correttivi che gli avrebbero permesso di produrre, nella sostanza, gli effetti tipici di un sistema maggioritario.

I contrasti che animarono i dibattiti sul punto nel corso dell'iter costituyente non riuscirono a essere superati se non attraverso l'accettazione, da parte delle diverse forze politiche coinvolte, dell'accordo generale concluso tra UCD²² e PSOE²³, il quale accordo si proponeva sostanzialmente di recepire e di trasfondere nel testo costituzionale i principi sui

con i partiti di sinistra e con quelli nazionalisti. PSOE (*Partido Socialista Obrero Español*), PCE (*Partido Comunista de España*), PNV (*Partido Nacionalista Vasco*), PDC (*Pacto Democrático por Cataluña*) e i diversi indipendenti di sinistra, infatti, si erano mostrati, sin dal principio, favorevoli alla consacrazione costituzionale del sistema proporzionale.

¹⁷ Disciplina contenuta nella *Ley para la reforma política* n. 1 del 4 gennaio 1977 e nel *Real Decreto Ley* n. 20 del 18 marzo 1977.

¹⁸ Re Juan Carlos nominò Adolfo Suárez capo del Governo il 3 luglio 1976, dopo aver imposto ad Arias Navarro l'obbligo di dimettersi.

¹⁹ Le cui elezioni – le prime libere dopo quarant'anni di dittatura – si svolsero il 15 giugno 1977.

²⁰ Sul punto si veda F. PRIETO, *La Spagna verso la democrazia*, in *Aggiornamenti Sociali*, 1977, p. 23 ss.

²¹ C.R. AGUILERA DE PRAT, *La transición política en España*, in M. ALCÁNTARA – A. MARTINEZ (a cura di), *Política y Gobierno en España*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2001, p. 40.

²² Il partito di governo.

²³ Il principale partito di opposizione.

quali aveva tratto il proprio fondamento la disciplina elettorale del 1977²⁴. Con la volontà di proseguire, e auspicatamente di completare, il processo di transizione democratica in un'ottica di compromesso, equilibrio e prudenza, i legislatori costituenti optarono finalmente per la costituzionalizzazione di un sistema elettorale che aveva già dato buona prova di sé; un sistema, come si è visto, formalmente proporzionale ma produttivo di effetti maggioritari, il quale avrebbe contribuito, per il tramite della relativa consacrazione costituzionale, ad allontanare la minaccia del ritorno all'autoritarismo e tuttavia pure ad assicurare la governabilità a un sistema in crisi²⁵.

1.2 Il sistema elettorale nella Ley Organica del Régimen Electoral General

Con lo sfondo del quadro costituzionale che si è sommariamente illustrato, il legislatore spagnolo, nell'espletamento del compito assegnatogli dalla Costituzione medesima, ha provveduto ad assemblare la disciplina elettorale di dettaglio soltanto sette anni dopo l'entrata in vigore della legge fondamentale, attraverso l'approvazione della *Ley Orgánica 5/1985 de 19 de Junio, del Régimen Electoral General*²⁶. Dal momento che si occupa di dare attuazione a un diritto fondamentale quale è quello di voto²⁷, la legislazione elettorale

²⁴ Infatti, «Come quasi tutti i sistemi elettorali, anche quello della Spagna postfranchista è nato da un compromesso fra i maggiori attori politici nella fase di transizione da un regime politico all'altro. Il compromesso fu però governato e imposto dalla "coalizione dominante" che era uscita dal ventre del regime. I rapporti di forza e il contesto della transizione, avvenuta secondo una *reforma pactada* e non secondo la *ruptura* che le forze antifranchiste avevano reclamato ma che non erano riuscite ad ottenere, consentirono al partito di governo, la Unión de Centro Democrático (UCD), composto in gran parte da ex esponenti del franchismo, di far accettare ai partiti dell'opposizione, in sede di elaborazione della Costituzione, lo stesso sistema con il quale erano state elette le prime Cortes democratiche nel giugno 1977». Così in M. CACIAGLI, *Spagna: proporzionale con effetti (finora) maggioritari*, cit., p. 131.

²⁵ Come è stato criticamente osservato a tale proposito, «Di fronte al duplice impegno, di creatività giuridica e di volontà politica, di fronte alla difficoltà di giungere all'accordo su una piattaforma innovatrice, ha finito per prevalere il ripiegamento sulla via più comoda? Aveva ragione Alzaga quando in aula diceva che l'"inerzia" aveva avuto il sopravvento? Può darsi, perché la psicologia ha la sua parte nel gioco politico e quindi anche nei processi costituenti, ed il senso di estenuazione sicuramente provocato dai numerosi ostacoli e dalle asperità del dialogo, unito all'impellenza di dover concludere sotto la pressione di un'opinione pubblica impaziente (o, peggio, che diventava sempre più indifferente per scetticismo), può aver indotto alla soluzione più facile, a prendere ciò che c'era già pronto. Ma è pur vero che la costituzione ha recuperato un sistema elettorale voluto dalla Legge per la Riforma Politica, cioè dal prodotto delle ultime cortes franchiste e di un governo non democraticamente legittimato, ben accolta da tutti gli eredi del franchismo. Una normativa concepita, ed accettata, come provvisoria, come propria di uno stato di necessità – il prudente distacco senza traumi dal passato – è divenuta definitiva, consacrata per il futuro come norma costituzionale». Così in M. CACIAGLI, *Il sistema elettorale delle Cortes negli articoli 68 e 69*, cit., pp. 541-542.

²⁶ D'ora in poi LOREG. L'adozione della nuova legge elettorale avvenne soltanto nel 1985 perché solo allora fu possibile rinvenire, in seno al Congresso, la presenza di una chiara maggioranza (socialista), la quale, invece, mancò nel corso della prima legislatura post-costituente.

²⁷ È l'art. 23 della Costituzione spagnola a riconoscere e garantire il diritto di voto, inteso quale diritto fondamentale di cui i cittadini godono in ordine all'espressione della propria volontà politica: «1. I cittadini hanno il diritto di partecipare alla gestione pubblica direttamente o per mezzo di rappresentanti liberamente eletti in elezioni periodiche a suffragio universale.

2. Similmente, essi hanno il diritto di accedere in condizioni di eguaglianza a funzioni e incarichi pubblici con i requisiti indicati dalle leggi».

è, infatti, sottoposta a una riserva di legge organica, richiedendosi, con ciò, la maggioranza assoluta dei membri del Congresso ai fini della sua «approvazione, modifica o deroga»²⁸. A essere più precisi, la riconduzione della materia elettorale alla sfera d'azione della legge organica viene operata dall'art. 81 Cost.²⁹ *expressis verbis*, premurandosi tale disposizione – al suo comma primo – di configurare la disciplina del regime elettorale generale³⁰ come una specifica sfera di competenza della fonte normativa in questione.

La subordinazione della produzione normativa in materia elettorale ad un aggravamento dell'*iter legis* trova la propria giustificazione nella necessità di assegnare, nel contesto del sistema delle fonti, una posizione particolarmente forte alle norme che disciplinano le elezioni; una necessità, questa, che a sua volta discende dalla consapevolezza, evidentemente nutrita dai costituenti spagnoli, dell'alto tasso di influenza che i sistemi elettorali sono in grado di esercitare sulle forme di governo nell'ambito delle quali operano, risultando, con ciò, strettamente connessi «con le regole costituzionali che tal[i] form[e] di governo caratterizzano e qualificano»³¹.

Rispetto alla disciplina previgente³², la nuova legge si è occupata di modificare le varie questioni procedurali implicate nelle vicende elettorali – quali la convocazione delle consultazioni e la loro organizzazione pratica, la durata della campagna elettorale, la regolamentazione del contenzioso, etc. –, nell'ottica di rafforzarne i caratteri di garanzia. Al di là di questi aspetti, però, la normativa predisposta dalla legge organica in relazione al sistema elettorale *stricto sensu* non si è affatto distaccata, nella sostanza, da quella che era stata approvata otto anni prima al fine di consentire lo svolgimento delle elezioni costituenti e che, nonostante il suo carattere provvisorio, venne applicata anche in occasione delle elezioni generali del 1979 e in quelle del 1982³³. Il motivo per cui la normativa elettorale

Come viene specificato dall'art. 13, c. 2°, Cost., sebbene siano soltanto i cittadini spagnoli i titolari del diritto sancito dall'art. 23, l'ordinamento può riconoscere, con trattato internazionale o con legge, pure agli stranieri il diritto al suffragio attivo e passivo nelle elezioni municipali, purché vengano rispettate le condizioni di reciprocità.

²⁸ La maggioranza richiesta dall'art. 81 Cost. ai fini della loro approvazione non è, in ogni caso, l'unico elemento che contribuisce a distinguere le leggi organiche da quelle ordinarie; nonostante il testo costituzionale non disponga nulla al riguardo, infatti, unanime è l'opinione secondo cui, al fine di poter essere ritenute integranti la fattispecie di cui all'art. 81 Cost., le leggi (approvate a maggioranza assoluta e riguardanti gli ambiti materiali sottoposte a riserva organica) debbano esser state espressamente qualificate, per l'appunto, come "leyes orgánicas". Sul punto si veda L. PEGORARO, *Le leggi organiche. Profili comparatistici*, CEDAM, Padova, 1990, p. 131 s.

²⁹ Art. 81 Cost.: «1. Sono leggi organiche quelle relative all'attuazione dei diritti fondamentali e delle libertà pubbliche, quelle che approvano gli Statuti di autonomia e il regime elettorale generale e le altre previste dalla Costituzione.

2. L'approvazione, modifica o deroga delle leggi organiche esigerà la maggioranza assoluta del Congresso, in una votazione finale del progetto nel suo complesso».

³⁰ Come il Tribunale costituzionale spagnolo ha avuto occasione di puntualizzare, per *régimen electoral general* si intendono «*las normas electorales válidas para la generalidad de las instituciones representativas del Estado en su conjunto y de las entidades territoriales en que se organiza a tenor del artículo 137, salvo las excepciones que se hallen establecidas en la Constitución o en los Estatutos*» (Tribunal Constitucional, *sentencia de 16 de mayo de 1983*).

³¹ L. PEGORARO, *Le leggi organiche. Profili comparatistici*, cit., pp. 177-178.

³² Contenuta, come si è detto, nel decreto legge n. 20 del 1977.

³³ Il che avvenne in accordo rispetto a quanto disposto dalla Ottava Disposizione transitoria della Costituzione, la quale, al suo punto tre, stabilisce che alle prime elezioni post-costituenti si sarebbero potute applicare, in mancanza di una nuova legge, le norme anteriormente vigenti, fatta eccezione per le questioni relative alle cause di ineleggibilità e incompatibilità e ai requisiti di età richiesti per il voto, trattandosi di aspetti disciplinati direttamente dalla norma costituzionale.

pre-costituzionale venne sostanzialmente riconfermata dalla legislazione posteriore all'entrata in vigore della Costituzione è fondamentalmente riconducibile a questioni di convenienza politica: a fronte della scomparsa, intervenuta nel corso del periodo di vigenza del d.l. n. 20/77, del partito promotore del medesimo atto normativo³⁴, le forze che allora dominavano il panorama politico – PSOE e PP³⁵ – non avevano alcun interesse, infatti, a modificare la legislazione che aveva reso possibile la loro ascesa.

Oltre a predisporre, nella sua prima parte, una disciplina generale applicabile a qualunque tipo di elezione popolare diretta, la LOREG provvede a regolare in maniera specifica le modalità di elezione degli organi rappresentativi nazionali³⁶, municipali³⁷, insulari³⁸ e provinciali³⁹, predisponendo – per quanto strettamente attiene al sistema elettorale delle *Cortes Generales* – una regolamentazione che si premura di dare puntuale attuazione ai principi fissati a livello costituzionale⁴⁰.

2. UN MODELLO PROPORZIONALE DAGLI EFFETTI (UN TEMPO) MAGGIORITARI: NATURA E FUNZIONAMENTO DEL SISTEMA ELETTORALE SPAGNOLO.

di *Alberto Arcuri*

2.1 Un sistema proporzionale: premesse metodologiche.

Il sistema risultante dalla disciplina elettorale spagnola può, a buon titolo, essere classificato tra quelli di tipo proporzionale, perché come tale si qualifica nel dettato costituzionale (art. 68.3 CE) e perché tale è la natura che, nonostante quanto si dirà, pare potersi desumere dal suo atteggiarsi concreto.

La caratteristica riconosciuta universalmente come identitaria della normativa di cui si tratta è, come già si è detto, il richiamo in Costituzione del principio della proporzionalità⁴¹, pur se corretto in varia misura da fattori c.d. di “maggioritarizzazione”. La contemporanea

³⁴ La UCD, con la cui scomparsa si dissiparono pure i timori legati al sospetto che tale partito si fosse costruito una normativa elettorale su misura.

³⁵ Il *Partido Popular*, nato dalle ceneri di *Alianza Popular*.

³⁶ Titolo II.

³⁷ Titolo III.

³⁸ Titolo IV.

³⁹ Titolo V.

⁴⁰ Va precisato, però, che non tutte quelle in cui si articola la LOREG sono disposizioni qualificabili propriamente come “organiche” e, in quanto tali, assicurate dalle garanzie che assistono tale genere di fonte. Infatti, «*si bien en cuanto a los grandes títulos de la Ley Electoral no cabe duda alguna de su contenido orgánico, sin embargo el carácter sumamente procedimental de toda norma electoral y la decisión de política legislativa contenida en el texto de dar a la materia un tratamiento unificado y global provoca que muchos de sus preceptos no constituyan materialmente contenido de ley orgánica, sino materias conexas, algunas de ellas excluidas del efecto de congelación de rango por la propia ley*». Così in P. SANTOLAYA MACHETTI, *Significado y alcance de la ley orgánica del régimen electoral general*, in *Rev. Est. Pol.*, 1986, n. 53, p. 69.

⁴¹ Per una rapida panoramica comparata si veda A. GRATTERI, *In Europa votano così: Costituzioni e sistemi elettorali*, in *Quad. Cost.*, 26-09-2012.

presenza di questi due elementi caratterizzanti ha spesso indotto le analisi verso una ricostruzione assiomatica, tesa a valutare astrattamente la combinazione tra il dato prescrittivo e il dato descrittivo, tra un modello d'aspirazione ideale, prescelto e cristallizzato in un richiamo inteso come precettivo, ed una disciplina concreta i cui effetti sono stati interpretati come rinneganti, o quantomeno strabordanti, i confini posti da quel referente astratto.

Di qui in avanti si analizzerà il sistema elettorale spagnolo tenendo a mente questa dialettica, che deve essere indagata poggiando su una conoscenza "filtrata" dei poli che la compongono: il paradigma di riferimento e gli effetti (apparentemente contraddicenti) prodotti. Così, mentre gli effetti potranno essere valutati (ed eventualmente classificati) soltanto dopo aver analizzato il meccanismo elettorale inteso nel suo funzionamento concreto, occorre premettere fin d'ora alcune considerazioni sul richiamo operato dall'art. 68.3 CE che intendono concorrere ad una lettura sostanziale del suo significato, ponderata sul dato lessicale, teleologico e sistematico.

Si è già avuto modo di ricordare quanto l'argomento elettorale in Spagna abbia subito l'impronta *pactada*⁴² di una transizione insolita, che non ha significato rottura con il regime precedente ma piuttosto continuità trascinata e razionalizzata. Continuità che si legge evidente nel recepimento, da parte della prima normativa elettorale organica, dei tratti principali del sistema con cui erano state elette le *Cortés*, che sarebbero poi state anche Assemblea costituente, nel 1977, in piena fase di transizione⁴³.

La *Ley Orgánica del Régimen Electoral General* (d'ora in avanti anche LOREG) n. 5 del 1985 ha essenzialmente ripreso e trasposto in una versione per lo più invariata il modello concordato tra le forze riformatrici di Adolfo Suárez e le ultime *Cortés* del regime franchista, espresso in prima battuta dalla *Ley para la reforma política* (1/1977) e concretizzatosi successivamente nel *Real Decreto* 29/1977, dopo che alcuni di quei principi erano confluiti agli artt. 68 e 69 del nuovo testo costituzionale. L'eventuale richiamo in Costituzione della proporzionalità avrebbe dunque, in questa tendenziale continuità, rappresentato la proclamazione di una forte istanza di rottura con il passato e con la classe politica che ne era espressione, oltretutto con le formazioni conservatrici, che invece erano per tradizione e opportunità schierate con forza per un modello di tipo maggioritario⁴⁴.

⁴² L'accordo sulle regole elettorali giocò infatti un ruolo dirimente nella ricerca del patto sociale. In questo senso, il regime elettorale non fu soltanto manifestazione di quel carattere *pactado* ma ne fu anche, e soprattutto, il cuore. Si può agevolmente intendere l'urgenza avvertita, nel voler garantire il pluralismo, dalle forze di rottura del precedente regime se si guarda alla giovinezza del sistema democratico a cui ci si riferisce, a fronte della inusuale longevità del precedente regime autoritario. Del sistema elettorale come priorità del patto sociale cfr. L. AGUIAR DE LUQUE, *Forma di governo e sistema elettorale in Spagna*, in M. LUCIANI-M. VOLPI (a cura di), *Riforme elettorali*, Laterza, Roma-Bari, 1995.

⁴³ Sul processo di transizione dal regime franchista C.R. AGUILERA DE PRAT, *Balance y transformaciones del sistema de partidos en España* (1977-1987), REIS 42, 1988, in http://www.reis.cis.es/reis/pdf/reis_042_07.pdf

⁴⁴ «In un primo momento, il settore più conservatore della UCD e il partito di destra, Alianza Popular (AP) erano contrari alla costituzionalizzazione del sistema elettorale. Il leader di AP, Manuel Fraga Iribarne, che faceva parte della ristretta commissione di sette membri che decisero il testo della Costituzione, rimase fedele alla sua posizione fino alla fine: non voleva che fosse inserito nella Costituzione alcun richiamo a qualsivoglia principio e tanto meno al principio proporzionale, perché era fautore del maggioritario all'inglese, che avrebbe assicurato un esecutivo forte»; vedi M. CACIAGLI, *Spagna: proporzionale con effetti (finora) maggioritari*; O. MASSARI E G. PASQUINO (a cura di), *Rappresentare e Governare*, Il Mulino, Bologna, 1994, p. 132.

Semplificando in termini essenziali: a fronte della rottura socialista e comunista⁴⁵ si posero le posizioni di tenuta del sistema conservatore. Così, l'UCD di Suárez, in cui confluirono molte delle istanze politiche franchiste e che negli anni della transizione era il partito governativo, permise la cristallizzazione del principio di cui si tratta alla condizione essenziale che ciò rimanesse principio dalla sostanza tendenziale, contraddetto e temperato nel suo stesso significato costituzionale prima ancora che da fattori esterni. Contrastato, dunque, principalmente dalla sua applicazione circoscrizionale, oltreché dimensione provinciale delle stesse e dalla parallela applicazione provinciale della soglia di sbarramento⁴⁶.

La formula utilizzata nel richiamarsi al principio proporzionale è infatti una formula volutamente raffreddata, cosicché quel principio ne esce depotenziato già in termini lessicali⁴⁷. L'art. 68, al comma 3, afferma infatti che il sistema deve essere orientato al rispetto dei criteri di proporzionalità (*atendiendo a criterios de representación proporcional*) nonostante il costituente abbia mostrato di saper utilizzare, quando voluto, formule decisamente più incisive. Un referente evidentemente più impegnativo dello stesso principio si ritrova, d'altronde, solo poco più in là nello stesso testo, all'art. 152 CE⁴⁸, laddove si stabilisce, con riferimento alle elezioni delle Assemblee Legislative delle Comunità Autonome, che le stesse debbano avvenire secondo un sistema di rappresentanza proporzionale (*con arreglo a un sistema de representación proporcional*). Appare allora quanto meno plausibile lettura dello stesso in termini tali da escludere l'ipotesi della costituzionalizzazione di una particolare formula elettorale⁴⁹.

Quanto detto ha delle ripercussioni che non sono solo dialettica infruttuosa, perché è a questo principio di proporzionalità, e non ad altri, che ci si dovrebbe eventualmente riferire come parametro di valutazione della coerenza con sé stesso delle conseguenze prodotte dall'operare del meccanismo elettorale. In accordo con tale lettura è d'altronde il senso di

⁴⁵ I gruppi socialisti e comunisti, ma anche la rappresentanza nazionalista catalana e basca, non solo sostennero il richiamo in Costituzione ai criteri della rappresentanza proporzionale, ma si batterono anche per un accrescimento reale del grado di proporzionalità del sistema, attraverso la riforma, con la LOREG del 1985, del modello adottato dalle ultime Cortes franchiste nel 1967. Sul punto C. VIDAL PRADO, *Riformare il sistema elettorale spagnolo?*, Rass. Parl., fasc. 1 2011, p. 179 s., Jovene Editore.

Le istanze "proporzionaliste" provenienti da queste forze politiche non avevano peraltro un significato meramente ideologico ma erano frutto della congiunta esigenza di garantirsi gli spazi politici necessari per affermarsi come forze stabili nel nuovo sistema plurale (esigenza garantita in misura certamente maggiore da un sistema a forte impronta proporzionale).

⁴⁶ I principi generali del modello elettorale emerso da tale compromesso sono confluiti poi anche nelle leggi elettorali autonome e nella legge per l'elezione dei consigli comunali; T. GROPPI, *Sistemi elettorali e forme di governo: il caso spagnolo*, in SILVIO GAMBINO (a cura di), *Forme di governo e sistemi elettorali*, CEDAM, Padova, 1995.

⁴⁷ Art. 68 c.3°: «*La elección se verificará en cada circunscripción atendiendo a criterios de representación proporcional*».

⁴⁸ Art. 152 c.1° CE: «*En los Estatutos aprobados por el procedimiento a que se refiere el artículo anterior, la organización institucional autonómica se basará en una Asamblea Legislativa, elegida por sufragio universal, con arreglo a un sistema de representación proporcional que asegure, además, la representación de las diversas zonas del territorio; un Consejo de Gobierno con funciones ejecutivas y administrativas y un Presidente, elegido por la Asamblea, de entre sus miembros, y nombrado por el Rey, al que corresponde la dirección del Consejo de Gobierno, la suprema representación de la respectiva Comunidad y la ordinaria del Estado en aquella. El Presidente y los miembros del Consejo de Gobierno serán políticamente responsables ante la Asamblea*».

⁴⁹ G. PACIULLO, *Il sistema elettorale delle Cortes in Spagna*, in M. OLIVIERO – M. VOLPI, (a cura di) *Sistemi elettorali e democrazie*, Giappichelli, Torino, p. 348 ss.

altre disposizioni costituzionali che moderano fortemente la portata di quel principio. Tra queste, la scelta della Provincia come circoscrizione di riferimento ha poi un valore politicamente molto carico, sia in ciò che ha significato, sia in ciò che non è riuscito a significare. Anzitutto aver previsto la Provincia come circoscrizione ha coinciso con l'implicito declassamento delle Comunità Autonome, in linea con la volontà centralista che viveva, come residuo franchista, nella dirigenza conservatrice.

La scelta della Provincia aveva poi un interesse partitico molto più contingente ed immediato. L'UCD pensava infatti di potersi avvantaggiare della disproporzionalità in quelle Province dell'entroterra centro-meridionale particolarmente arretrate, piccole, sovrarappresentate e ritenute una salda fonte elettorale del mondo conservatore e cattolico. Già nelle prime tornate elettorali tale scelta dimostrò ancora una volta la sostanziale imprevedibilità del comportamento elettorale cosicché alla fine, di quei fattori distorsivi, beneficiò il PSOE.

D'ora in avanti si darà conto dei tratti essenziali di questo sistema per arrivare a trattare delle ragioni per cui, nonostante l'apparente "maggioritarizzazione" provocata dall'atteggiarsi concreto di alcuni elementi tipici del proporzionalismo, e persa ad alcuni manifesta ed in atto soprattutto nel primo periodo della sua applicazione, questo possa ragionevolmente continuare a considerarsi di tipo proporzionale, secondo il senso che si è premesso.

2.2 *Il sistema elettorale del Congreso de los Diputados.*

2.2.1 *Il meccanismo di distribuzione dei seggi alle circoscrizioni.*

Il sistema elettorale del *Congreso de los Diputados* disciplinato dalla *Ley Orgánica* n. 5 del 1985 (attuativa di un sistema i cui contorni sono disegnati già in Costituzione) elegge, ogni quattro anni, 350 Deputati⁵⁰. Il sistema opera su base circoscrizionale. La circoscrizione elettorale coincide con la Provincia. Le province sono cinquanta.

In Costituzione è stabilita una rappresentanza minima garantita, che la LOREG provvede a fissare in 2 seggi (più per ognuna delle *enclaves* di Ceuta e Melilla). Dei 350 seggi previsti, 102 vengono dunque consegnati già in partenza, restando così da distribuire, in relazione alla variabile demografica, soltanto gli ulteriori 248. Ne risulta un sistema che adegua verso il basso il numero dei seggi assegnati ad ogni circoscrizione. La media dei seggi per circoscrizione è pari a 6,7⁵¹.

Il principio della rappresentanza minima garantita inoltre, ed in parte anche per come applicato dalla LOREG, determina una sensibile distorsione della rappresentanza

⁵⁰ La Costituzione spagnola, a differenza di quella italiana, prevede una cornice numerica e non un numero fisso di Deputati. L'art. 68.1 CE prevede che il Congresso si componga di un minimo di 300 e un massimo di 400 Deputati. È la *Ley Orgánica* del 1985, richiamata sul punto in Costituzione, a stabilire il numero di 350.

⁵¹ Il dato è una media tra variabili disomogenee.

Escluse le 2 grandi Province di Madrid e Barcellona (che eleggono rispettivamente 36 e 31 deputati) livellamento nella distribuzione dei seggi è, come detto, decisamente rivolto verso il basso, ciò che incide profondamente sugli effetti del sistema. In particolare, la metà delle province elegge da 2 a 5 deputati, soltanto 7 delle 50 Province eleggono più di 10 deputati, ed un terzo delle province elegge tra 6 e 9 deputati.

territoriale, producendo una netta sovra-rappresentazione delle province meno popolate a scapito di quelle più grandi⁵².

La ripartizione dei seggi avviene determinando un quoziente di riparto (dividendo il totale degli aventi diritto per i 248 seggi da assegnare) che corrisponde al costo di ogni seggio. A ciascuna Provincia verrà così corrisposto un numero di seggi pari a quello dei suoi aventi diritto diviso per il quoziente di riparto, escludendo i decimali. I seggi restanti si assegnano alle province il cui quoziente abbia i decimali maggiori. In questo modo tutti i seggi sono assegnati ed è escluso ogni tipo di recupero, sia a livello circoscrizionale, sia a livello nazionale.

L'art. 162 c.4° LOREG dispone che il numero di seggi assegnati a ciascuna provincia deve essere indicato ufficialmente nel decreto reale di convocazione delle elezioni.

2.2.2 Il meccanismo di assegnazione dei seggi alle liste.

I seggi così suddivisi sono ripartiti a livello circoscrizionale.

Alla distribuzione dei seggi accedono solo le liste che superino la soglia di sbarramento stabilita al 3%, anch'essa operante a livello circoscrizionale. Si tratta in realtà di una soglia di sbarramento di chiusura e per lo più fittizia, dal momento che agisce solo nelle due grandi circoscrizioni di Madrid e Barcellona. La soglia di sbarramento reale è superiore al 10% in quasi tutte le altre circoscrizioni, ed in quelle più piccole tocca, e talvolta supera, il 20%. Nei collegi di Ceuta e Melilla (in cui si assegna 1 Deputato) l'elezione del candidato si svolge in termini evidentemente maggioritari.

L'attribuzione dei seggi alle liste avviene attraverso il metodo di calcolo c.d. d'Hondt⁵³, Tale formula opera ordinando in colonna, dalla maggiore alla minore, i voti ottenuti da ciascuna delle liste che superano la soglia di sbarramento. Nelle successive colonne si riportano i numeri dei voti ottenuti divisi per un numero corrispondente a quello seggi assegnati alla circoscrizione. I seggi sono assegnati alle liste che ottengono i quozienti maggiori.

L'utilizzo della formula d'Hondt restringe fortemente il campo della competizione elettorale, limitando il numero delle liste ammesse alla ripartizione dei seggi. Caratteristica tipica di tale formula è infatti quella di sovrastimare i voti ottenuti dai partiti più votati, a scapito di quelli propri dei partiti minori, che esclude a monte dalla ripartizione.

Le liste che accedono ai seggi, distribuiscono gli stessi al loro interno secondo l'ordine di collocazione prestabilito nel momento in cui vengono presentate. Il sistema di voto spagnolo è infatti un sistema a liste bloccate, così che l'elezione passa attraverso i partiti e si

⁵² La circoscrizione che assegna più deputati, Madrid, elegge approssimativamente un deputato ogni 180.000 abitanti, mentre Soria, la più piccola delle Province, ne elegge all'incirca uno ogni 47.629 abitanti. I dati sulla popolazione, riferiti alle elezioni 2016, sono consultabili in <http://www.boe.es/boe/dias/2016/12/17/pdfs/BOE-A-2016-11994.pdf>

⁵³ Formula proporzionale studiata dal giurista belga Victor d'Hondt alla fine del 1800. Tra le formule proporzionali è quella che sacrifica maggiormente le ragioni del pluralismo. Per un'analisi sul funzionamento del metodo d'Hondt, anche in rapporto alle altre formule proporzionali G. PASQUINO, *I sistemi elettorali*, Il Mulino, Bologna, 2006.

mitiga fortemente il carattere diretto del voto. Le liste sono però piuttosto corte, e la conoscibilità del candidato ne esce astrattamente garantita.

La presentazione delle liste alla Giunta elettorale centrale (da parte di partiti, associazioni o gruppi di cittadini) non può avvenire oltre l'undicesimo giorno precedente all'emanazione del decreto convocazione.

Nell'ambito della presentazione di ogni candidatura deve essere espresso il nome, il simbolo e la sigla del partito o della coalizione, oltre che l'insieme dei candidati. L'art. 46 LOREG impone ai partiti di includere nelle liste un numero esattamente pari ai seggi da assegnare in ogni circoscrizione.

E' previsto il divieto di pluricandidature.

2.3 Gli elementi di disproportionalità e la persistente natura proporzionale del sistema elettorale spagnolo.

L'elemento identitario del sistema elettorale spagnolo è quello di far propri una serie di caratteri tipici del modello proporzionale, declinandoli però in un senso fortemente disproportionale.

Anzitutto, la proporzionalità del sistema, non trovando, in circoscrizioni di ridotte dimensioni, gli spazi entro cui esprimersi, paga una contraddizione strutturale, a cui si accompagnano una serie di altri fattori di contorno, che incidono, secondo alcuni in modo decisivo, sulla persistenza della sua pretesa essenza proporzionale. E' noto, infatti, che gli effetti tipici di un sistema proporzionale hanno bisogno, per dispiegarsi, di un ambito elettorale piuttosto esteso rispetto ai seggi da attribuire. In questo senso, il basso numero di Deputati (350) da eleggere peraltro in molte circoscrizioni (le 50 Province) di ridotte dimensioni determina un ostacolo piuttosto concreto all'effettiva realizzabilità di questo principio. A ciò si aggiunga la distorsione nella rappresentanza territoriale provocata dalla clausola di rappresentanza minima iniziale, che crea peraltro un *vulnus* non indifferente sul principio di uguaglianza del voto, di cui in dottrina ancora si discute.

Si è già detto che da ciò risulta una media dei seggi assegnati alle circoscrizioni piuttosto bassa (6,7). Effetti certamente maggioritari si determinano nelle 9 circoscrizioni che assegnano 3 seggi, laddove solo 3 delle forze politiche concorrenti possono sedersi al tavolo del riparto e dove in realtà solitamente accade che vengano assegnati due seggi al primo partito e uno al secondo. Solo in due circoscrizioni il principio proporzionale può trovare invece un ambito applicativo confacente alla sua struttura. A Barcellona, dove si eleggono 31 deputati e a Madrid dove se ne eleggono 36. Le Province non bipolari però nettamente minoritarie (15 su 50).

La disproportionalità si può leggere in modo piuttosto nitido nella sostanziale inoperatività della soglia di sbarramento al 3%, che si attiva solo nelle due grandi province di Madrid e Barcellona⁵⁴. In un sistema a soglie di sbarramento reali così alte la

⁵⁴ «Ha tenido mucha mayor importancia la barrera efectiva que el sistema establece de facto para entrar a participar en el reparto de escaños: alcanza el 10,2 por 100, sólo superada, entre los países occidentales, por la de Irlanda»; J. R. MONTERO, *El debate sobre el sistema electoral: Rendimientos, criterios y propuestas de reforma*, *Revista de Estudios Políticos* (Nuevo Época) Núm. 95. Enero-Marzo, 1997, p. 12.

competizione è evidentemente riservata ai partiti maggiori. La contesa è aperta tutt'al più ai partiti c.d. "regionalizzati", più radicati e forti nelle circoscrizioni di riferimento.

A "maggioritarizzare" il sistema interviene anche l'utilizzo della formula d'Hondt per il riparto dei seggi. La meno rappresentativa delle formule proporzionali determina qui un altro elemento di interesse. Il metodo d'Hondt per sua natura infatti, attribuisce tutti i seggi disponibili, con ciò escludendo un recupero dei resti a livello nazionale, ciò che, in una realtà fortemente regionalizzata come quella spagnola ha un significato particolare, che si riprenderà più avanti.

Muovendo da tali premesse si può giungere fino alla provocazione per cui anche il principio di disproportionalità, così come quello proporzionale, può dirsi in qualche modo di derivazione costituzionale. Quando anche il legislatore decidesse di declinare in senso più ampiamente proporzionale le variabili del sistema elettorale su cui è autorizzato ad intervenire con Legge Organica infatti (in particolare stabilendo che i deputati siano 400, abbassando la rappresentanza minima iniziale a 1 deputato), non sarebbe comunque capace di ribaltare in modo decisivo il modello disegnato dai contorni costituzionali⁵⁵.

Ma a maggioritarizzare il sistema non intervengono solo fattori "tecnici". Per spiegare gli effetti del sistema (effetti che paiono peraltro essersi irreversibilmente nelle tornate elettorali del 2016) occorre fare ricorso anche a variabili di natura politica, che verranno trattati più avanti. Secondo parte della dottrina infatti il modello politico spagnolo⁵⁶ si avvicina molto ai sistemi maggioritari laddove intende la rappresentanza come strumentale al momento decisionale⁵⁷. Non lasciano molto spazio ad interpretazioni contrarie d'altra parte alcuni passaggi, pur poco ricordati, del preambolo della LOREG, laddove è reiterato il richiamo alla volontà maggioritaria e a valori classici dell'alternanza *decisionista*⁵⁸.

Tutto ciò considerato, il sistema attraverso cui, in Spagna, i voti sono trasformati in seggi, può a buon titolo essere ritenuto di tipo proporzionale. È noto che non esiste legge elettorale, per quanto rivolta verso la rappresentatività, che possa garantire la piena

⁵⁵ A tal proposito, nel 2009, il Consiglio di Stato, su impulso governativo, ha reso un parere in cui dava conto degli effetti che avrebbe prodotto, a Costituzione invariata, la modifica in senso proporzionale (o meno disproportionale) degli elementi attuativi a disposizione del legislatore, il parere è consultabile in <http://www.consejo-estado.es/pdf/REGIMEN-ELECTORAL.pdf>

⁵⁶ Concorrono in senso maggioritario anche un sistema di voto che favorisce la polarizzazione del confronto elettorale nel confronto tra i *leader*, ed in particolare tra quelli delle due storiche formazioni politiche di riferimento.

Spesso infatti, nonostante le liste bloccate siano per la maggior parte liste brevi (talvolta anche molto brevi) i candidati non conoscono nemmeno i nomi dei componenti.

Indicativa la prassi per cui i due *leader* di partito delle forze tradizionali (PSOE e PP) si candidano come capilista nelle circoscrizioni di Madrid o Barcellona. Sul punto si veda T. GROPPÌ, *Sistemi elettorali e forma di governo. Il caso spagnolo*, cit., p. 121 s.

⁵⁷ M. CACIAGLI, *Spagna: proporzionale con effetti (finora) maggioritari*; cit., p. 151 ss.

⁵⁸ Così il secondo capoverso: «*nos encontramos ante el desarrollo de una de las normas fundamentales de un Estado democrático, en tanto que solo nos podemos afirmar en democracia cuando el pueblo puede libremente constituir la decisión mayoritaria de los asuntos de Gobierno*. E ancora, poco più avanti: *estos principios tienen su plasmación en una norma como la presente que articula el procedimiento de emanación de la voluntad mayoritaria del pueblo en las diversas instancias representativas en las que se articula el Estado español*».

corrispondenza tra voti ottenuti e seggi assegnati, ed è cosa altrettanto nota che in genere i sistemi elettorali finiscono per favorire i partiti maggiori. Ora, che il sistema spagnolo premi i partiti maggiori in maniera accentuata rispetto ad un sistema puramente proporzionale è cosa pacifica, così come è ampiamente riscontrabile il sacrificio in termini di seggi che tale sistema impone alle realtà politiche c.d. di fascia media, partiti di dimensioni tutt'altro che irrilevanti che agiscono però trasversalmente sul territorio nazionale, pagando il fatto di non potersi radicare in una regione politicamente omogenea e dunque penalizzate dallo scarto tra voti e seggi imposto dalla sovra-rappresentanza territoriale delle Province più piccole. Detto questo però, se si guarda al modo in cui funziona, e ai risultati che propone, tale sistema non sembra essere così distante da un paradigma propriamente proporzionale. Il sistema spagnolo produce infatti effetti divergenti in dipendenza di variabili derivanti dalla geografia dei partiti.

Lo scarto tra percentuale di voti ottenuti e di seggi assegnati, che è il più elementare indice di proporzionalità di un sistema, è ampiamente accettabile, e si aggira, in condizioni di normalità dello scenario politico di riferimento⁵⁹, a cifre inferiori al 10% per il primo partito ed inferiori al 5% per il secondo⁶⁰. Se è vero che in diverse tornate elettorali si è assegnata la maggioranza assoluta dei seggi a liste che non avevano ottenuto la maggioranza assoluta dei voti, è vero anche che ciò non è mai avvenuto consegnando premi assolutamente distortivi. Il sacrificio imposto ai partiti c.d. a bacino elettorale disperso non supera quasi mai il 5% e si aggira spesso intorno al 3%.

Gli effetti disproporzionali del sistema mitigano la propria influenza nei confronti di quei partiti che, coniugando un bacino elettorale ristretto con una forte capacità rappresentativa territoriale, riescono a sfruttare i pur stretti spazi di pluralismo concessi dai pochi seggi su cui si gioca la competizione elettorale.

Il bipartitismo dunque, certamente garantito per anni da una legge elettorale che a ciò era particolarmente predisposta, è stato il risultato di un insieme di fattori legati solo in parte al modello elettorale, che comunque non è capace di determinarli in autonomia. E tutto ciò è ora palese ed evidente, tanto da aver aperto un dibattito sulla sua riformabilità, proprio in ragione di degenerazioni di segno opposto.

In questo senso si può sostenere, in ultima analisi, che il sistema spagnolo è un sistema capace, in condizioni ordinarie, di garantire la maggioranza assoluta dei seggi a chi ha la maggioranza (comunque consistente, pur se non assoluta) dei voti, senza autorizzare un premio di maggioranza e senza sacrificare sensibilmente le ragioni delle minoranze e, soprattutto, garantendo un accesso ampio al Congresso, specialmente in sede regionale⁶¹.

Soprattutto la distorsione bipolare (oggi peraltro in *stand by*), non impedisce che siano numerose le realtà politiche rappresentate al Congresso, anche se molte di queste dispongono di un numero esiguo di seggi. Si può quindi imputare alla fretta di fornire una valutazione, avendone potuto studiare solo gli effetti nel breve periodo, l'errore di aver voluto derivare da alcune caratteristiche proprie del sistema elettorale spagnolo, gli indici di appartenenza al modello dei sistemi sostanzialmente maggioritari.

⁵⁹ Ciò che evidentemente non è stato nelle elezioni del 2015 e 2016.

⁶⁰ I dati relativi alle ultime elezioni, che pure hanno avuto diverse peculiarità, sono consultabili in <http://resultados2016.infoelecciones.es>

⁶¹ Di nuovo M. CACIAGLI, *Spagna: proporzionale con effetti (finora) maggioritari* cit., p. 142 ss., e T. GROPPA, *Sistemi elettorali e forma di governo. Il caso spagnolo*, cit., p.123.

2.4 Cenni sul sistema elettorale del Senado.

Il sistema bicamerale delle *Cortés* spagnole è completato dal *Senado*, organo a composizione variabile, eletto in parte direttamente, ed in parte attraverso un procedimento di elezione di secondo grado. È pertanto organo c.d. a *composizione mista*. Se ne tratta qui, e a margine, per il ruolo che assume nel bicameralismo spagnolo⁶².

2.4.1 La composizione elettiva diretta.

Si avrà inizialmente riguardo alla componente elettiva. L'assegnazione dei seggi alle circoscrizioni è regolata direttamente in Costituzione (art. 69.2 CE) e qui ci si limita perciò a richiamare il dettato costituzionale. La circoscrizione elettorale, in linea di continuità con quanto avviene al Congresso, è la Provincia.

La peculiarità del sistema di riparto del *Senado* è che opera in modo meccanico, assegnando 4 seggi per Provincia, senza tenere in considerazione la variabile demografica di riferimento.

Alle province insulari (ogni isola o loro raggruppamento con *Cabildo* o Consiglio Insulare) spettano tre senatori (per le isole maggiori - Gran Canaria, Maiorca e Tenerife) o uno (per Ibiza, Formentera, Menorca, Fuerteventura, Gomera, Hierro, Lanzarote e La Palma). Le *enclaves* di Ceuta e Melilla eleggono due Senatori ciascuna.

I membri elettivi del Senato sono dunque predeterminati. Ai 188 Senatori assegnati alle Province "ordinarie" si devono aggiungere i 16 assegnati alle Province insulari ex art. 69 c.3° Cost. e i 4 assegnati alle *enclaves* di Ceuta e Melilla. Pertanto i Senatori eletti direttamente sono 208.

A differenza di quanto avviene per il Congresso i candidati del senato sono considerati candidati individuali, anche se possono associarsi in liste.

Per quanto riguarda il meccanismo di funzionamento del sistema elettorale non v'è traccia in Costituzione, essendo tale disciplina recata dalla LOREG, anche se già dal numero particolarmente esiguo di seggi da assegnare che risulta dal testo costituzionale è possibile ricavare gli indizi per un funzionamento di tipo maggioritario.

Il corpo elettorale è chiamato a pronunciarsi attraverso un voto di preferenza limitato. Il sistema elettorale del *Senado* è dunque classificabile come sistema maggioritario, questa volta corretto in senso proporzionale con un meccanismo di voto limitato.

L'elettore dispone di un numero di preferenze pari al numero dei seggi elettivi della circoscrizione meno uno. Il voto è infatti espresso attraverso tre preferenze nelle circoscrizioni provinciali che assegnano 4 senatori, due in quelle che ne assegnano 3, e uno nelle rimanenti circoscrizioni insulari. Sono proclamati eletti i candidati che ottengano il maggior numero di voti fino ad esaurimento dei seggi assegnati alla circoscrizione.

⁶² Il *Senado* è qualificato dall'art. 69 CE come "Camera di rappresentanza territoriale", che si concretizza però più nella sua composizione che nelle sue funzioni. Ha un ruolo nel processo legislativo ma è certamente secondario rispetto a quello del *Congreso*. Sul bicameralismo spagnolo G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*; ottava edizione, CEDAM, Padova; 2004, p. 674 ss.

Le preferenze accordabili dall'elettore possono andare a candidati su liste diverse.

2.4.2 I senatori designati dalle Comunità Autonome.

I senatori designati dalle Comunità Autonome non sono invece numericamente predeterminati. Alle 17 Comunità Autonome è assegnato di diritto un seggio, dopo di che ne è assegnato un altro ogni milione di abitanti. La cifra è perciò variabile e tende ad aggirarsi intorno ai 60.

2.5 Diritto di voto: elettorato attivo, elettorato passivo e ruolo dei partiti.

Il procedimento elettorale delle *Cortes* ha inizio con il decreto reale di convocazione delle elezioni. Il Presidente del Governo propone al Re, sotto la sua esclusiva responsabilità, e previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, l'indizione di nuove elezioni.

Se le nuove elezioni sono indette in virtù della naturale maturazione del termine del mandato parlamentare, il decreto viene emanato venticinque giorni prima della fine della legislatura, se invece sono indette a seguito di scioglimento anticipato delle Camere, è lo stesso decreto di scioglimento (firmato dal Re e controfirmato dal Primo Ministro) ad indire nuove elezioni (indicandone la data)⁶³. In entrambi i casi le elezioni devono svolgersi nel cinquantaquattresimo giorno successivo all'emanazione del decreto.

Il diritto di voto è garantito dall'art. 23.1 CE⁶⁴ (l'art. 4 LOREG ne ribadisce la natura personale, inviolabile e segreta) che lo declina come diritto di ogni cittadino di prendere parte agli affari pubblici (gli *asuntos públicos*), in modo diretto o per mezzo di rappresentanti liberamente eletti in elezioni periodiche a suffragio universale. Sul punto la dottrina costituzionale ha avuto occasione, in particolare a seguito di una vicenda giudiziaria che ha coinvolto il *Tribunal Supremo* nel 1990⁶⁵, di dibattere circa la astratta configurabilità del suffragio come un obbligo, oltreché evidentemente, come diritto di rango costituzionale.

L'art. 23 CE ha però un significato che si estende oltre i due lati della rappresentanza intesa nel suo momento elettorale⁶⁶. Nel suo insieme riguarda il più ampio diritto di partecipazione, in condizioni di eguaglianza, ai c.d. *asuntos públicos*, riassumendo in sé i principi costituzionali della rappresentanza politica *tout court*. Si è aperto così un dibattito tra chi leggeva in esso, in senso decisamente estensivo, la proclamazione di uno spazio pubblico in cui i cittadini partecipano a tutti i processi decisionali che coinvolgono un

⁶³ Sul procedimento elettorale G. PACIULLO, *Il sistema elettorale delle Cortés in Spagna*, cit., p. 360 ss.

⁶⁴ La legge prevede sia il voto per corrispondenza che il voto all'estero.

⁶⁵ Il dibattito è sorto a seguito di due sentenze del Tribunale Supremo nel merito di un ricorso della *Federacion de Impresarios del Metale de Saragoza* – contro il decreto reale n. 218 del 1986 che regolava la partecipazione dei lavoratori al referendum consultivo sulla permanenza della Spagna nella NATO – prevedendo un permesso retribuito di 4 ore. Sul punto cfr. G. PACIULLO, *Il sistema elettorale delle Cortés in Spagna*, cit., p. 344 ss.

⁶⁶ Il comma 2 dell'art. 23 CE sancisce il diritto di elettorato passivo dei cittadini: «*Asimismo, tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes*».

interesse collettivo – in corrispondenza con quanto disposto dall’art. 48 della Costituzione portoghese⁶⁷ (l’unico precedente “contemporaneo”⁶⁸) ed esaltando il preambolo della stessa Costituzione spagnola, che si richiama ad una società democratica avanzata⁶⁹, intesa in senso partecipativo - e chi, in senso decisamente più restrittivo crede che quella disposizione si esaurisca nella previsione di diritto di voto inteso come diritto di partecipazione politica⁷⁰.

Il diritto di suffragio attivo può essere esercitato, ai sensi dell’art. 2 LOREG, da tutti gli spagnoli che abbiano raggiunto la maggiore età⁷¹ e che non rientrino in una delle categorie a cui tale esercizio è interdetto⁷².

Dal lato passivo, corrispondentemente, sono eleggibili tutti gli spagnoli maggiorenni che godano del diritto di elettorato attivo, salve le cause di ineleggibilità e incompatibilità.

L’art. 70 CE rinvia alla LOREG per la definizione delle cause di ineleggibilità e incandidabilità di Deputati e Senatori, senza meglio specificare i due referenti concettuali e stabilendo che tali cause dovranno riguardare, in ogni caso: componenti del *Tribunal Constitucional*; le alte cariche dell’Amministrazione dello Stato determinate dalla legge con l’eccezione dei membri del Governo; il *Defensor del Pueblo*; i magistrati, i giudici, e i rappresentanti della Pubblica Accusa in servizio; militari in servizio effettivo e i membri delle Forze e Corpi di Sicurezza e Polizia in servizio; i membri delle Giunte elettorali.

La disciplina di dettaglio, contenuta dall’art. 6 della LOREG, attua il generico dettato costituzionale, ed elenca le cause di ineleggibilità, dividendole in ragione della *ratio* che le giustifica. Al primo comma sono elencate le ineleggibilità assolute, determinate dal ruolo ricoperto, così, ad esempio, i membri della Famiglia Reale, Presidenti delle alte magistrature (Tribunale costituzionale, Tribunale supremo, Consiglio di Stato) e i membri del Tribunale supremo, mentre il secondo comma prevede le ineleggibilità derivanti da condanna. A tal proposito è di particolare interesse la causa contenuta nella lettera b), che, in senso decisamente lato, ed in combinato disposto con il divieto di candidatura per le forze antisistema previsto dall’art. 44. 4 LOREG⁷³, si pone come norma di chiusura

⁶⁷ Art. 48 c.1° Cost. Portoghese: «*tutti i cittadini hanno diritto di partecipare alla vita politica e alla determinazione delle decisioni pubbliche del paese*». In una dicitura decisamente meno ampia, l’art. 23 ora in esame trova il proprio corrispondente nell’art. 51 della Costituzione italiana (*possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge*).

⁶⁸ Chiaramente, il precedente più significativo, da cui l’art. 23 CE trae ispirazione, è l’art. 6 (in particolare il suo inciso finale) della Dichiarazione dei diritti dell’uomo e del cittadino del 1789: «*Tutti i cittadini, essendo uguali tra loro, sono ugualmente ammissibili a tutte le dignità, posti ed impieghi pubblici, secondo le loro capacità e senza altra distinzione che quella delle loro virtù e dei loro talenti*».

⁶⁹ «*Stablecer una sociedad democrática avanzada, y Colaborar en el fortalecimiento de unas relaciones pacíficas y de eficaz cooperación entre todos los pueblos de la Tierra*».

⁷⁰ Sul dibattito in parola cfr. G.PACIULLO *Il sistema elettorale delle Cortés in Spagna*, cit., p. 343 ss e S. CURRERI, *Partiti e gruppi parlamentari nell’ordinamento spagnolo*, Firenze University Press, 2005, p. 138 s.

⁷¹ Che è stabilita dall’art. 12 CE a 18 anni.

⁷² Le categorie a cui è interdetto l’esercizio del diritto di voto sono stabilite all’art. 3 LOREG e vi rientrano: condannati con sentenza definitiva (in cui la sospensione del diritto di voto sia stabilita espressamente in via principale o accessoria), le persone dichiarate incapaci, e i malati psichiatrici la cui incapacità di esprimere una volontà politica accertata dal giudice al momento dell’autorizzazione al ricovero presso una struttura sanitaria.

⁷³ Ai sensi dell’art. 44 c. 4° CE, non possono presentare candidature le formazioni che, sostanzialmente, continuano l’attività politica di partiti giudicati illegali e conseguentemente sciolti coattivamente o sospesi.

democratica del sistema⁷⁴. Al comma 3 sono invece stabilite le cause di ineleggibilità relativa, intesa come ineleggibilità entro una circoscrizione elettorale di riferimento, determinata dalla particolare posizione ricoperta entro quella circoscrizione⁷⁵.

L'autonomia concettuale dei due referenti semantici, utilizzati in maniera apparentemente indistinta nel testo costituzionale, è ripresa e valorizzata altrove, nel testo legislativo.

È la LOREG infatti che, nell'elencare compiutamente le cause richiamate dall'art. 70 CE, evidenzia maggiore consapevolezza sul punto.

Così se le cause di ineleggibilità (definite dall'art. 6 LOREG), che incidono già sulla presentazione e sulla validità della proclamazione dei candidati, muovono dall'esigenza di impedire l'alterazione della competizione elettorale, garantendo l'uguaglianza tra i candidati, e di evitare che l'elettore subisca la pressione derivante dalla particolare posizione (sociale, personale, lavorativa..) di un candidato, le cause di incompatibilità, che agiscono in un momento successivo, imponendo all'eventuale eletto di scegliere tra la carica ottenuta e quella già ricoperta, rispondono ad un'esigenza di indipendenza e autonomia della carica elettiva⁷⁶.

Ai sensi del primo comma dell'art. 155 LOREG, le cause di ineleggibilità sono anche cause di incompatibilità, mentre non è vero il contrario. Le cause di incompatibilità sono elencate al secondo comma.⁷⁷

Ai sensi dell'art. 67.1 CE non è poi possibile cumulare le cariche di Deputato e Senatore.

Da ultimo, sul versante dell'elettorato passivo, è utile richiamare la disciplina sulla rappresentanza di genere, dettata in generale dalla Costituzione e definita in dettaglio nella legge organica di regime elettorale del 1985, come riformata dalla *Ley Orgánica 3/2007 (para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres)*, che è intervenuta introducendo l'art. 4bis LOREG con lo scopo di garantire un equilibrio di genere nella composizione delle liste elettorali, attraverso una formula 40 : 60 di entrambi i sessi. Tale rapporto è da intendersi

⁷⁴ «Los condenados por sentencia, aunque no sea firme, por delitos de rebelión, de terrorismo, contra la Administración Pública o contra las Instituciones del Estado cuando la misma haya establecido la pena de inhabilitación para el ejercicio del derecho de sufragio pasivo o la de inhabilitación absoluta o especial o de suspensión para empleo o cargo público en los términos previstos en la legislación penal».

⁷⁵ Altre cause di ineleggibilità sono previste all'art. 154 LOREG (così, sono ineleggibili, per entrambe le Cortés, coloro che ricoprono una carica conferita da uno Stato straniero, mentre sono ineleggibili solo per il Congreso de los Diputados i membri di Governo delle Comunità autonome, e coloro che ricoprono una carica da questi conferita).

⁷⁶ Sulle cause di ineleggibilità e incompatibilità si veda J.J. SOLOZÁBAL ECHAVARRIA, Artículo 70: *Las inelegibilidades e incompatibilidades de los diputados y senadores y el control judicial de las elecciones al Congreso y al Senado, Comentarios a la Constitución Española*. Tomo VI – Artículos 66 a 80 de la Constitución Española de 1978, Edersa, Madrid, 2006.

⁷⁷ Art. 155.2 LOREG: «Son también incompatibles: a) El Presidente de la Comisión Nacional de la Competencia. b) Los miembros del Consejo de Administración de la Corporación de Radio Televisión Española. c) Los miembros del Gabinete de la Presidencia del Gobierno o de cualquiera de los Ministros y de los Secretarios de Estado. d) Los Delegados del Gobierno en Autoridades Portuarias, Confederaciones Hidrográficas, Sociedades Concesionarias de Autopistas de Peaje y en los entes mencionados en el párrafo siguiente. e) Los Presidentes de los Consejos de Administración, Consejeros, Administradores, Directores generales, Gerentes y cargos equivalentes de entes públicos, monopolios estatales y empresas con participación pública mayoritaria, directa o indirecta, cualquiera que sea su forma, y de las Cajas de Ahorro de fundación pública. f) Los Diputados y Senadores electos en candidaturas presentadas por partidos o por federaciones o coaliciones de partidos declarados ilegales con posterioridad por sentencia judicial firme y los electos en candidaturas presentadas por agrupaciones de electores declaradas vinculadas a un partido ilegalizado por resolución judicial firme».

vincolante non soltanto nel complesso della lista di riferimento, ma anche nella collocazione delle prime cinque posizioni in lista. La disciplina, applicata a livello politico nazionale per la prima volta nel 2008, non ha avuto un impatto stravolgente⁷⁸, dal momento che la rappresentanza femminile era in realtà aumentata fino a raggiungere, talvolta a superare, la quota prevista⁷⁹, e perché già si era sviluppata una considerevole giurisprudenza costituzionale, di cui si parlerà oltre.

Il sistema elettorale spagnolo, al pari di quello italiano, affida un ruolo di primo piano all'azione dei partiti politici, esaltandolo in ogni sua fase⁸⁰. Si è già detto che il voto è espresso nella forma del voto di lista, in liste bloccate, secondo l'ordine determinato dal partito. Non è dunque possibile esprimere preferenze⁸¹. Tutto ciò va comunque temperato riprendendo quanto detto in precedenza riguardo la distribuzione di pochi seggi per molte circoscrizioni, declinato ora in termini di brevità di lista, ciò consente di garantire la conoscibilità dei candidati. Vige inoltre divieto di pluricandidature.

Tale meccanismo assegna ai partiti un ruolo decisivo nella selezione dei candidati nonché nella gestione della loro posizione nelle liste in cui sono collocati⁸². Nel presentare la lista di candidati è necessario indicare la denominazione, la sigla e il simbolo del partito, o della federazione, della coalizione a cui fa riferimento⁸³ e il nome dei candidati (manifestandosi il legame tra il candidato e la forza politica che ne supporta la candidatura). La lista dei candidati deve essere presentata alla Giunta elettorale centrale entro undici giorni della convocazione⁸⁴. Il ventisettesimo giorno dalla convocazione delle elezioni la Giunta elettorale centrale proclama i candidati. La Giunta ha il potere di escludere le candidature in ragione di situazioni di incompatibilità o ineleggibilità⁸⁵ (l'escluso potrà ricorrere al giudice amministrativo o istituire un *recurso de amparo*). È inoltre necessario depositare il materiale che certifica l'assenza di cause ostative all'eleggibilità.

La LOREG attribuisce ai partiti altre funzioni, secondarie rispetto al dominio delle candidature, ma per nulla marginali. Tra queste, ad esempio, quella di eleggere i cinque membri della Giunta elettorale. L'importanza dei partiti emerge anche nella normativa sulla

⁷⁸ Si vedano i dati riportati dal Parlamento Europeo, Direzione Generale-politiche interne; Sistemi elettorali che prevedono quote riservate alle donne e loro applicazione in Europa; p. 103 (tabella 31) p. 105 (tabelle 32 e 33), consultabile in [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/etudes/join/2008/408309/IPOL-FEMM_ET\(2008\)408309_IT.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/etudes/join/2008/408309/IPOL-FEMM_ET(2008)408309_IT.pdf)

⁷⁹ Nel 2004 fu costituito il primo governo Zapatero composto, per la prima volta, da ministri di entrambi i generi.

⁸⁰ Già all'art. 6 CE si legge che i partiti esprimono il pluralismo politico, concorrono alla formazione e alla manifestazione della volontà popolare e sono strumento fondamentale di partecipazione politica.

⁸¹ Il voto attraverso liste *cerradas y bloqueadas* è stata anche sospettata, da parte della dottrina, di incostituzionalità, con riferimento agli artt. 23.1, 68.1 e 69.2; vedi S. CURRERI, cit., p. 107 ss. Il sistema di voto in liste bloccate secondo l'ordine stabilito dal partito, creando un'inscindibile legame tra partito e candidato, è stato anche dibattuto nella sua compatibilità con il divieto di mandato imperativo sancito dall'art. 67 c. 2° Cost.

⁸² «Cada candidatura se presentará mediante listas de candidatos».

⁸³ «El escrito de presentación de cada candidatura debe expresar claramente la denominación, siglas y símbolo del partido, federación, coalición o agrupación que la promueve, así como el nombre y apellidos de los candidatos incluidos en ella».

⁸⁴ L'art. 46 LOREG impone ai partiti di includere nelle liste un numero esattamente pari ai seggi da assegnare in ogni circoscrizione.

⁸⁵ «Las Juntas Electorales competentes realizan la proclamación de candidatos el vigésimo séptimo día posterior a la convocatoria. 4. No procederá la proclamación de candidaturas que incumplan los requisitos señalados en los artículos anteriores o los que establecen las disposiciones especiales de esta Ley».

campagna elettorale, sugli spazi di propaganda, ma in particolare dalla possibilità, insieme ai candidati, di ricorrere all'Amministrazione elettorale a tutela della regolarità del procedimento e dei risultati⁸⁶.

3. I PARTITI POLITICI NEL SISTEMA ELETTORALE SPAGNOLO

di *Davide Miglietta*

3.1 *Trasformazione del sistema partitico dal 1978 al 2015*

Il sistema politico - partitico spagnolo si è strutturato, fin dalla sua nascita a base democratica nel 1978⁸⁷, secondo un modello bipartitico, dominato quasi sempre da due grandi partiti, che fino alle elezioni politiche nazionali del 2015 si è rivelato stabile e duraturo. Considerata la crisi economica e sociale che ha attanagliato soprattutto la Spagna, le elezioni anticipate del 2011 dovute alle dimissioni del premier Zapatero hanno dato inizio al processo di crisi del sistema bipartitico che si è rivelato alla società definitivamente nelle elezioni politiche nazionali del 2015.

La Spagna, per molti anni, ha goduto di un alto grado di stabilità partitica dovuta sia al suo sistema elettorale proporzionale con effetti sostanzialmente maggioritari ma, anche, al quasi perdurare comportamento elettorale in senso maggioritario; tutto ciò reso possibile grazie alla presenza di fattori politici essenziali quali: la forte personalizzazione politica e la competizione politica disegnata lungo la frattura destra/sinistra e/o centro/periferia⁸⁸; elementi importanti che hanno contribuito a rendere costante la competizione tra i due principali partiti, PSOE e PP.

Come già descritto, grazie al sistema elettorale proporzionale ma sostanzialmente maggioritario, fino al 2015, si era soliti assistere all'azione di due partiti politici che potevano ragionevolmente ambire a governare da soli, ovvero in coalizioni vincenti con il sostegno di una o più formazioni nazionaliste che garantivano loro il sostegno parlamentare in alleanze organiche o concedendo un appoggio esterno sui singoli provvedimenti.

In effetti la Spagna, a differenza di molti altri Paesi europei, è stata interessata da un modello stabile di comportamento elettorale e non da un processo sempre più crescente di disaffezione dei cittadini dalla politica, almeno fino al 2015.

⁸⁶ Sono legittimati ad attivare il contenzioso elettorale i candidati, i rappresentanti delle liste e infine i partiti. Competente a decidere per le elezioni delle *Cortés Generales* è la Sala del contenzioso amministrativo del *Tribunal Superior* della relativa Comunità Autonoma. Il Tribunale può dichiarare inammissibile il ricorso oppure pronunciarsi sulla validità della deliberazione. Nel caso in cui il giudice riscontri irregolarità invalidanti può disporre che si ripetano le operazioni nel seggio interessato. Non è possibile ricorrere contro la sentenza del giudice amministrativo, salva la possibilità di un *recurso de amparo* di fronte al *Tribunal Constitucional* nei 3 giorni successivi alla sentenza. Il *Tribunal Constitucional* deve decidere entro 15 giorni.

⁸⁷ ANDREA FUMAROLA, "La transizione alla democrazia: la Costituzione spagnola del 6 dicembre 1978", in *wordpress.com*, 6- 12- 2015.

⁸⁸ LIPSET, SEYMOUR MARTIN, ROKKAN, STEIN (1967). *Party systems and voter alignments: cross-national perspectives*, Free Press, p.554.

I primi sintomi di frammentazione partitica si sono rilevati alla tornata elettorale per le elezioni europee del 2013; in quell'occasione, per la prima volta, i due partiti maggiori hanno ottenuto complessivamente una percentuale di voti inferiore al 50% dei voti totali a causa della presenza di un nuovo sfidante partitico: *Podemos*. Infine, le elezioni del 2015 hanno dichiarato la fine di un modello di competizione partitica creatosi dal 1982.

I due partiti nati dalla crisi economica, *Podemos e Ciudadanos*, il quasi crollo del PP e PSOE, e la conseguente impossibilità di creare governi monocolore seppur di minoranza costituiscono un dato inequivocabile della crisi del sistema partitico e di un sistema elettorale non più adeguato.

In considerazione del formato e dei meccanismi del sistema partitico, nonché dei risultati elettorali, possiamo individuare tre fasi principali della storia partitica spagnola: un periodo di frammentazione partitica dal 1977 al 1979, un periodo di forte predominanza di un singolo partito dal 1982 al 1996, e una fase di bipolarismo/bipartitismo che va dal 1996 al 2015.

3.2 Frammentazione partitica 1977-1979

Possiamo affermare che quello spagnolo è stato, per oltre quarant'anni, uno dei sistemi politici più stabili in tutta l'Europa occidentale; infatti, dal 1978⁸⁹, anno in cui si ebbe la nuova Costituzione spagnola, due sono stati i partiti politici che si sono alternati alla guida del Paese: il *Partido Socialista Obrero Espanol*, PSOE, ed il partito conservatore, *Partido Popular* o PP. Uno dei fattori decisivi in Spagna è stato sicuramente il basso grado di volatilità elettorale, soprattutto nel periodo fino al 1982 e successivamente dal 1986 al 2015.

Come ben descritto da notevoli autori, il basso grado di volatilità elettorale è tutto radicato nella stabilità o instabilità del sistema politico partitico di un Paese, costituendone un indicatore di forza relativa ovvero di radicamento sociale dei partiti politici.⁹⁰

La prima fase di frammentazione partitica, che si colloca tra il 1977 e il 1979, è caratterizzata dalle prime elezioni democratiche del 1977 e vede l'affermarsi alla guida dell'esecutivo del leader dell'*Union del centro democratico* Suarez, e alle sue spalle il PSOE mentre gli eredi del franchismo di AP non superano il 10%.

La definiamo fase di frammentazione partitica perché non vi erano partiti che potevano godere della maggioranza assoluta dei seggi e, di conseguenza, affinché si procedesse alla stesura della nuova Carta Costituzionale, si rese necessaria una forte collaborazione tra le forze politiche che diede vita alla famosa fase del consenso che portò nell'ottobre del 1978

89

Sul punto, fra gli altri, cfr. anche S. GAMBINO, G. RUIZ-RICO RUIZ (a cura di), *Forme di governo e sistemi elettorali, partiti politici: Spagna e Italia*, Rimini, 1996 (pubblicato anche in Spagna: G. RUIZ-RICO RUIZ, S. GAMBINO (ed.), *Formas de gobierno y sistemas electorales*, Valencia, 1997.

⁹⁰ In O. MASSARI – G. PASQUINO, *Rappresentare e governare*, Bologna, 1993, p. 130.

all'approvazione parlamentare della nuova Costituzione anche dopo il referendum popolare⁹¹.

Viene quindi delineata una forma di governo simile alla Grundgesetz della Repubblica federale tedesca, in cui il Parlamento cede parte della sua sovranità all'esecutivo e in particolare al Capo del governo, definito primo tra gli ineguali.

La chiara sovra- rappresentazione dei due partiti maggiori infatti, la troviamo decisamente nelle due tornate elettorali del 1977 e 1979, grazie all'alto grado di frammentazione parlamentare, che poi ha trovato una diminuzione col concentrarsi di quei voti sugli stessi due partiti politici. Invece, i partiti minori, hanno ottenuto sempre evidenti penalizzazioni nella relazione fra voti e seggi.

3.3 Fase del partito predominante 1982-1996

Il primo momento di cambiamento politico lo si ebbe nel 1982 dopo la fine del governo democratico di Suarez, momento che creò una fase di riallineamento generale, con il partito socialista finalmente incluso nella competizione elettorale e che, con Felipe González Márquez alla guida, avrebbe governato il Paese per oltre un decennio.

Possiamo affermare che, almeno fino al 1989, il sistema spagnolo così come definito da Sartori è stata rappresentato dal modello del sistema del partito dominante, in cui il PSOE era considerato l'unico attore politico in grado di governare, grazie soprattutto all'assenza di competitors validi e credibili⁹².

Successivamente solo la trasformazione in PP (*Partido Popular*) del vecchio AP (*Alianza Popular*) ha consentito il formarsi di un sistema verso un quadro bipartitico, con PSOE e PP in grado di alternarsi alla conquista dell'esecutivo.

Come già accennato, il sistema elettorale ha sicuramente favorito una duratura stabilità istituzionale derivante dal periodo buio del regime franchista, con un meccanismo che ha sempre avvantaggiato i due partiti nazionali maggiori e penalizzando quelli a forte radicamento territoriale e regionale.

Tra il 1982 e il 1996, invece, il PSOE, favorito dal sistema elettorale che tende a premiare i partiti nazionali e a sfavorire di quelli più piccoli garantendo così stabilità al sistema, ha governato dal oltre un decennio dando vita alla fase del partito predominante.

3.4 Bipolarismo- bipartitismo 1996-2015

A partire dal 1996, l'effetto disproporzionale del sistema si è ridotto gradualmente favorito sicuramente dal rafforzamento del sistema bipartitico; l'azione dei due partiti

⁹¹ T. GROPPi, *Sistemi elettorali e forma di governo. Il caso spagnolo*, cit., p. 117.

⁹² G. SARTORI, *Ingegneria costituzionale comparata*, Bologna, 1995; cfr. anche O. LANZA, "Spagna: un capo di governo autorevole", in G. PASQUINO (a cura di), *Capi di governo*, Bologna, 2005

maggiori, decisi a creare la cosiddetta democrazia maggioritaria dell'alternanza, uniti agli effetti disproportionali hanno sicuramente contribuito a dare stabilità al sistema⁹³.

Il sistema elettorale spagnolo ha generato sullo scenario partitico e sul suo formato sicuramente effetti conservatori e maggioritari.

Gli effetti conservatori sono ricaduti su partiti come, l'*Unione di Centro democratico*, il *PSOE* e il *PP*, i quali si sono ritrovati sistematicamente sovra- rappresentati in termini di seggi, diminuendo e ammortizzando notevolmente le sconfitte e aumentando le vittorie, sempre più di qualunque altro partito.

Come già accennato, invece, le tendenze maggioritarie fin dalle prime elezioni democratiche nel 1977, hanno orientato i risultati elettorali verso le due grandi formazioni partitiche le quali, fino a prima delle recenti elezioni, non avevano mai meno dell'80% dei seggi in Parlamento. Tutto ciò a discapito di quelle formazioni politiche che, seppur nazionali ma con un elettorale disperso territorialmente, hanno assistito a perdite consistenti di rappresentanza⁹⁴.

A livello nazionale, il sistema politico si è sempre più semplificato vista la costante chiamata al voto utile da parte dei partiti più grandi, e il conseguente comportamento elettorale all'utilizzo del voto strategico a danno dei partiti più piccoli di poter ottenere anche un solo seggio⁹⁵.

Le conseguenze dirette del sistema elettorale sono state quelle che hanno portato molto formazioni politiche ad allearsi o a fondersi con compagini partitiche più grandi come unico modo per non perdere la propria rappresentanza parlamentare.

3.5 *Conseguenze positive e negative del sistema elettorale*

Unendo queste tre fasi del sistema politico spagnolo in combinato con il sistema elettorale, è possibile descrivere alcune conseguenze positive ma anche conseguenze negative che si sono prodotte sull'intero sistema partitico del Paese.

Iniziando dalle note positive, dal 1977, anno della promulgazione della Carta Costituzionale, il sistema elettorale è stato utilizzato ben 9 volte rivelando due fatti positivi.

Il primo è sicuramente quello più visibile, vale a dire la costante presenza di governi stabili e duraturi; essi hanno avuto in media una durata superiore ai tre anni. Tutti gli esecutivi formati a partire dal 1982, dopo la fase di frammentazione politica che ha visto governi in carica per 20 mesi, si sono distinti per la loro longevità e stabilità; uno degli elementi che più di tutti ha aiutato il sistema politico e la democrazia a restare stabile è stata la scarsa conflittualità dei vari esecutivi.

Bisogna sempre ricordare che la Spagna, in soli trent'anni è passata da un regime dittatoriale ad un sistema democratico all'avanguardia che ben si può paragonare a quello delle più importanti democrazie occidentali.

⁹³ F. RANIOLO, O. LANZA, *Una democrazia di successo? La Spagna dalla transizione democratica al Governo Zapatero*, Rubbettino Editore, Soveria Mannelli, 2006.

⁹⁴ L.AGUIAR DE LUQUE, *Forma di governo e sistema elettorale in Spagna*, in M. LUCIANI, M. VOLPI, *Riforme elettorali*, Roma-Bari, 1995; O. ALZAGA, *La Constitución española de 1978*, Madrid, 1978.

⁹⁵ ANDREA FUMAROLA, "Dal quasi bipartitismo alla quadriglia Bipolare? Un modello di competizione ancora valido?", in wordpress.com/tag/Spagna, 21- 12- 2015

Dal 1977 al 2004, il sistema elettorale ha permesso la formazione di quattro governi dove un solo partito aveva goduto dell'appoggio di una maggioranza assoluta nel Congresso dei Deputati, e di cinque governi dove il partito vincitore non godeva della maggioranza parlamentare.

In quei casi dove il partito risultato vincitore alle elezioni politiche non godeva della maggioranza parlamentare, è emerso uno degli elementi tipici del sistema politico spagnolo: l'appoggio parlamentare di altre formazioni politiche senza che tale aiuto si trasformasse nella creazione di governi di coalizione.

Tutto ciò perché in Spagna ha sempre prevalso l'idea che al governo del Paese dovesse esserci comunque il partito vincitore della competizione elettorale nonostante le condizioni per la formazione di governi di coalizione fossero tutte presenti.⁹⁶

Ulteriori effetti positivi del sistema elettorale oltre alla durata e alla stabilità dei governi, hanno inciso notevolmente anche sul sistema partitico.

Il Congresso dei deputati, grazie al sistema elettorale utilizzato per l'elezione dei suoi membri, ha visto limitare la frammentazione del sistema dei partiti; in ogni caso, il numero effettivo dei partiti nel Congresso ha oscillato tra i 2,5 ai 3 dal 1986⁹⁷, il che significa che in Spagna il potere legislativo è stato caratterizzato dalla presenza di due grandi forze, il PSOE e il PP, e di una serie di partiti minori, principalmente nazionalisti e regionalisti, che hanno giocato ruoli importanti in determinati momenti.

Tra gli effetti negativi troviamo, come già accennato, la presenza di partiti politici sovra-rappresentati e di partiti politici sotto-rappresentati; il Congresso, quindi, non costituisce un'immagine fedele delle preferenze politiche degli elettori. Possiamo, però, affermare che il sistema elettorale utilizzato per le elezioni del Congresso dei deputati in Spagna è risultato decisivo per l'avanzamento della democrazia.

La sua stabilità ha consentito che dal 1977 si formassero governi durevoli e coesi, che sono stati fondamentali per sviluppare i diversi programmi di governo portati a termine nel Paese a partire sostanzialmente dal 1982. Il consolidamento di un sistema di partiti basato sull'esistenza di due grandi forze politiche che si alternano al potere è stato l'altro grande successo del sistema elettorale.⁹⁸

Le due note negative del sistema elettorale restano sempre la scarsa proporzionalità che penalizza le formazioni politiche minori, e l'assenza di quegli strumenti che permettano all'elettore di punire l'irresponsabilità del singolo politico; bisogna però sottolineare che le note positive sono state maggiori di quelle negative, almeno fino a prima delle elezioni del 2015 e che i grandi avanzamenti, in termini di democrazia e stabilità, si sono avuti grazie al sistema elettorale.

3.6 Nuove prospettive di riforma elettorale e delle alleanze partitiche dopo la fine del bipartitismo

⁹⁶ O. MASSARI – G. PASQUINO, *Rappresentare e governare*, Il Mulino Bologna, 1993. p.130

⁹⁷ S. VASSALLO (a cura di), *Sistemi politici comparati*, Bologna, 2005, p. 191 e ss.

⁹⁸ G. ROLLA (a cura di), *Il X anniversario della Costituzione spagnola: bilancio, problemi, prospettive*, Siena, 1989.

Lo scenario politico partitico spagnolo, quindi, è drasticamente cambiato alla tornata elettorale per le elezioni nazionali nel 2015 le quali, hanno segnato la fine del bipartitismo spagnolo; i due partiti, che da sempre erano riusciti sommando i loro voti ad ottenere la maggioranza assoluta in Parlamento, questa volta hanno ottenuto il risultato peggiore della loro storia⁹⁹.

La situazione partitica è mutata per vari fattori tra cui, anzi soprattutto, la crisi economica; due nuovi soggetti politici hanno saputo canalizzare tale malessere affermandosi con risultati notevoli: il partito della sinistra radicale *Podemos* ed il partito liberale centrista *Ciudadanos*.

Le trattative per la formazione di un governo di coalizione prima con il leader del PP e poi con il mandato conferito al leader del PSOE si sono rivelate infruttuose e, dopo mesi senza un esecutivo con una maggioranza in Parlamento, il Re ha sciolto le Camere indicando nuove elezioni.

Esse hanno nuovamente confermato, con qualche piccola differenza, lo scenario quadripartitico ed hanno dimostrato la tenuta dei due principali partiti, soprattutto del PP che ha aumentato i voti ottenuti; lo stallo si è superato con un governo di coalizione tra il PP e *Ciudadanos* che, seppur senza una maggioranza in termini di seggi, ha potuto insediarsi con l'astensione del PSOE, dopo le dimissioni del suo leader.

Nell'accordo di governo è prevista una riforma della legge elettorale richiesta da *Ciudadanos*, che considera quella vigente troppo favorevole ai grandi partiti. Come punti cardine dell'accordo di governo è previsto il rafforzamento della proporzionalità, l'elezione diretta dei sindaci, il superamento delle liste bloccate, l'introduzione di sistemi elettronici di voto, la riduzione della durata delle campagne elettorali e dei limiti alle spese elettorali.

Bisognerà vedere cosa accadrà alla prossima tornata elettorale per capire se il sistema elettorale spagnolo sarà in grado di assicurare, come ha fatto negli ultimi decenni, una maggioranza politico partitica stabile al Paese.

Ciò che ancora non è chiaro è se si tratti di un cambiamento di breve periodo e quindi si tornerà ad avere stabilità di governo, oppure si tratta di un cambiamento duraturo ma, ad oggi, appare impossibile pensare che il sistema politico bipartitico costruito dal 1978 torni ad essere quello di prima.

Sarà compito e dovere degli attori sociali, in primo luogo dei partiti, evitare di abbandonarsi e lasciar decidere alla meccanica elettorale, qualora non ci saranno modifiche alla legge elettorale e dare risposte soprattutto alla società che prima di tutte soffre le conseguenze della crisi economica.

4. LA FORMA DI GOVERNO E IL SISTEMA ELETTORALE

di *Fabiana Musilli*

4.1 La forma di governo spagnola a "parlamentarismo razionalizzato"

⁹⁹ ANDREA FUMAROLA.wordpress.com/tag/Spagna, *Le aspirazioni di Podemos nella "trappola" del sistema proporzionale spagnolo*, posted on 21 Marzo 2015

La Costituzione spagnola del 1978, dopo aver dichiarato, nell'ultimo paragrafo dell'art. 1, che la forma politica di governo è la monarchia parlamentare, stabilisce molto dettagliatamente i meccanismi attraverso i quali l'esecutivo e il legislativo si rapportano tra di loro: è prevista l'investitura parlamentare dell'Esecutivo (art. 99), la mozione di censura (art. 113), la questione di fiducia (art. 112), la facoltà discrezionale del Presidente del Governo di sciogliere le *Cortes Generales* o una delle due Camere (art. 115); al Parlamento è inoltre attribuita la funzione di controllo sull'Esecutivo, come si evince in varie disposizioni contenute nei Titoli III e V (artt. 66, 76, 109- 111)¹⁰⁰.

È dunque, quella descritta in Costituzione, una forma di governo "iper-razionalizzata"¹⁰¹, in cui la relazione fiduciaria tra potere legislativo e potere esecutivo è compiutamente e rigidamente disciplinata, mirando ad una valorizzazione dell'organo esecutivo, nonché ad una sua stabilità. È quindi evidente che il costituente spagnolo abbia preso come modello di riferimento quello tedesco¹⁰², cercando invece di allontanarsi da paradigmi caratterizzati da pluripartitismo estremo ed instabilità dei "governi di coalizione"¹⁰³: l'esperienza italiana, in tal senso, fu certamente presa in considerazione come esempio da evitare e non da importare¹⁰⁴.

La decisione di potenziare l'organo esecutivo è stata frutto di diverse considerazioni: innanzi tutto vi era la necessità di impedire che la successione di governi di coalizione eccessivamente instabili potesse mettere a rischio la tenuta democratica del paese; inoltre si riteneva opportuna la presenza di un esecutivo forte per garantire le riforme economico-sociali che la nuova Costituzione richiedeva, e per aggirare la debolezza delle forze politiche, uscite da quarant'anni di franchismo¹⁰⁵.

Conseguentemente, lungi dall'essere il perno del sistema, il Parlamento spagnolo, così come delineato dalle norme costituzionali, occupa un ruolo secondario e ancillare rispetto al Governo. Per quanto concerne, ad esempio, la funzione normativa, vi è un accentramento della stessa nelle mani dell'Esecutivo: la Costituzione infatti disciplina con particolare

¹⁰⁰ G. RUIZ- RICO RUIZ- J. LOZANP MIRALLES, *La Forma di governo spagnola*, in S. GAMBINO (a cura di), *Forme di governo, Esperienze europee e nord- americana*, Giuffrè, Milano, 2007, p. 49.

¹⁰¹ Tale espressione è utilizzata da G. RUIZ- RICO RUIZ, *Modelli di governo parlamentari razionalizzati: l'esperienza spagnola*, in S. GAMBINO (a cura di), *Democrazia e forme di governo*, Maggioli, Rimini, 2007, p. 395. La razionalizzazione consiste nell' «incorporazione nel testo costituzionale di una serie di istituti e tecniche destinati, da un lato, a ridurre le possibilità di controllo che il modello teorico tradizionale conferisce al Parlamento e, dall'altro, a concedere una maggiore libertà d'azione al Governo»; vedi L. AGUIAR DE LUQUE, *Forma di governo e sistema elettorale in Spagna*, in M. LUCIANI- M. VOLPI (a cura di), *Riforme elettorali*, cit., p. 380. La razionalizzazione caratterizzò le Costituzioni repubblicane entrate in vigore dopo la prima guerra mondiale, nell'Europa continentale, nell'intento di rafforzare la stabilità dell'esecutivo, definendo in modo dettagliato il rapporto fiduciario; cfr M. VOLPI, *Libertà e autorità, La classificazione delle forme di Stato e di governo*, Giappichelli, Torino, 2013, p. 119.

¹⁰² Nel dibattito costituente spagnolo vi fu infatti un'attenzione particolarmente acuta verso l'esperienza tedesca; cfr F. LANCHESTER, *Sistemi elettorali e forma di governo*, Il Mulino, Bologna, 1981, p.216.

¹⁰³ Vi era inoltre la volontà di «prevenire le degenerazioni del parlamentarismo di tipo assembleare»; vedi G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, Cedam, Padova, 2011, p. 536.

¹⁰⁴ T. GROPPI, *Sistemi elettorali e forma di governo. Il caso spagnolo*, in S. GAMBINO (a cura di), *Forme di governo e sistemi elettorali*, Cedam, Padova, 1995, p. 109; vedi anche G. DE VERGOTTINI (a cura di), *Una Costituzione democratica per la Spagna*, F. Angeli, Milano, 1978, p. 22.

¹⁰⁵ A. BOSCO, *Da Franco a Zapatero, La Spagna dalla periferia al cuore dell'Europa*, Il Mulino, Bologna, 2005, p. 51.

attenzione le forme in cui il Governo può emanare atti con forza di legge, in via diretta (decreto legge) o indiretta (decreto- legislativo).

Vi è poi una sostanziale impossibilità, da parte delle *Cortes*, di partecipare alla preparazione dei progetti di legge predisposti dall'Esecutivo, che rappresentano la maggior parte delle proposte che vengono discusse. Inoltre, l'art. 89.1 stabilisce che «l'inoltro delle proposte di legge è disciplinato dai regolamenti delle Camere, senza che la priorità dovuta ai progetti di legge impedisca l'esercizio della iniziativa legislativa nei termini regolati dall'art. 87¹⁰⁶»: in tal modo, si esplicita, mediante una norma costituzionale che non lascia spazio ad incertezze interpretative, un ordine di priorità procedurale, secondo cui le iniziative del governo (progetti di legge) hanno la precedenza rispetto a quelle dell'organo direttamente rappresentativo della volontà popolare (proposte di legge)¹⁰⁷.

Per di più, il governo e la sua maggioranza possono respingere le proposte di legge non coerenti con i propri programmi¹⁰⁸: questi ultimi svolgono una vera e propria funzione di controllo sul processo legislativo.

Per quanto concerne la funzione di controllo spettante al Parlamento, è similmente possibile rintracciare, nelle norme costituzionali, un tendenziale squilibrio che pone l'organo direttamente rappresentativo della volontà popolare in una situazione di svantaggio: nonostante sia definito come organo *super partes*, con capacità di controllo politico sull'esecutivo, non sono previsti, a tal fine, strumenti incisivi; per di più, i meccanismi parlamentari, in cui predomina la maggioranza, rendono ancor più difficile l'effettivo esercizio di un efficiente controllo¹⁰⁹.

4.1.2. I meccanismi della “razionalizzazione”

Come già osservato, la forma di governo parlamentare spagnola, “iper-razionalizzata”, garantisce la stabilità dell'Esecutivo, tramite la previsione di determinati strumenti che disciplinano la relazione fiduciaria tra Parlamento e Governo.

Conformemente a quanto previsto dall'art. 99 Cost. (che riguarda il meccanismo di costituzione del Governo), il candidato alla Presidenza del Governo, individuato dal Re in seguito alle indicazioni ricevute dai gruppi politici che dispongono di una rappresentanza in Parlamento, deve esporre al Congresso il proprio programma politico e, successivamente, chiedere la fiducia. È opportuno evidenziare che, nel momento in cui si svolge la votazione,

¹⁰⁶ Art. 87 Cost.: «1) L'iniziativa legislativa spetta al Governo, al Congresso e al Senato, conformemente alla Costituzione e ai regolamenti delle Camere.

2) Le Assemblee delle Comunità autonome potranno chiedere al Governo l'adozione di un progetto di legge o rimettere alla Presidenza del Congresso una proposta di legge delegando allo scopo davanti a questa Camera un massimo di tre dei loro membri.

3) Una legge organica regolerà le forme di esercizio e i requisiti dell'iniziativa popolare per la presentazione di proposte di legge. In ogni caso saranno necessarie non meno di 500.000 firme autenticate. Sono sottratte a tale iniziativa le materie proprie delle leggi organiche, tributarie o di carattere internazionale, nonché tutto ciò che è inerente alla concessione della grazia».

L'iniziativa legislativa è dunque attribuita, in egual misura, al Governo e alle due Camere.

¹⁰⁷ G. RUIZ- RICO RUIZ- J. LOZANP MIRALLES, cit., pp. 53 e ss.

¹⁰⁸ A. BOSCO, *Da Franco a Zapatero, La Spagna dalla periferia al cuore dell'Europa*, Il Mulino, Bologna, 2005, p. 56.

¹⁰⁹ G. RUIZ- RICO RUIZ- J. LOZANP MIRALLES, cit., pp. 53 e ss.

non si conosce ancora la composizione del futuro Governo, la cui formazione è rimessa al Presidente nominato, successivamente alla sua investitura¹¹⁰.

Nella prima votazione sulla fiducia è necessario il voto favorevole della maggioranza assoluta dei membri del Congresso; tuttavia, nel caso in cui il candidato designato non ottenga una tale maggioranza, dopo 48 ore ha luogo una ulteriore votazione, durante la quale è sufficiente che la sola maggioranza dei presenti esprima il proprio voto favorevole affinché possa costituirsi il nuovo Governo: la Costituzione prevede dunque che possano formarsi governi di minoranza. Nel caso in cui non venga raggiunta neanche la maggioranza semplice si apre una nuova fase di consultazioni, per giungere alla designazione di un secondo candidato, il quale dovrà a sua volta presentarsi davanti al Congresso, al fine di ottenere la maggioranza assoluta dei voti o, in seconda battuta, la maggioranza semplice; altrimenti, si prosegue nuovamente con l'indicazione di altri candidati. Se, decorsi due mesi dalla prima votazione, nessun candidato riesce ad ottenere la fiducia, la Costituzione prevede lo scioglimento di entrambe le Camere e l'indizione di nuove elezioni¹¹¹.

La mozione di censura¹¹² (disciplinata dagli artt. 113 e 114 della Costituzione) è invece lo strumento mediante cui il Parlamento sancisce la rottura del rapporto fiduciario con il Governo. Tale mozione deve essere proposta da un decimo dei deputati (e non dei senatori), e deve contenere il nome di un candidato alla Presidenza del Governo. Viene poi votata cinque giorni dopo la sua presentazione, ed è richiesta la maggioranza assoluta del Congresso, difficile da raggiungere. Se bocciata, i suoi firmatari non ne possono presentare un'altra nella stessa sessione; se approvata, il Presidente del Governo deve dimettersi ed il candidato alternativo è nominato dal Re Presidente del Governo.

Analizzando la configurazione di tale strumento è innanzitutto possibile rilevare come essa possa esser presentata solo da gruppi parlamentari consistenti, così da impedire che possano esserci mozioni di censura con scarso appoggio parlamentare; è poi indispensabile sottolineare il fatto che sia una mozione di tipo costruttivo, poiché deve contenere il nome del candidato che, in caso di approvazione della censura, ricoprirà l'incarico di capo dell'esecutivo: gli aderenti alla mozione non devono quindi esser d'accordo solo nel rovesciare il Presidente in carica, ma anche nella scelta del suo sostituto, al fine di evitare il verificarsi di vuoti di governo¹¹³; è infine previsto un periodo di raffreddamento, così da rendere possibile motivare adeguatamente i termini della mozione di censura, nonché da dare al Governo il tempo necessario per cercare, in Parlamento, appoggi che possano impedirne la caduta. Tale istituto rende dunque pressoché impossibile, nel quadro politico spagnolo, l'aprirsi di crisi parlamentari¹¹⁴; solo due sono state, infatti, le mozioni di censura presentate fin' ora: la prima nel 1980 e la seconda nel 1987.

¹¹⁰ C. V. PRADO, *Il presidenzialismo e il sistema parlamentare di governo in Spagna*, in *Rass. Parl.*, Vol. 43 n. 4/2001, p. 908.

¹¹¹ T. GROPPi, cit., p. 114.

¹¹² Introdotta da un «Costituente ossessionato dal timore che l'assetto multipartitico e frammentato scaturito dalle prime elezioni democratiche del 1977 avrebbe potuto pregiudicare la stabilità di governo»; vedi S. CURRERI, *La sfiducia costruttiva in Spagna: eutanasia di un diritto?*, in *Quad. Cost.*, 6-11-2006, p. 1.

¹¹³ R. L. BLANCO- VALDES, *Il parlamentarismo presidenzialista spagnolo*, in www.scienze politiche.unical.it, p. 18.

¹¹⁴ G. RIZZONI, *Opposizione parlamentare e democrazia deliberativa, Ordinamenti europei a confronto*, Il Mulino, Bologna, 2012, p. 123.

Per quanto riguarda invece la questione di fiducia, disciplinata dall'art.112 Cost, viene presentata dal Presidente del Governo al Congresso, sul programma o su una dichiarazione di politica generale. La questione di fiducia non può essere posta su una singola legge: il Presidente non ha pertanto la possibilità di ricorrere al voto, sviando il fine dell'istituto della fiducia, chiedendo l'appoggio parlamentare su una questione di carattere puntuale¹¹⁵. Il conseguimento della fiducia richiede inoltre la mera maggioranza semplice, e questo costituisce un evidente strumento di razionalizzazione, poiché garantisce la stabilità governativa, permettendo la tenuta di un Governo di minoranza. È inoltre previsto, in Costituzione, che la presentazione della questione di fiducia debba essere preceduta da una deliberazione con il Consiglio dei ministri; tuttavia, in dottrina, si ritiene che la delibera del Consiglio sia necessaria ma non vincolante, essendo la fiducia accordata al Presidente e non all'interno Governo¹¹⁶. Nei fatti, anche di questo strumento è stato fatto uno scarso utilizzo, e solamente due sono state le questioni di fiducia presentate a partire dal 1978: la prima nel 1980, la seconda nel 1990.

Un ulteriore meccanismo di razionalizzazione al quale si ritiene necessario accennare, è quello dello scioglimento delle Camere. L'art. 115 Cost. stabilisce che «il Presidente del Governo, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, e sotto la sua esclusiva responsabilità, può imporre lo scioglimento del Congresso, del Senato o delle *Cortes Generales*, che deve essere decretato dal Re. Il decreto di scioglimento fissa la data delle elezioni». È indispensabile notare che il potere di scioglimento sia attribuito direttamente al Presidente del Governo¹¹⁷, ed è infatti uno “scioglimento di maggioranza”: al Re non è concessa la facoltà di sciogliere le Camere in maniera autonoma né può opporsi alla scelta del Presidente del Governo rifiutandosi di firmare il decreto di scioglimento¹¹⁸. È quindi uno strumento che può essere utilizzato dallo stesso capo dell'esecutivo per eludere, ad esempio, il meccanismo della sfiducia costruttiva: di fronte ad una crisi della propria maggioranza, egli potrebbe chiedere ed ottenere dal Re lo scioglimento di entrambe le camere, o anche solo di una di esse, e la conseguente convocazione di nuove elezioni; in tal modo un Presidente del Consiglio, convinto del proprio consenso presso il corpo elettorale, può facilmente aggirare il pericolo derivante dalla mozione di sfiducia¹¹⁹.

Il tratto caratteristico della forma di governo risulta così essere, oltre al rafforzamento dell'esecutivo, la preminenza del Presidente del Consiglio: è a lui che è rivolta la fiducia, è lui che esprime il programma, sceglie i ministri¹²⁰, propone lo scioglimento delle Camere, e che pone la questione di fiducia¹²¹; quello delineato in Costituzione è, sostanzialmente, un governo parlamentare “del primo ministro”¹²², che offre a quest'ultimo molteplici strumenti

¹¹⁵ R. L. BLANCO- VALDES, cit., p. 16- 17

¹¹⁶ T. GROPPi, cit., p.116.

¹¹⁷ G. RUIZ- RICO RUIZ- J. LOZANP MIRALLES, cit., p. 66 e ss.

Sui rapporti tra Governo e Parlamento, vedi anche G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato, ottava edizione, Vol. I*, Cedam, Padova, 2011, p. 678 e ss.

¹¹⁸ T. GROPPi, cit., p.116.

¹¹⁹ S. CURRERI, *Partiti e gruppi parlamentari*, cit., p. 35.

¹²⁰ La scelta dei ministri deve formalmente essere sottoposta all'approvazione del Re, il quale tuttavia è sostanzialmente vincolato alla proposta del Presidente del Governo; vedi T. GROPPi, cit., p. 115.

¹²¹ T. GROPPi, cit., p. 109.

¹²² E. M. GIULIANI, *Sistemi elettorali e loro incidenza su alcune realtà istituzionali (Italia, Gran Bretagna, Francia, Spagna)*, Lalli, Firenze, 1991, p. 217. Il rilievo che la Costituzione attribuisce al Presidente del Governo lo

tramite i quali esercitare la propria supremazia non solo sulla maggioranza, ma anche sull'intera rappresentanza parlamentare¹²³.

4.2. L'incidenza di un sistema elettorale "proporzionale con effetti maggioritari" sul funzionamento della forma di governo (dal 1977 al 2015)

I meccanismi di rafforzamento e stabilizzazione del Governo hanno avuto, come è stato precedentemente osservato, uno scarso utilizzo nei primi decenni dalla nascita della monarchia parlamentare spagnola. Il motivo fondamentale è certamente da rinvenire nel funzionamento del sistema elettorale, che per molti anni è stato in grado di garantire la maggioranza assoluta dei seggi ai partiti che, alle elezioni, avevano raccolto la maggioranza relativa dei voti. Infatti, come ampiamente illustrato nei precedenti paragrafi, il sistema elettorale spagnolo, pur essendo formalmente proporzionale, ha in realtà effetti maggioritari, poiché consente, ad una forza politica che raggiunge il 40 % dei voti, di ottenere la maggioranza assoluta dei seggi in Parlamento¹²⁴.

Vi è dunque una chiara iper-rappresentazione, in termini globali, del partito vincente alle elezioni, ed una conseguente sotto-rappresentanza delle formazioni politiche minori; in virtù di ciò, è stato possibile, da parte dei principali competitori politici, spingere gli elettori al "voto utile", con un forte avvicinamento al sistema maggioritario ed una conseguente attenuazione del pluralismo partitico¹²⁵; è stato infatti sottolineato in dottrina come il «condizionamento psicologico o strategico, tradizionalmente associato al sistema maggioritario (secondo il quale si inducono i votanti ad anticipare essi stessi il meccanismo di de-frazionamento e, nell'agire in tal modo, ad esagerare la propria forza) è stato sempre presente nel comportamento dell'elettore spagnolo»¹²⁶; questo condizionamento psicologico opera specialmente nei distretti più piccoli.

In tal modo, il funzionamento effettivo del sistema ha favorito a lungo la presenza di maggioranze solide¹²⁷; è stato quindi promosso un certo bipartitismo a livello statale, e questo ha consentito di raggiungere una maggiore stabilità governativa.

Sostanzialmente, la legge elettorale spagnola ha sempre favorito la governabilità piuttosto che la rappresentanza¹²⁸, incentivando un rafforzamento della figura del primo ministro: gli elettori possono infatti designare indirettamente il *leader* del partito vincente alla carica di Presidente del Governo, la cui investitura da parte del *Congreso* risulta essere tanto più formale quanto più evidente appare il suo successo elettorale¹²⁹. Il sistema delle

rende infatti molto simile al Primo ministro inglese; vedi M. CACIAGLI, *Spagna: proporzionale con effetti (finora) maggioritari*, in O. MASSARI-G. PASQUINO (a cura di), *Rappresentare e governare*, Il Mulino, Bologna, 1994, p.149.

¹²³ G. RIZZONI, cit., p.123.

¹²⁴ T. GROPPI, cit., p. 117.

¹²⁵ L. DE LUQUE, cit., p. 379.

¹²⁶ L. AGUIAR DE LUQUE, cit., p. 377.

¹²⁷ Seppur ciò non sia, secondo alcuni autori, attribuibile solo ai meccanismi elettorali, bensì anche ad altri fattori, che pur operano all'interno della società spagnola e la caratterizzano: la posizione del primo ministro, la cultura politica delle masse e quella delle *elites*, il tipo e la forza dei partiti; vedi M. CACIAGLI, *Spagna: proporzionale con effetti (finora) maggioritari*, in O. MASSARI-G. PASQUINO (a cura di), *Rappresentare e governare*, cit., p. 130 e ss.

¹²⁸ L. AGUIAR DE LUQUE, cit., p. 376 e ss.

¹²⁹ S. CURRERI, cit., p. 31.

liste bloccate ha contribuito a favorire la personificazione, e dunque la maggiore valorizzazione, della figura del *leader*: si è arrivati alla situazione in cui l'elettore non presta molta attenzione né al partito né al programma, bensì fa riferimento unicamente al *leader* della lista, che verrà ad assumere, in caso di vittoria, il ruolo di Presidente¹³⁰. In tal modo i cittadini partecipano, seppur in via di fatto, alla scelta del capo del Governo, e ciò (in aggiunta agli ingenti poteri di cui quest'ultimo dispone nella guida nell'esecutivo) tende ad accostare il sistema spagnolo ad un sistema presidenziale¹³¹.

Per convenzione costituzionale, il Re propone come primo candidato alla Presidenza del governo il *leader* del partito vincitore delle elezioni, anche quando questi non ha ottenuto la maggioranza assoluta dei seggi al Congresso.

L'identificazione tra *premiership* e *leadership* ha così consentito al Presidente del governo di fronteggiare efficacemente le eventuali fronde interne al suo partito, minacciando eventualmente, come *extrema ratio*, lo scioglimento delle camere (c.d. scioglimento di maggioranza)¹³².

Tutto ciò sta alla base del mancato utilizzo della sfiducia costruttiva, che è stata considerata, nel concreto svolgimento delle dinamiche parlamentari, uno strumento superfluo: il Presidente del governo, che è al contempo a capo del partito vincente, ha sempre esercitato su quest'ultimo un forte controllo, grazie all'investitura indirettamente ricevuta dal corpo elettorale, e ciò ha finora scoraggiato ribellioni o secessioni. I segretari dei due principali partiti, infatti, sono soliti presentarsi all'elettorato come candidati Premier ed i loro nominativi aprono le rispettive liste nelle due maggiori circoscrizioni elettorali (Madrid e Barcellona).

Il sistema delle liste bloccate ha inoltre contribuito alla stabilità del sistema: un parlamentare facente parte della maggioranza governativa, nel caso in cui si mostri in contrasto con la linea di partito, rischiando in tal modo di minare la stabilità governativa, ben potrebbe perdere il proprio seggio nella legislatura successiva, stante il mancato rinnovo della candidatura¹³³. Ciò cagiona automaticamente un deterrente rispetto al possibile verificarsi di crisi parlamentare, ed incoraggia invece la salda tenuta della maggioranza.

Dunque, fino al 2015, i partiti dominanti la politica spagnola sono stati il *Partido popular* (PP) e il *Partido socialista* (PSOE), ed il sistema istituzionale si è effettivamente caratterizzato per la stabilità dei governi: dal 1982 al 2015, sono solo 9 i governi che si sono succeduti, mentre i Presidenti del Consiglio sono stati solo 4 (Felipe González del PSOE dal 1982 al 1996, José Maria Aznar del PP dal 1996 al 2004, José Luis Rodríguez Zapatero del PSOE, dal 2004 al 2011, e Mariano Rajoy del PP, dal 2011 al 2015).

Per di più, una caratteristica del sistema è stata la formazione di governi monocolori, costituiti quindi, in via esclusiva, da rappresentanti del partito vincitore delle elezioni (PP e

¹³⁰ C. V. PRADO, cit., p. 912.

¹³¹ C. V. PRADO, cit., p. 918- 919. Si è molto discusso, in dottrina, della effettiva denominazione da attribuire alla forma di governo spagnolo, alla luce del suo concreto funzionamento: si è parlato di un "presidenzialismo parlamentare", in G. RUIZ- RICO RUIZ, *La forma di governo statale: "parlamentarismo virtuale" e "presidenzialismo effettivo"*, in L. MEZZETTI- V. PIERGIGLI (a cura di), *Presidenzialismi, semipresidenzialismi, parlamentarismi: modelli comparati e riforme istituzionali in Italia*, Giappichelli, Torino, 1997, p. 63; o di un "parlamentarismo presidenziale", in O. I. MATEOS Y DE CABO, *El Presidente del Gobierno en España: status y funciones*, La Let, Madrid, 2006, p. 394.

¹³² S. CURRERI, cit., 2005, p. 37.

¹³³ R. L. BLANCO- VALDES, cit., p. 12.

PSOE). In particolare, dal 1982 al 2015, 5 governi su 9 hanno potuto contare sulla maggioranza assoluta dei seggi conseguita dal partito più forte; negli altri casi si è comunque ritenuto opportuno che il partito maggiore avesse il controllo pieno del governo e quest'ultimo si è formato grazie all'appoggio esterno di forze parlamentari minori¹³⁴.

Questa forte concentrazione del potere nelle mani di un solo partito, ha evidentemente rafforzato l'esecutivo, ed è per tale motivo che i meccanismi di razionalizzazione delineati dalla Costituzione sono rimasti per lo più inutilizzati¹³⁵.

4.2.2. *Le elezioni del 2015: la fine del bipartitismo e la mancata formazione del Governo*

Lo scenario fin qui descritto è drasticamente mutato con le elezioni del 20 dicembre 2015, le quali hanno sancito la fine del bipartitismo spagnolo. I due partiti tradizionali hanno infatti ottenuto, se congiuntamente considerati, il consenso di poco più della metà degli elettori, mentre vi è stata l'affermazione di due nuovi partiti, *Podemos* e *Ciudadanos*.

Per la prima volta non è stato dunque possibile stabilire, immediatamente dopo le elezioni, quale partito avrebbe dovuto costituire il governo, e sono così iniziate incessanti ed infruttuose trattative; sono stati applicati, per la prima volta, i commi 4¹³⁶ e 5¹³⁷ dell'articolo 99 Cost., fin' ora mai attuati poiché posti a garanzia della stabilità governativa in mancanza di una chiara maggioranza parlamentare¹³⁸.

Tuttavia, le trattative hanno sostanzialmente condotto ad un nulla di fatto, ed alla necessità di nuove elezioni, il 26 giugno 2016. La nuova consultazione elettorale, con risultati non dissimili dalla precedente, ha condotto alla formazione di un governo sostenuto dal PP e da *Ciudadanos*, con l'astensione del PSOE al momento della concessione della fiducia¹³⁹.

Le recenti vicende dunque, oltre ad aver scardinato il modello del bipartitismo spagnolo e ad aver fatto venir meno la possibilità di formare, subito dopo le consultazioni elettorali, un governo, hanno anche mostrato come sia ormai impossibile formare governi monocolori, maggioritari o minoritari, come era invece prassi consolidata nell'ordinamento spagnolo¹⁴⁰.

¹³⁴ *Il funzionamento dei sistemi elettorali in Europa. L'esperienza di Francia, Regno Unito, Spagna e Germania*, n. 18, seconda edizione, gennaio 2017, Camera dei deputati, documentazioni e ricerche, p. 28.

¹³⁵ In via di prassi è sempre risultato scarsamente possibile, per le opposizioni, rovesciare il Governo e la maggioranza che lo appoggia; vedi R. L. BLANCO- VALDES, cit., p. 11. Per tale ragione dunque appare manifestamente poco utile, ad esempio, il ricorso alla mozione di censura, stante l'effettiva impossibilità di sfiduciare l'esecutivo in carica; conseguentemente, il Presidente del Governo non ha la necessità di sfruttare gli strumenti a lui concessi per "ricattare" le forze parlamentari.

¹³⁶ «*Si efectuadas las citadas votaciones no se otorgase la confianza para la investidura, se tramitarán sucesivas propuestas en la forma prevista en los apartados anteriores*».

¹³⁷ «*Si transcurrido el plazo de dos meses, a partir de la primera votación de investidura, ningún candidato hubiere obtenido la confianza del Congreso, el Rey disolverá ambas Cámaras y convocará nuevas elecciones con el refrendo del Presidente del Congreso*».

¹³⁸ L. FROSINA, *La mancata formazione del Governo in Spagna e le vie inesplorate dell'articolo 99 della Costituzione*, in Nomos, Le attualità del diritto, 1- 2016, p.3.

¹³⁹ *Il funzionamento dei sistemi elettorali in Europa. L'esperienza di Francia, Regno Unito, Spagna e Germania*, n. 18, seconda edizione, gennaio 2017, Camera dei deputati, documentazioni e ricerche, p. 28 e ss.

¹⁴⁰ L. FROSINA, cit., p. 4.

È evidente come il carattere fortemente plurale di una società sempre più divisa e lacerata da crisi economiche e sociali¹⁴¹, riesca a penetrare all'interno delle istituzioni, rendendo meno certi e più flessibili i rapporti tra forze politiche a scapito, inevitabilmente, della stabilità governativa.

Nel caso in cui la società, e conseguentemente la politica, permangano in un tale stato di frammentazione, ci sarà probabilmente sempre più bisogno di ricorrere a quei meccanismi di razionalizzazione i quali, finché la legge elettorale ha funzionato in modo sostanzialmente maggioritario, favorendo il bipartitismo, non sono stati utilizzati, ma che possono essere utili nell'attuale situazione¹⁴². Ciò a riprova del fatto che, tra sistema di governo, legge elettorale, e partiti politici, vi è una intrinseca e profonda connessione.

5. LA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE SPAGNOLA IN MATERIA ELETTORALE

di *Eleonora Bardazzi*

5.1 Il giudizio di fronte al Tribunal Constitucional spagnolo in materia elettorale

Il *recurso de amparo*, diretto al giudice costituzionale e volto alla protezione dei diritti fondamentali, tipico dell'ordinamento spagnolo, trova le sue origini storico-giuridiche nel costituzionalismo ispano-americano¹⁴³. Nonostante fosse stato previsto anche prima della Costituzione spagnola del 1978¹⁴⁴, nella sua più recente versione sembra avere maggiori affinità con il *Verfassungsbeschwerde* tedesco che con la tradizione costituzionale sudamericana¹⁴⁵.

Il successo di questa modalità di ricorso, dimostrato dalla notevole mole di ricorsi presentati¹⁴⁶, è arrivato a pregiudicare la stessa funzionalità del giudice spagnolo: a lungo il

¹⁴¹ Sarebbe infatti attribuibile anche alla crisi economica il declino dei due partiti maggiori e il conseguente superamento del bipartitismo; cfr I. SANCHEZ- CUENZA, *La impotencia democrática, Sobre la crisis política de España*, Catarata, Madrid, 2014, p. 105.

¹⁴² Proprio in questi giorni infatti si discute, in un partito di opposizione, della possibilità di presentare una mozione di censura; vedi J. A. RODRIGUEZ, *La moción de censura de Podemos, la tercera de la democracia*, in www.elpais.com, 27- 04- 2017.

¹⁴³ In particolare nella Costituzione del Messico del 5 febbraio 1917 (artt. 103-107).

¹⁴⁴ D'ora in avanti "CE". Già la Costituzione del 1931 prevedeva in via residuale il ricorso di *amparo*, attivabile dai singoli e disciplinato all'art. 121, lett. B). La legge sul Tribunale delle garanzie costituzionali del 14 giugno 1933 agli artt. 44-53 catalogava l'*amparo* come un ricorso di secondo grado. Si tratta di un rimedio percorribile in caso di violazione dei diritti fondamentali sanciti dagli artt. 14-30 della Costituzione Spagnola del 1978, che si caratterizza per essere un ricorso individuale e diretto. L'art. 162 della Costituzione individua i soggetti legittimati a ricorrere e l'art. 41, c. 2° della *Ley Organica del Tribunal Constitucional 2/1979* (LOTC) gli atti suscettibili di ricorso.

¹⁴⁵ Di questo avviso in particolare M. ARAGÓN REYES, *Consideraciones sobre el recurso de amparo*, in R. ROMBOLI, (a cura di), *La tutela dei diritti fondamentali davanti alle Corti Costituzionali*, G. Giappichelli Editore, Torino, 1994 p. 197; cfr. anche F. RUBIO LLORENTE, *La jurisdiccion constitucional in España*, in F. RUBIO LLORENTE e J. JIMENEZ CAMPO (a cura di), *Estudios sobre la jurisdiccion constitucional*, 1997.

¹⁴⁶ Una vera e propria "alluvione", come definita da R. ROMBOLI, *La protezione dei diritti fondamentali dopo la c.d. "oggettivizzazione" dell'amparo costituzionale in Spagna: un'analisi comparata con l'esperienza italiana*, p.5 in www.rivistaaic.it.

lavoro del *Tribunal Constitucional*¹⁴⁷ si è infatti concentrato in misura preponderante sulla risoluzione degli *amparo*, limitando fortemente la sua attività in qualità di giudice costituzionale e con effetti non irrilevanti anche in punto di celerità delle decisioni, tali da creare un “effetto domino” sul funzionamento della giurisdizione costituzionale e da configurarne una vera e propria “crisi”¹⁴⁸.

Nel tentativo di risolvere questi problemi, il legislatore spagnolo è intervenuto con la *Ley Organica* n.6/2007, che aveva come obiettivo principale affrontare “*unitariamente le difficoltà di funzionamento del Tribunale Costituzionale*”, senza tuttavia tralasciare i tribunali ordinari nel loro ruolo di “primi garanti” dei diritti fondamentali¹⁴⁹.

Essa ha riformato il *recurso* e circoscritto i casi capaci di legittimare la proposizione del ricorso diretto; ha anche provveduto ad ampliare i requisiti di ammissibilità, permettendo al singolo di ricorrere al giudice costituzionale solo nel caso in cui la questione di specie presenti carattere inedito e rispetti il requisito della “*trascendencia constitucional*”¹⁵⁰.

Essa costituisce una presunzione di inammissibilità del ricorso ed un onere a carico del ricorrente in *amparo*, il quale ha l’obbligo di dimostrare l’importanza della decisione del *Tribunal* ai fini dell’interpretazione, dell’efficacia e dell’applicazione generale della Costituzione nella determinazione del contenuto e della portata dei diritti fondamentali¹⁵¹.

La “rilevanza costituzionale” inverte il giudizio di ammissibilità¹⁵² e costituisce un elemento sostanziale, pena la dichiarazione di inammissibilità, il cui esame precede la valutazione del merito, da non confondere con la prova dell’avvenuta violazione del diritto¹⁵³.

In materia elettorale la *Ley Orgánica del Régimen Electoral General* n. 5/1985 (LOREG) affida il contenzioso elettorale alle “*Salas*” del “*contencioso administrativo de los tribunales superiores de justicia*” per le elezioni delle comunità autonome¹⁵⁴ e al

¹⁴⁷ D’ora in poi anche “TC” o “*Tribunal*”. Si specifica che ci si riferirà al *Tribunal Supremo* anche con la sigla “TS” e ai “Fundamentos Jurídicos” delle sentenze del *Tribunal* con la sigla “FJ”.

¹⁴⁸ J. C. CABAÑAS GARCÍA, *El recurso de amparo que queremos (reflexiones a propósito de la ley orgánica 6/2007, de 24 de mayo, de reforma parcial de la ley orgánica del tribunal constitucional)*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 88, enero-abril 2011, p. 39. La gran parte dei ricorsi presentati attiene alla protezione del diritto di uguaglianza (art. 14) e in misura fortemente maggioritaria al diritto ad una tutela giudiziaria effettiva (art. 24); per un’accurata analisi delle casistiche giurisprudenziali e dei diritti oggetto di giudizio della corte v. T. GROPPI *Il ricorso di amparo costituzionale in Spagna: caratteri, problemi e prospettive*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, n. 6/1997, p. 4362.

¹⁴⁹ Cfr. *Exposición de motivos*, par. I e III.

¹⁵⁰ G. GENTILI, *Una prospettiva comparata sui sistemi europei di ricorso diretto al giudice costituzionale: suggestioni e spunti per la Corte Costituzionale italiana*, in *Revista de Estudios Jurídicos*, n. 11, 2011, www.rej.ujaen.es, p. 10.

¹⁵¹ Cfr. STC 188/2008 e 289/2008.

¹⁵² La sentenza del *Tribunal Constitucional* n. 155/2009 ha ricostruito i casi di speciale rilevanza costituzionale: la domanda deve attenersi ad un problema o ad un aspetto di un diritto fondamentale suscettibile di ricorso in *amparo* e per cui non esista giurisprudenza costituzionale; in alternativa il ricorso deve poter dare al TC l’opportunità di chiarire o cambiare la propria giurisprudenza. Più approfonditamente v. U. ADAMO, *A cinque anni dalla riforma della legge organica del Tribunal Constitucional. Verso lo smaltimento dell’arretrato? Osservazioni a partire dalle memorias di inizio anno*, in [associacionedeicostitucionalisti.it](http://www.associacionedeicostitucionalisti.it) e R. ROMBOLI, *La protezione dei diritti fondamentali dopo la c.d. “oggettivizzazione” dell’amparo costituzionale in Spagna: un’analisi comparata con l’esperienza italiana*, cit. p. 11 ss.

¹⁵³ *Ivi*, p. 7.

¹⁵⁴ L’art. 117 della *Ley Organica del Régimen Electoral General* (LOREG) prevede la gratuità per la presentazione di questi ricorsi, e l’art. 116 conferisce loro carattere urgente e stabilisce la loro priorità assoluta nella

Tribunal Supremo per le elezioni parlamentari europee e per le elezioni generali¹⁵⁵. Tale giudizio trova la sua fonte al secondo comma dell'art. 53 della Costituzione Spagnola¹⁵⁶, il quale lascia aperta la possibilità di ricorrere al giudice costituzionale: “*qualsiasi cittadino potrà ottenere la tutela delle libertà e diritti riconosciuti nell'articolo 14 e nella Sezione prima del Capitolo secondo, di fronte ai Tribunali ordinari attraverso un procedimento basato sui principi di preferenza e sommarietà e, se del caso, attraverso il ricorso di amparo di fronte al Tribunale Costituzionale*”. La via del *recurso de amparo* è infatti sempre percorribile quando la tutela dei diritti fondamentali e le libertà pubbliche non sono coperte dalla giustizia ordinaria o la loro lesione deriva dall'azione di quest'ultima.

Il TC spagnolo può trattare le irregolarità in materia elettorale anche tramite l'*amparo electoral*, un particolare tipo di *amparo* disciplinato dagli artt. 49 c. 3° e 114 c. 2° della *Ley Orgánica* n. 5/1985¹⁵⁷.

Le fonti su cui si fonda il ricorso al *Tribunal* in materia elettorale configurano una doppia via di accesso al giudizio costituzionale, una tramite “*amparo ordinario*”, percorribile a fronte di violazioni di diritti fondamentali e una tramite “*ricorso di amparo elettorale*”, disciplinato dalla legge organica.

Una simile disciplina presenta il rischio di un costante conflitto tra giudice comune e giudice costituzionale, soprattutto quando i ricorrenti finalizzano il ricorso alla revisione di atti e omissioni dei giudici più che alla protezione dei diritti fondamentali, tendenza ancor

trattazione e nella decisione. Per quanto non disciplinato nella *Ley Organica* apposita si applica la normativa della giurisdizione amministrativa. Sui possibili esiti di questo particolare procedimento v. F. FERNANDEZ SEGADO, *El recurso Contencioso Electoral en el Ordenamiento Jurídico Español*, in *Revista de Las Cortes Generales*, n.33, 1994, p. 69 ss e M.A. PRESNO LINERA, *El origen del derecho electoral español*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 96, settembre-dicembre 2012, p. 163 ss.

¹⁵⁵ La Costituzione del 1978 infatti rompe la tradizione del costituzionalismo storico spagnolo, che aveva affidato in precedenza sempre al Parlamento la giustizia elettorale c.d. “politica” e la competenza a verificare la legalità delle elezioni nonché la “qualità” degli individui eletti (art. 34 della Costituzione del 1876). L'art. 70 c. 2° della Costituzione Spagnola attualmente prevede che “*la validità dei mandati e delle credenziali dei membri delle due Camere sarà soggetta a controllo giudiziario, ai sensi della legge elettorale*”. V. JORGE LOZANO MIRALLES, *I ricorsi in materia elettorale*, pp. 283-284, in S. GAMBINO E G. RUIZ-RICO RUIZ, *Forme di governo, sistemi elettorali, partiti politici: Spagna e Italia*, Maggioli Editore, Rimini, 1996.

¹⁵⁶ Da qui in avanti “CE”.

¹⁵⁷ Il terzo comma dell'art. 49 della *Ley Organica* stabilisce che “*la sentenza, che deve essere emessa nei due giorni successivi alla presentazione del ricorso ha carattere definitivo e inapplicabile, senza pregiudicare il ricorso di amparo di fronte al Tribunale Costituzionale, ai cui fini, con il ricorso regolato dal presente articolo si riterrà rispettato il requisito stabilito all'art. 44 c.1 lett a) della Ley Organica sul Tribunal Constitucional*”(ossia l'esperimento di tutti i mezzi di impugnazione previsti) e il secondo comma dell'art. 114, che stabilisce che contro la sentenza della Junta Electoral “*non si procede ad alcun appello, ordinario o straordinario, salvo eventuali chiarimenti e senza pregiudicare il ricorso di amparo di fronte al Tribunale Costituzionale. L'amparo deve essere proposto entro tre giorni e il Tribunale Costituzionale deve pronunciarsi in merito nei quindici giorni seguenti*”.

Sul tema E. CANCER LALANNE, *Las Garantías Jurisdiccionales del Proceso Electoral en España*, Cuaderno 3, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2003.

La giurisprudenza costituzionale spagnola si è più volte soffermata sul valore del *recurso de amparo* in materia elettorale, puntualizzando che esso non è assimilabile ad un giudizio d'appello, ma deve avere ad oggetto la violazione di diritti fondamentali. Cfr. STC 70/1987, STC 82/1987, STC 71/1986, statuendo che esso non comporta “*una piena revisione dei fatti e dell'interpretazione del diritto elettorale*” (STC 79/1989) né può essere inteso come un tentativo di uniformare la giurisprudenza elettorale dei diversi organi giudiziari coinvolti né come un ricorso per Cassazione (STC 105/1991).

più comprensibile considerando che qualsiasi normativa (o comportamento processuale) può potenzialmente ritenersi lesiva di un diritto fondamentale¹⁵⁸.

Questo ha avuto effetti significativi anche sulla giurisprudenza del *Tribunal* in materia elettorale, in cui il ruolo del giudice costituzionale si trova spesso in bilico tra interprete della costituzione e tutore dei diritti fondamentali¹⁵⁹ e giudice del caso concreto.

5.2 La giurisprudenza costituzionale in materia di rappresentanza di genere

Il *Tribunal Constitucional*, similmente ad altri giudici costituzionali europei, ha elaborato una giurisprudenza di rilievo circa il rispetto della parità di genere nella fase pre-elettorale di presentazione delle candidature. Ha avuto l'opportunità di pronunciarsi in merito in seguito all'intervento normativo da parte della *Ley Organica* n. 3/2007 del 22 marzo, che ha introdotto misure volte a garantire uguaglianza effettiva tra uomini e donne con l'obiettivo di incoraggiare il rispetto dell'"*igualdad formal*" (art. 14 CE) del diritto di voto e raggiungere l'uguaglianza effettiva nel campo della partecipazione politica¹⁶⁰. In particolare gli articoli da 17 a 19 della legge hanno inserito nella *Ley Organica* n.5/1985 l'art. 44 bis, ai sensi del quale "*le candidatures presentate devono avere una composizione equilibrata di uomini e donne, tali che nell'insieme della lista i candidati di ciascun sesso rappresentino come minimo il 40%. Qualora il numero dei posti da coprire sia inferiore a cinque, la proporzionalità tra uomini e donne cercherà il più possibile l'equilibrio numerico*".

¹⁵⁸Su questa tendenza del *Tribunal Constitucional* si veda in particolare G. ROLLA, *Corte Costituzionale, giudici comuni e interpretazioni adeguate. L'esperienza spagnola*, in www.cortecostituzionale.it, p.29 il quale rileva come questo fenomeno crei problemi da non sottovalutare tra le due giurisdizioni, poiché il controllo è affidato non solo ad un organo esterno all'ordine giudiziario ma attribuisce al giudice costituzionale non solo il potere di modificare la decisione del giudice ma anche di vincolare la giurisprudenza futura alla dottrina elaborata dal *Tribunal* nell'ambito dei *recursos de amparo*.

¹⁵⁹In materia elettorale soprattutto con riferimento alla tutela del diritto alla partecipazione politica (art. 23 CE). La Costituzione spagnola all'art. 1 individua la partecipazione cittadina come un elemento fondamentale; essa come principio è sancita anche all'art. 9, c. 2°, CE e qualificata come un diritto fondamentale del cittadino. Questo diritto è ribadito anche all'art. 23 CE. Il *recurso de amparo* è stato essenziale ai fini di una corretta articolazione del concetto di democrazia secondo una prospettiva soggettiva, e la giurisprudenza ha operato identificando delimitazioni del diritto alla partecipazione secondo un principio soggettivo e oggettivo: dal punto di vista soggettivo ha identificato come titolari del diritto di partecipazione i cittadini possessori del vincolo della nazionalità, anche se il diritto di partecipazione politica è stato esteso per le elezioni municipali a qualsiasi cittadino dell'Unione Europea residente in Spagna. L'art. 13 della Costituzione spagnola è stato modificato al comma 2 in questo senso, prevedendo che "*atendiendo a criterios de reciprocidad, pueda establecerse por tratado o ley para el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales*". V. C. DECARO, N. LUPO, G. RIVOCCHI (a cura di), *La "manutenzione" della giustizia costituzionale. Il giudizio sulle leggi in Italia, Spagna e Francia. Atti del seminario svoltosi a Roma, alla Luiss Guido Carli, il 18 novembre 2011*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2012. p. 87 ss.

¹⁶⁰Il rispetto delle quote è stato annoverato fra cosiddette "azioni positive", ossia misure non discriminatorie a favore della donna, già precedentemente esaminate dal *Tribunal* e oggetto di giurisprudenza costituzionale in ambito lavorativo e sociale (STC 12/1993). Le azioni positive nella *Ley Organica* in questione sono definite, all'art.11, come "*specifiche misure a favore delle donne per correggere situazioni di disuguaglianza di fatto rispetto agli uomini...misure applicabili quando sussistono queste situazioni, che dovrebbero essere ragionevoli e proporzionate all'obiettivo ricercato in ogni caso*" al fine di raggiungere una democrazia realmente paritaria. Ad esse fanno riferimento anche le sentenze n. 49/2003 e n. 4/2010 della Corte Costituzionale italiana sul rispetto delle condizioni di parità tra uomini e donne nell'accesso alle cariche elettive.

Il *Tribunal* ha sempre affermato il suo ruolo nella verifica del rispetto delle c.d. “quote rosa” in qualità di giudice costituzionale, ritenendo il suo mancato rispetto in più occasioni una “irregolarità sanabile”¹⁶¹, ma solo nella sentenza n.12 /2008 si è espressa sulla costituzionalità dell’art. 44 previsto dalla LOREG e sulla sua compatibilità con gli articoli 9.2 CE (uguaglianza formale), 14 (uguaglianza sostanziale) e 23 (partecipazione politica) CE.

Il *Tribunal* ha orientato la sua argomentazione muovendo dal principio di uguaglianza, che non può ritenersi realizzato solamente nel rispetto di questo principio in senso formale, come previsto all’art. 14 CE. Spetta infatti al legislatore attualizzare l’uguaglianza effettiva e proiettarla anche nell’ambito della rappresentatività, al fine di facilitare la partecipazione di tutti i cittadini e rimuovere gli eventuali ostacoli, sia fattuali che normativi, che possono impedirne l’attuazione¹⁶². Sulla base di questa premessa ha deciso favorevolmente sulla compatibilità costituzionale delle misure a favore delle donne nella fase di presentazione delle candidature, ritenendo la normativa oggetto di giudizio di costituzionalità perfettamente idonea a conseguire l’uguaglianza effettiva tra uomini e donne nel terreno della partecipazione politica¹⁶³.

Non ha rinvenuto inoltre alcuna lesione del diritto al suffragio attivo e passivo, ritenendo il principio di composizione equilibrata perfettamente strumentale all’uguaglianza delle opportunità nell’esercizio del diritto al suffragio passivo, né ritiene che dall’art. 23 possa ricavarsi un diritto soggettivo ad una concreta composizione delle liste elettorali¹⁶⁴.

Il *Tribunal* ha consolidato il suo orientamento in materia con le successive sentenze n. 13/2009 e 40/2011, confermando nel contenuto quanto espresso nella prima sentenza.

Occorre rilevare che sia nelle sentenze n.12/2008 che nella sentenza n. 13/2009 è presente il “voto particular” del giudice Don Jorge Rodríguez – Zapata Peréz, secondo cui sarebbe leso dall’art 44 bis della LOREG il diritto al suffragio passivo dei candidati esclusi in applicazione di tale normativa: “*la imposición por ley de la paridad o de cuotas electorales vulnera el principio de unidad de la representación política y la libertad ideológica y de autoorganización de los partidos políticos, resultando lesionado el derecho*”

¹⁶¹ Cfr., a titolo esemplificativo, FJ 6 della *sentencia del Tribunal Constitucional* n. 106 del 10 maggio 2007, che statuisce che “è vero... che la candidatura presentata dal Circolo di parere Eumés (COE) nella circoscrizione di Pontedeume conteneva un deficit di candidati di sesso femminile, dal momento che solo cinque donne sono state incluse in un elenco composto da tredici candidati, numero inferiore rispetto a quello necessario per soddisfare il requisito di composizione equilibrata di uomini e donne come richiesto dall’art 44a LOREG. Ma l’irregolarità commessa...non può avere una rilevanza irreversibile per il diritto fondamentale di accedere in condizioni di parità alle cariche pubbliche (art. 23.2 CE) ...perché si tratta di un’irregolarità rettificabile”, così statuendo in favore della correzione delle candidature in conformità con le disposizioni previste in materia dalla LOREG. Sulla sanabilità in caso di mancato rispetto della normativa sulle quote nelle candidature anche precedenti sentenze del Tribunal, riportate in FJ5, nello specifico: SSTC 73/1986, de 3 de junio, FJ 1; 59/1987, de 19 de mayo, FJ 3; 86/1987, de 1 de junio, FJ 4; 24/1989, de 2 de febrero, FJ 95/1991, de 7 de mayo, FJ 2; 113/1991, de 20 de mayo, FJ 3; 175/1991, de 16 de septiembre, FJ 2; y 84/2003, de 8 de mayo, FJ3.

¹⁶² Cfr. STC 12/2008 FJ 4.

¹⁶³ Cfr. STC 12/2008 FJ 5.

¹⁶⁴ Cfr. FJ 9 STC 12/2008. Per una approfondita analisi della pronuncia v. G.G. ORFANEL, *Acciones positivas a favor de la mujer en España: doctrina, jurisprudencia y legislación*, in *Anuario de Derechos Humanos. Nueva época*, vol. 9, 2008 pp. 379-402 e C. AQUINO DE SOUZA, *Las cuotas electorales y los derechos fundamentales*, in *Universitas. Revista de Filosofía, Derecho y Política*, n. 13, enero 2011, pp. 37-66.

de sufragio pasivo de los candidatos propuestos que queden excluidos de participar en el proceso electoral como consecuencia de la aplicación de la norma cuestionada”¹⁶⁵.

L’art. 44 bis introdotto dalla *Ley Organica* inoltre prevedeva l’opportunità di introdurre misure ancor più favorevoli ad una maggiore presenza di donne nelle candidature rispetto a quella obbligatoria per legge per i membri delle assemblee legislative delle comunità autonome. Il TC ha avuto occasione di intervenire anche a questo proposito, con una decisione, la n. 40/2011, relativa al rispetto, da parte della legge n.4/2005 del Parlamento basco, delle quote di genere nella composizione degli organi amministrativi¹⁶⁶, tuttavia senza rilevanti variazioni di contenuto rispetto a quanto affermato nelle sentenze n. 12/2008 e n. 13 del 2009.

Anche in questo caso infatti la Corte ha ripreso il concetto “azioni positive”, in linea con la sua precedente giurisprudenza in materia e facendo riferimento ad alcune più risalenti pronunce¹⁶⁷. In particolare, ha rinvenuto la ragione di simili incentivi a livello normativo nella volontà di “*rimuovere gli ostacoli che di fatto impediscono la realizzazione delle pari opportunità tra uomini e donne... nella misura in cui questi ostacoli possano essere rimossi efficacemente tramite vantaggi o misure di sostegno nei confronti delle donne che assicurino questa reale parità di opportunità*”¹⁶⁸. Alla sua terza sentenza sul rispetto delle pari opportunità in materia elettorale, il giudice costituzionale spagnolo ha concluso senza rinvenire alcuna incostituzionalità nella normativa in questione¹⁶⁹ e senza opinioni dissenzianti, contrariamente a quanto avvenuto nelle due pronunce precedenti, mostrando di essere giunta ad una piena condivisione dell’iter argomentativo e ad una solidità dei principi costituzionali elaborati in materia¹⁷⁰.

5.3 La sentenza sull’esclusione della coalizione Bildu e la sua rilevanza nel “conflitto” con il Tribunal Supremo

Nell’analisi della giurisprudenza costituzionale in materia elettorale una particolare attenzione deve essere dedicata al tema dell’illegalità dei partiti politici, in cui il TC ha manifestato le maggiori criticità e punti di frizione nel suo rapporto con il giudice comune. Già nel 1981, con la sent. n.3, il *Tribunal* aveva chiarito che la dichiarazione di illegalità di un partito politico e il suo scioglimento non contrasta con la Costituzione spagnola.

¹⁶⁵ Cfr. FJ 2 del *Voto particular* della STC 13/2009, conforme a FJ 1 del *Voto particular* nella sent.12/2008. Si è discostato non dal dispositivo, bensì dalla motivazione, anche il giudice Pablo Pérez Tremps.

¹⁶⁶ In particolare, cfr. FJ 9.

¹⁶⁷ STC 40/2011 FJ 11.

¹⁶⁸ STC 229/1992, FJ 2: “*remover obstáculos que de hecho impidan la realización de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres ... y en la medida en que esos obstáculos puedan ser removidos efectivamente a través de ventajas o medidas de apoyo hacia la mujer que aseguren esa igualdad real de oportunidades*”

¹⁶⁹ STC 40/2011 FJ 17.

¹⁷⁰ Come rilevato da U. ADAMO. *Il tribunal constitucional de españa consolida la sua giurisprudenza sulla legittimità costituzionale delle cuotas electorales riservate alle donne, anche nelle vesti di listas cremallera* in www.rivistaaic.it n.1/2012, p.2

La *Ley Organica* n. 6/2002 detta le regole sullo scioglimento dei partiti politici e prevede il divieto di presentazione di candidature da parte di gruppi di elettori qualora essi portino avanti l'attività di un partito dichiarato giudizialmente illegale o che sia stato disciolto o sospeso¹⁷¹. Un partito può essere dichiarato illegale quando presenta una struttura non democratica, nei casi qualificati come illeciti dalla legge penale o nel caso in cui la sua attività non rispetti i principi democratici, voglia distruggere il regime delle libertà o rendere impraticabile o eliminare il sistema democratico¹⁷². La giurisdizione in materia è affidata dalla *Ley Orgànica de Partidos Politicos* n. 6 del 27 giugno 2002 (LOPP) ad una sezione specializzata, alla "sala especial" del Tribunal Supremo; contro le sue decisioni è possibile sollevare il *recurso de amparo*¹⁷³.

Nella ricostruzione dei principi elaborati in materia dal *Tribunal Constitucional* è stato fondamentale l'apporto fornito dalla sentenza *Bildu* n. 62 del 5 maggio 2011 con cui, per la prima volta, il giudice costituzionale ha statuito su una questione relativa all'applicazione della legge sui partiti politici n.6/2002 nell'ambito di un giudizio elettorale, fornendo anche una fondamentale rielaborazione della giurisprudenza in materia¹⁷⁴, con rilevanti conseguenze anche sui procedimenti elettorali in corso.

Il *Tribunal* ha accolto il ricorso di *amparo* presentato dalla coalizione *Bildu* contro la sentenza di annullamento, datata 1 maggio 2011, di 254 liste elettorali della medesima coalizione e ne ha disposto la riammissione alle elezioni amministrative. Il giudice costituzionale ha contraddetto così la sezione speciale del *Tribunal Supremo*, ad avviso della quale *Bildu* sarebbe stata associabile all'ETA e al *Batasuna*, unico partito sciolto dall'autorità giudiziaria spagnola.

I principali contrasti tra TS e TC hanno riguardato la valutazione complessiva degli elementi probatori idonei a dimostrare l'illegalità di un partito politico: secondo il *Tribunal Supremo*, *Bildu* riproponeva la medesima attività politica dell'ETA, la stessa che aveva portato allo scioglimento di *Batasuna*.

Il *Tribunal Constitucional* ha rivalutato alcuni elementi del caso concreto non considerati dal *Tribunal Supremo* e conferito ad alcune caratteristiche della vicenda rilievo giuridico. Nello specifico, ha affermato in *Bildu* la sua competenza a verificare se il *Tribunal Supremo* avesse o meno leso il diritto alla partecipazione politica *ex art 23 CE*.

¹⁷¹ Nello specifico la legge, pubblicata sul BOE n. 154 del 28 giugno 2002 è intervenuta aggiungendo un quarto comma all'art. 44 della *Ley Organica* n. 5/1985: "No podrán presentar candidaturas las agrupaciones de electores que, de hecho, vengán a continuar o suceder la actividad de un partido político declarado judicialmente ilegal y disuelto, o suspendido. A estos efectos, se tendrá en cuenta la similitud sustancial de sus estructuras, organización y funcionamiento de las personas que los componen, rigen, representan o administran las candidaturas, de la procedencia de los medios de financiación o materiales, o de cualesquiera otras circunstancias relevantes que, como su disposición a apoyar la violencia o el terrorismo, permitan considerar dicha continuidad o sucesión". Sulle modifiche v. amplius, M. ROSALES RODRÍGUEZ, L. ALFÉREZ CASTRO, *España*, in L.A. CORONA NAKAMURA, A. J. MIRANDA CAMARENA (a cura di), *Derecho electoral comparado*, Marcial Pons, Madrid, 2012 pp. 239-240.

¹⁷² Cfr. artt. 7, 8, 9, 10 LOPP.

¹⁷³ Secondo C. NASI, *Il ricorso di amparo elettorale in Spagna: il Tribunale Costituzionale fra garanzia dei diritti e garanzia dell'esercizio non arbitrario della funzione giurisdizionale*, in *www.federalismi.it*, n.4/2013, p. 10, la scelta di mantenere questa giurisdizione in capo alla magistratura ordinaria invece che affidarla direttamente al Tribunale Costituzionale trova la sua principale giustificazione in un precedente dello stesso *Tribunal Constitucional*, la STC 3/1981, precedentemente richiamata, che avrebbe sancito una riserva di giurisdizione ordinaria in materia.

¹⁷⁴ In particolare STC 85/2003; STC 176/2003; STC 68/2005; STC 110 e 112/2007 e STC 43 e 44/2009. La Corte richiamando queste sentenze richiede nuovamente al legislatore "uno sforzo particolare ... al fine di raggiungere un migliore sistema procedurale che sarebbe auspicabile", per poter adeguatamente garantire l'art. 24 CE (FJ 2).

Tuttavia la questione è stata decisa con una maggioranza esigua, con sei opinioni favorevoli e cinque contrarie¹⁷⁵, le quali si sono discostate dalla decisione assunta, motivando il loro dissenso con l'eccesso di giurisdizione compiuto dal *Tribunal* e condividendo la decisione del *Tribunal Supremo*.

Dopo aver ricostruito la normativa vigente in materia di scioglimento dei partiti politici, la sentenza ha imposto una rigorosa valutazione delle prove, da cui sia possibile ricavare che i candidati esclusi abbiano effettivamente operato in continuità con i partiti dichiarati illegali¹⁷⁶. Inoltre ha sottolineato che il rispetto della Costituzione spagnola deve guardare al carattere operativo, e non ideologico, dell'attività partitica condotta. Questa precisazione trova la sua ragion d'essere nella circostanza che, nel caso di specie, il TS aveva attribuito carattere decisivo alla scarsa credibilità di manifestazioni contro la violenza terrorista organizzate dai rappresentanti politici di *Bildu*. Il *Tribunal Constitucional* ha disconosciuto il carattere indiziario di questo elemento, asserendo che la manifestazione di libertà ideologica deve essere tenuta separata dal comportamento concretamente a supporto dei partiti politici messi fuori legge. Il *Tribunal Supremo* avrebbe inoltre trascurato la corretta paternità di un documento, non attribuibile a *Batasuna* bensì alla *Izquierda Arbetzale* la quale, non essendo stata dichiarata illegale ai sensi della LOPP, non avrebbe potuto in alcun modo essere limitata nella sua libertà di partecipazione politica; da questa equiparazione tra i due partiti il Giudice costituzionale ha ricavato la valutazione arbitraria dei fatti su cui si fondava la decisione del TS e l'omessa motivazione in ordine alla distinzione tra *Batasuna* e *Izquierda Arbetzale*, che era stata opportunamente sollevata dal ricorrente.

Questa sentenza è stata aspramente criticata, poiché il TC ha sostanzialmente rivalutato il materiale probatorio già oggetto di giudizio della sezione specializzata del TS, inserendosi in una competenza che la legge riserva specificamente al giudice comune, poiché, l'art. 44, c. 1º, lett. B) della *Ley Organica del Tribunal Constitucional* n.2 del 3 ottobre 1979 sembrerebbe limitare alla Corte la conoscibilità dei fatti sottostanti al giudizio¹⁷⁷. Sarebbe pertanto esclusa la percorribilità del *recurso* come giudizio di ultima istanza, il quale comporterebbe un riesame nel merito. Il ruolo del giudice costituzionale dovrebbe guardare esclusivamente alla coerenza logica interna della ricostruzione effettuata dal giudice comune¹⁷⁸, mentre nel caso in esame ha sostituito la propria valutazione a quella del giudice ordinario, operando a tutti gli effetti come un quarto grado di giudizio¹⁷⁹.

¹⁷⁵ Più approfonditamente, J. TAJADURA TEJADA, *El caso Bildu: un supesto de extralimitación de funciones del tribunal constitucional. Comentario de la Sentencia de la Sala Especial del Tribunal Supremo de 1 de mayo de 2011 y de la Sentencia del Tribunal Constitucional de 5 de mayo de 2011*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 93, 2011, p. 249 ss.

¹⁷⁶ "...Una suficiente solidez y cualidad de los elementos probatorios sobre los que se sustenta la decisión judicial de anular las candidaturas presentadas por partidos políticos, federaciones o coaliciones de partidos o agrupaciones de electores que incurran en la causa prevista en el artículo 44.4 LOREG y un mayor rigor en su valoración." STC 62/2011, FJ5.

¹⁷⁷ "Que la violación del derecho o libertad sea imputable de modo inmediato y directo a una acción u omisión del órgano judicial con independencia de los hechos que dieron lugar al proceso en que aquellas se produjeron, acerca de los que, en ningún caso, entrará a conocer el Tribunal Constitucional".

¹⁷⁸ Di questo avviso C. NASI, *Il ricorso di amparo elettorale in Spagna: il Tribunale Costituzionale fra garanzia dei diritti e garanzia dell'esercizio non arbitrario della funzione giurisdizionale*, cit., p. 25.

¹⁷⁹ Sostiene questa tesi E. VLRGALA FORURIA, *Las sentencias del TS y del TC de mayo de 2011 sobre BILDU y las agrupaciones electorales*, in *Estudios Criticos, Revista Española de Derecho Constitucional*, settembre-dicembre 2011, p. 307-326.

È stata discussa la compatibilità di un *recurso de amparo* di questo tipo e di una simile pronuncia con la normativa vigente: più che conoscere dei medesimi fatti esaminati dal giudice di merito, il giudice costituzionale dovrebbe operare una valutazione autonoma delle circostanze della decisione impugnata ai fini dell'accertamento della lesione di un diritto costituzionalmente protetto, distinguendo così tra l'oggetto del ricorso al *Tribunal* e l'oggetto del giudizio di merito¹⁸⁰.

Tuttavia l'adozione di una tesi di questo tipo ha implicazioni da non sottovalutare, poiché nel caso *Bildu* l'accertamento del *Tribunal* ha effettuato un controllo sulla motivazione e ricostruzione dei fatti operata dal giudice comune, autoriconoscendosi la competenza e la massima libertà di intervento nel riqualificare i fatti su cui si fondava la decisione del TS e così dimostrando che il conflitto tra giurisdizione comune e giudice costituzionale è tutt'altro che risolto¹⁸¹.

5.4 Accesso alle cariche elettive e diritto alla riservatezza degli elettori e dei candidati

Il *Tribunal Constitucional* spagnolo il 3 novembre 2011, con una serie di sentenze (dalla n. 134 alla n. 172), emesse nella medesima data, si è pronunciata sulla legittimità costituzionale della raccolta e verifica delle firme necessarie a presentare le candidature, con riferimento al diritto all'uguaglianza nell'accesso delle cariche pubbliche e al diritto alla riservatezza.

In queste sentenze, di contenuto pressoché omogeneo, il giudice costituzionale spagnolo ha dovuto decidere se il requisito di garanzia imposto dalla LOREG all'art. 169 c. 3° per la presentazione di partiti politici, federazioni o coalizioni che non avevano ottenuto rappresentanza nelle precedenti elezioni fosse o meno lesivo del diritto di accesso alle cariche pubbliche in condizioni di uguaglianza e se l'autenticazione delle candidature fosse contraria al diritto alla riservatezza (art. 18 CE).

La norma oggetto di giudizio prevede infatti che *“per presentare le candidature, i raggruppamenti di elettori necessitano della firma di almeno l'1% degli iscritti nelle liste elettorali della circoscrizione. I partiti, federazioni o coalizioni che non hanno ottenuto la rappresentanza in ciascuna Camera nella precedente tornata elettorale necessitano della firma di almeno lo 0,1% degli elettori registrati nelle liste elettorali della circoscrizione in cui intendono candidarsi. Nessun elettore può firmare per più di un candidato”*¹⁸².

Il *Tribunal* ha statuito che, nella fase di presentazione delle candidature- facoltà attribuita ai partiti¹⁸³ non assimilabile ad un diritto fondamentale, bensì derivante da una

¹⁸⁰ C. NASI, ult. cit., p. 41.

¹⁸¹ *Ivi*, p. 43.

¹⁸² *“Para presentar candidaturas, las agrupaciones de electores necesitarán, al menos, la firma del 1 % de los inscritos en el censo electoral de la circunscripción. Los partidos, federaciones o coaliciones que no hubieran obtenido representación en ninguna de las Cámaras en la anterior convocatoria de elecciones necesitarán la firma, al menos, del 0,1 % de los electores inscritos en el censo electoral de la circunscripción por la que pretendan su elección. Ningún elector podrá prestar su firma a más de una candidatura”*.

¹⁸³ Definiti nella STC 48/2003 come *“strumenti di attualizzazione del diritto di associazione da un lato e condizione necessaria per il funzionamento del sistema democratico dall'altro”*. Sul loro ruolo nell'ordinamento spagnolo v. E. ESPOSITO, E. MARTÍN, *Control abstracto de constitucionalidad vs amparo en la configuración del derecho de participación política*, p. 85 ss., in C. DECARO, N. LUPO, G. RIVOSECCHI (a cura di), *La “manutenzione”*

attribuzione costituzionalmente implicita¹⁸⁴ - possono legittimamente essere previste limitazioni da parte del legislatore, in considerazione dei valori e dei beni costituzionalmente protetti¹⁸⁵. Pertanto, per verificare la costituzionalità dell'esigenza di tali garanzie come requisito limitativo del diritto alla partecipazione politica (art. 23 CE), occorre verificare se esista un fondamento costituzionale che giustifichi una simile previsione, rinvenuto nel caso di specie nella “razionalizzazione e perfezionamento dell'organizzazione e lo sviluppo del processo elettorale attraverso il quale si articola la rappresentanza politica”¹⁸⁶

Con riferimento poi all'art. 18 CE, secondo la Corte i dati personali raccolti non violano il diritto alla riservatezza e risultano compatibili anche con la segretezza del voto. Di rilievo è la distinzione che la Corte opera tra elettori e candidati nelle loro distinte posizioni: infatti ritiene che, mentre la pubblicità dell'ideologia politica dei candidati sia connaturata al procedimento elettorale e al diritto di partecipazione politica, per quanto riguarda gli elettori, essi tramite l'autenticazione delle liste esercitano il loro diritto di partecipazione politica e non possono pertanto comunque dedurre il diritto a non manifestare la propria ideologia (16.2 CE). Al tempo stesso gli elettori non possono ritenere violato neanche il diritto fondamentale alla riservatezza poiché i dati vengono prestati in modo volontario e l'appoggio fornito ai candidati nella presentazione delle liste rende necessaria la loro verifica. Essi inoltre vengono trattati solo a questi fini dall'amministrazione elettorale nell'esercizio delle competenze che le sono giuridicamente attribuite¹⁸⁷.

5.5 La “messa alla prova” della “Trascendencia constitucional” introdotta dalla Ley organica n.6/2007 nell'amparo electoral

La Ley Organica n.6/2007 ha cercato di dare al *Tribunal* una configurazione diversa, più confacente al ruolo e all'obiettivo ad esso costituzionalmente affidato, a fronte della progressiva estensione della tutela dei diritti fondamentali operata dal giudice costituzionale spagnolo che aveva portato anche alla sua saturazione¹⁸⁸.

L'introduzione della rilevanza costituzionale ha però anche condizionato anche la giurisprudenza più recente del *Tribunal*, il quale ha recentemente fatto riferimento alla *trascendencia* per motivare l'inammissibilità di un ricorso ad essa presentato in materia elettorale nella sentenza n.160/2015¹⁸⁹.

della giustizia costituzionale. Il giudizio sulle leggi in Italia, Spagna e Francia. Atti del seminario svoltosi a Roma, alla Luiss Guido Carli, il 18 novembre 2011, G. Giappichelli Editore, Torino, 2012.

¹⁸⁴ Cfr. STC 18/2008.

¹⁸⁵ STC n.163/2011 e 169/2011.

¹⁸⁶ A titolo esemplificativo, si rinvia a FJ 6 della STC 163/2011 e FJ 3 STC 169/2011.

¹⁸⁷ FJ 4 STC 169/2011.

¹⁸⁸ A questo proposito, secondo le *Estadísticas jurisdiccionales*(III) elaborate dalla Corte relative agli anni 2011-2015 in www.tribunalconstitucional.es, p.290, il diritto alla “*tutela judicial*” di cui all'art. 24 CE risulta tuttora il diritto fondamentale più frequentemente invocato di fronte al *Tribunal*, con una percentuale pari al 75,19% nei *recursos de amparo*, mentre il diritto alla partecipazione politica è oggetto del 2,66% dei ricorsi.

¹⁸⁹ La rilevanza costituzionale come “*causa de inadmisión*” del *recurso* comporta la carenza del contenuto costituzionale in quanto, in base ai fatti narrati non vi sarebbe stata lesione di un diritto fondamentale e pertanto il trattamento della questione diventa inutile per la “chiara inesistenza della lesione denunciata”. V. J.C. CABAÑAS

Il caso sottostante alla decisione atteneva alla proclamazione degli eletti di alcune elezioni comunali tenutesi il 24 maggio 2015, dopo che la Giunta elettorale aveva dichiarato la validità di 8 voti espressi nei seggi elettorali. Il PSOE aveva impugnato la decisione. La Corte ha fatto propria la difesa del PP, a cui erano andati i voti contestati e che aveva sostenuto che il solo scopo del ricorso fosse l'ottenimento della dichiarazione di nullità dei voti ritenuti validi dal giudice, senza che la questione presentasse alcun rilievo costituzionale¹⁹⁰.

Richiamando la sua giurisprudenza più rilevante sulla portata della *trascendencia* il *Tribunal Constitucional* ha ricordato come l'obbligo di dimostrare la rilevanza costituzionale non costituisca solamente un onere procedurale, ma sia anche uno "*strumento di collaborazione con la Giustizia Costituzionale*", la cui assenza rappresenta un difetto insanabile¹⁹¹.

Non si tratta di una pronuncia da sottovalutare: essa è espressione di un mutato atteggiamento del TC di fronte ai casi sottoposti alla sua attenzione.

Nonostante sia il primo caso di applicazione della *trascendencia* alla materia elettorale, conferma che la rilevanza costituzionale, se correttamente applicata e allo stesso tempo coerente con i principi già formulati dalla Corte nella sua precedente giurisprudenza, permette di evitare giudizi inutili e riportare il *Tribunal Constitucional* nel suo alveo naturale e a svolgere unicamente il suo ruolo di interprete della Costituzione.

Nella giurisprudenza esaminata, pur se successiva alla riforma operata dalla *Ley Organica* n.6/2007, il *Tribunal Constitucional* sembra faticare, in materia elettorale, a superare la sua doppia natura, nel costante "limbo identitario" tra giudice del caso concreto e giudice costituzionale che lo caratterizza¹⁹². Tuttavia lo scopo delle modifiche operate dalla *Ley Organica* era proprio quello di incidere sui rapporti tra Tribunale costituzionale e giudice comune, facendo chiarezza sul loro ruolo nel sistema di giustizia costituzionale e nella tutela dei diritti fondamentali¹⁹³.

GARCÍA, *El recurso de amparo que queremos*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 88, enero-abril 2010, pp. 53-54.

Sul totale dei *recursos de amparo*, la mancanza o l'insufficiente giustificazione di rilevanza costituzionale costituisce il 36,27% dei ricorsi dichiarati inammissibili dal *Tribunal*. Cfr. *Estadísticas jurisdiccionales*, n. III (anni 2011-2015) in www.tribunalconstitucional.es, p.294

¹⁹⁰ Essa aveva infatti tentato di dimostrare l'inammissibilità del ricorso: "*Por último, recordando el requisito de la especial trascendencia constitucional recogido en el art. 50.1 LOTC, considera que, en el presente caso, el recurso interpuesto carece absolutamente de contenido constitucional, y, además, del recurso no se desprende en ningún momento justificación alguna en razón de una especial trascendencia constitucional de la decisión del Tribunal sobre el fondo del recurso, que no es otra que solapadamente aprovechar este cauce procesal para volver a intentar la declaración de nulidad de los ocho votos declarados válidos al PP. Por tanto, aduce, existe causa insubsanable de inadmisión del recurso fundada en el art. 50.1 LOTC*" (Antecedentes, par. 4).

¹⁹¹ STC 160/2015, FJ 2.

¹⁹² La riforma sembra avere esito positivo invece nel superare i problemi relativo all'eccessivo carico di ricorsi che aveva paralizzato la Corte: prendendo in considerazione i cinque anni precedenti all'entrata in vigore della *Ley Organica* n.6/2007 i ricorsi presentati e decisi in materia elettorale erano 60, mentre dal 2007 ad oggi, nei successivi dieci anni, il *Tribunal* ha deciso 41 *recursos de amparo electoral*. Dati reperibili su www.tribunalconstitucional.es.

¹⁹³ A questo fine il legislatore aveva anche ampliato l'incidente di nullità in caso di violazione di uno dei diritti fondamentali di cui all'art. 53, c. 2° della Costituzione spagnola tramite modifica all'art. 241 della LOPJ, la legge organica sul potere giudiziario, nella speranza di ridare fiducia alla magistratura come garante dei diritti fondamentali. In questo senso R. ROMBOLI, *La protezione dei diritti fondamentali dopo la c.d. "oggettivizzazione" dell'amparo costituzionale in Spagna: un'analisi comparata con l'esperienza italiana*, cit., p.7. Sul ruolo della magistratura nell'ordinamento spagnolo si rinvia a ID. *La riforma dell'amparo costituzionale in Spagna e*

Salvo l'esempio virtuoso e di recente applicazione del principio di “*trascendencia constitucional*” della sentenza n.160/2015, si ritiene che la *Ley Organica* n. 6/2007 non abbia ottenuto lo scopo perseguito, perlomeno in materia elettorale, poiché quando la Corte ha avuto modo di interagire col giudice elettorale lo ha fatto in modo conflittuale, arrivando anche a rivalutare le prove come da esso valutate o incidendo sui casi concreti.

Quel “*profundo mutamento di cultura giurisdizionale da parte del TC*” invocato dalla dottrina¹⁹⁴, seppur limitatamente alla casistica giurisprudenziale in materia elettorale qui presa in considerazione, sembrerebbe trovarsi solo allo stato embrionale, anche se la prima applicazione della c.d. “rilevanza costituzionale” fa ben sperare per il futuro del rapporto del *Tribunal Constitucional* con l'autorità giudiziaria nella protezione dei diritti fondamentali.

l'introduzione di un ricorso individuale diretto in Italia, in particolare al par. III, in R. TARCHI (a cura di), *Patrimonio costituzionale europeo e tutela dei diritti fondamentali. Il ricorso diretto di costituzionalità*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2012, p. 163 ss.

¹⁹⁴ Cit. R. ROMBOLI, *ivi*, p. 12 nonché M. CARRILLO, *La reforma de la jurisdicción constitucional: la necesaria racionalización de un organo constitucional en crisis*, in AA. VV. *Hacia una nueva jurisdicción constitucional*, Valencia, 2008, p. 63 ss.

BIBLIOGRAFIA

AA.VV. *50 años de Corte Constitucional italiana 25 años de Tribunal Constitucional español: IV Jornadas italo-españolas de Justicia constitucional*, Ministerio de Justicia, Gobierno de España, 2007.

ADAMO U., *Cinque anni dalla riforma della legge organica del Tribunal Constitucional. Verso lo smaltimento dell'arretrato? Osservazioni a partire dalle memorias di 'inizio' anno*, in *rivistaaic.it*, n. 4/2012.

ADAMO U., *Il Tribunal Constitucional de España consolida la sua giurisprudenza sulla legittimità costituzionale delle cuotas electorales reservate alle donne, anche nelle vesti di listas cremallera*, in *rivistaaic.it*, n. 1/2012.

ADAMO U., *L'amparo constitutional in Spagna: passato, presente e futuro del ricorso diretto al giudice costituzionale*, su *consultaonline.it*

AGIULERA DE PRAT C. R., *Balance y transformaciones de sistema de partidos en España (1977- 1987)*, REIS 42, 1988, in www.reis.cis.es

AGUIAR DE LUQUE L., *Forma di governo e sistema elettorale in Spagna*, in M. LUCIANI – M. VOLPI (a cura di), *Riforme elettorali*, Laterza, Roma-Bari, 1995.

AGUILERA DE PRAT C.R., *La transición política en España*, in ALCÁNTARA M. – MARTINEZ A. (a cura di), *Política y Gobierno en España*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2001.

AQUINO DE SOUZA C., *Las cuotas electorales y los derechos fundamentales*, in *Revista de Filosofía, Derecho y Política*, n. 13, enero 2011.

ARAGÓN REYES M., *Consideraciones sobre el recurso de amparo*, in R. ROMBOLI, (a cura di), *La tutela dei diritti fondamentali davanti alle Corti Costituzionali*, Torino, 1994.

BLANCO – VALDES R. L., *Il parlamentarismo presidenzialista spagnolo*, in DI GIOVINE A. – MASTROMARINO A., *La presidenzializzazione degli esecutivi nelle democrazie contemporanee*, Giappichelli Editore, 2007.

BOSCO A., *Da Franco a Zapatero, La Spagna dalla periferia al cuore dell'Europa*, Il Mulino, Bologna, 2005.

CABAÑAS GARCÍA J. C., *El recurso de amparo que queremos*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 88, enero-abril 2010.

CACIAGLI M., *Il sistema elettorale delle Cortes negli articoli 68 e 69*, in GARCIA DE ENTERRIA E. – PREDIERI A. (a cura di), *La costituzione spagnola del 1978*, Giuffré, Milano, 1982.

CACIAGLI M., *Spagna: proporzionale con effetti (finora) maggioritari*, in MASSARI O. – PASQUINO G. (a cura di), *Rappresentare e governare*, Il Mulino, Bologna, 1994.

CANCER LALANNE E., *Las Garantías Jurisdiccionales del Proceso Electoral en España*, Cuaderno 3, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2003.

CORONA NAKAMURA L.A., MIRANDA CAMARENA A.J., *Derecho electoral comparado*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona-Buenos Aires, 2012.

CURRERI S., *La sfiducia costruttiva in Spagna: eutanasia di un diritto ?*, in *Quad. Cost.*

CURRERI S., *Partiti e gruppi parlamentari*, Firenze University press, 2005.

DE VERGOTTINI G. (a cura di), *Una Costituzione democratica per la Spagna*, F. Angeli, Milano, 1978.

DE VERGOTTINI G., *Diritto costituzionale comparato, ottava edizione, Vol. 1*, Cedam, Padova, 2011.

DECARO C., LUPO N., RIVOSACCHI G. (a cura di), *La "manutenzione" della giustizia costituzionale. Il giudizio sulle leggi in Italia, Spagna e Francia. Atti del seminario svoltosi a Roma, alla Luiss Guido Carli, il 18 novembre 2011*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2012.

FROSINA L., *La mancata formazione del Governo in Spagna e le vie inesplorate dell'articolo 99 della Costituzione*, in *Nomos- Le attualità del diritto*, 1- 2016.

GAMBINO S. (a cura di), *Democrazia e forma di governo: modelli stranieri e riforma costituzionale*, Maggioli, Rimini, 1997.

GAMBINO S., RUIZ-RICO RUIZ GERARDO (a cura di), *Forme di governo, sistemi elettorali, partiti politici: Spagna e Italia*, Maggioli Editore, Rimini, 1996.

GENTILI G., *Una prospettiva comparata sui sistemi europei di ricorso diretto al giudice costituzionale: suggestioni e spunti per la Corte Costituzionale italiana*, in *Revista de Estudios Jurídicos*, n. 11, 2011, in rej.ujaen.es.

GIULIANI E. M., *Sistemi elettorali e loro incidenza su alcune realtà istituzionali (Italia, Gran Bretagna, Francia, Spagna)*, Lalli, Firenze, 1991.

GRATTERI A., *In Europa votano così: costituzioni e sistemi elettorali*, in *Quad. Cost.*

GROPPI T., *Il ricorso di amparo costituzionale in Spagna: caratteri, problemi e prospettive*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, n. 6/1997.

GROPPI T., *Sistemi elettorali e forma di governo. Il caso spagnolo*, in GAMBINO S. (a cura di), *Forme di governo e sistemi elettorali*, Cedam, Padova, 1995.

LANCHESTER F., *Sistemi elettorali e forma di governo*, Il Mulino, Bologna, 1981

MASSARI O.- PASQUINO G., *Rappresentare e governare*, Il Mulino, Bologna, 1994.

MASSARI O., *I partiti politici nelle democrazie contemporanee*, Laterza, Roma-Bari, 2006.

MATEOS Y DE CABO O. I., *El Presidente del Gobierno en España: status y funciones*, La Let, Madrid, 2006

MONTERO J. R., *El debate sobre el sistema electoral: Rendimientos, criterios y propuestas de reforma*, in *Revista de Estudios políticos*, 95 (Enero-Marzo), 1997.

MONTERO J.L. – VALLÉS J.M., *El debate sobre la reforma electoral*, in *Revista Claves de la Razón Práctica*, 1992, n. 22.

NASI C., *Il ricorso di amparo elettorale in Spagna: il Tribunale costituzionale fra garanzia dei diritti e garanzia dell'esercizio non arbitrario della funzione giurisdizionale*, in *federalismi.it*, 20 febbraio 2013.

OLIVIERO M.- VOLPI M. (a cura di), *Sistema elettorali e democrazie*, Giappichelli, Torino, 2007.

ORFANEL G. G., *Acciones positivas a favor de la mujer en España: doctrina, jurisprudencia y legislación*, in *Anuario de Derechos Humanos. Nuova época*, vol. 9, 2008.

PASQUINO G., *I sistemi elettorali*, Il Mulino, Bologna, 2006.

PEGORARO L., *Le leggi organiche. Profili comparatistici*, CEDAM, Padova, 1990.

PEREZ-SERRANO JAUREGUI N., *Artículo 68*, in *Revista de Derecho Publico, Comentario a las leyes políticas – Constitución española de 1978*, tomo VI, Madrid, 1989.

PRADO C. V., *Il presidenzialismo e il sistema parlamentare di governo in Spagna*, in *Rass. parl.*, fasc. 4/2001, Jovene editore, Napoli.

PRADO C. V., *Riformare il sistema elettorale spagnolo?*, in *Rass. parl.*, fasc. 1/2011, Jovene editore, Napoli.

PRESNO LINERA M.A., *El origen del derecho electoral español*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 96, septiembre-diciembre 2012.

PRIETO F., *La Spagna verso la democrazia*, in *Aggiornamenti Sociali*, 1977.

REY MARTINEZ F., *El debate sobre la constitucionalidad de las cuotas electorales*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 98, mayo-agosto 2013.

RIZZONI G., *Opposizione parlamentare e democrazia deliberativa, ordinamenti europei a confronto*, Il Mulino, Bologna, 2012.

ROLLA G., *Corte Costituzionale, giudici comuni e interpretazioni adeguatrici. L'esperienza spagnola*, in *cortecostituzionale.it*.

ROMBOLI R., *La protezione dei diritti fondamentali dopo la c.d. "oggettivizzazione" dell'amparo costituzionale in Spagna: un'analisi comparata con l'esperienza italiana*, in *rivistaaic.it*.

ROSALES RODRÍGUEZ M., ALFÉREZ CASTRO L., España, in CORONA NAKAMURA L.A., MIRANDA CAMARENA A.J. (a cura di), *Derecho electoral comparado*, Marcial Pons, Madrid, 2012.

RUBIO LLORENTE F., *La jurisdicción constitucional in España*, in F. RUBIO LLORENTE e J. JIMENEZ CAMPO (a cura di), *Estudios sobre la jurisdicción constitucional*, 1997.

RUIZ - RICO RUIZ G., *La forma di governo statale: "parlamentarismo virtuale" e "presidenzialismo effettivo"*, in MEZZETTI L.- PIERGIGLI V. (a cura di),

Presidenzialismi, semipresidenzialismi, parlamentarismi: modelli comparati e riforme istituzionali in Italia, Giappichelli, Torino, 1997.

RUIZ- RICO RUIZ G. – LOZANP MIRALLES J., *La Forma di governo spagnola*, in GAMBINO S. (a cura di), *Forme di governo, Esperienze europee e nord- americana*, Giuffrè, Milano, 2007.

RUIZ- RICO RUIZ R., *Modelli di governo parlamentari razionalizzati: l'esperienza spagnola*, in GAMBINO S. (a cura di), *Democrazia e forme di governo*, Maggioli, Rimini, 2007.

SANCHEZ- CUENZA I., *La impotencia democrática, Sobre la crisis política de España*, Catarata, Madrid, 2014.

SANTOLAYA MACHETTI P., *Significado y alcance de la ley orgánica del régimen electoral general*, in *Rev. Est. Pol.*, 1986, n. 53.

SEGADO F., *El recurso Contencioso Electoral en el Ordenamiento Jurídico Español*, in *Revista de Las Cortes Generales*, n.33, 1994.

TAJADURA TEJADA J., *El caso Bildu: un supuesto de extralimitación de funciones del Tribunal Constitucional. Comentario de la Sentencia de la Sala Especial del Tribunal Supremo de 1 de Mayo de 2011 y de la Sentencia del Tribunal Constitucional de 5 de mayo de 2011*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 93, septiembre-diciembre 2011.

VALLÉS J.M., *Sistema electoral y democracia representativa: nota sobre la Ley Orgánica del Régimen Electoral General de 1985 y su función política*, in *Rev. Est. Pol.*, 1986, n. 53.

VASSALLO S., *Sistemi politici comparati*, Il Mulino, Bologna, 2016.

VÍRGALA FORURIA E., *Las sentencias del TS y del TC de mayo de 2011 sobre BILDU y las agrupaciones electorales*, in *Estudios Criticos, Revista Española de Derecho Constitucional*, septiembre-diciembre 2011.

VOLPI M., *Libertà e autorità, La classificazione delle forme di Stato e di governo*, Giappichelli, Torino, 2013.

II

La Francia

di

Antonia Albanese

Omar Caramaschi

Marco Leaci

Giuseppe Mantica

Daniele Pellegrini

SOMMARIO: Introduzione; **1. Il modello elettorale francese nel sistema delle fonti del diritto della Quinta Repubblica**; 1.1 Cenni introduttivi; 1.2 Il sistema delle fonti del diritto francese; 1.2.1 La Costituzione; 1.2.2 La legge organica; 1.2.3 La legislazione ordinaria ed il potere regolamentare; 1.3 I meccanismi elettorali previsti per l'elezione del Presidente della Repubblica e dell'Assemblea Nazionale del sistema delle fonti del diritto francese; 1.3.1 L'elezione del Presidente della Repubblica e la sua stabilità nel tempo; 1.3.2 L'elezione dell'Assemblea Nazionale e la sua stabilità nel tempo; **2. I sistemi elettorali per l'elezione del Presidente della Repubblica e dell'Assemblea Nazionale**; 2.1. Il maggioritario a doppio turno nelle elezioni presidenziali e legislative. Una premessa metodologica - 2.2 Le elezioni presidenziali. - [2.2.1 Eleggibilità e candidature.](#) - 2.2.2 La disciplina delle spese elettorali. - [2.3. Le elezioni legislative.](#) - [2.3.1. Le circoscrizioni.](#) - [2.3.2. Le cause di ineleggibilità e di incompatibilità.](#) - [2.3.3. La disciplina delle spese elettorali.](#) - [2.3.4 L'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux](#); **3. Il ruolo del Conseil Constitutionnel nel panorama elettorale**; 3.1. La giustizia elettorale; 3.1.1 Il contenzioso elettorale presidenziale; 3.1.2 Il contenzioso elettorale politico; 3.1.3 Il contenzioso elettorale finanziario. Cenni; 3.2. La giurisprudenza costituzionale; 3.2.1. Sul découpage électoral; 3.2.2 Sulla parità tra uomini e donne nell'accesso alle cariche elettive; **4. Semi-presidenzialismo e legge elettorale maggioritaria a doppio turno nella Quinta Repubblica francese**; 4.1. Premessa. Forma di governo della Quinta Repubblica francese: alcune questioni circa la sua classificazione; 4.2. Semi-presidenzialismo francese: una forma di governo a geometria variabile e la sua prassi evolutiva; 4.3. Doppio turno e semi-presidenzialismo: rapporto tra legge elettorale e forma di governo; 4.4. Istituzioni alla prova: il fenomeno della coabitazione; 4.5. La riforma costituzionale del 2008 e la recente evoluzione della forma di governo; **5. Modalità di interazione fra regole elettorali e sistema dei partiti. Elementi per una disamina storico-politologica**; Premessa: ragionare sulla democrazia francese contemporanea e sulle sue evoluzioni; 5.1 Gli equilibri del sistema politico francese: modelli e variazioni; 5.1.1 La configurazione del sistema dei partiti: verso una disamina diacronica; 5.1.2 Un modello a equilibrio instabile?; 5.2 "Les enjeux" della rappresentatività nazionale. Il rendimento e gli effetti del sistema elettorale; 5.2.1 Il sistema elettorale francese e il significato della "forma partito"; 5.2.2 Tentativi di riforma e osservazioni conclusive.

Introduzione

Nel fotografare il quadro della legislazione elettorale francese, la presente parte del lavoro sarà suddivisa in due macro aree, che sono definite con un approfondimento prima prettamente giuridico, con dovuti innesti di storia della legislazione, e in seguito più politologico.

Con la prima parte si affronta il tema delle fonti del diritto in generale prima di individuare quali siano le fonti che più precisamente si occupano di disciplinare la materia elettorale. In questo campo, una volta focalizzata l'attenzione sul contenuto normativo riguardante l'elezione del Presidente della Repubblica e dell'Assemblea Nazionale, si analizza il ruolo del *Conseil Constitutionnel* nel vigilare sul rispetto della trasparenza della macchina elettorale e nel sindacare la legittimità costituzionale di alcuni dei più importanti aspetti del diritto elettorale, soffermandosi su alcuni dei suoi più significativi indirizzi giurisprudenziali. Definita la situazione dal punto di vista del diritto positivo e giurisprudenziale si passa a considerazioni di carattere più pragmatico circa il ruolo svolto dal sistema elettorale nel conformare – o conformarsi a – la forma di Governo e al sistema dei partiti, non senza evidenziarne tappe evolutive anche nel momento in cui si scrive, segnate dall'affermarsi di nuove forze che "minacciano" la tenuta bipartitica o comunque bipolare del sistema.

Ci si sofferma, dunque, sul rapporto fra sistema maggioritario a doppio turno e definizione della peculiare forma di Governo francese fino a giungere, infine, alle modalità di interazione fra sistema elettorale e assetto dei partiti, concordando di astenersi, circa gli sviluppi e gli spunti più recenti dettati dalla stringente attualità delle elezioni del 2017, da una disamina che sarebbe stata inevitabilmente incompleta, in quanto conclusa prima

dell'imprescindibile esito delle elezioni legislative.

1. IL MODELLO ELETTORALE FRANCESE NEL SISTEMA DELLE FONTI DEL DIRITTO DELLA QUINTA REPUBBLICA

di *Daniele Pellegrini*

1.1 Cenni introduttivi.

L'esperienza costituzionale inaugurata dalla Quinta Repubblica¹⁹⁵ e le vicende politico-istituzionali legate alla sua vita testimoniano lapidariamente la sussistenza di una stretta correlazione tra il sistema delle fonti del diritto ed il modello elettorale francese¹⁹⁶.

Se è vero infatti che la revisione costituzionale intervenuta nel 1958 ha impresso una notevole svolta nel rinnovamento dell'architettura istituzionale d'oltralpe, è altrettanto vero che tale risultato sarebbe stato tutt'altro che scontato ove il potere costituente avesse omesso di intervenire sul piano delle fonti del diritto, tratteggiando una cornice sistemica favorevole a quelle innovazioni che, di lì a poco, avrebbero eclissato le ormai croniche difficoltà legate all'esperienza giuridica della Quarta Repubblica¹⁹⁷. Proprio in seno a tale riforma pare rinvenirsi infatti l'origine di quel processo giuridico che, poco più tardi, avrebbe trasformato la realtà francese in un *unicum* del panorama costituzionale europeo, rendendo la Francia il primo paese dell'Europa continentale a dotarsi di una forma di governo semipresidenziale, caratterizzata dall'elezione popolare diretta sia del Presidente della Repubblica che dell'Assemblea Nazionale, entrambi eletti *mutatis mutandis* con scrutinio uninominale maggioritario a doppio turno.

Il sistema delle fonti del diritto introdotto dalla Quinta Repubblica rappresenta dunque uno dei fattori determinanti del successo¹⁹⁸ del modello elettorale francese e merita pertanto una necessaria ricostruzione di carattere preliminare. A tal fine, questo primo paragrafo del lavoro cercherà di ripercorrere sinteticamente il sistema delle fonti del diritto francese, vagliando il ruolo dei diversi strumenti normativi nella definizione dei tratti fondanti della disciplina elettorale del Presidente della Repubblica e dell'Assemblea Nazionale, delle quali, in ultima analisi, si analizzerà la stabilità nel tempo.

¹⁹⁵ Prima Repubblica: 1792-1804; Seconda Repubblica 1848-1852; Terza Repubblica: 1875-1940; Quarta Repubblica: 1946-1958; Quinta Repubblica: 1958-oggi.

¹⁹⁶ È questa l'impressione che si ha confrontando la letteratura scientifica sull'esperienza costituzionale della Quinta Repubblica francese, tra cui - vistane la sconfinatezza - mi sia concesso rinviare *ex multis* a D. ROUSSEAU (a cura di), *L'ordinamento costituzionale della Quinta Repubblica francese*, Giappichelli, Torino, 2000. Più in generale, può dirsi ormai tradizionalmente riconosciuta in dottrina la stretta relazione tra sistema delle fonti del diritto e forma di governo, di cui il sistema elettorale costituisce elemento decisivo. Cfr. a tale proposito, L. CARLASSARRE, *Fonti del diritto (diritto costituzionale)*, in *Enciclopedia del diritto, Annali, II.2*, pp. 549-550.

¹⁹⁷ Ne sia esempio l'instabilità politica che ha caratterizzato per intero il periodo tra il 1946 ed il 1958, durante il quale la realtà politico-costituzionale francese ha visto ben ventuno governi in dodici anni.

¹⁹⁸ Di 'successo' del modello istituzionale della Quinta Repubblica parla A. DI VIRGILIO, *Francia, doppio turno e Quinta Repubblica*, in O. MASSARI - G. PASQUINO (a cura di), *Rappresentare e governare*, Il Mulino, Bologna, 1994, pp. 91-128.

1.2. Il sistema delle fonti del diritto francese.

L'ordinamento costituzionale inaugurato dalla Quinta Repubblica presenta un sistema di fonti del diritto particolarmente eterogeneo, che potremmo idealmente ricostruire come organizzato gerarchicamente¹⁹⁹ su almeno quattro livelli normativi: (i) livello costituzionale; (ii) livello para-costituzionale (o supralegislativo); (iii) livello legislativo e regolamentare; (iv) e livello sub-legislativo. Ognuno di tali livelli conosce al suo interno una pluralità di fonti normative, tra le quali si rilevano d'interesse ai fini della presente indagine: la Costituzione, le leggi organiche, le leggi ordinarie ed i regolamenti governativi. Ebbene, tutte assieme, tali fonti convergono nella definizione del modello elettorale francese, che risulta pertanto il frutto di una complessa integrazione fra norme.

1.2.1. La Costituzione.

Al vertice del sistema normativo francese è posta la Costituzione della Repubblica del 1958, la quale presenta i caratteri di lunghezza, rigidità e redazione scritta, caratterizzanti i principali testi costituzionali occidentali d'epoca moderna. Norma suprema del sistema giuridico d'oltralpe, si presenta come un insieme di regole e principi parzialmente disomogeneo; si compone infatti di ottantanove articoli, preceduti da un preambolo, al quale, a partire dal 1971²⁰⁰, il *Conseil Constitutionnel* ha riconosciuto pieno valore costituzionale, ampliando poi tale riconoscimento anche ai documenti ivi richiamati, ossia la *Declaration des droits de l'homme et du citoyen* del 1789²⁰¹, il preambolo della Costituzione del 1946²⁰² e, dal 2005, la Carta dell'ambiente²⁰³. Tale intervento ha avuto conseguenze di notevolissimo rilievo: è grazie a questo orientamento giurisprudenziale, per esempio, che il testo costituzionale francese ha superato una miope formulazione sui diritti fondamentali, rimasti a lungo privi di una espressa catalogazione costituzionale²⁰⁴, oggi

¹⁹⁹ Quanto all'ordinazione gerarchica tra le fonti del diritto si vedano le sempre attuali considerazioni di F. MODUGNO, *Fonti del diritto (gerarchia delle)*, in *Enciclopedia del diritto*, Agg. I, 1997, pp. 561 e ss.

²⁰⁰ Cfr. a tale proposito la decisione n. 71-44 DC del 16 luglio 1971.

²⁰¹ La Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789 compare per la prima volta come elemento costitutivo del tessuto costituzionale francese con la decisione n. 73-51 DC del 27 dicembre 1973, nella quale il Giudice delle leggi riconobbe valore costituzionale a tutte le disposizioni in essa contenute. La posizione è stata poi ribadita nella successiva decisione n. 81-132 DC del 6 gennaio 1982, adducendo come argomento a sostegno di tale impostazione che, attraverso il referendum del 28 settembre 1958, "*le peuple français a approuvé des textes conferant valeur constitutionnelle aux principes et droits, proclamés en 1789*".

²⁰² Il preambolo della Costituzione del 1946 riconobbe già riconoscimento costituzionale nella citata decisione n. 71-44 DC del 16 luglio 1971, ove il *Conseil Constitutionnel* vi fece riferimento per costituzionalizzare i *principes fondamentaux reconnus par la lois de la République* (anche PFRLR) in esso richiamati, tra cui in specie la libertà d'associazione. Dal 1971 in poi il *Conseil Constitutionnel* ha riconosciuto la qualifica di PFRLR a molti altri principi. Si vedano a tal proposito le decisioni n. 80-119 DC del 22 luglio 1980, n. 84-165 DC del 20 gennaio 1984, n. 87-224 DC del 23 gennaio 1987, n. 89-256 DC del 25 luglio 1989 e n. 2002-461 DC del 29 agosto 2002.

²⁰³ La Carta dell'ambiente è stata introdotta nel testo costituzionale dalla legge costituzionale n. 2005-205 del 1 marzo 2005 *relative à la Charte de l'environnement*, in *Journal Officiel de la République Française*, 2 marzo 2005, p. 3697, la quale ha disposto altresì l'integrazione del Preambolo costituzionale, ivi esprimendo un richiamo a tale documento.

²⁰⁴ Cfr. a tale proposito P. COSTANZO – P. G. LUCIFREDI, *Appunti di diritto costituzionale comparato. I. Il sistema francese*, Giuffrè, Milano, 2004, p. 19, secondo cui: "se si considera la Costituzione del 1958 nel suo complesso, ciò che *ictu oculi* colpisce l'osservatore è, prima di ogni altra cosa, la carenza di una parte espressamente dedicata alla definizione dei diritti e doveri del cittadino".

recuperata per il tramite della vincente dottrina del c.d. *bloc de constitutionnalité*²⁰⁵, che vuole – come si è anticipato poc’anzi – quale parametro di legittimità di tutte le fonti sub-costituzionali, non solo gli ottantanove articoli della Costituzione, ma anche il suo preambolo ed i documenti in esso richiamati.

La Costituzione francese è dunque una Costituzione rigida, potendo il suo testo essere modificato solo per il tramite di apposite leggi costituzionali adottate secondo un *iter legis* rinforzato. Tale procedimento è disciplinato dall’art. 89 del testo costituzionale ed i suoi tratti principali sono: (i) l’iniziativa attribuita al Presidente della Repubblica, al Primo ministro e a ciascun membro del Parlamento; (ii) la subordinazione della discussione in aula di ogni progetto di revisione costituzionale al decorso di sei settimane dal suo deposito; (iii) la necessità che il progetto di legge costituzionale sia votato in termini identici dalle due assemblee; (iv) la necessità che, per la sua entrata in vigore, il progetto di revisione costituzionale sia sottoposto a Referendum confermativo popolare; (v) oppure, quando il Presidente della Repubblica lo ritenga opportuno, che esso venga sottoposto alla votazione del Parlamento in seduta comune, che lo deve approvare a maggioranza dei tre quinti dei voti espressi.

Un ulteriore elemento di rigidità del testo costituzionale francese è dato dalla presenza di un organo *ad hoc*, il *Conseil Constitutionnel*, chiamato a vigilare sulla conformità delle leggi e dei trattati al c.d. blocco di costituzionalità. Il sistema di giustizia costituzionale sposato dalla Costituzione francese è dunque di tipo accentrato e presenta diverse tipologie di accesso. Ai sensi dell’art. 61 della Costituzione, il Giudice delle leggi è chiamato a pronunciarsi preventivamente sulla costituzionalità delle leggi organiche, delle cc.dd. *lois référendaires*²⁰⁶ e dei regolamenti parlamentari. Allo stesso modo ed in forza della medesima disposizione costituzionale, il *Conseil Constitutionnel* può essere investito di un vaglio preventivo di costituzionalità sui progetti di legge ordinaria in discussione nelle aule parlamentari. Inoltre, ai sensi degli articoli 37 e 41 della Carta fondamentale, il Giudice costituzionale è chiamato a dirimere i conflitti d’attribuzione tra leggi ordinarie e regolamenti, nonché, ai sensi degli articoli 58 e 59 del medesimo testo, a vigilare sulla regolarità delle elezioni²⁰⁷. Dal 2008, infine, qualora in un procedimento pendente innanzi ad una corte francese si assumesse la contrarietà di una legge dello Stato ai diritti fondamentali garantiti dalla Costituzione, il *Conseil Constitutionnel* può essere chiamato a pronunciarsi in via prioritaria sulla validità costituzionale della norma ad essa asseritamente contrastante.

La Carta fondamentale d’oltralpe predispone dunque una fitta trama di garanzie e di controlli a sostegno della sua rigidità. Ciò non ha impedito tuttavia che dal 1958 ad oggi, si susseguissero ben ventiquattro interventi di revisione costituzionale²⁰⁸, tra cui almeno

²⁰⁵ La locuzione è stata coniata da C. EMERY, *Chronique constitutionnelle et parlementaire française, vie et droit parlementaire*, in *Revue de droit public et de la science politique en France et à l’étranger*, 1970, p. 678. La teorizzazione del concetto risale invece a L. FAVOREU, *Le principe de constitutionnalité. Essai de définition d’après la jurisprudence du Conseil Constitutionnel*, in *Mélanges Ch. Eisenmann*, Parigi, 1975, p. 467.

²⁰⁶ Prima che tali leggi siano sottoposte a referendum.

²⁰⁷ Sul punto v. *infra* paragrafo 3.1.

²⁰⁸ Le revisioni costituzionali hanno riguardato quasi tutti gli aspetti del testo costituzionale ed hanno conosciuto un repentino aumento a partire dal 1992²⁰⁸, portando taluni esponenti della letteratura scientifica a parlare di snaturamento della Quinta Repubblica. V. in tal senso di P. FRAISSEIX, *La Constitution du 4 octobre 1958 et ses révisions*, in *Revue de Droit public et de la science politique en France et à l’étranger*, n. 1/2, 2001, p. 458.

quattro di decisiva importanza: (i) si pensi alla revisione costituzionale operata nel 1962, che ha trasformato l'elezione del Presidente della Repubblica in una elezione a suffragio universale diretto²⁰⁹; (ii) alla revisione costituzionale operata nel 1974, che ha riconosciuto la facoltà ad almeno sessanta deputati di adire il *Conseil Constitutionnel* per un parere sulla costituzionalità di un progetto di legge²¹⁰; (iii) alla riforma costituzionale del 2000 che ha ridotto il mandato presidenziale a cinque anni, coordinandolo con la durata della legislatura dell'Assemblea Nazionale²¹¹; (iv) ed infine, alla riforma costituzionale del 2008 attraverso la quale è stata messa in atto un importante ammodernamento istituzionale²¹².

1.2.2 La legge organica.

Immediatamente al di sotto della Costituzione e dei Trattati internazionali²¹³ troviamo le leggi organiche, le quali, sebbene collocate al di fuori del c.d. blocco di costituzionalità²¹⁴, sono in grado di vincolare il contenuto normativo di leggi ordinarie e regolamenti. Proprio per la loro particolare resistenza passiva, le leggi organiche sono state anche definite come leggi 'materialmente costituzionali'. Tale strumento normativo è previsto dall'art. 46 della Costituzione francese, che dopo averne dato una definizione tautologica²¹⁵, ne sancisce un procedimento d'adozione aggravato, contraddistinto dalle seguenti caratteristiche: (i) votazione assembleare sulle proposte di legge organica subordinata al decorso di almeno quindici giorni dalla loro presentazione²¹⁶; (ii) approvazione delle proposte di legge organica nello stesso testo da entrambe le camere parlamentari; (iii) promulgazione

²⁰⁹ Si tratta nello specifico della riforma costituzionale operata dalla legge n. 62-1962 del 6 novembre 1962 *relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel*, in *Journal officiel de la République française*, 7 novembre 1962, p. 10762. Come si dirà *infra*, si tratta dell'unica revisione costituzionale realizzata per il tramite di una c.d. legge referendaria adottata ai sensi dell'art. 11 della Costituzione francese.

²¹⁰ Si tratta nello specifico della riforma costituzionale operata dalla legge costituzionale n. 74-904 del 29 ottobre 1974 *portant revision de l'article 61 de la Constitution*, in *Journal officiel de la République française*, 30 ottobre 1974, p. 11035.

²¹¹ Si tratta nello specifico della riforma costituzionale realizzata dalla legge costituzionale n. 2000-964 del 2 ottobre 2000 *relative à la durée du mandat du Président de la République*, in *Journal officiel de la République française*, 3 ottobre 2000, p. 15582.

²¹² Si tratta nello specifico della riforma costituzionale realizzata dalla legge costituzionale n. 2008-724 del 23 luglio 2008 *de modernisation des institutions de la Ve République*, in *Journal officiel de la République française*, 24 luglio 2008, p. 11890.

²¹³ In questa sede, *ratione materiae*, è tralasciato ogni approfondimento sull'inquadramento delle fonti normative sovranazionali all'interno del sistema delle fonti del diritto francese. A tal proposito, ci limitiamo ad evidenziare che, mentre le fonti internazionali prevalgono pacificamente sulla legge, esse devono invece ritenersi sottordinate alla Costituzione. Alle stesse conclusioni pare potersi giungere con riguardo alle fonti eurounitarie, le quali - a differenza dell'esperienza italiana, che le vuole vincolate al solo rispetto dei principi costituzionali supremi - paiono essere subordinate dall'ordinamento francese al rispetto dell'intero testo costituzionale. V. in tal senso decisione n. 2004-496 DC del 10 giugno 2004.

²¹⁴ Così B. CHANTEBOUT, *Droit constitutionnel et science politique*, Armand Colin, Paris, XV edition, 1998, p. 605; M. VERPEAUX, *Manuel de droit constitutionnel*, Presses Universitaire de France, Paris, 2010, p. 335.

²¹⁵ Ebbene, l'articolo 46 della Costituzione francese si limita ad esprimere tautologicamente il principio secondo cui siano da considerarsi 'organiche' solo le leggi definite come tali dalla stessa Costituzione.

²¹⁶ Tale limite vale anche laddove le assemblee parlamentari concordino sulla necessità di una procedura accelerata ex art. 45 della Costituzione. Ebbene, anche in tale ipotesi, il progetto di legge organica in discussione non potrà comunque essere sottoposto al voto prima del decorso di quindi giorni dal suo deposito.

subordinata alla previa dichiarazione di conformità costituzionale da parte del *Conseil Constitutionnel*.

Mentre non v'è dubbio circa la subordinazione delle leggi organiche al rispetto dei dettami costituzionali, la dottrina giuridica si è a lungo interrogata sui rapporti tra legislazione organica e legislazione ordinaria, chiedendosi quale criterio giuridico debba risolvere eventuali fenomeni antinomici tra le due fonti. A tal proposito, pare corretto ritenere che la legge ordinaria soccomba alla legge organica solamente nella misura in cui vada ad infrangere il dominio di competenza ad essa riservato dalla Costituzione. I rapporti tra le due fonti si risolverebbero dunque, prima che in termini di stretta gerarchia, in termini di competenza, nel senso della prevalenza della legge organica solo nelle materie a questa espressamente riservate²¹⁷. Laddove invece una legge organica andasse a disciplinare una materia esorbitante da quelle ad essa riservate, le disposizioni all'uopo dettate sarebbero da ritenersi dotate di valore giuridico pari a quello della legislazione ordinaria. Invero, secondo un orientamento consolidato del *Conseil Constitutionnel*, ove una legge organica dettasse un disciplina inerente a materie riservate al *domaine de la loi*, il Giudice costituzionale avrà il dovere di declassare tale normativa al livello della legislazione ordinaria, senza però censurarla di invalidità costituzionale²¹⁸.

1.2.3 La legislazione ordinaria ed il potere regolamentare.

La Costituzione della Quinta Repubblica impone una disamina sincronica della legge ordinaria e dei regolamenti governativi. Ebbene, la stessa ha operato una assoluta 'rivoluzione' nei rapporti tra le due fonti²¹⁹, fino al 1958 caratterizzati da una legalità forte, che voleva l'intero ordinamento giuridico francese metaforicamente racchiuso "nel letto di procuste della legge"²²⁰.

Il Potere costituente, mosso dall'intento di rafforzare le prerogative del Governo, ha attribuito a quest'ultimo il potere di disciplinare per regolamento tutte quelle materie per le quali la Costituzione non prevedesse espressamente l'intervento legislativo del Parlamento. L'avvento della Quinta Repubblica ribalta dunque la prospettiva precedente, determinando una competenza legislativa d'attribuzione e, viceversa, un potere normativo-regolamentare a carattere residuale, dotato di una autonomia *prima facie* sconfinata. Le disposizioni costituzionali attraverso le quali ciò si realizza sono gli articoli 34 e 37 della Costituzione: (i) il primo determina il c.d. *domaine de la loi*, enumerando le materie di competenza legislativa²²¹; (ii) il secondo, invece, stabilisce il residuale *domaine réglementaire*.

²¹⁷ Tali materie sono di volta in volta individuate dal testo costituzionale e possono dirsi sostanzialmente moltiplicate dopo le revisioni costituzionali intervenute tra il 2003 ed il 2008, le quali, a loro volta, hanno rinviato a successive leggi organiche per la loro attuazione.

²¹⁸ In tal senso v. le decisioni n. 84-234 DC del 7 gennaio 1988 e n. 99-410 DC del 15 marzo 1999.

²¹⁹ Sull'evoluzione della gerarchia tra le fonti all'indomani dell'affermazione della Quinta Repubblica, si v. B. CHANTEBOUT, *Droit constitutionnel*, cit., pp. 588-602.

²²⁰ L'espressione è rinvenibile in A. CARDONE, La "terza via" al giudizio di legittimità costituzionale. Contributo allo studio del controllo di costituzionalità degli statuti regionali, Milano, 2007, p. 367, che mutua tale concetto dalla celebre opera di A. MERKL, *Das doppelte rechtsantlitz: Eine betrachtung aus der erkenntnistheorie des rechtes*, 1918.

²²¹ A tal proposito, è appena il caso di sottolineare che le competenze legislative individuate dall'art. 34 della Costituzione, sono a loro volta distinte in due diverse sottocategorie: (i) materie nelle quali è consentito alla legge

Ai sensi dell'art. 41 della Costituzione, spetta al *Conseil Constitutionnel* il compito di dirimere eventuali conflitti tra le attribuzioni legislative e quelle regolamentari. I controlli possibili sono due: (i) un primo attivabile *ex ante*, quando nel corso dell'iter legislativo sia ritenuto che una proposta di legge o un emendamento abbia ad oggetto materie riservate al dominio regolamentare; (ii) un secondo attivabile *ex post*, laddove si ritenga che talune disposizioni contenute in una legge già in vigore, invadano il dominio regolamentare. In tal caso, ove il Giudice costituzionale accerti la fondatezza della doglianza, disporrà la 'delegificazione' della disciplina, autorizzando l'Esecutivo a modificarla o abrogarla con decreto²²². Vi è poi una terza via di controllo sul rapporto tra legge e regolamento che ha trovato strada nella giurisprudenza amministrativa del *Conseil d'Etat*: ebbene, la natura amministrativa del regolamento governativo ha consentito il consolidarsi di un orientamento interpretativo che ha riconosciuto a ciascun individuo la facoltà di agire in giudizio per l'annullamento di ogni provvedimento normativo governativo che risulti emanato in violazione delle attribuzioni di cui all'art. 34 della Costituzione.

Nonostante in letteratura sia stata definita come una rivoluzione giuridico-costituzionale, la nuova formulazione degli artt. 34 e 37 Cost. ha consentito al potere legislativo di mantenere una forte centralità nel sistema normativo francese. Ciò per due ordini di ragioni: (i) in primo luogo, le materie rimaste ancorate alla competenza legislativa delle assemblee parlamentari hanno conservato una genericità semantica tale da consentirgli un potere normativo ancora vasto e trasversale; (ii) in secondo luogo, tanto la giurisprudenza costituzionale, quanto quella amministrativa, hanno sposato una linea ermeneutica che ha tendenzialmente affievolito la rivoluzione su più fronti. Si pensi ad esempio, alle pronunce attraverso le quali il Giudice costituzionale ha affermato che le materie enumerate all'art. 34 Cost. non esauriscano il novero delle materie di competenza legislativa, riconoscendo che anche altre disposizioni costituzionali alimentino il *domaine de la loi*²²³.

Infine, un accenno merita la fonte legislativa prevista all'art. 11 della Costituzione francese, in forza della quale, il Presidente della Repubblica, su proposta del Governo o su iniziativa congiunta delle assemblee parlamentari, può sottoporre a referendum ogni progetto di legge concernente l'organizzazione dei pubblici poteri.

È questo il contesto delle *lois référendaires*, strumento attraverso il quale venne adottata la già citata legge n. 62-1292 del 6 novembre 1962, recante le modifiche costituzionali introduttive dell'elezione a suffragio universale diretto del Presidente della Repubblica. Tale intervento legislativo si manifesta di notevole interesse per lo studio delle fonti del diritto: ebbene, tale legge referendaria ha operato una vera e propria revisione costituzionale in deroga all'ordinaria procedura di revisione costituzionale prevista all'art. 89 della Costituzione, portando taluni osservatori a parlare di un utilizzo *contra constitutionem* dello strumento normativo delle leggi referendarie, alle quali l'articolo 11 Costituzione non

dettare una disciplina di dettaglio; (ii) e materie nelle le quali il Parlamento è dotato del potere di determinare solo i principi fondamentali della disciplina.

²²² Cfr. sulla procedura di delegificazione normativa *ex art. 37*, secondo comma, Costituzione, L. FAVOREU, *Le domaine de la loi et du règlement*, Presse Universitaires d'Aix-Marseille, 1999; ID., *La délégalisation des textes de forme législative par le Conseil Constitutionnel*, in *Mélanges offerts à Marcel Waline, Le juge et le droit public*, Tome 2, pp. 429-450.

²²³ Cfr. a tale proposito *ex multis*, decisione n. 62-19 del 13 aprile 1962 e decisione n. 65-34 del 2 luglio 1965.

parrebbe attribuire il potere di modificare il testo costituzionale²²⁴. V'è tuttavia anche chi ha sostenuto la legittimità del procedimento seguito dall'allora Governo gollista, marcando l'accento sul tenore letterale dell'art. 11, che parrebbe consentire l'utilizzo di tale strumento normativo per l'adozione di 'ogni' progetto di legge relativo all'organizzazione dei pubblici poteri e perciò anche quelli relativi alla modifica delle disposizioni costituzionali sull'elezione del Presidente della Repubblica. La larga approvazione referendaria riscontratasi nel 1962 può dirsi, tuttavia, aver sanato i vizi genetici di tale intervento normativo, relegando alla storia il dibattito sulla legittimità di tale intervento normativo.

1.3. I meccanismi elettorali previsti per l'elezione del Presidente della Repubblica e dell'Assemblea Nazionale nel sistema delle fonti del diritto francese.

Veniamo adesso ad esaminare come il quadro normativo appena descritto venga a delineare il sistema elettorale francese, analizzando il ruolo che le diverse fonti del diritto rivestono in materia elettorale, mettendo in luce gli effetti di tale conformazione sulla stabilità dei meccanismi elettorali nel tempo.

1.3.1. L'elezione del Presidente della Repubblica e la sua stabilità nel tempo.

La disciplina relativa alle modalità di elezione del Presidente della Repubblica presenta quale tratto distintivo quello di essere composta principalmente da norme di rilievo costituzionale. Ebbene, il nucleo essenziale della normativa elettorale presidenziale è posta agli articoli 6 e 7 della Costituzione, dalle cui disposizioni si irradiano nell'ordinamento francese il principio dell'elezione a suffragio universale diretto del Capo dello Stato e la preferenza verso la formula elettorale dello scrutinio maggioritario a doppio turno.

Il testo costituzionale tuttavia non esaurisce in sé la disciplina elettorale presidenziale: l'art. 6 della Carta riserva, infatti, alla legislazione organica la definizione delle modalità concrete di attuazione della normativa costituzionale. Nell'alveo di tale attribuzione normativa acquisisce nuovamente rilievo la legge n. 62-1292 del 6 novembre 1962, che può dirsi presentare una doppia anima: ebbene, oltre ad aver operato la revisione costituzionale introduttiva del principio costituzionale dell'elezione a suffragio universale diretto del Capo dello Stato, la stessa contiene una serie di disposizioni aventi carattere organico, recanti l'architettura della normativa elettorale presidenziale tutt'oggi vigente²²⁵.

Resta pertanto esclusa dal circuito normativo sulle modalità di elezione del Presidente della Repubblica la legge ordinaria, verso la quale il testo costituzionale mostra una certa diffidenza. La normativa elettorale presidenziale presenta dunque una notevole rigidità: invero, mentre da un lato la costituzionalizzazione della formula elettorale fa sì che la stessa possa essere modificata solamente attraverso le procedure rinforzate di revisione

²²⁴ Per una ricostruzione delle posizioni emerse in dottrina sul punto cfr. P. G. LUCIFREDI – P. COSTANZO, *Appunti di diritto*, cit., pp. 38-43.

²²⁵ Cfr. a tale proposito l'art. 3 della legge n. 62-1292 in forza del quale "l'ordonnance n° 58-1064 du 7 novembre 1958 portant loi organique relative à l'élection du Président de la République est remplacée par les dispositions suivantes ayant valeur organique".

costituzionale, dall'altro la riserva alla legislazione organica sulla definizione delle modalità concrete di funzionamento della disciplina stabilizza ulteriormente la normativa, sottraendola alla possibilità di modifiche operate attraverso la legislazione ordinaria e regolamenti esecutivi. Tale conformazione desta alcune perplessità²²⁶: se il ricorso a leggi organiche o rinforzate pare giustificato laddove il testo costituzionale mantenga una posizione neutra, esso appare sotto certi aspetti ridondante laddove la Carta costituzionale fissi l'imprinting del modello elettorale. Se il ricorso a tale strumento costituisce infatti una garanzia di stabilità laddove i dettami costituzionali si pongano in modo timido in relazione alla scelta elettorale del sistema, tale dinamica genera un irrigidimento di non poco conto laddove il testo costituzionale già operi delle scelte al riguardo.

Ne discende una certa stabilità nel tempo della normativa elettorale presidenziale: ebbene, dopo la revisione costituzionale operata dalla già menzionata legge n. 62-1292, il regime elettorale del presidente della Repubblica è rimasto sostanzialmente invariato. Sul fronte costituzionale l'unica modifica intervenuta è quella operata dalla legge costituzionale n. 2000-964, ad opera della quale il mandato presidenziale è stato trasformato da un settennato in un quinquennato. Anche sul fronte della legislazione organica si è assistito ad una sostanziale continuità della disciplina nel tempo, che ha visto ben poche modifiche ed integrazioni di rilievo. Tra gli interventi integrativi e modificativi della disciplina dettata dalla legge n. 62-1292 degni di rilievo sono quelli apportati dalle seguenti leggi organiche: (i) n. 76-528 del 18 giugno 1976, recante modifiche sulla disciplina delle modalità di presentazione delle candidature; (ii) n. 95-62 del 19 gennaio 1995 e n. 95-72 del 20 gennaio 1995, in materia di finanziamento della campagna elettorale per le presidenziali; (iii) la legge organica n. 2001-100 del 5 febbraio 2001 sul tetto di spesa nella campagna elettorale; (iv) n. 2001-419 del 15 maggio 2001²²⁷, attraverso la quale si è invertito il calendario elettorale, posponendo lo scrutinio per l'elezione dell'Assemblea Nazionale a quello per il Presidente della Repubblica.

1.3.2. L'elezione dell'Assemblea Nazionale e la sua stabilità nel tempo.

La disciplina elettorale dell'Assemblea Nazionale si contraddistingue da quella del Presidente della Repubblica francese per la neutralità del dettato costituzionale che la caratterizza: la Carta fondamentale, differentemente da quanto si è detto per il Capo dello Stato, omette qualsiasi riferimento a formule elettorali, riservando al legislatore ordinario ogni scelta al riguardo. L'impostazione trova coerente riscontro all'art. 34 della Costituzione, ove la disciplina del sistema elettorale delle assemblee parlamentari viene ricondotta nel dominio legislativo del Parlamento, che dovrà esercitare la propria competenza normativa, assicurando il rispetto dei principi costituzionali sanciti al riguardo. Tra questi ve ne sono tre di notevole rilievo: (i) il principio dell'elezione a suffragio diretto sancito all'articolo 24, terzo comma, della Costituzione; (ii) il principio della rappresentanza dei francesi stabiliti all'estero, sancito all'art. 24, quinto comma della

²²⁶ V. in tal senso A. GRATTERI, In Europa votano così: Costituzioni e sistemi elettorali, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 26 settembre 2012.

²²⁷ Si tratta nello specifico della legge organica n. 2001-419 del 15 maggio 2001 *modifiant la date d'expiration des pouvoirs de l'Assemblée nationale*, in *Journal Officiel de la République Française*, del 16 maggio 2001, p. 7776.

Costituzione francese; (iii) e il principio delle pari opportunità tra uomini e donne per l'accesso alle cariche elettive, sancito all'articolo 1, terzo comma, Costituzione²²⁸.

La potestà normativa del legislatore trova tuttavia ulteriori vincoli nella legislazione organica, cui l'articolo 25 della Costituzione riserva la determinazione di alcuni aspetti strutturali del sistema elettorale e del funzionamento dell'Assemblea Nazionale, tra i quali: (i) il numero dei parlamentari; (ii) la durata del mandato parlamentare; (iii) l'indennità parlamentare; (iv) le condizioni di eleggibilità, ineleggibilità e di sostituzione del collegio.

La revisione costituzionale del 2008 ha poi introdotto un ulteriore elemento di controllo e garanzia sulla potestà legislativa del Parlamento, introducendo al terzo comma dell'art. 25 Costituzione, un meccanismo volto a scoraggiare il c.d. fenomeno di *découpage* elettorale²²⁹, prevedendo l'istituzione di una Commissione indipendente – disciplinata dalla legge circa la sua composizione ed il suo funzionamento – chiamata a pronunciarsi con *avis public* sui progetti di legge delimitanti le circoscrizioni per l'elezione dell'Assemblea nazionale o recanti modifiche alla ripartizione dei seggi di deputati o senatori.

Tutta la normativa elettorale emersa nella cornice costituzionale sopra specificata è raccolta nel c.d. *Code électoral*²³⁰, che si caratterizza per una composizione eterogenea caratterizzata da disposizioni di rilievo tanto legislativo quanto regolamentare. Il ruolo del testo costituzionale con riguardo al sistema elettorale assembleare è dunque ben diverso rispetto a quello del sistema presidenziale, promuovendo esso l'utilizzo di fonti normative del livello legislativo-regolamentare. Ciò tuttavia non ha impedito che anche la normativa elettorale relativa all'elezione dell'Assemblea Nazionale rimanesse sostanzialmente invariata nel tempo. Dagli inizi della Quinta Repubblica, infatti, le elezioni legislative si sono sempre svolte a scrutinio uninominale maggioritario a doppio turno, con unica eccezione delle elezioni politiche del 1986, che si tennero secondo un modello elettorale di stampo proporzionale²³¹.

Nonostante si sia affacciata più volte nel dibattito politico la necessità dell'inserimento di una componente proporzionale nel sistema elettorale maggioritario, alla discussione non è fino ad oggi seguito alcun intervento normativo in tale senso. Gli unici provvedimenti normativi intervenuti, come si vedrà tra poco, hanno riguardato aspetti di dettaglio del sistema elettorale dell'assemblea. A tal proposito, ne sia d'esempio l'evoluzione della disciplina delle soglie di sbarramento per l'accesso al secondo turno di voto. Fino al 1962 essa era pari al 5% dei voti espressi, nel 1967²³² è stata aumentata al 10% calcolata sul

²²⁸ Il principio delle pari opportunità tra uomini e donne per l'accesso alle funzioni elettive è stato introdotto espressamente nel testo costituzionale con la legge costituzionale n. 99-569 del 8 luglio 1999 *relative à l'égalité entre les femmes et les hommes*, in *Journal Officiel de la République Française*, del 9 luglio 1999, p. 10175, in forza della quale si è aggiunto all'articolo 1 della Costituzione francese, un secondo comma del seguente tenore: "*la loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives*".

²²⁹ V. a tale proposito *infra* paragrafo 3.2.1.

²³⁰ V. a tale proposito *infra* paragrafo 2.3.4

²³¹ Si tratta nello specifico della legge organica n. 85-688 del 10 luglio 1985 *modifiant le code électoral et relative à l'élection des députés*, in *Journal Officiel de la République Française*, dell'11 luglio 1985, p. 7800. Sul punto si vedano, più approfonditamente, i paragrafi 2.3, 4.3 e 4.4.

²³² Si tratta nello specifico della legge n. 66-1022 del 29 dicembre 1966 *modifiant et completant le code électoral*, in *Journal Officiel de la République Française*, del 30 dicembre 1966, p. 11684.

numero calcolato sul numero di elettori iscritti nella circoscrizione e infine portata al 12,5% (degli iscritti) dal 1976²³³ ad oggi.

2. I SISTEMI ELETTORALI PER L'ELEZIONE DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA E DELL'ASSEMBLEA NAZIONALE

di *Marco Leaci*

2.1. Il maggioritario a doppio turno nelle elezioni presidenziali e legislative. Una premessa metodologica.

Il presente contributo si propone di illustrare i sistemi elettorali delle due principali elezioni della Quinta Repubblica, l'elezione del Presidente della Repubblica e l'elezione dell'Assemblea Nazionale. L'analisi verterà, innanzitutto, su quelle che sono le caratteristiche fondamentali di tali sistemi: formula elettorale, dimensione delle circoscrizioni e soglie di rappresentatività²³⁴. Successivamente, saranno esaminati alcuni dei profili di maggiore interesse della c.d. *legislazione di contorno*: il regime delle ineleggibilità e delle incompatibilità, la normativa in materia di spese elettorali e la disciplina de *l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux*.

2.2. L'elezione del Capo dello Stato.

Nel corso della Quinta Repubblica, la disciplina dell'elezione del Capo dello Stato ha conosciuto una radicale trasformazione, che ha segnato l'abbandono del sistema elettorale originariamente previsto dal Costituente del 1958 e il passaggio ad un'elezione a suffragio universale diretto.

Originariamente, gli artt. 6 e 7 della Costituzione del 1958 prevedevano un'elezione del Presidente della Repubblica a suffragio universale indiretto, da parte di un *collège électoral* composto da deputati, senatori, consiglieri generali e delegati dei consigli municipali: tale collegio di grandi elettori risultava composto da circa 80.000 individui, dei quali un'assoluta maggioranza, all'incirca i nove decimi, era rappresentata dai delegati dei consigli municipali. L'elezione del Presidente avveniva al primo turno nel caso in cui un candidato avesse ottenuto la maggioranza assoluta dei suffragi; in mancanza, veniva indetto un secondo turno all'esito del quale risultava eletto il candidato che avesse ottenuto il maggior numero di suffragi. Le implicazioni di un tale sistema elettorale si rivelavano assai rilevanti

²³³ Si tratta nello specifico della legge n. 76-665 del 19 luglio 1976 modifiant certaines dispositions du code electoral et du code de l'administration comunale, in Journal Officiel de la République Française, del 20 luglio 1976, p. 4324.

²³⁴ Sulle caratteristiche dei sistemi elettorali si vedano, nella sterminata letteratura prodotta, tra gli altri, P. CARROZZA – A. DI GIOVANE – G. F. FERRARI (a cura di), *Diritto costituzionale comparato*, Laterza, Bari, 2017; A. LIIPHART, *Le democrazie contemporanee*, Il Mulino, Bologna, 2014; G. BALDINI – A. PAPPALARDO, *Sistemi elettorali e partiti nelle democrazie contemporanee*, Laterza, Bari, 2004; E. M. GIULIANI, *Sistemi elettorali e loro incidenza su alcune realtà istituzionali: Italia, Gran Bretagna, Francia, Spagna*, Lalli, Poggibonsi, 1991.

dal punto di vista politico in quanto, attraverso il meccanismo indiretto e attraverso la sovra-rappresentazione delle municipalità rurali, si cercava, in sostanza, di garantire il prevalere di indirizzi tendenzialmente conservatori nella scelta del Capo dello Stato.

Il metodo di elezione previsto dalla Carta del 1958 trovò, tuttavia, applicazione soltanto in occasione delle elezioni del 1958. Già nel 1962, lo stesso Presidente De Gaulle si fece promotore di una riforma costituzionale volta ad introdurre l'elezione diretta a suffragio universale del Presidente. La modifica costituzionale, sottoposta a referendum ai sensi dell'art. 11 Cost., venne approvata da un'ampia maggioranza dei Francesi.

A partire dalla riforma del 1962, il sistema per l'elezione del Capo dello Stato è rimasto sostanzialmente immutato: l'articolo 7 Cost. prevede che il Presidente della Repubblica sia eletto a suffragio universale diretto, con scrutinio maggioritario a due turni. L'elezione al primo turno ha luogo nel caso in cui un candidato ottenga la maggioranza assoluta dei voti espressi; qualora, invece, nessun candidato ottenga tale maggioranza, viene indetto, a distanza di quattordici giorni, un secondo turno che vede la partecipazione dei due candidati più votati. All'esito del ballottaggio risulta eletto il candidato che ha ottenuto il maggior numero di suffragi.

L'elezione presidenziale rappresenta sicuramente la contesa elettorale più importante nell'ordinamento francese, configurandosi come *il doppio turno più importante nella Francia della Quinta Repubblica*²³⁵. L'elezione presidenziale ha assunto il ruolo di momento centrale della vita politica francese in corrispondenza con l'affermazione del ruolo centrale del Presidente all'interno della forma di governo. Essa presenta un alto grado di selettività e un massimo di potenziale manipolativo, in forza della presenza di un collegio unico nazionale e di un secondo turno al quale hanno accesso i soli due candidati più votati al primo turno.

*L'enfaticizzazione dell'elezione presidenziale*²³⁶ è stata favorita, ancor più, dalle riforme del 1999 sul *quinquennat* e del 2001 sull'*inversion du calendrier électoral*: al fine di garantire il più possibile la coincidenza di indirizzo tra Presidente e Assemblea, la legge costituzionale n. 2000-964 ha ridotto il mandato presidenziale da 7 a 5 anni in modo da far coincidere la durata in carica dei due organi; al medesimo fine, la legge organica n. 2001-419, attraverso la proroga dell'Assemblea del 1997 e attraverso la previsione in forza della quale "*Les pouvoirs de l'Assemblée nationale expirent le troisième mardi de juin de la cinquième année qui suit son élection*", ha garantito che le presidenziali si svolgano sempre in data anteriore alle legislative. Tali riforme hanno ulteriormente favorito la centralità dell'elezione presidenziale *che viene vista dal corpo elettorale come la scelta decisiva su chi determinerà la politica nazionale*²³⁷. A conferma, le elezioni presidenziali presentano un tasso di partecipazione al voto significativamente più elevato rispetto alle altre competizioni elettorali, in particolare rispetto alle legislative: così le elezioni presidenziali del 2012 hanno registrato al secondo turno l'80.3 per cento di affluenza mentre le successive legislative, al

²³⁵ A. DI VIRGILIO, *Francia, doppio turno e Quinta Repubblica*, in O. MASSARI – G. PASQUINO, *Rappresentare e governare* (a cura di), Il Mulino, Bologna, 1994, p. 99.

²³⁶ S. BONFIGLIO, *La forma di Governo nella V Repubblica Francese: un sistema in disequilibrio? Dalla esperienza delle coabitazioni al limite dei due mandati presidenziali*, in M. CALAMO SPECCHIA (a cura di), *La Costituzione francese: atti del Convegno biennale dell'Associazione di diritto pubblico comparato ed europeo*, Bari, Università degli studi, 22-23 maggio 2008, p. 74.

²³⁷ *Ibidem*.

secondo turno, appena il 55.40 per cento. Non solo, *l'inversion du calendrier électoral* ha accentuato l'incidenza, attraverso il c.d. effetto trascinamento, delle presidenziali sulle elezioni legislative, le quali vengono percepite sempre più come una sorta di terzo tempo dell'elezione del Capo dello Stato.

2.2.1. Eleggibilità e condizioni per le candidature.

L'ordinamento francese non prevede cause di ineleggibilità specifiche per l'elezione del Capo dello Stato²³⁸: la legge n. 62-1292 del 6 novembre 1962 *relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel* rinvia alle disposizioni generali in materia di elettorato attivo e alle ineleggibilità previste per i deputati²³⁹, dettate dal *Code Electoral* agli artt. 1-7 e 40-45. Quattro sono, in sostanza, le condizioni necessarie ai fini dell'eleggibilità alla carica di Presidente: la nazionalità francese, la maggiore età, l'aver adempiuto *aux obligations imposées par le Code du service national*²⁴⁰, l'assenza di condanne che comportino l'interdizione dai pubblici uffici. Il controllo sulla sussistenza di eventuali cause di ineleggibilità è demandato al *Conseil Constitutionnel*, in qualità di *juge électoral*.

Sempre in tema di ineleggibilità, non deve essere dimenticato il limite dei due mandati consecutivi previsto dall'art. 6, comma 2, della Costituzione il quale stabilisce che "*Nul ne peut exercer plus de deux mandats consécutifs*".

Accanto a queste condizioni di eleggibilità, la normativa elettorale prevede specifiche condizioni per le candidature. Ogni aspirante alla carica presidenziale deve soddisfare due requisiti fondamentali: il "patrocinio"²⁴¹ da parte di un determinato numero di eletti, il c.d. *parrainage*, e il deposito di una apposita *déclaration de situation patrimoniale*. Sul rispetto di entrambe le previsioni vigila il *Conseil Constitutionnel*²⁴².

Quanto alla prima delle condizioni, il testo originale della Costituzione del 1958 si limitava a prevedere che i candidati dovessero ottenere il patrocinio di almeno 50 membri del collegio di grandi elettori previsto per l'elezione del Capo dello Stato²⁴³. Tuttavia, a seguito dell'introduzione dell'elezione a suffragio universale con la revisione costituzionale del 1962, il meccanismo di presentazione delle candidature fu profondamente modificato: la già citata legge n. 62-1292 del 6 novembre 1962 stabilì che i *parrains* dovessero ammontare ad almeno 100 eletti, tra livello nazionale e locale (deputati, senatori, membri del consiglio economico e sociale, consiglieri generali o sindaci provenienti da almeno dieci diversi dipartimenti o territori d'oltremare). Successivamente, a parziale modifica della disciplina dettata dalla legge del 1962 e al fine di garantire che *les candidatures aient une assise véritablement nationale*²⁴⁴, è intervenuta la legge organica n. 76-528 del 18 giugno 1976, la

²³⁸ P. PACTET – F. MELIN SOUCRAMANIEN, *Droit Constitutionnel*, Dalloz, Paris, 2011.

²³⁹ Si veda *infra*, par. 3.2.

²⁴⁰ A seguito della legge 97-1019 del 28 ottobre 1997, che ha sospeso il servizio militare obbligatorio, *les obligations imposées par le Code du service national* si limitano al solo *appel de préparation à la défense*.

²⁴¹ La traduzione italiana di *parrainage* come "patrocinio" si rinviene in R. CASELLA, La presentazione delle candidature presidenziali in Francia, in *Forum di Quaderni Costituzionali*.

²⁴² *Ibidem*.

²⁴³ Per le elezioni del 1958, integrarono le condizioni previste tre candidati: Charles de Gaulle, Albert Châtelet e Georges Marrane.

²⁴⁴ P. Pactet – F. Melin Soucramanien, *Droit*, cit., p. 381.

quale detta tutt'oggi la normativa vigente in tema di *parrainages*. Attualmente, è previsto che ogni candidato debba raccogliere almeno 500 firme di sostegno di titolari di mandati elettivi²⁴⁵, in almeno trenta dipartimenti o collettività d'oltremare, con l'ulteriore limite che non più di 50 dei 500 *parrains* possono provenire dal medesimo dipartimento o collettività d'oltremare: così, per l'elezione del 2012 il *réseau* dei possibili patrocinanti ammontava a 47.413 eletti, dei quali il 77, 39 per cento era rappresentato dai sindaci²⁴⁶. Le firme dei *parrains* devono essere depositate presso il *Conseil* entro il sesto venerdì precedente al primo turno dell'elezione, nei termini indicati.

Il secondo requisito previsto per la presentazione delle candidature è rappresentato dalla presentazione della *déclaration de situation patrimoniale*. Ai sensi dell'art. 3 della legge n. 62-1292 ogni candidato deve depositare presso il *Conseil Constitutionnel* una dichiarazione che contenga l'indicazione della *totalité de ses biens propres ainsi que, le cas échéant, ceux de la communauté ou les biens indivis*; contestualmente, ogni candidato deve impegnarsi a depositare, nel caso di elezione e al termine del mandato presidenziale, una seconda dichiarazione patrimoniale. La *déclaration patrimoniale* è trasmessa dal *Conseil* alla *Haute Autorité pour la transparence de la vie publique*²⁴⁷, la quale ne cura la pubblicazione sul proprio sito Internet istituzionale dopo la pubblicazione delle liste di candidati stilata dal *Conseil*. La mancata presentazione della *déclaration patrimoniale* comporta la nullità della candidatura.

Sul rispetto delle norme in materia di eleggibilità e di *parrainages* e sulla regolarità delle dichiarazioni patrimoniali vigila il *Conseil Constitutionnel*. A seguito delle verifiche, il *Conseil* stila la lista dei candidati all'elezione presidenziale, la quale deve essere pubblicata nel *Journal Officiel* non oltre il sedicesimo giorno prima dello scrutinio. Contro la decisione del *Conseil* sulla lista dei candidati, ogni candidato escluso può presentare ricorso, nel termine di un giorno dalla pubblicazione della lista, davanti al *Conseil* stesso, il quale giudica in qualità di *juge électoral*. La pubblicazione della lista dei candidati segna l'inizio della campagna elettorale; la data delle elezioni presidenziali è fissata dall'art. 7 della Costituzione, il quale prevede che "*L'élection du nouveau président a lieu vingt jours au moins et trente-cinq jours au plus avant l'expiration des pouvoirs du président en exercice*".

²⁴⁵ L'art. 3 della legge del 6 novembre 1962 individua i soggetti legittimati ad essere *parrains* nei "membres du Parlement, des conseils régionaux, de l'Assemblée de Corse, des conseils départementaux, du conseil de la métropole de Lyon, de l'Assemblée de Guyane, de l'Assemblée de Martinique, des conseils territoriaux de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin et de Saint-Pierre-et-Miquelon, du Conseil de Paris, de l'assemblée de la Polynésie française, des assemblées de province de la Nouvelle-Calédonie, de l'assemblée territoriale des îles Wallis-et-Futuna, maires, maires délégués des communes déléguées et des communes associées, maires des arrondissements de Paris, de Lyon et de Marseille ou conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger. Les présidents des organes délibérants des métropoles, des communautés urbaines, des communautés d'agglomération, les présidents des communautés de communes, le président de la Polynésie française, le président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie et les ressortissants français membres du Parlement européen élus en France".

²⁴⁶ R. CASELLA, *La presentazione*, cit., p.3.

²⁴⁷ La *Haute Autorité pour la transparence de la vie publique* è un'autorità amministrativa indipendente, istituita dalla legge organica n. 2013-906 del 11 ottobre 2013 al fine di *promouvoir la probité et l'exemplarité des responsables publics*. La *Haute Autorité* esercita il controllo, in collaborazione con l'Amministrazione finanziaria, sulle *déclarations de situation patrimoniale* e sulle *déclarations d'intérêts* dei parlamentari, dei membri del Governo e dei dirigenti degli enti pubblici, e ne cura la pubblicazione su proprio sito istituzionale; essa esercita, inoltre, funzioni consultive su *questions de déontologie et de conflits d'intérêts*.

2.2.2. La disciplina delle spese elettorali.

Uno degli aspetti più importanti della *legislazione di contorno* in materia elettorale è rappresentato dalla normativa in tema di spese elettorali. Quest'ultima presenta, in sostanza, tre aspetti principali: la fissazione di tetti massimi per le spese elettorali di ciascun candidato, la disciplina del finanziamento pubblico e del finanziamento privato delle candidature, l'obbligo di rendicontazione attraverso la predisposizione del c.d. *compte de campagne*.

Innanzitutto, l'ordinamento francese contempla dei veri e propri limiti di spesa per la campagna elettorale di ciascun candidato: i primi interventi legislativi che hanno previsto il c.d. *plafonnement des dépenses* risalgono alle leggi del 11 marzo 1988 e del 15 gennaio 1990, intervenute proprio allo scopo di "*limiter le rôle de l'argent dans les campagnes électorales*"²⁴⁸. Ad oggi, i tetti di spesa risultano determinati dalla legge finanziaria n. 2011-1977 del 28 dicembre 2011 e dalla legge organica n. 2012-272 del 28 febbraio 2012, le quali dispongono che ciascun candidato non possa superare la cifra di 16,851 milioni di euro per le spese relative al primo turno, e di 22,509 milioni per le spese relative al secondo²⁴⁹.

Per quanto riguarda il finanziamento delle candidature²⁵⁰, sono previste, innanzitutto, delle forme di contributo pubblico, sotto forma di acconti e rimborsi elettorali. In primo luogo, a seguito della pubblicazione della *liste des candidats*, ogni candidato incluso nella lista ha diritto ad un acconto erogato dallo Stato pari a 153.000 euro, a titolo di anticipo sul rimborso delle spese elettorali. In secondo luogo, la legge organica del 28 febbraio 2012 ha previsto un rimborso delle spese sostenute, legato alla *performance* elettorale dei candidati; è così previsto: a) per i candidati che abbiano ottenuto meno del 5 per cento dei suffragi al primo turno, un rimborso nel limite del 4,7 per cento del tetto di spesa previsto per il primo turno; b) per i candidati che abbiano superato il 5 per cento dei voti al primo turno, un rimborso nel limite del 47 per cento del tetto di spesa previsto per il primo turno; c) per i candidati ammessi al ballottaggio, un rimborso pari al 47 per cento del tetto previsto per il secondo turno. Infine, come ulteriore forma di contributo pubblico, può essere ricordata l'assunzione diretta da parte dello Stato di alcune spese elettorali quali le spese per la campagna elettorale radiotelevisiva e le spese connesse alla c.d. campagna ufficiale (affissioni, bollettini).

Accanto al contributo pubblico, è prevista la possibilità per i candidati di ricorrere al finanziamento privato, in particolare nella forma delle donazioni, le quali, tuttavia, risultano sottoposte a molteplici limiti. Innanzitutto la legge n. 88-227, da ultimo modificata dalla

²⁴⁸ Cfr. Observations du Conseil Constitutionnel relatives aux élections législatives de juin 2002, 15 maggio 2003.

²⁴⁹ COMMISSION NATIONALE DES COMPTES DE CAMPAGNE ET DES FINANCEMENTS POLITIQUES, *Election présidentielle: Financement de la campagne électorale*, 2016, p.20.

²⁵⁰ Sul punto si vedano *ex plurimis*, R. BORRELLO, *Il modello francese di regolazione del finanziamento della vita politica*, in *Astrid-online*, <http://www.astrid-online.it/static/upload/protected/BORR/BORRELLO-Sistema-francese.pdf>; M. C. LOCCHI, *Il sistema maggioritario a due turni per le elezioni dei deputati all'Assemblea nazionale francese*, in M. OLIVIERO, M. VOLPI (a cura di), *Sistemi elettorali e democrazie*, Giappichelli, Torino, 2007, p. 130 ss.; MINISTÈRE DE L'INTERIEUR, *Financement et plafonnement des dépenses électorales - Financements de partis politiques*, Circulaire du 7 janvier 2008; CAMERA DEI DEPUTATI - SERVIZIO BIBLIOTECA - UFFICIO LEGISLAZIONE STRANIERA, *Il finanziamento della politica in Francia, Germania, Regno Unito, Spagna e Stati Uniti*, in serie *Materiali di legislazione comparata*, n. 2, Giugno 2013.

legge n. 2011-412, prevede il divieto di finanziamento delle candidature da parte di persone giuridiche, diverse dai partiti politici²⁵¹: nell'ordinamento francese il finanziamento privato ai candidati è, dunque, ammesso solo da parte di persone fisiche. In secondo luogo, le donazioni ai candidati da parte di persone fisiche sono sottoposte ad un ulteriore limite, in quanto non possono eccedere i 4.600 euro. Infine è previsto che la raccolta di fondi (nonché la rendicontazione degli stessi, si veda *infra*) non possa essere svolta direttamente dai candidati: questi ultimi possono raccogliere fondi e contributi per il finanziamento della loro campagna esclusivamente per il tramite di un apposito *mandataire*, che può essere sia una associazione di finanziamento, sia una persona fisica. Il mandatario finanziario è tenuto ad aprire un conto bancario o postale unico, sul quale deve depositare tutti i fondi ricevuti per il finanziamento della campagna elettorale del candidato che lo ha nominato.

A tutela delle norme sulla spesa, il Legislatore francese ha previsto l'obbligo di predisporre un apposito *compte de campagne*, nel quale ogni candidato deve fornire una completa rendicontazione delle entrate e delle spese sostenute. Ogni candidato deve provvedere al deposito del proprio *compte de campagne* presso la *Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques* (CNCCFP), nel termine di due mesi dalla conclusione della competizione elettorale. Alla *Commission* spetta il controllo sulla regolarità della rendicontazione e sul rispetto dei limiti di spesa. All'esito della verifica, la medesima può approvare il rendiconto, riformarlo o rigettarlo²⁵². Nel caso di mancato deposito, di rettifica e, soprattutto, di rigetto, la *Commission* provvede ad irrogare specifiche sanzioni ai candidati inadempienti quali: privazione del rimborso delle spese elettorali sostenute, obbligo di rimborso dell'acconto erogato dallo Stato per le spese della campagna, obbligo di versare all'Erario una somma pari all'ammontare delle spese sostenute oltre il limite del tetto massimo. E' importante sottolineare che, per le elezioni presidenziali, contrariamente a quanto previsto per le elezioni legislative e locali, *le rejet d'un compte de campagne* non può comportare in alcun caso la sanzione dell'ineleggibilità per il candidato inadempiente. Contro le decisioni rese dalla *Commission nationale des comptes*, è ammesso appello davanti al *Conseil Constitutionnel*, il quale giudica in ultima istanza, in qualità di giudice elettorale.

2.3. L'elezione dell'Assemblea Nazionale.

Se è vero che le elezioni presidenziali costituiscono il momento centrale della vita politica francese, le *élections législatives* rappresentano, allora, per parafrasare un'espressione di A. Di Virgilio, *il secondo doppio turno più importante della Quinta Repubblica*. Le elezioni dell'Assemblea Nazionale, oltre a designare i membri di uno dei massimi organi costituzionali della Repubblica, rivestono un ruolo determinante per

²⁵¹ R. BORRELLO, *Il modello*, cit., p. 4. Tale divieto è previsto anche nei confronti dei casinò e degli Stati esteri.

²⁵² Al riguardo, si può ricordare il caso del rigetto del *compte de campagne* di Nicolas Sarkozy nel 2012: la CNCCFP pronunciò il *rejet de compte de campagne* per "*dépassement du plafond de dépenses autorisées, non inscription au compte de campagne de certaines dépenses engagées ou recettes perçues pour la campagne électorale, absence de refacturation au mandataire financier de dépenses engagées par le budget de l'État pour huit manifestations antérieures à sa déclaration de candidature et présentant un caractère électoral*". La decisione della CNCCFP è stata confermata dal Consiglio Costituzionale con sentenza del 4 luglio 2013.

l'assetto effettivo della forma di governo, in quanto consentono (o viceversa impediscono) al Presidente e al suo partito/*rassemblement* di ottenere quella *concordance des majorités* che determina la possibilità di un concreto funzionamento in senso presidenziale della forma di governo.

Il sistema uninominale maggioritario a doppio turno per l'elezione dell'Assemblea Nazionale rappresenta il sistema elettorale tradizionale della Quinta Repubblica. Quest'ultima ha operato una netta cesura rispetto alla precedente esperienza proporzionalista della Quarta Repubblica²⁵³, riprendendo la formula maggioritaria a due turni, vigente per gran parte della Terza Repubblica²⁵⁴. La stabilità dello *scrutin majoritaire*, previsto dall'ordinanza n. 58-945 del 13 ottobre 1958, ha conosciuto soltanto una breve parentesi, dal 1985 al 1986: la legge n. 85-890 del 10 luglio 1985, promossa dall'allora Governo socialista, optò per un sistema proporzionale con scrutinio di lista a livello dipartimentale, con soglia di sbarramento al 5 per cento e con liste chiuse e bloccate. Tuttavia la *représentation proportionnelle* ebbe breve durata, trovando applicazione in occasione di un'unica tornata elettorale, le *législatives* del marzo 1986. Già nel luglio dello stesso anno, con la legge n. 86-825 del 11 luglio 1986, la nuova maggioranza di centro-destra reintrodusse il sistema elettorale maggioritario, il quale, nonostante diverse proposte di riforma succedutesi nel corso degli anni²⁵⁵, risulta tuttora vigente.

L'attuale sistema elettorale per l'elezione dei deputati risulta, dunque, un maggioritario uninominale a doppio turno. Il territorio nazionale è diviso in 577 *circonscriptions*, le quali esprimono ciascuna un deputato. In ciascuna circoscrizione risulta eletto al primo turno il candidato che abbia ottenuto la maggioranza assoluta dei suffragi espressi e un numero di voti pari ad almeno il 25 per cento degli elettori iscritti nelle liste elettorali. Qualora nessuno dei candidati raggiunga i due requisiti richiesti, viene indetto un secondo turno al quale accedono tutti candidati che hanno ottenuto un numero di voti pari ad almeno il 12,5 per cento degli elettori iscritti e all'esito del quale risulta eletto il candidato che abbia ottenuto il maggior numero dei voti espressi.

Si tratta di un sistema notevolmente selettivo, soprattutto in forza della soglia prevista per l'accesso al secondo turno. Quest'ultima ha conosciuto un progressivo innalzamento nel corso degli anni: dal 5 per cento dei voti espressi, previsto nel 1958, al 10 per cento degli aventi diritto nel 1966 e al 12,5 nel 1976. La selettività della soglia è rafforzata dal calcolo della medesima non sul numero dei votanti, bensì degli iscritti nelle liste elettorali della circoscrizione: si viene così a configurare una soglia reale implicita più alta di quella esplicita del 12,5 per cento e che, alla luce della partecipazione media alle recenti

²⁵³ Benché la stessa Quarta Repubblica abbia conosciuto una parziale *correzione maggioritaria* del sistema proporzionale allora vigente, attraverso l'approvazione della c.d. *loi sur les apparentements* del 7 maggio 1951 (anche detta *loi scélérate*).

²⁵⁴ Per quanto riguarda la legislazione elettorale della Terza Repubblica, M. C. LOCCHI, *Il sistema*, cit., p. 135, rileva che "nel sessantennio 1870-1940 si assiste ad un'alternanza irregolare di scrutinio uninominale e di scrutinio di lista, nel quadro costante del sistema maggioritario a due turni (ad eccezione della breve parentesi di applicazione dello scrutinio proporzionale dal 1919 al 1927).

²⁵⁵ Da ultime, si possono ricordare le proposte formulate dalla Commissione Jospin (2012) e dalla Commissione Bartolonne/Winock (2015) sull'introduzione di una quota proporzionale nell'elezione dell'Assemblea Nazionale: la Commissione Jospin suggeriva che il 10 per cento dei deputati fosse eletto in una circoscrizione unica nazionale e senza alcuna soglia di sbarramento attraverso uno scrutinio di lista proporzionale a un turno; più recentemente, la Commissione Bartolonne/Winock si è espressa a favore dell'elezione di almeno la metà dei deputati con sistema proporzionale.

consultazioni (1988-2012), attestata tra il 55 per cento e il 65 per cento, può corrispondere ad un valore pari a circa il 17 per cento degli elettori che effettivamente hanno partecipato al voto²⁵⁶.

Le funzioni dei due turni si sono col tempo chiarite e consolidate: *mentre il primo turno opera come una sorta di primaria di blocco, in cui si confrontano tra i dieci e i venti candidati e che raramente porta all'assegnazione del seggio, il secondo turno acquista un valore decisivo per il risultato elettorale su scala nazionale*²⁵⁷. Alla luce dell'analisi dei risultati fino alle elezioni del 2012, otto volte su dieci il secondo turno presenta carattere binario, configurandosi come *un duel* tra i due candidati più votati: il risultato viene così a dipendere dai compromessi e dalle alleanze che i partiti riescono a stringere in vista del secondo turno e dalla disciplina dell'elettorato di ciascun partito. In particolare, a risultare decisivi sono gli accordi di alleanza e di desistenza tra le forze politiche, a livello nazionale o a livello locale, attraverso i quali sono decise la distribuzione dei candidati nelle circoscrizioni e le strategie di ritiro dei candidati con meno *chances* di vittoria²⁵⁸. Se è vero che il secondo turno presenta, in linea generale, una competizione tra due candidati, cionondimeno, non sono rari i casi di cosiddetti "triangolari", ossia di ballottaggi che vedono la partecipazione di tre candidati, espressione di tre diverse forze politiche: in questo senso, possono essere ricordati i dati delle elezioni legislative del 2012, che hanno registrato 34 *triangulaires* a fronte di 495 *duels* e 12 candidature uniche²⁵⁹. Molto meno frequenti risultano invece i *quadriangulaires*: in questo senso, le ultime elezioni che hanno registrato uno scontro a quattro in un collegio sono state le legislative del 1973.

In sostanza, l'adozione di un sistema così strutturato, a doppio turno e con soglie implicite di sbarramento sufficientemente alte, ha comportato la sistematica sovra-rappresentazione di partiti medio grandi, in grado di formare alleanze o di stipulare patti di desistenza con altre forze politiche in vista del decisivo secondo turno²⁶⁰; al contrario, ha storicamente penalizzato i partiti situati alle ali estreme dello schieramento, che, come tali, difficilmente riescono ad andare al di là del proprio elettorato di riferimento. In quest'ottica, D. Fisichella e G. Sartori²⁶¹ sottolineavano *l'effetto discriminante* del doppio turno, in quanto produttivo di una sistematica sottorappresentazione dei c.d. *partiti antisistema*: questi ultimi, difficilmente, riescono ad ottenere seggi nel decisivo secondo turno in quanto sono spesso esclusi dalle alleanze con le altre forze politiche; inoltre, anche quando sono ammessi in tali alleanze, il loro tasso di successo risulta inferiore rispetto a quello dei candidati moderati che dispongono di un bacino di voti molto più ampio²⁶². In quest'ottica risultano emblematici i casi del Partito Comunista e, più recentemente, del *Front National*: quest'ultimo risulta sistematicamente sotto-rappresentato, proprio *in virtù dell'impossibilità*

²⁵⁶ M. C. LOCCHI, *Il sistema*, cit., p. 121

²⁵⁷ *Ivi*, p. 148.

²⁵⁸ *Ibidem*.

²⁵⁹ P. JAXEL-TRUER, A. MESTRE, *Législatives: 34 triangulaires et quelques accrocs aux consignes*, in *Le Monde*, 13 giugno 2012, http://www.lemonde.fr/politique/article/2012/06/13/legislatives-34-triangulaires-et-quelques-accrocs-aux-consignes_1717545_823448.html.

²⁶⁰ Cfr. M. C. LOCCHI, *Il sistema*, cit., p. 147

²⁶¹ D. FISICHELLA, *Elezioni e democrazia. Un'analisi comparata*, Il Mulino, Bologna, 2003; G. SARTORI, *Ingegneria costituzionale comparata. Strutture, incentivi ed esiti*, Il Mulino, Bologna, 1996; G. SARTORI, *Le leggi sull'influenza dei sistemi elettorali*, in *Riv. it. sc. pol.*, 1984.

²⁶² G. BALDINI – A PAPPALARDO, *Sistemi*, cit., p. 102.

di ottenere seggi al primo turno ovvero di vincere al turno successivo allorché acceda a ballottaggi o triangolari, (...) posto che difficilmente i suoi candidati riescono ad andare oltre l' 'elettorato molto fedele di riferimento'²⁶³. Emblematico, al riguardo, risulta il confronto con la breve esperienza proporzionale del 1986: il *Front National* passò dai 35 deputati eletti nel 1986 con la *loi proportionnelle* ad un solo eletto con il ritorno al maggioritario nel 1988, pur avendo mantenuto lo stesso livello elettorale di due anni prima (il 9,8 per cento).

2.3.1. Le circoscrizioni

Il territorio nazionale risulta diviso in 577 circoscrizioni le quali sono così ripartite: 558 per i dipartimenti metropolitani, 8 per la Nuova Caledonia e le altre collettività d'oltremare, 11 per i Francesi all'estero.

Per quanto riguarda la delimitazione dei collegi, l'art 25 della Costituzione prevede la creazione di una Commissione indipendente per l'emanazione di pareri su progetti o proposte di legge di modifica delle circoscrizioni elettorali: “*Una commissione indipendente, di cui la legge fissa la composizione e le regole di organizzazione e di funzionamento, si pronuncia con un parere pubblico sui progetti di legge e sui disegni di legge che delimitano i collegi per l'elezione dei deputati che modificano la ripartizione dei seggi di deputati o di senatori*”.

Sulla base delle predette previsioni costituzionali la legge organica n. 2009-39 del 13 gennaio 2009 ha creato tale commissione indipendente che si compone di personalità qualificate (appartenenti al Consiglio di Stato, Corte di Cassazione e Corte dei Conti), nominate rispettivamente dal Presidente della Repubblica, dal Presidente dell'Assemblea Nazionale e dal Presidente del Senato. La legge organica n. 2009-39 del 13 gennaio 2009 oltre a creare la Commissione di cui all'art. 25 Cost. ha anche autorizzato il Governo a procedere nel termine di un anno a ridisegnare le circoscrizioni elettorali attraverso ordinanze *ex art.* 38 Cost. e a fissare il numero dei deputati da eleggere in ogni dipartimento, in Nuova Caledonia e nelle collettività d'oltremare, oltre a quelli da designare dai Francesi stabiliti all'estero. In seguito alla dichiarazione di conformità del Consiglio Costituzionale (decisione n. 573 DC dell'8 gennaio 2009) sono state pubblicate due ordinanze. Con l'ordinanza n. 2009-935 del 29 luglio 2009 si è proceduto alla nuova ripartizione dei seggi secondo i principi enunciati dal Consiglio costituzionale nella sentenza dell'8 gennaio 2009 e secondo i pareri emessi dalla Commissione indipendente il 23 e il 30 giugno 2009²⁶⁴.

2.3.2. Le cause di ineleggibilità e di incompatibilità.

L'art. 25 della Costituzione demanda ad una legge organica l'individuazione del regime delle ineleggibilità e delle incompatibilità per i deputati.

²⁶³ PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI - DIPARTIMENTO PER LE RIFORME ISTITUZIONALI, *Ricerca comparata in materia di diritto pubblico e costituzionale*, in <http://www.riformeistituzionali.gov.it/media/2380/ricerca-sapienza-paesi-europei.pdf>, p. 308.

²⁶⁴ Prima del 2009, l'ultima delimitazione delle circoscrizioni risaliva al 1986, sulla base de censimento del 1982.

Per quanto riguarda le cause di ineleggibilità, esse sono fissate dal Codice elettorale agli artt. 128, 129, 131 e 132 e sono volte, in sostanza, a garantire che i candidati alle cariche elettive non siano in condizione, a causa delle loro funzioni, attività o professioni, di esercitare un'indebita influenza sugli elettori al fine di orientarne il voto²⁶⁵. Risultano così ineleggibili il *Médiateur*²⁶⁶, il *Défenseur des droits*²⁶⁷ e il *Contrôleur général des lieux de privation de liberté* per tutta la loro durata in carica, i prefetti nelle circoscrizioni comprese nell'area territoriale nella quale esercitano o hanno esercitato le loro funzioni per tre anni dalla loro cessazione; sono, inoltre, ineleggibili, nell'ambito territoriale di riferimento e durante l'esercizio delle loro funzioni (e comunque da un anno dalla loro cessazione), i magistrati, gli ufficiali militari, i direttori generali della sicurezza sociale, gli ispettori della divisione del lavoro e le altre cariche amministrative individuate dall'art. 133 del *Code Electoral*. Per i candidati alle elezioni legislative, l'art. 128 del Code prevede, altresì, l'ineleggibilità, a titolo sanzionatorio, nei casi di: omesso deposito del *compte de campagne*, *rejet du compte de campagne* e omesso deposito della *déclaration patrimoniale*.

Le cause di ineleggibilità hanno carattere assoluto e costituiscono ostacolo alla candidatura o all'esercizio del mandato²⁶⁸. La verifica sulla sussistenza delle medesime è demandata alla competente autorità amministrativa in sede di presentazione delle candidature: in caso di registrazione di un ineleggibile, il prefetto è tenuto ad adire entro 24 ore il tribunale amministrativo al quale spetta statuire nel merito; qualora un soggetto ineleggibile risulti comunque eletto, la contestazione dell'avvenuta elezione può essere fatta valere, in ogni caso, davanti al *Conseil Constitutionnel*, nel termine di 10 giorni dalla proclamazione²⁶⁹. Nel caso in cui la causa di ineleggibilità si riveli dopo la proclamazione e la scadenza dei termini per la contestazione, così come nel caso in cui l'ineleggibilità si manifesti in corso di mandato, l'art. 136 del *Code* prevede la decadenza di diritto dalla carica di deputato.

Accanto alle cause di ineleggibilità, l'ordinamento francese prevede molteplici cause di incompatibilità, dirette ad evitare che l'eletto possa esercitare, contemporaneamente all'esercizio del suo mandato, determinate attività che possano compromettere la sua indipendenza²⁷⁰. L'art. 23 della Costituzione stabilisce che "*Le funzioni di membro del Governo sono incompatibili con l'esercizio del mandato parlamentare, delle funzioni di rappresentanza professionale a carattere nazionale, di ogni impiego pubblico o attività professionale*": in attuazione della previsione costituzionale e nel rispetto della riserva di legge organica prevista dall'art 25 della Costituzione, il *Code Electoral* provvede ad individuare molteplici funzioni pubbliche e attività private che sono ritenute incompatibili con l'esercizio delle funzioni parlamentari.

Al riguardo, deve essere ricordata, innanzitutto, l'incompatibilità, prevista direttamente in Costituzione dall'art. 23, tra il mandato parlamentare e la carica di membro del Governo: la Costituzione della Quinta Repubblica, innovando profondamente rispetto alla forma di governo parlamentare classica, ha sancito espressamente che "*Les fonctions de membre du*

²⁶⁵ M. C. LOCCHI, *Il sistema*, cit., p. 123 ss; P. AVRIL, J. GICQUEL, *Droit parlementaire*, Domat, Paris, 2010.

²⁶⁶ Autorità amministrativa indipendente, istituita nel 1973 sul modello dell'*Ombudsman* nordeuropeo.

²⁶⁷ Autorità amministrativa indipendente, istituita dalla legge di revisione costituzionale n. 2008-724.

²⁶⁸ M. C. LOCCHI, *Il sistema*, cit., p. 125.

²⁶⁹ *Ibidem*.

²⁷⁰ P. AVRIL, J. GICQUEL, *Droit parlementaire*, cit., p. 38.

Gouvernement sont incompatibles avec l'exercice de tout mandat parlementaire". L'incompatibilità diventa effettiva trascorso un mese dalla nomina del parlamentare ad una carica governativa e il deputato è sostituito da un deputato "supplente"²⁷¹; dal 2008 la sostituzione da parte del deputato supplente ha carattere temporaneo cosicché un ex-ministro può riprendere l'esercizio del proprio mandato parlamentare, trascorso un mese dalla cessazione del suo incarico governativo.

Risultano, altresì, incompatibili con la carica di deputato anche le funzioni di membro del *Conseil Constitutionnel*, il mandato di senatore e il mandato di parlamentare europeo. L'incompatibilità è prevista anche per altri soggetti che rivestono cariche pubbliche non elettive quali direttori di imprese nazionali e di enti pubblici nazionali, consulenti permanenti di imprese nazionali o enti pubblici, membri del consiglio di amministrazione delle medesime, titolari di funzioni all'interno delle autorità amministrative indipendenti (art. 145 del *Code Electoral*). Infine, esistono molteplici incompatibilità con attività private, le quali sono individuate dall'art. 146 del *Code Electoral*²⁷².

Un discorso a parte merita, invece, il tema delle incompatibilità con i mandati elettorali locali. L'esperienza della Quinta Repubblica ha registrato una marcata tendenza dei deputati a rivestire plurimi mandati elettivi: al riguardo, basti pensare che nel 2012 ben 476 deputati su 577 esercitavano il loro mandato parlamentare cumulando almeno un altro mandato elettivo o esecutivo a livello locale. Queste cifre hanno fatto della Francia una vera e propria eccezione rispetto al resto dei Paesi dell'Unione Europea, nei quali la media del numero di parlamentari che cumulano più mandati non supera il 20 per cento²⁷³.

²⁷¹ L'ordinamento francese prevede che ciascun candidato alle elezioni legislative indichi, all'atto della dichiarazione di candidatura, i dati personali di un *candidato supplente*, chiamato a sostituirlo in caso di morte, nomina al Governo o al Consiglio costituzionale o per il prolungamento oltre i 6 mesi di un incarico temporaneo affidato dal Governo (artt. 176-178 del Codice Elettorale); il supplente deve accettare per iscritto la candidatura e deve essere in possesso dei medesimi requisiti previsti per i candidati di pieno diritto. Solo per i casi di vacanza del seggio (annullamento dell'elezione da parte del giudice, decadenza, dimissioni o elezione del deputato al Senato o al Parlamento europeo), si svolge un'elezione suppletiva, che comunque non può avere luogo nei 12 mesi precedenti la fine della legislatura. Dopo la legge costituzionale del 23 luglio 2008, i deputati nominati membri del Governo possono, al termine delle loro funzioni ministeriali, riprendere il loro seggio di deputato.

²⁷² Art. 146 del Codice elettorale: "Sono incompatibili con il mandato parlamentare le funzioni di capo di imprese, di presidente del consiglio di amministrazione, di presidente e membro del consiglio, di presidente del comitato di sorveglianza, di amministratore delegato, di direttore generale, di direttore generale aggiunto o gerente esercitate nelle: 1° Società, imprese o enti che godono, sotto forma di garanzie di interessi, di sovvenzioni o, forma equivalente, di vantaggi assicurati dallo Stato o da una collettività pubblica salvo il caso in cui questi vantaggi derivino dall'applicazione automatica di una legislazione generale o di una regolamentazione generale; 2° Società che abbiano esclusivamente un obiettivo finanziario e che fanno pubblicamente appello al risparmio, e nelle società civili autorizzate a fare pubblicamente appello al risparmio e gli organi di direzione, di amministrazione e di gestione di queste società; 3° Società o imprese la cui attività consiste prevalentemente nell'esecuzione di lavori, di prestazioni di forniture o di servizi per conto e sotto il controllo dello Stato, di una collettività o di un ente pubblico o di una impresa nazionale o di uno Stato straniero; 4° Società o imprese a scopo di lucro il cui obiettivo è l'acquisto o la vendita di terreni destinati alle costruzioni qualunque sia la loro natura, o che esercitano un'attività di promozione immobiliare o, abitualmente, di costruzione di immobili per la vendita; 5° Società di cui più della metà del capitale è costituito da partecipazioni di società, imprese o enti dont plus de la moitié du capital est constituée par des participations de sociétés, entreprises ou établissements di cui ai precedenti commi 1°, 2°, 3° e 4°. Le disposizioni del presente articolo sono applicabili a tutti coloro che direttamente o per persona interposte, esercitano di fatto la direzione di uno degli enti, società o imprese di cui sopra".

²⁷³ <http://www.vie-publique.fr/actualite/dossier/cumul-mandats-2017/cumul-mandats-pratique-restreinte-compter-2017.html>.

Al fine di porre un argine a tale fenomeno il Legislatore è intervenuto, a partire dagli anni Ottanta, al fine di limitare la possibilità di conciliare plurimi mandati elettivi, in particolare attraverso l'imposizione della c.d. *regola dei due mandati*, ossia della legittimità del cumulo di un solo mandato elettivo locale con la carica di deputato. Il *Code Electoral* ha previsto, così, l'incompatibilità del mandato di deputato con più di uno fra i mandati di consigliere regionale, consigliere generale, consigliere di Parigi, consigliere dell'Assemblea Corsa, consigliere municipale di un comune con più di 1000 abitanti. Tuttavia nel 2014 il Legislatore è intervenuto nuovamente in materia, prevedendo ulteriori restrizioni a partire dal 2017: la legge organica n. 2014-125 ha così previsto, a decorrere dal 1 aprile 2017, l'incompatibilità tra il mandato di deputato e l'esercizio di una qualsiasi funzione di governo locale. Per i deputati, quindi, non sarà più possibile esercitare le funzioni di sindaco, vicesindaco, presidente del consiglio dipartimentale, presidente del consiglio regionale, e le altre cariche previste dall'art. 141-1 novellato del *Code Electoral*. Si tratta di un ulteriore passo compiuto dal Legislatore al fine di ridurre il fenomeno del *cumul des mandats*: al fine di apprezzare l'importanza del recente intervento, basti pensare che nel 2012 i deputati che esercitavano funzioni esecutive a livello locale (sindaci, presidenti del consiglio generale, presidenti del consiglio regionale) ammontavano a ben 261, pari al 45 per cento dei componenti dell'Assemblea Nazionale²⁷⁴.

2.3.3. La disciplina delle spese elettorali.

Come per le elezioni presidenziali, anche in relazione alle elezioni legislative l'ordinamento francese prevede una dettagliata disciplina delle spese per le campagne elettorali.

Innanzitutto, come per le elezioni presidenziali, l'ordinamento francese prevede tetti di spesa per le campagne elettorali di ciascun candidato alle elezioni legislative: attualmente il *plafonnement* è fissato a 38.000 euro, ai quali sono aggiunti 0.15 euro per ogni abitante della circoscrizione; il decreto n. 2005-1114 ha previsto, inoltre, l'applicazione di un coefficiente di maggiorazione pari al 1.8 per cento. Le medesime regole si applicano nel caso di elezioni suppletive.

Quanto ai finanziamenti, l'ordinamento francese prevede forme di finanziamento pubblico per le spese elettorali sotto forma di rimborso delle spese sostenute. Ogni candidato che abbia ottenuto almeno il 5 per cento dei suffragi al primo turno ha diritto al rimborso delle spese nel limite del 50 per cento del tetto di spesa previsto. Accanto al finanziamento pubblico, l'ordinamento francese prevede la possibilità del ricorso al finanziamento privato, il quale tuttavia viene sottoposto ad una serie di limitazioni. E' previsto, innanzitutto, il divieto di finanziamenti provenienti da persone giuridiche, diverse dai partiti politici: tale previsione, che qualifica in modo specifico la normativa francese in materia di finanziamenti politici, ammette, pertanto, unicamente il finanziamento privato da parte di persone fisiche. In secondo luogo, in relazione alle forme di contributi ammessi, è stabilito un limite all'ammontare delle singole donazioni a sostegno dei candidati, fissato a 4.600 euro. La disciplina in materia di finanziamenti delle campagne elettorali, prevede, inoltre, che ciascun candidato debba nominare un apposito *mandataire*, al quale spetta il

²⁷⁴ Ibidem.

compito di raccogliere fondi e contributi per la campagna elettorale del candidato dal quale è stato nominato e che cura la rendicontazione della campagna.

Al fine di garantire il controllo sul rispetto delle norme di spesa, ogni candidato deve predisporre un rendiconto di campagna, il *compte de campagne*, nel quale deve essere dato conto di tutte le entrate e di tutte le spese sostenute nel corso della campagna elettorale. Il rendiconto deve essere depositato presso la *Commission nationale des comptes de campagnes et des financements politiques* (CNCCFP), alla quale spetta il controllo sul rispetto dei limiti di spesa e sulla regolarità contabile del conto. La *Commission* può approvare, riformare o rigettare i *comptes de campagne* dei candidati. Nel caso di mancato deposito del *compte* e nel caso di *rejet* del medesimo, la *Commission* adisce il *Conseil Constitutionnel* al quale compete l'irrogazione dell'ineleggibilità per un anno al candidato inadempiente.

2.3.4. *L'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux.*

In attuazione dell'art. 1 della Costituzione, così come novellato dalle leggi costituzionali n. 99-569 e n. 2008-724²⁷⁵, il Legislatore è intervenuto al fine di promuovere e garantire l'*égal accès des femmes et des hommes* alle cariche elettive.

Per quanto riguarda l'elezione dei deputati, in considerazione delle caratteristiche del sistema elettorale maggioritario per l'Assemblea Nazionale, il Legislatore ha optato per un intervento indiretto a tutela della parità di genere, in particolare attraverso l'individuazione di apposite sanzioni pecuniarie per i partiti o gruppi politici che non presentino un numero paritario di candidature maschili e femminili. Facendo perno sull'art. 4 della Costituzione, che individua anche nei partiti i soggetti che hanno il compito di dare attuazione al principio di parità tra uomini e donne²⁷⁶, le leggi n. 2000-493 del 6 giugno 2000 e n. 2007-128 del 31 gennaio 2007 hanno previsto una riduzione dell'ammontare del finanziamento pubblico spettante a un partito nel caso in cui quest'ultimo presenti una disparità tra i candidati dei due sessi superiore al 2 per cento del totale dei candidati di quel partito. La riduzione, secondo quanto previsto dall'art. 9-1 della legge 2007-128, ammonta ad una percentuale pari ai tre quarti della differenza che intercorre tra le candidature dei due sessi²⁷⁷.

A seguito dell'introduzione di detta normativa di genere il numero di deputati donna nell'ordinamento francese è in costante aumento.

²⁷⁵ L'art. 1 attualmente stabilisce che "La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. Elle respecte toutes les croyances. Son organisation est décentralisée. La loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives, ainsi qu'aux responsabilités professionnelles et sociales".

²⁷⁶ Art. 4 Cost.: "Les partis et groupements politiques concourent à l'expression du suffrage. Ils se forment et exercent leur activité librement. Ils doivent respecter les principes de la souveraineté nationale et de la démocratie. Ils contribuent à la mise en œuvre du principe énoncé au second alinéa de l'article 1er dans les conditions déterminées par la loi. La loi garantit les expressions pluralistes des opinions et la participation équitable des partis et groupements politiques à la vie démocratique de la Nation".

²⁷⁷ Così, a titolo di esempio, se una lista presenta un 30 per cento di candidature femminili e un 70 per cento di candidature maschili, la riduzione del finanziamento pubblico ammonterà al 30 per cento (ossia il 75 per cento di 40).

3. IL RUOLO DEL CONSEIL CONSTITUTIONNEL NEL PANORAMA ELETTORALE

di Giuseppe Mantica

Prima di addentrarsi ad analizzare quale ruolo giochi l'organo di giustizia costituzionale nella materia elettorale occorre premettere come nel corso degli anni il *Conseil Constitutionnel* francese (d'ora innanzi *Conseil*) abbia mutato il proprio ruolo da mero arbitro fra i poteri pubblici a garante del rispetto del diritto costituzionale e della tutela dei diritti fondamentali²⁷⁸. E, in questo contesto, fin dal 1959 ritiene che la sua competenza in materia elettorale sia propriamente giurisdizionale, dando atto di ciò attraverso la motivazione, a maggior ragione se si considera che non si occupa di verificare ogni presunta irregolarità bensì solo le contestazioni precise e dirette contro i risultati di un'elezione²⁷⁹, limitandosi al controllo del rispetto della legislazione elettorale e, quindi, al principio di stretta legalità, creando un sistema che garantisce l'accesso alla tutela giurisdizionale da parte di quanti intendano far valere lesioni al diritto di elettorato sia attivo che passivo²⁸⁰.

Per comprendere la sensibilità e l'approccio di quest'organo di "alta giurisdizione" al tema della legislazione elettorale occorre partire da un'osservazione di fondo. Il *Conseil*, infatti, ancorché nei termini sopra accennati, si caratterizza per la peculiarità di essere un organo sia di giustizia elettorale che di giustizia costituzionale.

3.1. La giustizia elettorale

I costituenti del 1958 hanno inteso investire del "potere elettorale" il *Conseil* in quanto organo terzo e imparziale rispetto ai controllati, in un'ottica di rinnovamento dello Stato di diritto²⁸¹.

In concreto, per quanto interessa ai fini del presente lavoro, le attribuzioni del *Conseil* consistono, da un lato, nel vigilare sulla regolarità dell'elezione del Presidente della Repubblica, esaminando i reclami e proclamando i risultati degli scrutini (art. 58), e, dall'altro lato, nel decidere, in caso di contestazione, sulla regolarità dell'elezione dei

²⁷⁸ Cfr. D. TURPIN, *Le Conseil constitutionnel. Son rôle, sa jurisprudence*, Hachette, Paris, 2000, p. 25-26.

²⁷⁹ Ogni candidato e ogni elettore iscritto nelle liste elettorali può contestare l'elezione entro il termine di dieci giorni dalla proclamazione dei risultati. Contro le decisioni del *Conseil* non è possibile proporre appello; esse sono principalmente di due tipologie: di rettifica dei risultati e di annullamento delle elezioni. Nel caso di annullamento viene indetta un'elezione parziale alla quale potranno partecipare anche i candidati la cui elezione è stata annullata. Tale meccanismo ha portato in dottrina a parlare di un automatismo presuntivo secondo il quale "in assenza di contestazioni e di ricorsi al *Conseil constitutionnel*, l'elezione sia da ritenersi valida e produttiva dei suoi effetti" (cfr. C. DE CESARE, *Verifica dei poteri*, in *Enc. Giur.*, vol. XXXII, Treccani, Roma, 1991, p. 11).

²⁸⁰ Cfr. M. P. LARNÉ, *Le elezioni del parlamento come "zona franca" della giustizia costituzionale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, p. 14.

²⁸¹ Si può definire tale quello che Bolívar concepiva ideologicamente come il potere cittadino contro la corruzione e l'abuso del potere politico da parte dei rappresentanti del popolo e che si rifletteva giuridicamente nella individuazione di una sorta di quarto potere dello Stato, a cui spetta il compito di assicurare la correttezza e la trasparenza del processo elettorale. Si vedano, in tal senso, i lavori del Seminario annuale dell'associazione "Gruppo di Pisa", sul tema "La giustizia elettorale", tenutosi il 16 novembre 2012 presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Firenze, p.2.

deputati²⁸² (art. 59). Tale aspetto diviene fondamentale se si pensa che dalla neutralità del controllo sulla regolarità delle elezioni e dei risultati elettorali discende la - o quantomeno una maggiore - legittimazione democratica dei governi e delle maggioranze parlamentari²⁸³. E ciò, a maggior ragione, considerato che ogni procedimento elettorale, dalla presentazione delle candidature allo svolgimento della campagna elettorale, sino alla regolarità del voto e dei risultati finali, evidenzia un susseguirsi di fasi e di relative posizioni soggettive che l'ordinamento giuridico è tenuto a tutelare in quanto diritti costituzionali²⁸⁴. Al fine di comprendere la portata reale di tali competenze, basti pensare che nel 2013, anno immediatamente seguente le ultime elezioni per l'Assemblea nazionale, delle 357 sentenze rese dal *Conseil* ben 255 ebbero ad oggetto contestazioni relative a dette elezioni, un numero che soltanto nel 1993 (801) e nel 1997 (295) è risultato superiore in termini assoluti²⁸⁵. Allargando tali dati all'intero novero di pronunce rese dal *Conseil* dal 1959 al 2012, si nota come il 67% di esse sia relativo al contenzioso elettorale. Si comprende, così, quale impatto abbia sulla vita di tale organo questo tipo di contenzioso, che ora si va meglio ad analizzare.

3.1.1 Il contenzioso elettorale presidenziale

I compiti del *Conseil* in relazione alle elezioni presidenziali hanno inizio con la redazione del *Formulaire de présentation des candidats*, proseguono con la ricezione e la verifica dei c.d. *parrainages* ossia delle sottoscrizioni a sostegno delle candidature e, una volta svolto il controllo della regolarità delle operazioni elettorali, passano al computo dei voti e, infine, alla proclamazione dei risultati.

Innanzitutto, occorre precisare che sulla scia delle elezioni presidenziali del 2002 il *Conseil* ha avuto modo di integrare la tradizionale e antica esigenza di legalità (*loyauté*) della competizione elettorale tra i candidati con il principio per cui una elezione, per essere regolare, si deve svolgere in condizioni di correttezza e deve essere caratterizzata da un minimo di "*dignité*" anche da parte degli scrutatori. Così, ad esempio, ha censurato la condotta, posta in essere dalle autorità incaricate di organizzare all'interno di un comune lo scrutinio delle elezioni presidenziali, con cui si è apposto nelle vicinanze dei seggi elettorali un dispositivo simbolico di "*décontamination*" che invitasse gli elettori a votare un candidato non figurante al secondo turno (nella specie Jospin) poiché i due candidati in lizza al secondo turno (Chirac e Le Pen) non erano ritenuti raccomandabili. Il *Conseil*, così,

²⁸² Tale scelta conseguirebbe all'insegnamento storico tratto da una vicenda del 1956 quando uno spregiudicato e politico potere di verifica da parte della maggioranza portò ad annullare l'elezione di alcuni candidati "poujadistes", proclamando in loro vece i candidati avversari, secondo un procedimento che, sebbene giuridicamente fondato, diede l'impressione di parzialità. Il Costituente del 1958, così, ha inteso innovare profondamente la materia del contenzioso elettorale, prevedendo il superamento dell'autonomia delle Camere nella verifica dei poteri..

²⁸³ S. RODRIQUEZ, Il controllo sulle elezioni: dalla "verifica dei poteri" ai tribunali costituzionali. Uno studio comparato, in *Nomos*, 1/2013, p. 3.

²⁸⁴ S. PICADO, *Derechos políticos como derechos humanos*, in D. NOHLEN - J. OROZCO - J. THOMPSON - D. ZOVATTO (a cura di), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, Fondo De Cultura Económica, México, 2007, pp.48-57.

²⁸⁵ Cfr. P. PASSAGLIA, La giurisprudenza del *Conseil constitutionnel* nel biennio 2013-2014, in *Giur. Cost.*, 5/2015, p. 1782 ss.

ha statuito che tale condotta era di natura tale da poter violare il segreto del voto *recte* la libertà dell'elettore, annullando dunque le operazioni elettorali nei seggi coinvolti.

Una volta accertate le irregolarità consumatesi, al potere di controllare la "*moralité*" dell'elezione si accompagna quello più pregnante di riformare o rettificare i risultati delle elezioni, sostituendosi alla volontà del corpo elettorale, facoltà ovviamente che non deve esercitarsi in condizioni arbitrarie.

Un'altra interessante pronuncia si è resa in riferimento alle ultime elezioni presidenziali, svoltesi nel 2012; si tratta della decisione n. 2012-233 QPC del 21 febbraio 2012.

La pronuncia è nata da una questione prioritaria di costituzionalità sollevata dal *Conseil d'Etat* su richiesta dell'allora candidata Marine Le Pen. Tale questione aveva ad oggetto la legge n. 62-1292 del 6 novembre 1962 relativa all'elezione del Presidente della Repubblica a scrutinio universale, come modificata dalla legge organica n. 76-527 del 18 giugno 1976 nella parte in cui sancisce la pubblicità di 500 tra i nominativi dei cosiddetti patrocinanti, ossia coloro che hanno sostenuto una candidatura presidenziale, con relativa pubblicità sul *Journal Officiel*.

La ricorrente riteneva che la pubblicazione del nome e della qualità dei cittadini eletti abilitati a presentare un candidato violasse l'articolo 3 della Costituzione, che garantisce la segretezza del voto, e che la pubblicazione di sole 500 firme ledesse il principio di eguaglianza, in quanto non tutti i nomi erano pubblicati, ma solo 500 per ogni candidato.

Queste disposizioni, in quanto introdotte con legge organica, erano già state sottoposte al controllo preventivo obbligatorio del *Conseil*, che nella decisione n. 76-65 DC del 14 giugno 1976 le aveva dichiarate conformi alla Costituzione, ma ha ritenuto ricevibile il ricorso poiché l'art. 23.2 dell'ordinanza del 7 novembre 1958 sul *Conseil* prevede che quest'ultimo possa pronunciarsi su disposizioni in precedenza già vagliate se si riscontra un cambiamento delle circostanze di fatto e di diritto. Queste, nella fattispecie, sono state ravvisate nella legge costituzionale n. 2008-724 del 23 luglio 2008 di ammodernamento delle istituzioni della V Repubblica, che ha completato l'articolo 4 della Costituzione riconoscendo il pluralismo delle opinioni e la partecipazione dei partiti alla vita democratica della Nazione.

Entrando nel merito, dunque, il *Conseil* ha ritenuto che la presentazione delle candidature presidenziali non potesse equipararsi all'espressione di un voto e che quindi il legislatore fosse dotato di un forte margine di manovra non essendo obbligato a configurare "*un droit pour les partis à participer à chaque élection*" e che la pubblicità dei nominativi dei *parrainages* risponde a criteri di trasparenza dell'intera procedura nel rispetto del principio del pluralismo delle idee e delle opinioni di cui all'art. 4 della Costituzione.

Quanto al sorteggio di soli 500 *parrainages* da pubblicare (con nome e qualità), il *Conseil* ritiene che con questa scelta, insindacabile dal giudice costituzionale, il legislatore abbia inteso garantire la parità tra i candidati. In ordine alla disparità di trattamento tra i sottoscrittori delle diverse candidature, e segnatamente tra quelli di candidature con poche firme (che quindi hanno elevate probabilità di vedere reso pubblico il proprio sostegno) e quelli di candidati con più sostegno (per i quali le probabilità scendono significativamente), il *Conseil* ha sottolineato come tale disparità si giustifichi proprio in quanto funzionale al raggiungimento dell'obiettivo di porre tutti i candidati su un piano di parità.

La normativa impugnata è quindi stata dichiarata (nuovamente) conforme alla Costituzione.

3.1.2. Il contenzioso elettorale politico

A seguito delle riforme dei primi anni 2000, tese, come si è visto, anche ad abolire il settennato presidenziale per scongiurare il problematico fenomeno della *cohabitation*²⁸⁶, l'elezione dei deputati ha finito per configurarsi, dal punto di vista istituzionale e politico, come una sorta di prolungamento dell'elezione del Capo dello Stato²⁸⁷. In tale quadro, occorre sottolineare come, se si prende a riferimento l'ultima tornata elettorale del 2012, le questioni inerenti alla validità delle operazioni elettorali ed al rispetto delle regole della campagna elettorale siano state tutte esaminate entro il lasso di tempo definito dal doppio turno.

Inoltre, in materia di lotta contro la frode elettorale il *Conseil* è stato investito di un nuovo potere dalla legge organica n. 410 del 14 aprile 2011, che ha introdotto l'art. 136.3 del codice elettorale, applicabile al contenzioso delle elezioni parlamentari. Segnatamente, può sanzionare con la ineleggibilità, fino a un massimo di tre anni, i candidati che abbiano compiuto operazioni fraudolente con lo scopo o l'effetto di violare la "*sincérité du scrutin*", giudicando in tal senso in unica e suprema istanza.

Il *Conseil*, di norma, esamina prima i ricorsi che non richiedono una specifica attività istruttoria in quanto ininfluenti sul risultato dello scrutinio e non determinanti per l'esito elettorale, come per i casi di ininfluenza manifesta delle irregolarità denunciate verificatesi sia durante la campagna elettorale, sia in occasione delle varie fasi della procedura elettorale vera e propria.

È appena il caso di evidenziare che il *Conseil*, prima di decidere sul contenzioso elettorale e sull'eventuale annullamento di un'elezione, dopo un primo controllo di legalità delle elezioni, opera una seconda valutazione di efficacia del voto popolare, garantendo che "l'esito della consultazione corrisponda, al netto delle irregolarità, alla reale volontà del corpo elettorale"²⁸⁸, cercando di interpretare la volontà vera degli elettori, ponendosi a garanzia del sistema democratico e delle condizioni dirette ad assicurarne il corretto funzionamento - sia nella fase precedente le elezioni, che in quella successiva - traducendosi sostanzialmente nel controllo di genuinità dei voti espressi²⁸⁹.

Secondo una radicata prassi giurisprudenziale, il *Conseil* ha sempre adottato una posizione di *self-restraint* in sede di scrutinio, agendo in veste di organo meramente giurisdizionale ancorato il più possibile all'interpretazione giuridica delle norme²⁹⁰, tanto che, sempre prendendo a parametro le ultime elezioni per l'Assemblea nazionale, i casi di annullamento con conseguente necessità di elezioni suppletive per i collegi interessati sono

²⁸⁶ Sul punto si veda *infra* paragrafo 4.4.

²⁸⁷ Cfr. M. CAVINO – P. COSTANZO – P. PASSAGLIA, *La giurisprudenza del Conseil Constitutionnel nel biennio 2011-2012*, in *Giurcost.org – Studi e commenti*, 3 ottobre 2013, p. 12.

²⁸⁸ P. PASSAGLIA, *La giustizia elettorale in Francia: un delicato equilibrio tra complessità ed efficacia*, in *federalismi.it*, 14/2015, p. 32.

²⁸⁹ M. FILIPPI, *La verifica dei poteri: il controllo delle elezioni nel procedimento interno alle Camere. Spunti di diritto comparato e attualità dell'istituto*, in *Amministrazione in Cammino*, 2016, p. 9.

²⁹⁰ *Ivi.*, p. 8.

stati limitati²⁹¹. Uno di questi²⁹² è dovuto all'irregolarità di un rilevante numero di procure al voto, altri due all'inidoneità del candidato designato come supplente a ricoprire tale ruolo²⁹³ era fondato sulla scorrettezza della propaganda elettorale, avendo il candidato distribuito, nell'imminenza della data delle consultazioni, un volantino recante false informazioni su posizioni politiche assunte dall'avversario. Ad avviso del *Conseil*, ciò avrebbe revocato in dubbio, alla luce del ridotto margine tra i due candidati, la “*sincérité du scrutin*”, appunto la corrispondenza tra l'esito delle elezioni e la reale volontà del corpo elettorale, potendo “*atteinte au principe même de la démocratie*”. In questo modo il giudice elettorale assicura la libertà dell'elettore, una delle tre garanzie fondamentali che è chiamato a presidiare, assieme all'uguaglianza tra i candidati e alla legalità e dignità dell'elezione.

Altre tre decisioni di annullamento²⁹⁴, inoltre, rivestono delle peculiarità per cui se ne rende utile un approfondimento in separata sede²⁹⁵, trattandosi di una componente fondamentale della giustizia elettorale di fronte al *Conseil*²⁹⁶.

Infine, una sola decisione²⁹⁷ ha esaurito tutto l'impegno del *Conseil* nella materia dello *status* degli eletti. In essa, viene stabilita l'incompatibilità dell'esercizio delle “*fonctions de gérant de l'entreprise unipersonnelle à responsabilité limitée*” con la carica di deputato per l'evidente conflitto d'interessi che ne deriverebbe. (valutare se levare questa frase anche perché spezza il collegamento tra quella prima e il paragrafo successivo).

3.1.3. Il contenzioso elettorale finanziario. Cenni

Si è visto come la disciplina sulle spese elettorali costituisca un pilastro fondamentale della legislazione elettorale di contorno in Francia e come il *Conseil* vigili sul rispetto della normativa in materia di spese e rendicontazione delle campagne, giocando un ruolo fondamentale, essendo il giudice d'appello avverso le decisioni della citata *Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques* (CNCCFP)²⁹⁸.

Le tre decisioni di annullamento di cui si è accennato al paragrafo precedente sono conseguite a violazioni dei limiti di spesa posti a carico dei candidati in sede di campagna

²⁹¹ Questa condotta ha aumentato il prestigio di tale organo fino a fargli guadagnare “anche l'approvazione tacita della classe politica”. Tale configurazione costituisce quindi un'interessante sperimentazione, anche in virtù del suo significativo tasso di efficienza: basti pensare che, statisticamente, riesce ad evadere entro il primo anno dalle elezioni le centinaia di ricorsi presentati ad ogni tornata elettorale.

²⁹² Decisione n. 2012-4590 AN del 24 ottobre 2012.

²⁹³ Decisioni nn. 2012-4563/4600 AN e nn. 2012-4565/4567/4568/4574/4575/4576/4577 AN del 18 ottobre 2012. Tali due casi meritano, peraltro, un'attenzione ulteriore in quanto il *Conseil* vi è stato sollecitato, come giudice elettorale, a sollevare la questione di costituzionalità della normativa applicabile, ma l'accertamento che tale normativa era stata già controllata positivamente a priori nelle motivazioni e nel dispositivo, senza che si fosse successivamente verificato alcun mutamento di circostanze, ha condotto abbastanza prevedibilmente al rigetto della domanda.). Un altro caso di annullamento (decisione n. 2012-4594 AN, 25 gennaio 2013).

²⁹⁴ Decisioni n. 2012-4611/4612 AN, 25 gennaio 2013, n. 2012-4551 e n. 2012-4633 AN, 15 febbraio 2013.

²⁹⁵ V. *infra*, par. 3.1.3.

²⁹⁶ Cfr. P. PASSAGLIA, *La giurisprudenza del Conseil constitutionnel nel biennio 2013-2014*, in *Giur. Cost.*, 5/2015, p. 1782-1823.

²⁹⁷ Decisione n. 2011-29 I del 12 luglio 2011.

²⁹⁸ V. *supra*, paragrafi 2.2.2 e 2.3.3.

elettorale. In proposito, è fortemente avvertita da parte del *Conseil*, che mostra un certo rigore sul tema, l'esigenza di garantire l'uguaglianza dei candidati stessi.

Nel 2013, per fare un esempio emblematico, quasi la totalità delle pronunce sul contenzioso elettorale, 238 su 255, sono state di natura finanziaria e l'80% di esse, a loro volta, costituiscono dispositivi di accoglimento, risoltisi con la sanzione della *inéligibilité* temporanea a carico dei candidati (in 89 casi per un anno e in 103 per tre anni).

In molte occasioni il *Conseil* ha precisato le regole relative ad una corretta gestione finanziaria della campagna elettorale, ma tre decisioni in particolare meritano un richiamo²⁹⁹. La questione riguardava dei candidati che avevano finanziato la propria campagna con apporti personali provenienti in parte dai conti correnti in cui erano state versate le indennità di rappresentanza percepite nell'ambito del mandato parlamentare. Il *Conseil* ha osservato che tali indennità sono previste per coprire esclusivamente le spese derivanti dall'esercizio del mandato ed ha stabilito, *pro futuro*, il principio in virtù del quale esse non possono assolvere alla funzione di finanziare una campagna elettorale per cui il deputato sia candidato.

Altra decisione rilevante in materia è la n. 2013-156 PDR del 4 luglio 2013. In tale circostanza, l'ex Presidente della Repubblica Sarkozy si era rivolto al *Conseil* per ottenere l'annullamento della decisione con cui la CNCCFP aveva respinto il rendiconto della campagna elettorale per le elezioni presidenziali del 2012, in ragione del superamento del tetto massimo delle spese per la campagna fissato per i due candidati presenti al ballottaggio.

A tale decisione, infatti, erano conseguiti il mancato rimborso al proprio partito delle spese sostenute, l'obbligo per il candidato di restituire l'anticipo forfettariamente accordatogli in quanto candidato alle elezioni presidenziali e l'irrogazione al Ministero del Tesoro di una multa corrispondente all'eccesso di spesa.

Ebbene, mentre Sarkozy contestava che nel computo delle spese fossero state inserite voci in realtà riconducibili all'attività di comunicazione istituzionale della Presidenza della Repubblica, da considerarsi dunque sostenute non a fini elettorali, il *Conseil* ha sostenuto l'opposto avviso, rivedendo altresì al rialzo la constatazione di eccedenza operata dalla citata *Commission nationale*.

3.2. La giurisprudenza costituzionale

Per quanto riguarda la garanzia circa il rispetto, da parte della legislazione elettorale, delle norme di rango superiore, la giustizia elettorale perde ogni connotato di peculiarità e si inserisce nel più ampio alveo della giustizia costituzionale.

Il *Conseil*, infatti, ha avuto modo di intervenire sul tema non soltanto come giudice elettorale ma anche come giudice costituzionale. Il diritto elettorale, invero, ha dato origine a un contenzioso sulle norme non irrilevante presso il *Conseil*, specie in due ambiti, che si vanno ad approfondire.

3.2.1. Sul *découpage électoral*

²⁹⁹ Decisioni n. 2013-4715 AN, n. 2013-4793 AN e n. 2013-4795 AN rese l'1 marzo 2013.

Un primo ambito è quello riguardante il cosiddetto *découpage électoral*, vale a dire il ritaglio delle circoscrizioni. Si tratta di un'operazione tecnica e soprattutto politica molto delicata, essendo ancora oggi sospettata di favorire i partiti politici di governo o della maggioranza parlamentare del momento. Tale operazione, denominata “*gerrymandering*” dal nome del governatore del Massachusetts Elbridge Gerry accusato di aver “disegnato” nel XIX secolo una circoscrizione a forma di salamandra in modo tale da favorire il suo partito, è stata a lungo sottratta ad un accurato controllo da parte della giurisdizione. Attualmente, invece, i giudici hanno adottato dei criteri destinati ad assicurare che il *redécoupage* delle circoscrizioni elettorali non sia arbitrario né teso a preconstituire un esito elettorale in favore di alcuni candidati piuttosto che di altri. Così, i ritagli delle circoscrizioni legislative sono soggetti all'eventuale censura da parte del *Conseil*, che a partire dal 1985 esercita un controllo sulle operazioni di ritaglio delle circoscrizioni legislative effettuato dal Governo e votato dal legislatore, pronunciandosi sulle disuguaglianze causate dalle regole di suddivisione territoriale³⁰⁰.

Ora, è pacifico che le elezioni servono a designare organi politicamente rappresentativi e che la sproporzione tra i voti espressi e i seggi riconosciuti pregiudicherebbe la rappresentazione politica, impedendo all'elezione di raggiungere il suo scopo³⁰¹.

Una prima decisione importante, da cui poi avrebbe preso le mosse la successiva giurisprudenza costituzionale, aveva ad oggetto l'elezione del *Congrès du Territoire* della Nuova Caledonia. Si tratta della decisione n. 85-196 DC dell'8 agosto 1985³⁰², con cui il *Conseil* ha censurato il *découpage* operato per l'elezione di detto Congresso non ritenendo garantita una sufficiente rappresentatività della relativa Assemblea, in tal modo affermando il principio della proporzionalità tra elemento demografico e seggi assegnati alle diverse circoscrizioni elettorali.

Sulla scorta di tale pronuncia, l'anno successivo il *Conseil* si è pronunciato sul *découpage électoral* per l'elezione dell'Assemblea nazionale, ribadendo lo stesso principio. Con la decisione n. 86-208 DC del 2 luglio 1986, infatti, l'Alta Corte ha imposto che la ripartizione dei seggi e la delimitazione delle circoscrizioni devono essere strumentali al rispetto del principio di eguaglianza del voto e quindi che il legislatore può modificare la ripartizione dei seggi ma solo tenendo conto delle modifiche della popolazione delle singole circoscrizioni, salvo che “imperativi di interesse generale” non rendano necessaria una deroga, la quale deve comunque essere la più limitata possibile. Con la medesima pronuncia, il *Conseil* ha ritenuto costituzionali le disposizioni di legge che demandavano al Governo di determinare le circoscrizioni per le elezioni legislative, imponendo che la popolazione di una circoscrizione non possa superare la forbice del 20% rispetto alla popolazione media delle circoscrizioni del dipartimento considerato, poiché “*l'Assemblée nationale, espressa dal suffragio universale diretto, deve essere eletta su basi essenzialmente demografiche*” e “*se il legislatore può tenere conto di imperativi di interesse generale idonei ad attenuare questa regola fondamentale, ciò può essere fatto solo in*

³⁰⁰ B. MALIGNER, La justice électorale en France: situation législative et jurisprudentielle, in La giustizia elettorale, Seminario annuale dell'associazione “Gruppo di Pisa”, cit., 2012.

³⁰¹ P. PINNA, Il premio di maggioranza alla prova dell'uguaglianza del voto, in diritto@storia, 11/2013.

³⁰² Definita “decisione capostipite” da P. COSTANZO, Seminario annuale dell'associazione “Gruppo di Pisa”, sul tema “La giustizia elettorale”, tenutosi il 16 novembre 2012 presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Firenze, p.2.

maniera limitata". Dunque, con ciò il *Conseil* ha inteso imporre il limite numerico del 20 per cento oltre il quale non è più possibile tollerare una differenza nel peso strutturale del voto del cittadino; si tratta di una questione di misura per non distorcere gli effetti del voto al punto da pregiudicare la rappresentanza degli eletti³⁰³.

Anche più di recente, la giurisprudenza costituzionale, esercitata a titolo di controllo di conformità alla Costituzione, ha imposto che tutte le operazioni di ritaglio delle circoscrizioni debbano effettuarsi su basi "essenzialmente demografiche" e rispettare il più possibile l'equilibrio territoriale³⁰⁴.

Quando nel 2008 il Parlamento ha adottato una disposizione per la quale si consentiva di derogare a tale regola, rimodellando le circoscrizioni legislative, per motivi di interesse generale e "in particolare secondo l'evoluzione della popolazione e degli elettori iscritti alle liste elettorali", il *Conseil* ha censurato tale disposizione poiché prevedeva la variazione in alcune circoscrizioni delle basi demografiche in base alle quali ripartire i seggi dei deputati senza tenere conto del principio di uguaglianza del voto.

Per la stessa ragione, il *Conseil* ha censurato una disposizione, fondata su una vecchia tradizione, per cui "il numero dei deputati non può essere inferiore a due per ogni dipartimento", perché dal 1986 la popolazione dei dipartimenti francesi è aumentata di quasi otto milioni di persone mentre il numero dei deputati eletti in questi dipartimenti non tiene conto della nuova rappresentanza all'Assemblea nazionale dei francesi stabiliti all'estero. Ha stabilito che, avuto riguardo all'importante modifica di fatto e di diritto di tali circostanze, il mantenimento di un minimo di due deputati a dipartimento non è più giustificato da un imperativo di interesse generale suscettibile di attenuare la portata della regola fondamentale per cui l'Assemblea nazionale deve essere eletta su basi essenzialmente demografiche.

Ancora, con la recente decisione n. 2008-573 DC, il *Conseil* ha statuito che:

-anche i deputati eletti nelle collettività d'oltremare devono essere eletti su basi essenzialmente demografiche. Nessun imperativo di interesse generale impone che ogni collettività d'oltremare costituisca almeno una circoscrizione elettorale, a meno che un basso livello di popolazione si accompagni alla sua particolare lontananza da un dipartimento o da una collettività d'oltremare.

-le eccezioni alle regole di *redécoupage* devono essere utilizzate in misura limitata e devono fondarsi su degli imperativi precisi di interesse generale.

-il numero di deputati eletti dai francesi all'estero deve essere fissato con riguardo alla totalità della popolazione iscritta nei registri consolari.

-il ritaglio delle circoscrizioni dei deputati rappresentanti i francesi all'estero dovrà, salvo eccezioni specificamente giustificate da considerazioni di natura geografica, tenere conto dello scarto massimo tollerabile del 20% tra la popolazione di ciascuna circoscrizione e la popolazione media dei dipartimenti e delle collettività d'oltremare.

3.2.2. Sulla parità tra uomini e donne nell'accesso alle cariche elettive

³⁰³ N. PALAZZO, Giudizio di uguaglianza davanti al suffragio e discrezionalità legislativa: riflessioni a partire dalla sentenza del *Conseil* sulla loi NOTRe, in *Nomos*, 1/2016.

³⁰⁴ Si veda la decisione n. 2008-573 DC dell'8 gennaio 2009.

Sul versante della parità di genere in materia elettorale si è assistito in Francia ad un *overruling* della giurisprudenza costituzionale segnato da un preciso momento.

Inizialmente, il *Conseil* si è sempre mostrato refrattario a novità normative sulla parità tra uomo e donna nell'accesso alle cariche elettive. Si pensi che, con decisione n. 82-146 del 18 novembre 1982, ha dichiarato incostituzionale la previsione per cui le liste di candidati alle elezioni municipali non potesse essere formata da più del 75% di candidati dello stesso sesso, utilizzando come parametro di incostituzionalità l'art. 3 della Costituzione, che sancisce il principio dell'indivisibilità del corpo elettorale, e l'art. 6 della Dichiarazione del 1789, a mente del quale tutti i cittadini, essendo uguali davanti alla legge, “*sono ugualmente ammissibili a tutte le dignità, posti ed impieghi pubblici secondo la loro capacità, e senza altra distinzione che quella delle loro virtù e dei loro talenti*”.

Lo stesso orientamento è stato seguito con la decisione n. 98-407 del 14 gennaio 1999, avente ad oggetto una legge che in materia di elezioni regionali prevedeva addirittura l'assoluta parità tra il numero di candidate donne e quello di candidati uomini, motivando che “*allo stato e per i motivi enunciati nella decisione (...) del 18 novembre 1982, la qualità di cittadino dà il diritto di voto e all'eleggibilità in condizioni identiche a tutti coloro che non ne sono esclusi (...) senza che possa essere operata alcuna distinzione tra elettori o eleggibili in ragione del loro sesso*”.

Le parole “*allo stato*” furono proprio il segnale di apertura del *Conseil* sulla base del quale, proprio in seguito a tali pronunce, ostative ad un riconoscimento sulla parità di genere, si adottarono, come si è visto sopra, modifiche alla Costituzione e disposizioni legislative tendenti a favorire “*l'uguale accesso delle donne e degli uomini ai mandati elettorali e alle funzioni elettive*”³⁰⁵.

Occorre ricordare che in virtù di tali interventi legislativi si sono modificate le norme concernenti la presentazione delle liste elettorali prevedendosi altresì sanzioni diverse a seconda del contesto elettorale di riferimento. Così, con decisione n. 2000-429 DC del 30 maggio 2000 il *Conseil*, prendendo atto del mutato quadro costituzionale, ha ammesso la costituzionalità di tali disposizioni. Precisamente, ha ritenuto che le norme costituzionali introdotte nel 1999 abbiano derogato al principio di indivisibilità del popolo francese di cui al già accennato combinato disposto tra gli artt. 3 della Costituzione e 6 della Dichiarazione dei diritti, producendo l'effetto immediato di eliminare gli ostacoli di rango costituzionale che lo stesso *Conseil* aveva rilevato nelle precedenti decisioni del 1982 e del 1999. Naturale conseguenza è che non si possa più utilmente richiamare la giurisprudenza del *Conseil* anteriore alla riforma del 1999, dal momento che la materia della parità di accesso tra uomini e donne alle cariche elettive non può più essere considerata “*chose jugée*” in virtù delle nuove disposizioni costituzionali.

Per il *Conseil*, le disposizioni che hanno riformato il Codice elettorale hanno carattere precettivo per i partiti politici e rientrano tra le misure che il legislatore può adottare in applicazione del nuovo art. 3, quinto comma, della Costituzione. In particolare, quanto alla norma che prevede “sanzioni” finanziarie a carico dei partiti che non rispettano il principio di parità nelle elezioni dell'Assemblea nazionale, ha ritenuto che in realtà la *deminutio* finanziaria non abbia natura sanzionatoria, ma che si tratti di una “*modulation de l'aide publique allouée aux partis et aux groupements politiques*”. Scopo di tale norma sarebbe,

³⁰⁵ Si tratta della legge costituzionale n. 99-569 e della legge di attuazione n. 200-493 del 6 giugno 2000.

dunque, quello di spingere i partiti a mettere in pratica il principio di uguale accesso di donne e uomini alle cariche elettive, per cui risulterebbe inappropriato il richiamo alla presunta violazione del principio della “*nécessité des peines*” con cui i senatori ricorrenti al *Conseil* lamentavano che le sanzioni finanziarie per i partiti che non rispettano la parità tra i sessi avrebbero violato il principio di autodeterminazione degli stessi.

Infine, è appena il caso di ricordare come nel 2006, con la decisione n. 533 del 16 marzo, il *Conseil* abbia precisato che l'introduzione di quote rappresenti un'eccezione attuata in virtù della modifica della Costituzione e che consente di derogare al principio di indivisibilità del popolo francese solo nell'ambito elettorale, continuando a valere al di fuori di esso (nella specie furono dichiarate incostituzionali, per contrarietà al principio d'eguaglianza, le disposizioni di un progetto di legge “*relative à l'égalité salariale entre les femmes et les hommes*” che prevedevano il rispetto di determinate proporzioni tra uomini e donne nell'ambito di alcuni organismi pubblici).

Con l'avallo del *Conseil*, insomma, la Francia ha virato verso un'effettiva uguaglianza tra uomini e donne nell'ambito della rappresentanza politica, uscendo da quella che gli stessi francesi hanno sempre considerato una “*exception française*”.

4. SEMI-PRESIDENZIALISMO E LEGGE ELETTORALE MAGGIORITARIA A DOPPIO TURNO NELLA QUINTA REPUBBLICA FRANCESE

di Omar Caramaschi

4.1. Premessa. Forma di governo della Quinta Repubblica francese: alcune questioni circa la sua classificazione

La forma di governo francese è stata definita in dottrina, anche dopo la riforma costituzionale del 2008, nei modi più diversi e disparati, dal momento che la descrizione sistematica dei rapporti tra Esecutivo e Legislativo nella Quinta Repubblica francese risente costantemente della mutevolezza della contingenza politica, così da rendere difficile ed improduttivo ogni sforzo di ricercare una definizione modellistica definitiva e stabile nel tempo³⁰⁶. Così, in sede politica, ma talvolta anche in dottrina, è stata considerata come il prototipo europeo della forma di governo presidenziale, sulla base della constatazione fattuale, pragmaticamente evidente, ma giuridicamente imprecisa, della netta prevalenza del Presidente della Repubblica sugli altri poteri dello Stato³⁰⁷. A lungo gran parte della dottrina, in modo particolare quella italiana, ha continuato a definirla come forma di governo parlamentare sulla base della lettera costituzionale, la quale prevede la responsabilità del Governo di fronte al Parlamento, ovvero sulla base di una lettura

³⁰⁶ Per una analisi più dettagliata si rimanda a M. VOLPI, La forma di governo della Costituzione Sarkozy: da La recherche du temps perdu al Gattopardo, in M. CAVINO – A. DI GIOVINE – E. GROSSO (a cura di), La Quinta Repubblica francese dopo la riforma costituzionale del 2008, Giappichelli, Torino, 2010, pp. 51-52.

³⁰⁷ Tra gli altri, si veda V. C. LECLERCQ, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Litec, Paris, 1979, p. 331 ss. In linea con questa impostazione, D. CHAGNOLLAUD – J. L. QUERMONNE, *Le gouvernement de la France sous la V^e République*, Fayard, Paris, 1996, pp. 784-785 definiscono la forma di governo francese come “regime presidenziale dualista” per distinguerla da quella “monista” americana.

giuridicamente corretta, ma parecchio lontana dall'effettivo funzionamento delle istituzioni³⁰⁸.

Altre letture hanno ritenuto che la Quinta Repubblica francese costituisse una forma di governo "presidenzialista", visto il funzionamento che in prevalenza ha visto la figura del Presidente della Repubblica, direttamente eletto dal popolo, poter disporre di una maggioranza parlamentare tale da poter attuare il proprio programma politico³⁰⁹, mentre altri hanno suggerito una dissociazione tra la forma di governo costituzionale "semi-presidenziale" e il sistema politico definibile come "presidenzialista ad eccezione coabitazionista"³¹⁰.

Infine, altri studiosi hanno ritenuto che la forma di governo francese non fosse incasellabile nelle tradizionali categorie, in quanto presenterebbe elementi di tipo parlamentare ed altri di tipo presidenziale combinati tra di loro, venendo così a costituire un nuovo *genus*: si è parlato a tal proposito di forme di governo "a componenti presidenziali e parlamentari"³¹¹ oppure di forma "semi-presidenziale"³¹².

4.2. *Semi-presidenzialismo francese: una forma di governo a geometria variabile e la sua prassi evolutiva*

Nonostante la varietà di formule con cui può essere descritta la forma di governo francese della Quinta Repubblica, l'assetto semi-presidenziale sembra rispecchiare abbastanza fedelmente il dettame costituzionale che definisce una forma di governo di parlamentarismo razionalizzato con esecutivo diarchico³¹³. Di fatto, l'architettura istituzionale della Quinta Repubblica francese presenta congiuntamente elementi tipici del presidenzialismo, come un Presidente della Repubblica eletto dal 1962 a suffragio universale diretto e dotato di importanti poteri propri, ed elementi attinenti al

³⁰⁸ Tra gli autori francesi, G. CARCASSONNE, *La Constitution*, Seuil, Paris, 2009, p. 59. Altri autori fanno riferimento ad una forma di governo parlamentare "a tendenza presidenziale" o "a correttivo presidenziale"; cfr. BISCARETTI DI RUFFIA, *Introduzione al diritto costituzionale comparato*, Giuffrè, Milano, 1988, p. 120 e G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, Cedam, Padova, 2004, p. 106 ss.

³⁰⁹ Cfr. J. GICQUEL – J. E. GICQUEL, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Montchrestien, Paris, 2008, p. 138 ss.

³¹⁰ Cfr. O. DUHAMEL, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Seuil, Paris, 2009, pp. 444-445. Lo stesso autore ha poi operato, cit. p. 403 ss., una distinzione tra "presidenzialismo plebiscitario" (1958-1962), "presidenzialismo assoluto" con un Presidente che è l'effettivo capo del Governo e leader della maggioranza parlamentare (De Gaulle 1962-1969, Pompidou 1969-1974, la prima presidenza Mitterrand fino al 1986, le presidenze Chirac, tranne il periodo 1997-2002, Sarkozy), "presidenzialismo razionalizzato" quando il Presidente aveva solo una maggioranza relativa in Parlamento o era il leader di una forza minoritaria all'interno della maggioranza parlamentare (Giscard d'Estaing 1974-1981 e seconda presidenza Mitterrand tra il 1988 e il 1993) e infine il "presidenzialismo razionalizzato" basato sulla *cohabitation* tra un Presidente e un Primo Ministro di opposto orientamento politico (1986-1988, 1993-1995 e 1997-2002).

³¹¹ Cfr. L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enc. Dir.*, Giuffrè, Milano, XIX, 1970, p. 665 ss.

³¹² Il termine "semi-presidenziale" è stato coniato da M. DUVERGER, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Paris, PUF, 1970, p. 277 ss e poi ampiamente in *Échec au roi*, Albin Michel, Paris, 1978. Si vedano inoltre, dello stesso autore, *La nozione di 'regime semi-presidenziale' e l'esperienza francese*, in *Quad. cost.*, 1983, n. 2, pp. 259-275 e *A New Political System Model: Semi-Presidential Government*, in *Eur. Jour. of Pol. Res.*, 8, 1980, pp.165-187 nel quale l'A. identifica il semi-presidenzialismo non come una sintesi tra modello presidenziale e parlamentare, ma come una alternanza tra fasi presidenziali e parlamentari, a seconda se le maggioranze presidenziali e parlamentari coincidano o meno.

³¹³ In questo senso S. GAMBINO, *Leggi elettorali e forme di governo*, in *Pol. dir.*, XXXV, n. 3/2004, p. 427 ss.

parlamentarismo, come un Primo ministro e un Governo responsabili di fronte all'Assemblea nazionale. Quanto agli aspetti di parlamentarismo, è possibile sostenere che la Costituzione del 1958 abbia disciplinato i rapporti tra Assemblea nazionale e Governo sulla base di una severa "razionalizzazione" che ha posto ingenti limitazioni all'attività parlamentare, determinando al tempo stesso un notevole rafforzamento dell'esecutivo³¹⁴.

Vi sono alcune costanti di fondo nella forma di governo francese della Quinta Repubblica. Innanzitutto un consistente ridimensionamento delle prerogative parlamentari, tale da rendere l'Assemblea nazionale una mera camera di registrazione di volontà che vengono manifestate e decise in altre sedi, con un conseguente appiattimento della dialettica istituzionale³¹⁵.

A questo impoverimento delle funzioni parlamentari, va aggiunto il meccanismo della "non-sfiducia" parlamentare, ovvero la mancanza di un voto formale di investitura del Governo da parte del Parlamento, dal momento che la messa in questione della responsabilità politica del Governo da parte dell'Assemblea nazionale è possibile solo attraverso una "mozione di sfiducia" (art. 49 Cost.), mentre in caso contrario il Governo presume l'esistenza della fiducia nei propri confronti³¹⁶. Un ulteriore elemento è costituito dal rafforzamento dei poteri affidati al Governo e al Presidente della Repubblica, o meglio dei poteri affidati all'esecutivo diarchico, ovvero a quell'autorità duale di cui fanno parte un Presidente legittimato dal corpo elettorale e un Primo Ministro nominato da quello che costituisce quell'organo costituzionale intermedio tale da consentire una certa legittimazione parlamentare del Governo³¹⁷. In modo particolare, quanto al Presidente della Repubblica, la Costituzione del 1958 gli assegna una serie di poteri esercitabili con atti propri, ovvero che non necessitano della controfirma ministeriale (ad eccezione dell'indizione referendaria che richiede una proposta formale del Primo Ministro, rientrando così nei c.d. *pouvoirs partagés*). Queste prerogative proprie presidenziali, elencate tassativamente nell'art. 19 Cost., prevedono la nomina del Primo Ministro (art. 8, co. 1); l'indizione di referendum (art. 11); lo scioglimento dell'Assemblea nazionale (art. 12); l'esercizio di poteri straordinari (art. 16); l'invio di messaggi alle camere (art. 18); la nomina di parte dei giudici del *Conseil Constitutionnel* (art. 56); la presentazione di istanze al *Conseil Constitutionnel* in materia di costituzionalità (artt. 54 e 61). Va rilevato, in modo particolare, come l'art. 3 Cost., secondo cui "la sovranità nazionale appartiene al popolo che la esercita attraverso i suoi rappresentanti e mediante referendum", abbia parificato l'istituto del referendum e la rappresentanza parlamentare, lasciando trasparire l'esistenza di una

³¹⁴ Cfr. L. PEGORARO, *Il Governo in Parlamento. L'esperienza della V Repubblica*, Cedam, Padova, 1983 e A. GIOVANNELLI, *Aspetti della V Repubblica, da De Gaulle a Mitterrand*, Giuffrè, Milano, 1984. Si veda anche G. QUAGLIARIELLO, *La Costituzione della Quinta Repubblica: la fine del vizio francese*, in Z. CIUFFOLETTI – S. NOIRET (a cura di), *I modelli di democrazia in Europa e il caso italiano*, Ponte delle Grazie, Firenze, 1992, pp. 195-206.

³¹⁵ Cfr. A. DI VIRGILIO, *Semipresidenzialismo e doppio turno nella Quinta Repubblica francese. Un modello di successo*, in S. GAMBINO (a cura di), *Forme di governo e sistemi elettorali*, Cedam, Padova, 1995, p. 337 ss.

³¹⁶ Cfr. S. GAMBINO, *La forma di governo francese*, in S. GAMBINO (a cura di), *Forme di governo. Esperienze europee e nord-americana*, Giuffrè, Milano, 2007, p. 189 ss.

³¹⁷ Per ulteriori elementi si rimanda a D. ROUSSEAU, *L'ordinamento della Quinta Repubblica francese*, Giappichelli, Torino, 2000; A. RINELLA, *La forma di governo semi-presidenziale della Va Repubblica francese*, Cedam, Padova, 1996; L. PEGORARO – A. RINELLA (a cura di), *Semipresidenzialismi*, Cedam, Padova, 1997.

ideologia costituzionale tale da condurre ad un drastico ridimensionamento delle prerogative parlamentari e del principio stesso di democrazia rappresentativa. Va notato, inoltre, che il referendum è divenuto nella prassi una prerogativa del Presidente della Repubblica, dando luogo ad un rapporto diretto tra quest'ultimo e il corpo elettorale³¹⁸.

Muovendosi dalla lettera costituzionale alla prassi, appare abbastanza chiaro come il dualismo dell'esecutivo abbia nel tempo trovato una ricomposizione, per un lungo lasso di tempo stabilmente, nella lettura ultra-presidenzialista della forma di governo, in modo particolare nella fasi di *couplage* delle maggioranze (v. *infra*), ovvero in presenza di una coincidenza tra la maggioranza presidenziale e parlamentare³¹⁹. Detto diversamente, nel suo funzionamento effettivo la Quinta Repubblica si è contraddistinta per un insieme di squilibri istituzionali: tra Presidente e Primo Ministro (almeno per 50 su 59 anni di vita), tra esecutivo e Parlamento, tra maggioranza e opposizione³²⁰. In modo particolare, il funzionamento della forma di governo non ha garantito un equilibrio tra le due componenti dall'esecutivo, ma ha provocato una netta supremazia del Presidente della Repubblica, che ha a lungo considerato il Primo Ministro come un mero esecutore della sua volontà politica, giungendo ad appropriarsi del potere di revocarlo dalla carica, seppur non previsto dall'art. 8 Cost. Si tratta senza dubbio di una forzatura costituzionale, dal momento che viene esplicitamente previsto il potere presidenziale di nomina del Primo Ministro, mentre la possibilità di revoca, la c.d. "*démission-révocation*"³²¹, si è affermata in via di fatto, sulla base dell'attribuzione al Presidente della posizione di vertice nell'esecutivo. In questo contesto e in presenza del *couplage* delle maggioranze, è opinione praticamente unanime nella dottrina francese che il Presidente abbia goduto di una concentrazione di poteri senza eguali³²².

A questo squilibrio interno all'esecutivo si sono affiancati un ulteriore sbilanciamento e una anomalia strettamente connessa alla diarchia dell'esecutivo. Da un lato, vi è stata la non corrispondenza tra imputazione del potere politico e responsabilità politica, che ha generato un sistema profondamente squilibrato in cui di fatto il Presidente della Repubblica, forte dell'investitura popolare diretta, ha governato senza rendere conto a nessuno, con la conseguenza che a pagare il prezzo della disapprovazione popolare delle politiche presidenziali è stato il Primo Ministro, elemento che spiegherebbe il susseguirsi di ventidue

³¹⁸ Cfr. S. GAMBINO, *La forma di governo francese*, cit., p. 202 ss.

³¹⁹ Cfr. G. VEDEL, *Cinquième République* in O. DUHAMEL – Y. MENY (a cura di), *Dictionnaire constitutionnel*, PUF, Paris, 1992, pp. 128-140.

³²⁰ Cfr. M. VOLPI, *La forma di governo della Costituzione Sarkozy: da La recherche du temps perdu al Gattopardo*, cit., p. 52 ss. I dati dell'A. sono aggiornati al 2010, mentre i dati qui presentati sono stati aggiornati all'ultimo governo in carica al momento della stesura del contributo (governo Cazeneuve).

³²¹ Si tratta delle dimissioni indotte dalla volontà presidenziale, oltre ai casi previsti dalla Costituzione (voto di sfiducia) e alle dimissioni volontarie del Primo Ministro. Questo strumento è emblematico nel comprendere la sottomissione del Primo Ministro al Presidente, una sorta di "para-fulmine" della politica presidenziale. Occorre, infine, ribadire come questa prassi si sia alimentata anche grazie al fatto che nessun Primo Ministro abbia cercato di resistere alla revoca voluta dal Presidente. Per una analisi più dettagliata della c.d. "*démission-révocation*" si rimanda a S. GAMBINO, *La forma di governo francese*, cit., p. 209 ss.

³²² Si è parlato nella dottrina francese di "regime ultrapresidenziale" o "presidenziale dualistico e maggioritario" o "presidenzialista ad eccezione coabitazionista"; cfr. rispettivamente G. VEDEL, *Cinquième République*, in O. DUHAMEL, Y. MENY, *Dictionnaire constitutionnel*, PUF, Paris, 1992, pp. 138-139; C. EMERIL C. BIDÉGARAY, *La Constitution en France de 1789 à nos jours*, Armand Colin, Paris, 1997, pp. 276 ss.; O. DUHAMEL, *Le pouvoir politique en France*, Seuil, Paris, 1993, pp. 72-73.

Primi ministri e di trentanove governi in cinquantanove anni di Quinta Repubblica, marcando come il “governo di legislatura” sia una assoluta eccezione³²³. Dall’altro, è evidente l’anomalia di un sistema istituzionale in cui le elezioni decisive per la conquista dell’esecutivo sono due, a differenza di quanto avviene in tutte le altre democrazie nelle quali l’elezione decisiva per il governo è una soltanto: o l’elezione diretta di un Presidente posto a capo dell’esecutivo o l’elezione di un Parlamento dal quale promanano poi il Governo e il Primo Ministro³²⁴.

4.3. Doppio turno e semi-presidenzialismo: rapporto tra legge elettorale e forma di governo

L’analisi della forma di governo della Quinta Repubblica francese consente di cogliere, in maniera chiara, la stretta connessione esistente tra sistema elettorale e forma di governo³²⁵. Nel concreto, il sistema elettorale cardine della Quinta Repubblica è il sistema maggioritario uninominale a doppio turno, utilizzato ininterrottamente dal 1958 sia per le elezioni presidenziali che per le elezioni parlamentari dell’Assemblea nazionale, con la sola eccezione, per quest’ultima, della parentesi proporzionale durata pochi mesi ed una sola elezione, a metà degli anni Ottanta. Il legame tra legge elettorale e forma di governo emerge così, in modo limpido, dall’esistenza di una connessione fra la stabilità delle regole elettorali e la stabilità del regime istituzionale, con una corrispondenza tra il funzionamento effettivo del sistema elettorale e la logica del sistema istituzionale. Non è un caso che la riforma elettorale proporzionale del 1985 e il successivo ripristino del doppio turno nel 1986 abbiano coinciso con una fase di parziale rottura degli equilibri precedenti³²⁶.

In concreto, però, il doppio turno più importante nella politica francese è quello presidenziale, affermatosi come momento cardine nella scelta dell’indirizzo politico nazionale, rendendo la presidenza il motore principale della forma di governo. Un doppio turno quello presidenziale che si presenta come molto selettivo, caratterizzato da un elevato potenziale manipolativo, soprattutto in ragione della presenza di un collegio nazionale

³²³ Cfr. M. VOLPI, *La forma di governo in Francia alla luce della riforma costituzionale del luglio 2008*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2008, p. 1961 ss., poi pubblicato in *Il diritto fra interpretazione e storia*, Aracne, Roma, 2010, vol. 5, pp. 247-277; A. DI VIRGILIO, *Francia: le molte risorse del primo ministro*, in G. PASQUINO (a cura di), *Capi di governo*, Il Mulino, Bologna, 2005, p. 60 ss. Anche in questo caso i dati sono stati aggiornati all’ultimo governo in carica al momento della stesura del contributo (governo Cazeneuve).

³²⁴ Cfr. O. DUHAMEL, *Vive la Ve République*, Seuil, Paris, 2002, pp. 80-81

³²⁵ Diversi autori hanno evidenziato questo legame. Tra gli altri, si vedano: F. LANCHESTER, *Sistemi elettorali e forme di governo*, Il Mulino, Bologna, 1981; E. M. GIULIANI, *Sistemi elettorali e loro incidenza su alcune realtà istituzionali*, Lalli, Poggibonsi, 1991; O. MASSARI – G. PASQUINO (a cura di), *Rappresentare e governare*, Il Mulino, Bologna, 1994; M. LUCIANI – M. VOLPI, *Riforme elettorali*, Laterza, Roma-Bari, 1995; Y. MENY, *Riforme elettorali e forma di governo*, in M. OLIVIERO – M. VOLPI (a cura di), *Sistemi elettorali e democrazie*, Giappichelli, Torino, 2007; M. VOLPI, *La classificazione delle forme di governo*, in G. MORBIDELLI – L. PEGORARO – A. REPOSO – M. VOLPI, *Diritto pubblico comparato*, Giappichelli, Torino, 2009, p. 360 ss. Si veda inoltre F. LANCHESTER, *La rappresentanza in campo politico e le sue trasformazioni*, Giuffrè, Milano, 2006, p. 190 ss. secondo cui il sistema politico-istituzionale della Quinta Repubblica è costituito da un complesso insieme di elementi tra loro collegati, ovvero sistema elettorale, semipresidenzialismo e poteri del Governo in Parlamento.

³²⁶ Cfr. A. DI VIRGILIO, *Semipresidenzialismo e doppio turno nella Quinta Repubblica francese. Un modello di successo*, cit., p. 341 ss.

uninomiale e di un ballottaggio riservato ai due candidati che si sono meglio collocati nel primo turno. Inoltre, sin dal ballottaggio tra De Gaulle e Mitterrand del 1965, il primo dall'introduzione del voto popolare diretto per il Presidente, il doppio turno ha dato vita ad una competizione "nazionale come dimensione, globale come temi, maggioritaria come mezzi e governativa come fini"³²⁷.

Occorre inoltre considerare, dal lato parlamentare, che il doppio turno utilizzato per eleggere i membri dell'Assemblea nazionale è anch'esso un sistema elettorale forte, soprattutto a seguito del progressivo innalzamento della soglia di ammissione al turno di ballottaggio, che dal 5% delle elezioni del 1962 è arrivata al 12,5% dalle elezioni del 1976: se si tiene conto che questa soglia viene calcolata sugli aventi diritto e non sui votanti, e se si considera il livello medio delle astensioni, il 12,5% degli elettori iscritti corrisponde circa al 17% dei voti espressi, determinando una soglia effettiva reale decisamente molto consistente ed elevata³²⁸.

In questo contesto articolato, il sistema uninominale maggioritario a doppio turno utilizzato per l'elezione dell'Assemblea Nazionale diventa condizione necessaria, ma non sufficiente, del funzionamento della forma di governo secondo il paradigma del presidenzialismo maggioritario, divenendo al tempo stesso un elemento portante del regime politico-istituzionale. Questo tipo di sistema elettorale si è a lungo adattato alla Costituzione materiale della Quinta Repubblica, ovvero ad un esecutivo duale, ma gerarchizzato e dominato dall'egemonia presidenziale, al dominio dell'esecutivo sulla maggioranza parlamentare, determinando al contempo una progressiva bipolarizzazione del sistema partitico e costituendo un elemento fondamentale al prodursi del *fait majoritaire*, soprattutto in ragione del binomio tra elezione presidenziale e parlamentare³²⁹.

4.4. Istituzioni alla prova: il fenomeno della coabitazione

Dopo anni di stabilizzazione, di parlamentarismo razionalizzato e di presidenzialismo maggioritario, la Quinta Repubblica ha attraversato, a partire dalla metà degli anni Ottanta, una fase incerta caratterizzata dall'emergere di crepe nel modello maggioritario. Il *couplage* delle maggioranze, presidenziale e parlamentare, si interrompe con l'elezione di una maggioranza di centro-destra che nel 1986 si oppone alla presidenza socialista di Mitterrand. Il contrasto fra le maggioranze trasforma la presidenza francese in una "presidenza dimezzata"³³⁰, ma senza che si verifichi, come aveva sostenuto Duverger, il passaggio dalla fase presidenziale a quella parlamentare del semi-presidenzialismo. Le

³²⁷ J. L. PARODI, Lo scrutinio uninominale maggioritario a doppio turno in Francia, in *Il Mulino*, n. 273/1981, pp. 34-35.

³²⁸ Per il calcolo approssimativo della soglia reale si rimanda a J. M. COTTERET – C. EMERI, *Les systèmes électoraux*, PUF, Paris, 1988, p. 51 ss.

³²⁹ Cfr. S. GAMBINO, *Leggi elettorali e forme di governo*, cit., p. 428 ss. e M. C. LOCCHI, *Il sistema maggioritario a due turni per le elezioni dei deputati all'Assemblea nazionale francese*, in M. OLIVIERO – M. VOLPI (a cura di), *Sistemi elettorali e democrazie*, Giappichelli, Torino, 2007, p. 150 ss.

³³⁰ J. C. ESCARRAS, Da una presidenza assoluta a una presidenza dimezzata, in *Pol. dir.*, n. 4/1986, pp. 627-672; B. DAUGERON, La cohabitation et ses faux-semblants: réflexions sur le présidentialisme minoritaire, in *RDP*, n. 1/2004, p. 67 ss e M. A. COHENDET, *La cohabitation, Leçons d'une expérience*, PUF, Paris, 1993.

elezioni dei deputati all'Assemblea nazionale nel 1986 con il sistema proporzionale diedero di fatto vita ad una nuova forma di governo, la *cohabitation*, ipotesi nella quale il Presidente della Repubblica e la maggioranza parlamentare appartengono a parti politiche opposte. Questo elemento obbliga il Presidente della Repubblica a scegliere un Primo Ministro tra le fila della maggioranza, in modo che il Governo goda del sostegno della maggioranza parlamentare, dando luogo ad un esecutivo bicefalo nel quale Presidente e Primo Ministro appartengono a forze politiche diverse e contrapposte. Questa situazione coabitativa si ripropose anche dopo il ritorno al sistema maggioritario (nel 1993-1995 tra Mitterrand e Balladur; nel 1997-2002 tra Chirac e Jospin), dimostrando da un lato che il sistema maggioritario non era una condizione sufficiente a garantire il corretto funzionamento della forma di governo e, dall'altro, che il provvisorio cambiamento del sistema elettorale era stato in grado di dare luogo ad una nuova prassi nella Quinta Repubblica³³¹.

Alcune ricadute della *cohabitation*³³² risultano essere particolarmente rilevanti. La struttura diarchica dell'esecutivo perde il suo carattere gerarchico e si trasforma in una coabitazione dove il potere esecutivo deve essere condiviso da due attori politici forti, dotati di legittimazioni diverse, ma allo stesso modo autorevoli. Tuttavia, il *découplage* delle maggioranze, presidenziale e parlamentare, non determina un rilancio della funzione parlamentare, in quanto anche nella fase di coabitazione l'Assemblea nazionale resta una Camera di registrazione di una volontà decisa altrove, non più quella del Presidente, ma del Primo Ministro e del Governo. In concreto, l'unico attore costituzionale a trarre vantaggio dalla coabitazione è il Primo Ministro nei confronti del Presidente della Repubblica³³³. Dal punto di vista presidenziale la coabitazione ripristina la distinzione fra le due categorie di atti disciplinate dalla Costituzione, ovvero le prerogative proprie, esercitate senza necessità di controfirma governativa, e i normali poteri del Capo dello Stato, che invece restano sottoposti a controfirma. A ben vedere, vi sono alcune limitazione anche di poteri propri del Presidente, come nel caso del potere di nomina del Primo Ministro, caso nel quale il Presidente risulta vincolato alla scelta di una personalità in grado di raccogliere attorno al proprio Governo il sostegno della maggioranza parlamentare; inoltre un Governo avverso alla volontà presidenziale, una volta entrato in carica, si libera dal controllo del Presidente, venendo meno la prassi della *démission-révocation*. Di altre prerogative, invece, il Presidente resta nella piena disponibilità, come ad esempio dello scioglimento

³³¹ X. PHILIPPE, *Forme di governo e sistemi elettorali in Francia*, in *IANUS*, n. 8/2013, p. 147 ss.

³³² Per una trattazione più approfondita si rimanda, *ex plurimis*, a F. LUCHAIRE – G. CONAC, *Le droit constitutionnel de la cohabitation: bilan juridique d'une expérience politique*, Economica, Paris, 1989; A. CANEPA, *Elementi per una analisi della cohabitation nelle istituzioni della Va Repubblica francese*, Nuova editrice genovese, Genova, 1994; J. GAGNON, *La dynamique du pouvoir sous la V République. Cohabitation et avenir des institutions*, in *Canadian Journal of Political Science*, 2008, Vol. 41(4), pp.1042-1044; R. ELGIE – I. MCMENAMIN, *Explaining the*

Onset of Cohabitation under Semi-presidentialism, in *Political Studies*, October 2011, Vol.59(3), pp.616-635.

³³³ Cfr. S. GAMBINO, *Leggi elettorali e forme di governo*, cit., p. 428 ss.

dell'Assemblea, anche se si tratta più di uno strumento di deterrenza che di un'arma in senso stretto³³⁴.

Le tre fasi di coabitazione sono state considerate, da gran parte della dottrina, come deviazioni rispetto ad una limpida distinzione di responsabilità tra potere della maggioranza e del Primo Ministro e potere del Presidente, e come causa di grandi difficoltà nel funzionamento delle istituzioni, anche in virtù del fatto che il Capo dello Stato si "parlamentarizza" solo in parte, mantenendo un ruolo fondamentale nella politica estera e in quella della difesa e utilizzando importanti poteri di veto (come il rifiuto di firmare le ordinanze deliberate nel Consiglio dei ministri)³³⁵.

Per porre rimedio alle disfunzioni della *cohabitation* e ridurre i rischi del ripresentarsi di nuove fasi coabitative, nel 2000 e nel 2001 sono state varate due importanti riforme. Con la legge costituzionale n. 2000-964 del 2 ottobre 2000 la durata del mandato presidenziale è stata ridotta da sette a cinque anni³³⁶. La *ratio* della riforma risiede nel fatto che la durata settennale del mandato aveva principalmente lo sgradevole effetto di non far coincidere le elezioni per l'Assemblea nazionale e quelle del Presidente della Repubblica, lasciando scoperti periodi di tempo nel corso dei quali il rischio coabitativo poteva diventare di più probabile verifica. L'anno successivo, con la legge organica n. 2001-419 del 16 maggio 2001, si è stabilita la modifica del calendario elettorale per il 2002, ovvero attraverso una proroga della durata dell'Assemblea nazionale in carica si è avuta la postponizione delle elezioni parlamentari a quelle presidenziali. Anticipando le elezioni presidenziali alle parlamentari si permette al neo-eletto Capo dello Stato di poter chiedere in maniera legittima al corpo elettorale di fornirgli una solida maggioranza parlamentare per poter governare³³⁷.

Il combinato disposto delle due riforme ha determinato una ulteriore presidenzializzazione della forma di governo, una maggiore politicizzazione del Capo dello Stato e un rafforzamento del legame tra Presidente della Repubblica e Assemblea nazionale, creando così una strettissima connessione tra potere esecutivo e potere legislativo. Il sistema si è spinto ancor di più nella direzione presidenziale in quanto la riduzione della durata del mandato presidenziale e l'effetto di traino esercitato dalle elezioni presidenziali su quelle parlamentari hanno reso meno probabile l'eventualità della *cohabitation*, pur non potendola scongiurare del tutto, dal momento che i due sistemi elettorali restano separati e la *cohabitation* resta pur sempre un'ipotesi possibile e realizzabile.

4.5. La riforma costituzionale del 2008 e la recente evoluzione della forma di governo

³³⁴ Cfr. A. DI VIRGLIO, *Semipresidenzialismo e doppio turno nella Quinta Repubblica francese. Un modello di successo*, cit., p. 352 ss.

³³⁵ Cfr. M. VOLPI, *La forma di governo in Francia alla luce della riforma costituzionale del luglio 2008*, cit., p. 3 ss.; sul peso politico del Presidente nelle fasi di *cohabitation* si veda M. C. PONTHEAUX, *L'enigma del buon governo sotto la Quinta Repubblica*, in A. DI GIOVINE – A. MASTROMARINO (a cura di), *La presidenzializzazione degli esecutivi nelle democrazie contemporanee*, Giappichelli, Torino, 2007, p. 82.

³³⁶ Sugli effetti della revisione si vedano O. DUHAMEL, *Le Quinquennat*, Presses de Sciences Po, Paris, 2000 e M. CALAMO SPECCHIA, *Les trois âges del settemato*, Giappichelli, Torino, 2002.

³³⁷ Cfr. V. R. CASELLA, *La riforma del calendario elettorale e le nuove prospettive della Quinta Repubblica*, in *Quad. Cost.*, 2001, p. 557 ss.

La vocazione presidenzialista delle riforme del 2000-2001 è risultata evidente anche in seguito alle elezioni presidenziali del 2007. La vittoria di Sarkozy ha accentuato gli elementi di presidenzializzazione, anche in ragione della subordinazione delle elezioni parlamentari rispetto a quelle presidenziali. L'evidenza dello squilibrio nel funzionamento delle istituzioni portò il presidente Sarkozy, con il decreto n. 2007-1108 del 18 luglio 2007, a creare il c.d. *Comité Balladur*, ovvero un comitato di riflessione e di proposta sulla modernizzazione e sul riequilibrio delle istituzioni della Quinta Repubblica, avente l'obiettivo principale di ridefinire le relazioni interne all'esecutivo e quelle tra esecutivo e Assemblea nazionale. L'intento non era quello di modificare la forma di governo, ma semplicemente di aggiornarla. La legge costituzionale n. 2008-724 del 23 luglio 2008 ha notevolmente ridimensionato le proposte del Comitato, rifiutando in modo deciso di scegliere tra parlamentarismo e presidenzialismo.

La riforma costituzionale ha perseguito una certa valorizzazione dell'Assemblea nazionale, aumentandone in alcuni ambiti l'autonomia e riducendo in parte la rigidità di alcuni strumenti di parlamentarismo razionalizzato. A titolo di esempio, il nuovo art. 48 Cost. assegna all'Assemblea il potere di determinare il proprio ordine del giorno, prima quasi esclusivamente determinato dalle priorità del Governo, il quale ora può comunque chiedere l'iscrizione all'ordine del giorno di propri disegni di legge, alla discussione dei quali sono riservate due settimane di seduta su quattro³³⁸.

Sul versante del Capo dello Stato, la riforma introduce nuovi elementi conformi al modello presidenziale. Si pensi, ad esempio, alla modifica dell'art. 6 Cost. che introduce il limite di due mandati presidenziali consecutivi, da non leggersi come un ridimensionamento del ruolo del Presidente, ma come suo rafforzamento dal momento che si ha una concentrazione nelle mani del Presidente dei ruoli di Capo dello Stato e di vertice del potere esecutivo, rendendo così necessaria la limitazione dei due mandati per motivi di garanzia democratica dell'ordinamento³³⁹. Una ulteriore disposizione che muove in senso presidenziale³⁴⁰ è la previsione dell'art. 18 Cost. secondo cui il Presidente può prendere la parola davanti al Parlamento riunito e che questa sua dichiarazione può dare luogo ad un dibattito, al di fuori della sua presenza e che non dia luogo ad alcun tipo di votazioni. Questa disposizione ricorda molto il discorso sullo Stato dell'Unione del Presidente degli Stati Uniti di fronte al Congresso, tanto che essa va più nel senso di una presidenzializzazione che di una parlamentarizzazione della forma di governo, dal momento che si tratta della facoltà offerta al Presidente di prendere la parola di fronte al Parlamento,

³³⁸ Cfr. M. VOLPI, *La forma di governo in Francia alla luce della riforma costituzionale del luglio 2008*, cit., p. 11 ss.

³³⁹ Ibidem.

³⁴⁰ Nonostante ciò, la riforma costituzionale non dà vita ad una forma di governo presidenziale, in quanto una trasformazione pienamente presidenziale richiederebbe, ad esempio, l'abrogazione del potere di scioglimento dell'Assemblea nazionale e del rapporto di fiducia tra Assemblea nazionale e Governo, nonché l'introduzione di un diritto di veto presidenziale sulle leggi e la scomparsa della figura del Primo Ministro, che potrebbe essere eventualmente sostituito da un Vicepresidente. In tal senso, si veda V. L. PHILIP, *Pour une rationalisation des pouvoirs dans le cadre des institutions de la V République*, in *Mélanges en l'honneur de Jean Gicquel*, Montchrestien, Paris, 2008, pp. 422-423.

mentre non può essere da questa convocato, così come nemmeno può essere chiamato a rispondere delle sue scelte politiche nel dibattito successivo al suo intervento³⁴¹.

In definitiva, l'obiettivo della riforma costituzionale del 2008 di meglio inquadrare i poteri presidenziali si è tramutato in qualche modesta limitazione e nell'esaltazione del ruolo politico del Presidente, non venendo intaccati i pilastri sui quali si è fondata l'evoluzione presidenzialista della forma di governo. Rimangono infatti integri i più importanti poteri presidenziali non soggetti a controfirma (la nomina del Primo ministro, il ricorso a referendum popolare, lo scioglimento anticipato dell'Assemblea nazionale), il dualismo interno al potere esecutivo e l'irresponsabilità del Presidente della Repubblica, che anzi viene riaffermata nei confronti del Parlamento³⁴².

Nonostante l'ultima riforma costituzionale del 2008, permangono alcune ambiguità nella forma di governo francese tanto che, seppure il vero capo dell'esecutivo sia con tutta probabilità il Presidente della Repubblica direttamente eletto dal popolo, non può essere esclusa l'eventualità, più remota dopo le riforme del 2000-2001 ma non impossibile da realizzarsi, di una nuova *cohabitation* con un Primo Ministro forte che diriga la politica del Governo, sulla base del mandato parlamentare. La quasi coincidenza delle due elezioni renderebbe poco probabile un caso coabitativo analogo a quello del 1997, verificatosi in seguito allo scioglimento anticipato dell'Assemblea nazionale. Questa eventualità non può essere tuttavia del tutto esclusa in via astratta, dal momento che lo scioglimento anticipato dell'assemblea legislativa resta pur sempre un potere proprio del Presidente, il quale potrebbe esercitarlo nel corso del suo mandato al fine di rafforzare la propria maggioranza parlamentare, magari risicata o indebolitasi in corso di legislatura. La *cohabitation* potrebbe comunque presentarsi nel corso del mandato presidenziale a causa del venir meno del Presidente per morte o dimissioni, oppure potrebbe scaturire in occasione delle elezioni presidenziali e di quelle parlamentari. In quest'ultimo caso si potrebbero verificare due scenari: un primo sistema fondato sulla coesistenza di due maggioranze divergenti, ovvero su un Presidente a cui si contrappone una maggioranza parlamentare; un secondo sistema fondato su un Presidente a cui si oppone un Parlamento senza maggioranza³⁴³. In entrambi i casi si avrebbero ipotesi di *cohabitation* lunghe, ovvero che si manifestano fin dall'inizio del mandato presidenziale, con il rischio che possano protrarsi per l'intera durata del mandato, con una ricaduta negativa in termini di attribuzione della responsabilità di governo

³⁴¹ Si veda J. C. COLLIARD, Une confirmation de l'évolution présidentieliste de l'Exécutif, in Rev. Pol. Parl., octobre/décembre 2007, p. 10 ss.

³⁴² Il problema non era stato risolto, ma semmai acuito dalla legge costituzionale n. 2007-239 del 23 febbraio 2007 che aveva stabilito l'improcedibilità nei confronti del Presidente della Repubblica nel corso del mandato anche per gli atti compiuti al di fuori dell'esercizio delle funzioni presidenziali, introducendo una remota ipotesi di responsabilità politica. In questo caso sarebbero le Camere, a maggioranza dei due terzi, a metterlo in stato d'accusa e a poterlo destituire, con ciò non impedendo al Presidente di divenire membro a vita del *Conseil constitutionnel* o di ricandidarsi. Per una analisi più dettagliata si rimanda a M. CAVINO, Francia. La nuova disciplina della responsabilità del Capo dello Stato. Quinta o Sesta Repubblica?, in *Dir. pubb. com. eur.*, 2007, p. 711 ss.

³⁴³ Questi due scenari venivano individuati, insieme al caso della coincidenza tra maggioranza presidenziale e parlamentare, nel 1983 da M. DUVERGER, *La nozione di 'regime semi-presidenziale' e l'esperienza francese*, cit., pp. 272-273. In modo particolare, lo scenario della non-maggioranza veniva però dall'autore collegato ad un cambio di sistema elettorale data la presenza della "quadriglia bipolare" considerata troppo solida per sfaldarsi. Considerati i mutamenti del sistema partitico, allo stato attuale non può essere escluso uno scenario che veda contrapposti un Presidente della Repubblica e una non-maggioranza parlamentare.

e con la riproposizione dei problemi relativi alla irrisolta questione dei possibili conflitti tra le due teste dell'esecutivo³⁴⁴.

5. MODALITÀ DI INTERAZIONE FRA REGOLE ELETTORALI E SISTEMA DEI PARTITI. ELEMENTI PER UNA DISAMINA STORICO-POLITOLOGICA

di *Antonia Albanese*

Premessa: ragionare sulla democrazia francese contemporanea e sulle sue evoluzioni

“Qualsiasi definizione nel campo dei sistemi elettorali rischia probabilmente di difettare di relazionalità storica e analitica, allorché le sue premesse esplicative siano disgiunte dalla considerazione delle finalità politiche presupposte e dal contesto istituzionale di riferimento”³⁴⁵. Questa possibilità diventa ancor più realistica e valida nel caso in cui i fattori di tipo politico costituiscano l'ossatura di una specifica forma di governo e del funzionamento del sistema politico nel suo complesso. Lo studio, l'approfondimento e la presentazione di un preciso sistema elettorale, e delle relative interazioni con le altre variabili del sistema politico, non possono, pertanto, prescindere dalla conoscenza sia delle vicende storiche che hanno condotto alla genesi dello stesso, sia delle sue generali coordinate politiche e sociali³⁴⁶. La Costituzione della V Repubblica francese prese forma in un quadro politico-istituzionale altamente critico, generatosi da un lato con il processo di decolonizzazione e dall'altro, con la debolezza del governo parlamentare della IV Repubblica, accentuata da un ampio tasso di frammentazione delle forze politiche presenti in Parlamento³⁴⁷.

5.1 *Gli equilibri del sistema politico francese: modelli e variazioni*

Il carattere della porosità fra forma di governo, sistema partitico e competizione elettorale assume nel sistema francese una propria peculiarità. Si prendano a titolo esemplificativo le elezioni del 1986, le quali possono essere considerate come un punto di non ritorno nella storia politico-istituzionale della Quinta Repubblica³⁴⁸. Dalle urne, infatti,

³⁴⁴ Cfr. M. VOLPI, *La forma di governo della Costituzione Sarkozy: da La recherche du temps perdu al Gattopardo*, cit., p. 56 ss.; si vedano anche P. AVRIL, *Enchantement et désenchantement constitutionnels sous la Ve République*, in *Pouvoirs*, n. 126/2008, pp. 5-16 e S. CECCANTI, *Le istituzioni e il sistema politico dopo il primo “quinquennato”*, in G. BALDINI – M. LAZAR (a cura di), *La Francia di Sarkozy*, Il Mulino, Bologna, 2007, p. 29 ss.

³⁴⁵ M. CARDUCCI, *Sistemi elettorali misti e rappresentanza*, in O. MASSARI, G. PASQUINO (a cura di), *Rappresentare e governare*, Il Mulino, Bologna, 1994, p.181.

³⁴⁶ P. COSTANZO, *La “nuova” Costituzione della Francia*, Giappichelli, Torino, 2009, *passim*.

³⁴⁷ A. RINELLA, *La forma di governo semi-presidenziale. Profili metodologici e “circolazione” del modello francese in Europa centro-orientale*, Giappichelli, Torino, 1997, *passim*.

³⁴⁸ NdA: chi scrive ritiene necessario precisare, per completezza d'analisi, che il più recente sviluppo bibliografico sul tema in oggetto è l'opera – uscita nella data del 9 marzo 2017 – dello storico MICHEL WINOCK dal titolo *La France Républicaine. Histoire politique XIXe-XXIe siècle*, Robert Laffond, collection Bouquins, Paris, 2017.

Cfr. http://www.liberation.fr/debats/2017/05/12/michel-winock-macron-est-un-nouveau-ne-de-l-histoire-qui-est-entrain-de-s-inventer_1569146. Si tenga presente, inoltre, che lo storico M. Winock ha presieduto, tra il 2014 e il 2015, insieme al Presidente dell'Assemblea Nazionale della XIV legislatura, Claude Bartolone, un gruppo di lavoro – dal

emersero dei risultati che posero l'esigenza – come fu perentoriamente scritto su *Le Figaro*³⁴⁹ il giorno dopo le votazioni, il 17 marzo 1986 – di “rompere con ventotto anni di pratica”³⁵⁰. Prendeva forma, per la prima volta, l'esigenza di quella che avrebbe poi assunto la denominazione di “coabitazione”, ripetutasi poi rispettivamente, nel 1993³⁵¹ durante la seconda presidenza Mitterand e nel 1997³⁵², sotto la presidenza Chirac; il che ha reso, altresì, evidente che la forma di governo semipresidenziale, più delle altre, si presenta fortemente caratterizzata non soltanto da dati strutturali-formali, ma anche, e soprattutto, da quelli funzionali, cioè a dire, dalle effettive dinamiche e modalità di funzionamento che il

nome *Groupe de travail sur l'avenir des institutions* – al fine di avviare una riflessione sul futuro delle istituzioni francesi e sul loro adattamento ai mutamenti economici, sociali, politici, culturali e tecnologici. Cfr. *infra* per una disamina più dettagliata.

³⁴⁹ Cfr. a tal proposito R. BRIZZI, M. MARCHI, *Storia politica della Francia repubblicana (1871-2011)*, coll. Quaderni di Storia fondati da Giovanni Spadolini, diretti da Fulvio Cammarano, Le Monnier, Firenze, 2011, p.299 e ss: “Come afferma Alain Peyrefitte dalle colonne di *Le Figaro* il momento è storico e di conseguenza Presidente e nuova maggioranza dovranno muoversi con grande attenzione in un territorio a loro sconosciuto: [...] *mandare all'Assemblea una maggioranza nuova contraria a quella del presidente significa rompere con ventotto anni di pratica. Dal 1958 il presidente era contemporaneamente il Capo dello Stato e il Capo del Governo e il Primo Ministro era il primo dei suoi ministri [...]. Bisogna a questo punto rifarsi alla Costituzione, che è abbastanza chiara in merito: il governo governa e il presidente presiede. Mitterand dovrà nominare un primo ministro sapendo che il potere per l'essenziale sarà esercitato a Matignon e non all'Eliseo. Allo stesso modo però la nuova maggioranza dovrà gestire la propria vittoria, mettere da parte qualsiasi spirito di rivincita, evitare i settarismi e i trionfalismi e soprattutto evitare di umiliare il Presidente*”. Sul punto della coabitazione e delle sue implicazioni politico-istituzionali cfr. anche U. COLDAGELLI, “I paradossi istituzionali della V Repubblica”, in U. COLDAGELLI, *La Quinta Repubblica da De Gaulle a Sarkozy. L'evoluzione di un sistema presidenziale extra costituzionale*, Donzelli, Roma, 2009, *passim*.

³⁵⁰ *Ivi*, p.297 ss. Sul punto si tenga presente che le elezioni legislative francesi del 1986 si svolsero nella data del 16 marzo, con un sistema elettorale proporzionale su base dipartimentale a turno unico. Già, però, le elezioni del 1988 furono caratterizzate dal ritorno al sistema elettorale maggioritario: “[...] le elezioni cantonali del marzo 1985, da sinistra ferma al 41% e la destra oltre il 58% rendono evidente quanto sia ormai impossibile per Mitterand poter contare su una maggioranza all'Assemblée Nationale dopo il voto delle legislative. Mentre RPR e UDF firmano un accordo di governo il 3 aprile 1985 per sgomberare il terreno da qualsiasi ipotesi di accordo tra centristi e socialisti (con l'apporto dei gollisti di sinistra e di quelli antichiracchiani) anche il Presidente decidere di adottare due contromisure nel tentativo di limitare i danni. Da un lato impone il passaggio dal sistema elettorale maggioritario a doppio turno al proporzionale su base dipartimentale, naturalmente a turno unico. [...] Dall'altro Mitterand, certo della sconfitta di marzo 1986, comincia con largo anticipo ad esprimere il suo punto di vista su quella che, sull'onda di una definizione di Balladur del 16 settembre 1983, si prospetta come la prima coabitazione della storia della V Repubblica”.

³⁵¹ *Ivi*, p.321 ss.: “[...] il 28 marzo 1993 il verdetto delle urne è impietoso per il Partito socialista. [...] Si tratta della Camera più a destra del Novecento francese [...]. In realtà, il primo ministro designato Balladur si mostra fin da subito intenzionato a caratterizzare questa seconda coabitazione in maniera nettamente differente rispetto a quella avviata nel 1986. Le condizioni di partenza sono notevolmente differenti, dato che l'inquilino dell'Eliseo è nella sua fase politica declinante, per le sue condizioni di salute, perché non deve organizzare la sua rielezione e infine perché la frammentazione del PS lo priva della possibilità di intervenire concretamente sulla candidatura per le presidenziali del 1995”. È bene, tuttavia, tenere presente che, come riportato di seguito nel testo: “[...] da un punto di vista politico i primi segnali di crisi riguardano innanzi tutti i rapporti istituzionali interni alla coabitazione. Anche in questo caso dopo una iniziale “luna di miele” cominciano ad emergere le difficoltà di coesistenza tra il Primo ministro e un Eliseo ormai fuori dai giochi, ma comunque non disponibile a rinunciare alle proprie prerogative costituzionali. Dietro ad un'immagine pubblica di cortesia e collaborazione, si cela in realtà una faticosa, e per certi aspetti logorante necessità di comporre e mediare”.

³⁵² *Ivi*, p. 338 e p.339: “[...] il 2 giugno 1997 Lionel Jospin, segretario del Partito socialista, è nominato primo ministro da Jacques Chirac, il cui maldestro tentativo di anticipare i tempi per evitare una possibile sconfitta della destra nel 1998 si è tradotto in una nuova coabitazione – la terza nella storia della V Repubblica – al vertice delle istituzioni”.

sistema va assumendo a seguito delle diverse variabili storico-politiche suscettibili di avverarsi, rimanendo pur sempre nella sfera di compatibilità con lo schema giuridico-formale³⁵³. Una premessa metodologica, necessaria al presente lavoro, è quella secondo cui il comprendere il funzionamento della forma di governo³⁵⁴ (cui si rimanda nel precedente paragrafo) implica necessariamente il tenere in considerazione l'interazione tra gli elementi dell'assetto istituzionale, i diversi partiti politici e il sistema politico-partitico nel suo complesso. È bene sottolineare, inoltre, che se la Quinta Repubblica ha funzionato in un certo modo, ciò è avvenuto principalmente per via della specifica interazione con il sistema partitico.

Il sistema francese –come spiega Sofia Ventura– è stato più volte definito un modello di monarchia repubblicana³⁵⁵, denominazione, quest'ultima, attribuita soprattutto per via delle prassi dei Presidenti “governanti” (fatta eccezione per le fasi di coabitazione³⁵⁶) e ciò, nonostante la direzione dell'azione governativa sia attribuita nella Costituzione al Primo ministro. Ad avviso della studiosa, quindi, l'esito sopraindicato deriverebbe da quello che viene descritto come un doppio movimento, con effetti del sistema istituzionale sul sistema dei partiti e una “retroazione” del sistema partitico sul sistema istituzionale³⁵⁷.

Storicamente, l'avvento della Quinta Repubblica francese si è presentata come la reazione e, per certi versi, la soluzione, in termini istituzionali e politici, a quanto l'aveva preceduta, con l'intento esplicito di correggerne eccessi e guasti. Il politologo Maurice Duverger, in occasione di uno dei suoi interventi in Italia, utilizzò un'immagine come efficace rappresentazione del “paese ingovernabile” alle soglie dell'avvento del gollismo: quella di un carro romano (simboleggiante lo Stato) che resta immobile, sebbene sia guidato da un

³⁵³ A. RINELLA, *La forma di governo semi-presidenziale. Profili metodologici e “circolazione” del modello francese in Europa centro-orientale*, Giappichelli, Torino, 1997, p.92. Per completezza d'analisi, così prosegue il contributo: “[...] Tutto ciò non fa che generare perplessità al momento della individuazione della forma di governo semi-presidenziale, proprio perché gli elementi che servono a individuarla non sono omogenei. La qual cosa non toglie, tuttavia, che essa possa ragionevolmente considerarsi quale tipo a sé”.

³⁵⁴ Per una disamina del rapporto tra sistema elettorale e forma di governo cfr. *supra* nel presente lavoro, il contributo a cura di O. Caramaschi. Sul punto si veda anche A. RINELLA, *La forma di governo semi-presidenziale. Profili metodologici e “circolazione” del modello francese in Europa centro-orientale*, Giappichelli, Torino, 1997, che di seguito si riporta: “osserva J.J. LINZ, *Democrazia presidenziale o democrazia parlamentare: vi è differenza?*, con riferimento ai sistemi semi-presidenziali, che “essi sono nati, in circostanze speciali e uniche, in paesi del tutto diversi””.

³⁵⁵ Si considerino a tal proposito i contributi forniti dai vari relatori (cfr. in particolare F. Rouvillois e S. Ventura) intervenuti al convegno dal titolo *La Quinta Repubblica francese: un modello per l'Italia?* svoltosi a Roma l'8 aprile del 2010 e reperibile online all'indirizzo qui di seguito riportato: <https://www.radioradicale.it/scheda/300936/convegno-la-quinta-repubblica-francese-un-modello-per-litalia>.

³⁵⁶ NdA: per una disamina più approfondita del tema si veda *infra*.

³⁵⁷ Cfr. l'intervento di S. Ventura al convegno dal titolo *La Quinta Repubblica francese: un modello per l'Italia?*, cit. Secondo la politologa l'esperienza francese è estremamente interessante perché mostrerebbe, in particolare nel passaggio tra la Quarta e la Quinta Repubblica, come un certo disegno istituzionale e certe regole elettorali possano influire sulla dinamica del sistema partitico, il quale poi, a sua volta, influirebbe sulle istituzioni. Nella sostanziale dinamica istituzionale, secondo questa tesi, il Presidente sarebbe stato in grado di impossessarsi dei poteri del governo, per via della sua posizione di leader di maggioranza. Con la precisa scelta del sistema di elezione presidenziale, la maggioranza presidenziale è diventata nodale nel sistema a tal punto da trascinare la maggioranza parlamentare

Presidente del Consiglio³⁵⁸ e tirato da tre cavalli che vanno ognuno nella direzione opposta a quella degli altri due.

5.1.1 La configurazione del sistema dei partiti: verso una disamina diacronica

Nel mese di ottobre dell'anno 1962, dopo aver indetto un referendum, De Gaulle decise di sciogliere l'Assemblea Nazionale e le consultazioni che vi fecero seguito assunsero un carattere plebiscitario, concludendosi con un'espressione del corpo elettorale nettamente a favore della proposta di riforma istituzionale voluta dallo stesso³⁵⁹.

I partiti politici, i quali erano stati oggetto di ostilità manifesta da parte del Generale, che aveva anche cercato di emarginarli tramite la riforma, trovarono poi un fondamento in Costituzione, precisamente all'articolo 4. Facendo perno sulla valenza politica della riforma elettorale presidenziale, i partiti hanno subito un processo di metamorfosi, o meglio di destrutturazione e ristrutturazione, motivo per cui dalla combinazione tra elezione del Capo dello Stato e deputati a doppio turno e potere presidenziale di scioglimento dell'Assemblea Nazionale è derivata una progressiva bipolarizzazione del sistema, configuratasi come il cosiddetto "effetto strutturante" che l'elezione presidenziale ha prodotto sul sistema dei partiti³⁶⁰. Ne è conseguita una distinzione in due poli con una frattura marcata tra essi, ma con un progressivo avvicinamento delle due componenti al loro interno. Se fino agli anni Settanta e Ottanta ha prevalso il modello della quadriglia bipolare, successivamente la dissoluzione del partito comunista e l'affermarsi di forze di diversa ispirazione da una parte (radicali e ambientalisti) e il rafforzamento di una forza fuori dal sistema dall'altra hanno nuovamente mutato il sistema, portando alla configurazione di due poli in cui, accanto a una forza dominante, sono presenti forze politiche di minor peso.

In questo contesto, la riforma costituzionale del 2000, con la riduzione del mandato presidenziale da sette a cinque anni, e la modifica del calendario elettorale, sopraggiunta nel 2001, con la fissazione di un ordine di svolgimento delle consultazioni che prevede le presidenziali prima e le legislative successivamente, hanno contribuito al consolidamento della dinamica partitica sopra descritta. Da allora la maggioranza dell'Assemblea Nazionale è stata espressione della maggioranza politica del Presidente della Repubblica e le elezioni legislative hanno, pertanto, subito un effetto di trascinarsi, derivato dalla previa elezione presidenziale³⁶¹. Scenario, quest'ultimo, valido almeno fino al momento in cui si scrive, cioè all'avvento del terremoto politico, generatosi nel 2017 nel Paese d'Oltralpe.

³⁵⁸ Tale immagine è tratta da M. DUVERGER, "Parlamentarismo e partiti nell'Europa contemporanea", in G. DE ROSA (a cura di), *Luigi Sturzo e la democrazia europea*, Editori Laterza, Bari, 1990, p.56.

³⁵⁹ Cfr. nota n.66, p.108 in A. RINELLA, *La forma di governo semi-presidenziale. Profili metodologici e "circolazione" del modello francese in Europa centro-orientale*, Giappichelli, Torino, 1997.

Con decreto 2 ottobre 1962, n.1127, il Generale indiceva referendum sul progetto di legge che introduceva l'elezione diretta del Capo dello Stato ai sensi dell'articolo 11. Nel referendum dell'8 ottobre, il 61,75% si espresse a favore della riforma e alle successive elezioni del 18 e del 5 novembre i gollisti si imposero in 279 circoscrizioni su 482.

³⁶⁰ A. RINELLA, *La forma di governo semi-presidenziale. Profili metodologici e "circolazione" del modello francese in Europa centro-orientale*, Giappichelli, Torino, 1997, pp. 174-175.

³⁶¹ Cfr. a tal proposito CAMERA DEI DEPUTATI, *Il funzionamento dei sistemi elettorali in Europa. L'esperienza di Francia, Regno Unito, Spagna e Germania*, Documentazioni e ricerche, n.18, II edizione, gennaio 2017. Reperibile online all'indirizzo <http://documenti.camera.it/leg17/dossier/Testi/ac0146.htm>.

5.1.2 Un modello a equilibrio instabile?³⁶²

Come spiegava sinteticamente Maurice Duverger “[...] la legge del bipolarismo fa in modo che ottenga la vittoria chi riesce ad attirare la gente al centro”, spiegando che i veri arbitri sono, in ultima analisi, i movimenti del centro³⁶³. Tale paradigma, utilizzato nel tempo per spiegare la logica di funzionamento di diverse democrazie europee, trova a oggi notevoli difficoltà a essere impiegato per spiegare anche, ma non solo, il caso francese. Come è stato opportunamente osservato, il dibattito pubblico, all’indomani dell’impatto di una pervasiva crisi economica, si è interrogato intorno al possibile ridimensionamento della classica dialettica fra destra e sinistra politiche e sulla necessità di far ricorso a nuove e diverse chiavi interpretative o nuove linee di frattura, le quali comprendano, per esempio, l’integrazione europea e la globalizzazione da una parte³⁶⁴. Come già opportunamente preconizzato nel dicembre 2016, il dato centrale, che potrebbe essere la chiave di lettura su cui avviare studi e ricerche in un futuro imminente, appare la progressiva emersione di un ampio blocco sociale centrale, che racchiuderebbe, altresì, europeisti, liberali, centristi, porzioni dei repubblicani, correnti socialiste ed ecologiste non radicali, contrapposto a un fronte “estremo” che racchiuderebbe l’ala sinistra del partito socialista, i movimenti federati nel fronte di sinistra (tra cui spiccano il partito comunista francese e la formazione di Mélanchon), oltre che, soprattutto, il Front National di Le Pen.

Questa nuova convergenza rende più difficile – e quasi – impossibile ricorrere nuovamente alla categoria interpretativa della *quadrille bipolaire* valida per un periodo storico ormai apparentemente conclusosi.

Le manifestazioni più recenti del fenomeno partitico in Francia stanno, pertanto, inducendo una porzione della dottrina, a considerare la scomposizione-ricomposizione del sistema politico-partitico. In questo senso, quindi, a opinione di chi scrive appare didatticamente utile, oltre che lucida, l’analisi compiuta dal politologo Ilvo Diamanti che a tal proposito, prefigurando una sorta di “italianizzazione della politica francese” è giunto a

³⁶² NdA: Si ritiene necessario, giunti all’avvio della trattazione del paragrafo seguente, fare una precisazione sia metodologica sia contenutistica. Sugli sviluppi e gli spunti più recenti dettati dalla stringente attualità delle elezioni francesi (periodo di aprile-maggio-giugno 2017), chi scrive ha anticipatamente deliberato di astenersi da una disamina che sarebbe stata, inevitabilmente, incompleta, in quanto giunta prima dell’esito e della conclusione del ciclo elettorale francese. Emblematico in questo senso il titolo di uno degli articoli pubblicati all’indomani del primo turno di elezione, “Fillon et Hamon éliminés: le bipartisme à la française vole en éclats”, e disponibile all’indirizzo, <http://www.france24.com/fr/20170423-france-presidentielle-2017-francois-fillon-benoit-hamon-elimines-fin-bipartisme-francais>. Ciononostante si è ritenuto potesse apparire parziale uno studio che non accennasse a nuove interpretazioni sui futuri assetti del sistema partitico e politico, tra cui si è deciso di citare il politologo I. Diamanti. Cfr. a tal proposito I. DIAMANTI, *Il presidente-partito nel paese frammentato*, in http://www.repubblica.it/politica/2017/04/25/news/diamanti_bussola_elezioni_francia-163863257/, 25 aprile 2017.

³⁶³ M. DUVERGER, *Parlamentarismo e partiti nell’Europa contemporanea*, in G. DE ROSA (a cura di), *Luigi Sturzo e la democrazia europea*, Editori Laterza, Bari, 1990, p.51 e ss. Si tenga presente che il sopracitato testo riproduce gli interventi tenuti al congresso internazionale di studi dal tema, *Luigi Sturzo, i partiti di ispirazione cristiana, la democrazia europea* e svoltosi nel 1989 a Bologna. Per completezza d’analisi, così premetteva Duverger: “[...] Dunque non ci sono più veri rivoluzionari nei nostri Stati. In Francia, ci sono elettori sempre più numerosi che votano ora per la destra parlamentare, che in realtà è un centro, ora per i socialisti. Se Mitterand ha avuto il 54% dei suffragi nel maggio del 1988, è perché circa il 4 % dei voti proviene da gente non appartenente all’area socialista, che forse per qualche anno resterà da quella parte ma che poi è destinata ad oscillare verso la parte opposta”.

³⁶⁴ G. DELLEDONNE, *Le conseguenze della crisi economico-finanziaria sulle istituzioni francese*, in *federalismi.it*, 26/2016.

elaborare la fine del modello basato sull'alternanza fra una destra-post gollista e una sinistra riformista e ciò, nella misura in cui “[...] la crisi ha colpito le periferie territoriali e sociali. Ha logorato le fedeltà antiche. Ha alimentato sentimenti anti-establishment che hanno colpito partiti e leader da sempre al governo”³⁶⁵.

5.2 “*Les enjeux*” della rappresentatività nazionale. Il rendimento e gli effetti del sistema elettorale

“Il più specifico strumento manipolativo della politica”³⁶⁶: così, con una espressione poi diventata celebre, il politologo Giovanni Sartori definiva lapidariamente il sistema elettorale nel suo complesso. Prendendo le mosse dal sostrato, al contempo storico, giuridico e politico rappresentato dalla Costituzione francese della Quinta Repubblica, passare da una disamina del sistema elettorale in termini di impianto normativo, a un'altra, che intervenga in termini di “rendimento” dello stesso, implica la valutazione dell'incidenza di fattori storici, istituzionali (relativi alla forma di governo) e politico-partitici, in cui si stagliano due caratteri essenziali: la tendenziale “spinta bipolarizzante” del sistema e la sotto-rappresentazione delle forze politiche estreme³⁶⁷.

È unanimemente riconosciuto che il sistema elettorale uninominale maggioritario a doppio turno costituisca una delle peculiarità del sistema politico-istituzionale francese. La scelta in sé di questo sistema non fu, però, per così dire, politicamente neutrale, in quanto venne a rappresentare uno degli elementi di generale rottura col regime precedente basato su un sistema proporzionale, il quale aveva dato, in quel preciso contesto, cattiva prova di sé, all'interno di un generale e diffuso clima di rifiuto per l'esperienza della Quarta Repubblica. L'opportunità e il merito della scelta sul sistema elettorale furono oggetto di dibattito negli stessi luoghi in cui veniva deliberato il testo della Costituzione. È, tuttavia, interessante sottolineare che non solo l'opzione non era per nulla scontata, ma che lo stesso De Gaulle non aveva una idea precisa al riguardo; la legge elettorale, quindi, non era un elemento centrale del progetto istituzionale gollista. Intenzione di De Gaulle era, sicuramente, quella di superare il sistema degli apparentamenti previsto dalla legge del 1951, che danneggiava la sua formazione politica, mentre il Guardasigilli Michel Debré, ammiratore del bipartitismo britannico, era, invece, un fermo oppositore del proporzionalismo, a tal punto da voler proporre l'inserimento in Costituzione del principio maggioritario.

Esclusa, quindi, la rappresentanza proporzionale, evocativa di una situazione di instabilità, che era diventata quasi una parola-chiave del regime precedente, si è altresì deciso – anche sulla base delle contingenze politiche del momento – che il turno unico avrebbe determinato una contrapposizione troppo pronunciata. Il Generale, che si percepiva come una figura al di sopra dei partiti e verso i quali nutriva forte diffidenza, non intendeva presentarsi come il leader di una parte, come il capo di una coalizione, motivi – questi – che

³⁶⁵ Cfr. I. DIAMANTI, *supra*.

³⁶⁶ G. BALDINI, A. PAPPALARDO, *Sistemi elettorali e partiti nelle democrazie contemporaneamente*, Editori Laterza, Roma-Bari, p.68 e ss.

³⁶⁷ Cfr. a tal proposito CAMERA DEI DEPUTATI, *Il funzionamento dei sistemi elettorali in Europa. L'esperienza di Francia, Regno Unito, Spagna e Germania*, Documentazioni e ricerche, n.18, II edizione, gennaio 2017, *passim*. Reperibile online all'indirizzo <http://documenti.camera.it/leg17/dossier/Testi/ac0146.htm>.

lo portarono a scegliere per un doppio turno che avrebbe evitato – a suo avviso – un tale esito così pronunciato; per quanto riguarda invece l'opzione del collegio, questa parve la soluzione migliore per evitare una presa di posizione eccessiva delle macchine partitiche sugli eletti. Le forze politiche dell'epoca si adattarono non subito alla nuova logica elettorale e, indubbiamente, più a destra che a sinistra. Alle prime elezioni del 1958 se da una parte gollisti e indipendenti ricorsero saltuariamente a accordi di desistenza, in funzione anti-sinistra; dall'altra, l'anticomunismo dei socialisti li portò a escludere ogni accordo al secondo turno, di maniera che il mantenimento per la sinistra dei propri candidati si tradusse, di fatto, in una disfatta, proprio per via della nuova logica innestata dal sistema elettorale, a partire dalla quale essi compresero che bisognava rivedere le proprie strategie nelle consultazioni successive.

Ragionare sugli effetti del secondo turno, in linea teorica, è un'operazione ardua in quanto l'effetto sul sistema partitico non è così prevedibile come lo sarebbe in un maggioritario a turno unico e ciò, in quanto, nel doppio turno, intervengono due nuove variabili: una seconda competizione con meno competitors e nella quale si innestano manovre e desistenze fra partiti. Ciononostante è possibile individuare delle linee di tendenza nel corso dei decenni di storia politica della Quinta Repubblica, tenendo, pertanto, sempre a mente che le trasformazioni subite dal sistema dei partiti non possono unicamente essere imputate al sistema elettorale per l'Assemblea Nazionale, dato che un ruolo cruciale è stato svolto anche dall'elezione diretta del Presidente e dall'affermazione di nuove formazioni politiche. È, quindi, possibile partire dal principio secondo cui l'osservazione delle competizioni partitiche dal 1958 a oggi hanno evidenziato sia un comportamento strategico degli attori in relazione alle nuove regole elettorali sia la produzione di effetti premianti e penalizzanti del sistema adottato, rispetto alle diverse forze in campo e alle relative strategie. Tre sono stati, però, in particolare i fenomeni più interessanti che sono derivati da questa relazione-interazione biunivoca: innanzitutto, l'erosione del centro partitico, con un nuovo gioco delle alleanze reso necessario dal sistema partitico che è andato favorendo la progressiva bipolarizzazione del sistema. Si è assistito, pertanto, a una progressiva e repentina erosione dei partiti "schiacciati" tra le due maggiori formazioni politiche e indisponibili ad alleanze con gli stessi: sono gli eredi del MRP, gli indipendenti e i radicali sia di destra sia di sinistra. Con il 1973 si esaurisce, inoltre, il tentativo di mantenere in vita un centro partitico, un terzo polo e, con le successive elezioni, si assiste a una progressiva bipolarizzazione ovvero al posizionamento di tutte le forze in campo da una parte o dall'altra dello schieramento. A partire dal 1962, compresa la logica del sistema, comunisti e socialisti stringono accordi di desistenza al secondo turno, ma questa strategia non premia in egual misura entrambe le famiglie politiche; questo renderà il PCF meno competitivo all'interno dell'alleanza di sinistra e ciò condurrà il partito in una posizione di svantaggio, proprio a causa della dinamica insita nel doppio turno e nella maniera in cui il sistema viene utilizzato a sinistra, cioè nella logica secondo cui il primo turno svolge la funzione di elezione primaria e, al secondo turno, il candidato che ha ottenuto meno suffragi rinuncia.

A partire dagli anni Ottanta, l'assetto partitico francese è sottoposto a nuove sollecitazioni per l'introduzione del metodo proporzionale a livello europeo (1979), locale (1983) e regionale (1992). Tali elezioni, proprio perché non vincolano alla scelta dell'esecutivo lasciano maggiore libertà all'elettore e per questo offrono a partiti nuovi,

come gli ecologisti, il Front National o la sinistra extraparlamentare, l'opportunità di inserirsi nel sistema. In questa prospettiva e di fronte a questo fenomeno, il doppio turno costituisce una sorta di "fattore di difesa" del sistema partitico con la famosa quadriglia bipolare. Sebbene questa non riuscirà a perpetrarsi negli anni successivi e il numero dei partiti in grado di condizionare il gioco politico dagli anni Ottanta in poi aumenterà, i partiti parlamentari resteranno sostanzialmente gli stessi, a dimostrazione del potente effetto distorsivo che il doppio turno può realizzare, oltre che della sua capacità di opporre una barriera all'entrata di nuovi potenziali attori.

Un caso di studio paradigmatico e illuminante sul tema del rapporto tra sistema elettorale e sistema partitico è rappresentato dal Front National, partito che si presenta per la prima volta alle elezioni legislative del 1973, ma che non riesce a raggiungere nemmeno l'1 per cento dei voti fino all'inizio degli anni Ottanta. Un primo risultato di una certa portata viene conseguito alle elezioni per il Parlamento europeo del 1984, le quali, tenendosi con legge elettorale proporzionale, consentono al partito di estrema destra di ottenere diversi seggi con l'11,4 per cento dei suffragi espressi. Ma l'occasione elettorale che consacra il ruolo del Front National nel sistema politico della V Repubblica è offerta proprio dalle uniche elezioni legislative svoltesi con sistema proporzionale, ossia quelle del 1986³⁶⁸. Qui il Front National riesce a ottenere il 9,9% dei voti e a conquistare trentacinque seggi, inaugurando una serie di risultati elettorali che radicheranno gradualmente il partito di Jean-Marie Le Pen in tutte le successive elezioni basate su un sistema proporzionale (europee, regionali e locali).

Il repentino ritorno al *fait majoritaire*, suggellato dall'immediato ripristino del sistema maggioritario a doppio turno da parte della maggioranza di centro-destra, si traduce nella sistematica estromissione del FN dalla rappresentanza nazionale³⁶⁹. In questo senso, il meccanismo del doppio turno incide in misura determinante sulla strategia politica della destra repubblicana, la quale, facendosi forte degli effetti escludenti che un sistema elettorale di quel tipo produce alle ali estreme del sistema politico, escluse in radice ogni possibile accordo col Front National. Nonostante non sia riuscito a ottenere una posizione parlamentare rilevante, a causa delle regole elettorali tipiche del doppio turno, ha ciononostante rivestito un ruolo cruciale nel condizionare la dinamica elettorale esercitando una forza attrattiva nei confronti dell'elettorato di centro-destra. Le elezioni del 1997, per esempio, dimostrano la tendenza della destra francese a non compattarsi in funzione dell'avversario, facendo emergere chiaramente la capacità nociva del Front National nel determinare come esito la vittoria della sinistra.

Nonostante la graduale crescita di consenso elettorale è indubbio che il FN sia stato strutturalmente penalizzato dagli effetti intrinseci al sistema maggioritario a doppio turno di collegio, in quanto la riproduzione della dinamica sottesa a tale sistema a livello di ciascun collegio ha spesso determinato, per il partito di Le Pen, cocenti sconfitte anche in collegi nei quali questo era il primo o il secondo partito per numero di voti. Ciononostante, le difficoltà del FN a configurarsi quale partito parlamentare, sono state in

³⁶⁸ Come è noto, la riforma in senso proporzionale per l'elezione dell'Assemblée Nationale era intervenuta nel 1985 su iniziativa dell'allora maggioranza socialista e del Presidente Mitterand, allo scopo di ridimensionare i rischi di una sconfitta contro i conservatori.

³⁶⁹ Le uniche eccezioni furono costituite dalle elezioni anticipate del 1988 e del 1997, dove il FN riuscì a guadagnare un solo seggio.

parte compensate dalla sua capacità di influire, in misura tutt'altro che irrilevante, sulle strategie elettorali della destra repubblicana e conservatrice.

Si è sostenuto, ad esempio, che la sconfitta del centro-destra alle elezioni legislative del 1997 (le quali avrebbero condotto, in seguito, alla formazione di un governo socialista e all'avvio della terza *cohabitation*) possa essere ricondotta, almeno in parte, al successo elettorale del FN, il quale, al primo turno, riuscì infatti superare la soglia del 12,5 per cento in 133 collegi, partecipando a decine di duelli o di triangolari con il Partito socialista e la destra moderata (e, più di rado, con i verdi o i comunisti).

In questo senso, dunque, le elezioni del 1997 hanno segnato uno spartiacque nella storia elettorale del FN, consacrandone in modo non più eludibile la capacità di incidere sull'esito delle elezioni legislative (e sulla successiva formazione degli equilibri di governo), pur da una posizione di partito "anti-sistema", esterno alla *majorité republicaine* e fortemente penalizzato da un sistema elettorale per sua natura tendente a disincentivare il rafforzamento parlamentare dei partiti posti alle estreme del sistema politico.

L'analisi di quella tornata elettorale ha fatto emergere, tuttavia, un ulteriore dato di notevole interesse ai fini dell'inquadramento del FN nel sistema politico francese. Si tratta della tendenza degli elettori del FN a recarsi alle urne al secondo turno, in caso di esclusione del proprio candidato all'esito del primo turno, in misura piuttosto ridotta. Nel 1997, in particolare, un elettore su due del FN ha disertato il secondo turno in tali casi. Da questa tendenza scaturisce il dato per cui la destra repubblicana ha storicamente goduto, al secondo turno, di un sostegno piuttosto debole, quando non irrilevante, da parte degli elettori del partito di estrema destra, segno di una discontinuità politico-ideologica difficilmente ricomponibile tra i due partiti, ancorché entrambi genericamente riconducibili alla medesima famiglia politica. Nelle competizioni triangolari, invece, la presenza del candidato del FN ha quasi sempre penalizzato il candidato del centro-destra, favorendo in tal modo la vittoria della sinistra. Alle elezioni del 1997, la destra è stata sconfitta in 47 collegi dei 76 in cui partecipava al secondo turno. Tuttavia, si è sostenuto che anche in caso di ritiro dei candidati del FN, il centro-destra sarebbe riuscito a conquistare soltanto una minoranza di quei collegi.

L'incontestata capacità del FN di nuocere alla destra moderata nelle competizioni nei collegi per la conquista dei seggi all'Assemblea nazionale va affiancata, tuttavia, a due ulteriori ordini di considerazioni. In primo luogo, l'insieme di tali fattori non è sufficiente a dare una spiegazione esaustiva della sconfitta subita dai repubblicani alle elezioni legislative del 1997. In secondo luogo, il successo del FN al primo turno, rispetto alle tornate elettorali precedenti, non può essere analizzato isolatamente, ma va integrato con la considerazione della scarsa capacità coalizionale del partito, che ne ha drasticamente ridotto le *chances* di successo al secondo turno. Per restare sempre alle importanti elezioni del 1997, si è assistito, nei collegi nei quali i candidati del FN erano riusciti ad accedere al secondo turno, ad un crollo dei consensi in loro favore. Ciò fu dovuto, verosimilmente, al fatto che la mancata "desistenza" del candidato del FN e il mancato apparentamento con il candidato del centro-destra hanno spinto una parte degli elettori del primo turno, i quali avevano espresso evidentemente un voto più di protesta che di identificazione nelle radici ideologiche del partito, a ritenere improbabile una vittoria del candidato frontista al secondo turno, optando così per l'astensione o per il voto nei confronti di un altro candidato. Dato, quest'ultimo, che conferma la difficile compatibilità di un

partito estremista come il Front National e delle strategie politiche di isolamento da esso perseguite con un sistema elettorale come quello previsto per l'Assemblea nazionale francese³⁷⁰.

5.2.1 Il sistema elettorale francese e il significato della “forma-partito”

Nel 1976 Giovanni Sartori definiva il sistema partitico francese a pluralismo limitato, moderato e parzialmente segmentato. In ragione della meccanica competitiva indotta dal sistema elettorale francese, il sistema dei partiti ha finito per assumere un formato a “quadriglia bipolare” con la tendenza delle quattro formazioni politiche maggiori a raggrupparsi lungo lo spazio di competizione interpartitico per coppie, intorno a un polo di sinistra rappresentato dal partito socialista (PS) e il partito comunista (PCF) e a un polo di centro-destra con il Rassemblement pour la République (RPR) e l'Union pour la démocratie française (UDF). Un caso a sé è costituito dall'esperienza del Front National (FN), formazione politica che si pone al di fuori dei due poli tradizionali e che, nonostante percentuali di voto significative, per via della scarsa capacità coalizionale, si è attestata su un numero trascurabile di seggi parlamentari³⁷¹: a titolo esemplificativo, si tenga presente che nelle elezioni del 2012, il FN, pur avendo raggiunto il 13,8 % dei voti al primo turno, ha ottenuto solo 2 seggi all'Assemblea Nazionale³⁷². Il caso del FN è, per via di più varianti esemplare, in quanto a fronte di un isolamento politico, corrisponde una imponente penetrazione delle sue idee, oltre che una capacità di imporre l'agenda ai partiti di governo, disorientati dal sovrapporsi di crisi – disoccupazione, immigrati e terrorismo³⁷³.

Il sistema elettorale scelto dalla Quinta Repubblica ha, dunque, introdotto nel processo di conversione dei voti in seggi, effetti che sono fortemente distorsivi del grado di proporzionalità, il che ha determinato una spinta delle forze politiche in competizione a costituirsi in ampie alleanze elettorali e di governo³⁷⁴. Dall'analisi empirica dei risultati elettorali delle elezioni del 2012, per esempio, emerge chiaramente come il sistema del collegio uninominale a due turni tenda a valorizzare le formazioni politiche sulla base di due criteri principali: la capacità di tessere alleanze e la concentrazione territoriale. Così il FN, in relazione alle ultime votazioni – al momento in cui si scrive, l'anno 2012 – pur ottenendo un ingente numero di voti su scala nazionale (oltre tre milioni, pari al 13,60% dei voti validi) non riesce a conquistare alcun seggio al primo turno, al contrario di altre formazioni (es: Radical de gauche, Divers gauche, Europe-Ecologie-Les Verts, Nouveau Centre, Divers droite) che riescono a eleggere ciascuna un proprio deputato, ma con un

³⁷⁰ Si veda G. PASQUINO, S. VENTURA, *Il sistema elettorale a doppio turno e le sue conseguenze politiche*, in G. PASQUINO, S. VENTURA (a cura di), *Una splendida cinquantenne. La Quinta repubblica francese*, Il Mulino, Bologna, 2010, pp. 151 e ss.

³⁷¹ A. PAPPALARDO, L. MATTINA, *Democrazie e decisioni. Un'analisi comparata sulle istituzioni politiche e il rendimento economico delle democrazie contemporanee*, Carocci, Roma, 1999, p.123 e ss.

³⁷² Cfr. a tal proposito CAMERA DEI DEPUTATI, *Il funzionamento dei sistemi elettorali in Europa. L'esperienza di Francia, Regno Unito, Spagna e Germania*, Documentazioni e ricerche, n.18, II edizione, gennaio 2017. Reperibile online all'indirizzo <http://documenti.camera.it/leg17/dossier/Testi/ac0146.htm>.

³⁷³ R. CASELLA, *Un nuovo cantiere di riforme per la Quinta Repubblica: l'adozione delle proposte della Commissione Jospin*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 10 dicembre 2014.

³⁷⁴ A. PAPPALARDO, L. MATTINA, *Democrazie e decisioni. Un'analisi comparata sulle istituzioni politiche e il rendimento economico delle democrazie contemporanee*, cit, p.124 e 125.

numero di voti valido su scala nazionale decisamente inferiore³⁷⁵. Nel sistema francese è possibile si verifichi un passaggio al secondo turno di due o più forze politiche, in vigore della regola della cifra elettorale pari ad almeno 12,5% degli aventi diritto, situazione – quella delle cosiddette “triangulaires” e “quadrangulaires” – interessanti dal punto di vista del formato del sistema partitico nel suo complesso. Si prenda a titolo esemplificativo il caso delle elezioni del 2012 in cui il numero dei secondi turni con più di due candidati è aumentato – rispetto al singolo caso del 2007 e agli undici svoltisi nelle elezioni del 2002 – epifania, questa, di un affievolimento del bipolarismo, a favore del Front National, che in trentuno casi è risultato il terzo partito³⁷⁶.

È innegabile, pertanto, che uno dei risultati raggiunti dalla Quinta Repubblica sia stata la riduzione dei partiti e la relativa semplificazione del sistema, ma questo risultato – come spiegato da Yves Meny³⁷⁷ – è dipeso ben poco dalle istituzioni quanto piuttosto dal ruolo decisivo del sistema elettorale e dell’offerta politica. Le pratiche di funzionamento di quelle che lo studioso chiama come le diverse “quinte repubbliche” non hanno né distrutto né rafforzato i partiti, i quali sono rimasti deboli sul piano ideologico e organizzativo, divisi al loro interno e incapaci di suscitare massicce adesioni di militanti. Questi ultimi, infatti, secondo una linea interpretativa che appare particolarmente attuale, si sono atteggiati a raggruppamenti flessibili formatisi a scopi elettorali e, a testimonianza di ciò, si può considerare la tradizione di evitare la parola “partito”, preferendo al suddetto termine quelli di “front, rassemblement o mouvement”³⁷⁸.

5.2.2 Tentativi di riforma e osservazioni conclusive

La storia politico-istituzionale recente della Francia annovera fra i suoi capitoli più rilevanti quello dedicato al susseguirsi di tentativi di riforma o, più in generale, di rinnovamento della democrazia francese. Sebbene siano stati variamente concepiti, definiti

³⁷⁵ Cfr. a tal proposito il sopra citato dossier CAMERA DEI DEPUTATI, Il funzionamento dei sistemi elettorali in Europa. L’esperienza di Francia, Regno Unito, Spagna e Germania, cit.

³⁷⁶ SERVIZIO STUDI DEL SENATO, *Sistemi elettorali: Francia*, dossier n.52, settembre 2013 e reperibile online all’indirizzo <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00739605.pdf>.

³⁷⁷ Cfr. sul ruolo del partito politico e sul rapporto fra sistema partitico e assetto istituzionale in Francia, quanto spiegato da Y. MÉNY, “Introduzione. La mia visione della Quinta Repubblica”, in G. PASQUINO, S. VENTURA (a cura di), *Una splendida*, cit., p.26 e ss.: “[...] dei tre partiti principali della Quarta Repubblica, per esempio, uno solo – il partito comunista – aveva scelto la parola partito e fu sempre escluso dal governo. Gli altri si chiamavano Mouvement Républicain Populaire e Section Française de l’Internationale Ouvrière e furono partiti di governo dominanti associati in modo instabile con il Rassemblement du Peuple Français, l’Union Démocratique, Socialiste et Radicale. È stato detto che il gollismo avrebbe distrutto i partiti francesi. Non è vero. Li ha costretti ad adattarsi a nuove regole e quelli che sono morti lo sono stati più per colpa loro che per effetto della Quinta Repubblica [...]”; ma anche p.16 e ss. in cui scrive che la sopravvivenza della Quinta Repubblica voluta da de Gaulle è dovuta “[...] alla combinazione di diversi fattori, legati ad aspetti sia di antica tradizione che di modernità. La società francese è biface. Combina degli aspetti gerarchici, autoritari, accentrati, da una parte, con il suo opposto, cioè la propensione alla rivolta, al disordine, al rifiuto dell’autorità dall’altra [...]”.

³⁷⁸ Per completezza d’analisi si veda quanto riportato nella n.270, p.178, in A. RINELLA, *La forma di governo semi-presidenziale. Profili metodologici e “circolazione” del modello francese in Europa centro-orientale*, Giappichelli, Torino, 1997, sulle posizioni di Yves Meny – risalenti alla data del 1995 – secondo cui “[...] le modificazioni delle formule elettorali hanno esercitato [...] un notevole influsso sui partiti strutturalmente deboli. Ma esse non hanno ancora – a tutt’oggi – inciso in modo sensibile sul funzionamento delle istituzioni e sulla stabilità del sistema politico”.

e denominati³⁷⁹, si può, però, concordare sul fatto che essi corrispondano tutti a un comune sentire sull'esigenza di incidere – con apposite riforme su puntuali e specifici temi e fra queste si staglia la necessità di una maggiore rappresentatività del Parlamento per assicurare un maggior pluralismo al suo interno, ma non andando a scapito di una stabilità della maggioranza. Il frutto del lavoro del Comitato presieduto da Georges Vedel non ha avuto un seguito in Parlamento anche per il cambiamento della maggioranza parlamentare nelle elezioni del 1993. Anche Chirac, dopo aver rilevato l'esigenza di assicurare un giusto equilibrio tra i poteri, aveva auspicato, in un messaggio al Parlamento del 19 maggio 1995, che questo ridiventasse il ruolo privilegiato del dibattito politico.

Avvenne, poi, con la legge costituzionale del 23 luglio 2008³⁸⁰, la realizzazione di un'ampia riforma costituzionale, che non è stata né la prima, né la più incisiva, ma, sicuramente, la più estesa, in termini di articoli della Carta coinvolti, e che ha riguardato oltre alla ridefinizione dei poteri del Presidente della Repubblica, un rafforzamento delle funzioni e dei compiti del Parlamento. La legge, approvata in seduta comune, con due soli voti in più rispetto alla maggioranza necessaria dei tre quinti dei voti, ha recepito solo una parte delle proposte del Comitato Balladur, il quale aveva sottolineato le difficoltà delle istituzioni a fronte di una eccessiva “presidenzializzazione” del sistema, proponendo, tra le altre linee di intervento, l'accrescimento del ruolo e delle funzioni del Parlamento al fine di dare vita a una Quinta Repubblica più democratica.

All'indomani della vittoria alle elezioni presidenziali del 2012, il neoeletto François Hollande, preso atto della emergente crisi di fiducia tra cittadini e istituzioni, aveva incaricato una commissione – presieduta da Lionel Jospin³⁸¹ – con lo scopo di elaborare delle proposte di rinnovamento democratico, destinate alla successiva redazione di progetti di legge anche di revisione costituzionale. Alla Commissione il Presidente non aveva affidato il compito di formulare proposte generali, ma di predisporre delle soluzioni possibili a cinque problemi specifici che il consesso ha, poi, rielaborato in un rapporto dal titolo emblematico, *Pour un renouveau démocratique*³⁸², pubblicato nel 2012.

³⁷⁹ Si precisa che in ordine cronologico si sono susseguite rispettivamente: il Comité consultatif pour la révision de la Constitution (detto anche Comité Vedel) del dicembre 1992; il Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions (detto anche Comité Balladur) del 2007 e le cui conclusioni sono alla base della riforma del 2008; una Commission de rénovation et de déontologie de la vie publique (detta anche Commission Jospin) istituita il 16 luglio 2012 e, infine, il più recente sviluppo è caratterizzato da un Groupe de travail sur l'avenir des institutions, i cui lavori si sono svolti tra il 2014 e il 2015.

³⁸⁰ M. VOLPI, *Il semipresidenzialismo tra teoria e realtà*, Ricerche di diritto pubblico comparato, Collana diretta da Lucio Pegoraro, Bononia University Press, Bologna, 2014, p.82: “[...] ma la riforma più significativa che ha portato alla modificazione di circa la metà degli articoli della Costituzione è stata avviata da Sarkozy, il quale con un decreto del 18 luglio 2007 ha dato vita a un Comitato di riflessione e di proposta sulla modernizzazione e sul riequilibrio delle istituzioni della Quinta Repubblica [...]”.

³⁸¹ Cfr. sul punto: per una disamina sintetica si veda <http://tempsreel.nouvelobs.com/politique/cumul-des-mandats/20121109.OBS8783/ce-que-propose-la-commission-jospin.html>; ma anche SENATO DELLA REPUBBLICA, *L'introduzione in Francia del divieto di cumulo tra mandato parlamentare e funzioni esecutive locali*, nota breve, Servizio Studi, Dossier n. 28, reperibile online all'indirizzo https://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/17/DOSSIER/757373/index.html?part=dossier_dossier1-sezione_sezione1 e, infine, SERVIZIO STUDI DEL SENATO, *Sistemi elettorali: Francia*, dossier n.52, settembre 2013 e reperibile online all'indirizzo <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00739605.pdf>.

³⁸² Cfr. il testo del rapporto integralmente disponibile all'indirizzo qui di seguito fornito: <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/124000596.pdf>

In contrapposizione al predecessore, quindi, il Presidente Hollande aveva sostenuto che i cambiamenti – pur necessari – all’assetto della Quinta Repubblica, non dovessero scaturire da un’ampia riforma del sistema costituzionale, ma piuttosto dal recupero di principi universali come il rispetto, la democrazia e il senso dello Stato, elementi alla base del rapporto fra cittadini e istituzioni. Nel ventaglio di proposte comprese nel manifesto programmatico di Hollande, fra le altre, era compresa l’introduzione di una quota proporzionale nell’elezione dell’Assemblea Nazionale³⁸³. Quest’ultima opzione appariva, insomma, la misura più adatta al raggiungimento dell’obiettivo, fissato nell’accrescere la rappresentatività del Parlamento, mantenendo, però, il *fait majoritaire* come obiettivo fondamentale. Secondo le prescrizioni contenute nel Rapporto dei saggi, l’obiettivo della rappresentanza del pluralismo politico deve essere sempre contemperato con l’esigenza della stabilità di governo. Ciò si tradurrebbe in termini progettuali nella proposta di eleggere il 10% degli attuali componenti l’Assemblea Nazionale (pari a cinquantotto deputati) in una circoscrizione nazionale unica e senza alcuna soglia di sbarramento, attraverso uno scrutinio proporzionale di lista a un turno, che rimanga indipendente da quello maggioritario a due turni, foriero di innegabili vantaggi come il legame diretto tra deputato ed elettore in primo luogo, la semplicità di funzionamento, unitamente alla presenza, in ogni collegio, di un unico eletto, dotato così di forte legittimazione politica. Secondo la Commissione, che ha studiato nel dettaglio quella che Manfredi Siotto Pintor avrebbe chiamato “l’alternativa più tormentosa”³⁸⁴, non sarebbe invece auspicabile una commistione tra i due sistemi, dato che in quel caso il riparto proporzionale dei seggi non sarebbe limitato alle sole liste dei partiti penalizzate dallo scrutinio maggioritario, ma operando parallelamente a quest’ultimo, sarebbe incentrato su candidature miste e su un doppio voto dell’elettore³⁸⁵. Più nel dettaglio, per la Commissione il sistema proporzionale non verrebbe a operare come scrutinio di compensazione degli effetti del maggioritario, in quanto sarebbe non proprio auspicabile che candidati sconfitti allo scrutinio uninominale siano, poi, eletti col sistema proporzionale.

Per quanto concerne la riforma elettorale, appare necessario richiamare la *Commission de réforme du mode de scrutin* nominata il 25 giugno 1992 dal Primo ministro Bérégozovoy e affidata al giurista Vedel (il quale sarebbe stato in seguito incaricato della direzione del comitato sulla riforma del sistema istituzionale della Quinta repubblica) che, nel rapporto definitivo del febbraio 1993, raccomandava l’inserimento di una dose di proporzionale – sempre corrispondente al 10 per cento – all’interno del sistema maggioritario prospettandone due possibili soluzioni: accesso allo scrutinio di tipo proporzionale riservato alle formazioni penalizzate dal maggioritario oppure scrutinio proporzionale di lista, in aggiunta a quello maggioritario³⁸⁶.

Si tenga presente, infine, che l’esperimento più recente, in materia di dibattiti sulla riforma istituzionale, riguarda l’iniziativa del Presidente dell’Assemblea Nazionale Claude

³⁸³ R. CASELLA, Un nuovo cantiere di riforme per la Quinta Repubblica: l’adozione delle proposte della Commissione Jospin, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 10 dicembre 2014.

³⁸⁴ M. CARDUCCI, *Sistemi elettorali misti e rappresentanza*, in O. MASSARI, G. PASQUINO (a cura di), *Rappresentare e governare*, Il Mulino, Bologna, 1994, p.182.

³⁸⁵ R. CASELLA, Un nuovo cantiere di riforme per la Quinta Repubblica: l’adozione delle proposte della Commissione Jospin, cit.

³⁸⁶ Ibidem.

Bartolone che, all'apertura della sessione parlamentare 2014-2015 ha proposto l'istituzione di un gruppo di lavoro pluralista sull'avvenire delle istituzioni, presieduto dallo stesso e dallo storico Michel Winock e formato da ventitré componenti, di cui undici parlamentari e dodici personalità qualificate, il cui scopo era appunto quello di riflettere sul nesso di causalità che lega il rendimento delle istituzioni con le regole e i comportamenti dei soggetti politici³⁸⁷. Il gruppo di lavoro appare come una iniziativa unica nel suo genere, in quanto, diversamente dai precedenti, è stato voluto non dal Presidente della Repubblica ma dal Presidente dell'Assemblea Nazionale e, soprattutto, per la composizione interna e per la metodologia utilizzata nella stesura delle *propositions* finali confluite poi nel rapporto dal titolo *Refaire la démocratie*³⁸⁸. Interessante appare, peraltro, a opinione di chi scrive, se posto in calce a quanto finora esposto, l'intento – si potrebbe ritenere– interdisciplinare che ha mosso il Presidente Bartolone, il quale, durante una conferenza stampa dell'8 ottobre 2014, ha con le seguenti parole, qui trascritte, lanciato l'idea di aprire una riflessione su cosa dovrebbero essere oggi nell'epoca della globalizzazione e dell'Unione europea le Istituzioni: “[...] La vérité, c'est que nous n'avons cessé de toucher au texte constitutionnel. Par petites touches, mais de plus en plus fréquemment. Parce que nous n'avons jamais mené de réflexion de fond, en partant de l'état de la France et de ses habitants. [...] J'ai donc décidé de mettre en place une *mission sur l'avenir de nos institutions* que j'aurai l'honneur de coprésider avec Michel Winock, historien, spécialiste de l'histoire de la République française. Cette mission, pluraliste, sera composée de parlementaires et bien évidemment de juristes. Mais elle s'ouvrira aussi à des historiens, philosophes, économistes, acteurs de terrain”³⁸⁹. Volendo porre tutti i sopra elencati tentativi a sistema, questi si inserirebbero in un generale dibattito, avviatosi, soprattutto a partire dal 2002, sulla necessità di superare le “ambiguità” della Quinta Repubblica³⁹⁰, invocando come necessario l'approdo a una attesa, quanto indefinita, “Sesta Repubblica”³⁹¹.

³⁸⁷ P. PICCIACCHIA, Le elezioni parziali del Senato, l'attuazione dell'art. 68 Costituzione sulla destituzione del Presidente e la riforma delle regioni: un panorama francese in evoluzione tra crisi e impasse del quinquennio (pensando a “l'avenir des institutions”), in <http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/>, 3-2014.

³⁸⁸ Cfr. il testo del rapporto integralmente disponibile all'indirizzo qui di seguito fornito: http://www2.assemblee-nationale.fr/static/14/institutions/Rapport_groupe_travail_avenir_institutions_T1.pdf

³⁸⁹ Per il testo completo si rimanda all'indirizzo seguente: <http://presidence.assemblee-nationale.fr/le-president/discours/conference-de-presse-de-claude-bartolone2>.

³⁹⁰ M. VOLPI, *Il semipresidenzialismo tra teoria e realtà*, Ricerche di diritto pubblico comparato, Collana diretta da Lucio Pegoraro, Bononia University Press, Bologna, 2014, p.80 e ss.

³⁹¹ Si vedano, tra gli altri, a tal proposito, i contributi pubblicati soprattutto a ridosso della tornata elettorale francese come G. ALLEGRI, *Verso la Sesta Repubblica francese? In attesa del ballottaggio presidenziale del 7 maggio 2017*, 3 maggio 2017, in federalismi.it, 9/2017.

Bibliografia

- ALLEGRI G., Verso la Sesta Repubblica francese? In attesa del ballottaggio presidenziale del 7 maggio 2017, in *federalismi.it*, 9/2017.
- BALDINI A. – PAPPALARDO A., *Sistemi elettorali e partiti nelle democrazie contemporanee*, Laterza, Bari, 2004.
- BONFIGLIO S., *La forma di Governo nella V Repubblica Francese: un sistema in disequilibrio? Dalla esperienza delle coabitazioni al limite dei due mandati presidenziali*, in CALAMO SPECCHIA M. (a cura di), *La Costituzione francese: atti del Convegno biennale dell'Associazione di diritto pubblico comparato ed europeo*, Bari, Università degli studi, 22-23 maggio 2008, pp. 71-81.
- BORRELLO R., *Il modello francese di regolazione del finanziamento della vita politica*, in *Astrid-online*, scritto inedito per il gruppo di lavoro sul finanziamento della politica, di prossima pubblicazione.
- BOYRON S., *The Constitution of France. A Contextual Analysis*, Hart Publishing, London, 2013.
- BRIZZI R. – MARCHI M., *Storia politica della Francia repubblicana (1871-2011)*, coll. Quaderni di Storia fondati da Giovanni Spadolini, diretti da Fulvio Cammarano, Le Monnier, Firenze, 2011.
- CALAMO SPECCHIA M., *Les trois âges del settennato*, Giappichelli, Torino, 2002.
- CAMERA DEI DEPUTATI - SERVIZIO BIBLIOTECA - UFFICIO LEGISLAZIONE STRANIERA, *Il finanziamento della politica in Francia, Germania, Regno Unito, Spagna e Stati Uniti*, in serie *Materiali di legislazione comparata*, n. 2, Giugno 2013.
- CARCASSONNE G., *La Constitution*, Seuil, Paris, 2009.
- CARDONE A., La “terza via” al giudizio di legittimità costituzionale. Contributo allo studio del controllo di costituzionalità degli statuti regionali, Milano, 2007.
- CARLUCCI M., *Sistemi elettorali misti e rappresentanza*, in MASSARI O., PASQUINO G. (a cura di), *Rappresentare e governare*, Il Mulino, Bologna, 1994.
- CARLUCCI M., *Sistemi elettorali misti e rappresentanza*, in MASSARI O., PASQUINO G. (a cura di), *Rappresentare e governare*, Il Mulino, Bologna, 1994.
- CARLASSARRE L., Fonti del diritto (diritto costituzionale), in *Enciclopedia del diritto*, Annali, II.2, pp. 549-550.
- CARROZZA P. – DI GIOVANE A. – FERRARI G.F. (a cura di), *Diritto costituzionale comparato*, Laterza, Bari, 2017.
- CASELLA R., *La presentazione delle candidature presidenziali in Francia*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*.
- CASELLA R., Un nuovo cantiere di riforme per la Quinta Repubblica: l'adozione delle proposte della Commissione Jospin, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 10 dicembre 2014.
- CASELLA R., Un nuovo cantiere di riforme per la Quinta Repubblica: l'adozione delle proposte della Commissione Jospin, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 10 dicembre 2014.
- CASELLA V. R., *La riforma del calendario elettorale e le nuove prospettive della Quinta Repubblica*, in *Quad. Cost.*, 2001.
- CAVINO M. – COSTANZO P. – PASSAGLIA P., *La giurisprudenza del Conseil Constitutionnel nel biennio 2011-2012*, in *Giurcost.org – Studi e commenti*, 3 ottobre 2013.

- CAVINO M., *Francia. La nuova disciplina della responsabilità del Capo dello Stato. Quinta o Sesta Repubblica?*, in *Dir. pubb. com. eur.*, 2007, p. 711 ss.
- CECCANTI S., *Le istituzioni e il sistema politico dopo il primo «quinquennato»*, in BALDINI G. – LAZAR M. (a cura di), *La Francia di Sarkozy*, Il Mulino, Bologna, 2007, p. 29 ss.
- CHAGNOLLAUD D. – QUERMONNE J. L., *Le gouvernement de la France sous la V^e République*, Fayard, Paris, 1996.
- CHANTEBOUT B., *Droit constitutionnel et science politique*, Armand Colin, Paris, XV edition, 1998.
- COHENDET M. A., *La cohabitation, Leçons d'une expérience*, PUF, Paris, 1993.
- COLDAGELLI U., "I paradossi istituzionali della V Repubblica", in COLDAGELLI U., *La Quinta Repubblica da De Gaulle a Sarkozy. L'evoluzione di un sistema presidenziale extra costituzionale*, Donzelli, Roma, 2009.
- COLLIARD J. C., *Une confirmation de l'évolution présidentiale de l'Exécutif*, in *Rev. Pol. Parl.*, octobre/décembre 2007, p. 10 ss.
- COSTANZO P. – LUCIFREDI P. G., *Appunti di diritto costituzionale comparato. I. Il sistema francese*, Giuffrè, Milano, 2004.
- COSTANZO P., *La "nuova" Costituzione della Francia*, Giappichelli, Torino, 2009.
- COSTANZO P., *Seminario annuale dell'associazione "Gruppo di Pisa", sul tema "La giustizia elettorale"*, tenutosi il 16 novembre 2012 presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Firenze.
- COTTERET J. M. – EMERI C., *Les systèmes électoraux*, PUF, Paris, 1988, p. 51 ss.
- DAUGERON B., *La cohabitation et ses faux-semblants: réflexions sur le présidentielisme minoritaire*, in *RDP*, n. 1/2004, p. 67 ss.
- DE CARO C., *Ancora in tema di questioni di genere*, in DE MARTIN G.C., WITKOWSKI Z., GAMBALE P., GRIGLIO E. (a cura di), *Le evoluzioni delle legislazioni elettorali "di contorno" in Europa*, Cedam, Padova, 2011.
- DE CESARE C., *Verifica dei poteri*, in *Enc. Giur.*, vol. XXXII, Treccani, Roma, 1991.
- DE VERGOTTINI G., *Diritto costituzionale comparato*, Cedam, Padova, 2004, p. 106 ss.
- DELLEDONNE G., *Le conseguenze della crisi economico-finanziaria sulle istituzioni francese*, in *federalismi.it*, 26/2016.
- DI VIRGILIO A., *Francia, doppio turno e Quinta Repubblica*, in O. MASSARI – G. PASQUINO (a cura di), *Rappresentare e governare*, Il Mulino, Bologna, 1994, pp. 91-128.
- DI VIRGILIO A., *Francia, doppio turno e Quinta Repubblica*, in O. MASSARI, G. PASQUINO, *Rappresentare e governare* (a cura di), Il Mulino, Bologna, 1994, pp. 91-128.
- DI VIRGILIO A., *Francia: le molte risorse del primo ministro*, in G. PASQUINO (a cura di), *Capi di governo*, Il Mulino, Bologna, 2005, p. 60 ss.
- DI VIRGILIO A., *Semipresidenzialismo e doppio turno nella Quinta Repubblica francese. Un modello di successo*, in S. GAMBINO (a cura di), *Forme di governo e sistemi elettorali*, Cedam, Padova, 1995, p. 337 ss.
- DUHAMEL O., *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Seuil, Paris, 2009.
- DUHAMEL O., *Le Quinquennat*, Presses de Sciences Po, Paris, 2000.
- DUHAMEL O., *Vive la Ve République*, Seuil, Paris, 2002.

- DUVERGER M., *A New Political System Model: Semi-Presidential Government*, in *Eur. Jour. of Pol. Res.*, 8/1980, pp.165-187.
- DUVERGER M., *Èchec au roi*, Albin Michel, Paris, 1978.
- DUVERGER M., *Institutions politiques et droit constitutionnel*, PUF, Paris, 1970, p. 277 ss.
- DUVERGER M., *La nozione di 'regime semi-presidenziale' e l'esperienza francese*, in *Quad. cost.*, 1983, n. 2, pp. 259-275.
- DUVERGER M., *Parlamentarismo e partiti nell'Europa contemporanea*, in DE ROSA G. (a cura di), *Luigi Sturzo e la democrazia europea*, Laterza, Bari, 1990.
- DUVERGER M., *Parlamentarismo e partiti nell'Europa contemporanea*, in DE ROSA G. (a cura di), *Luigi Sturzo e la democrazia europea*, Laterza, Bari, 1990.
- ELIA L., *Governo (forme di)*, in *Enc. Dir.*, Giuffrè, Milano, XIX, 1970, p. 665 ss.
- EMERY C., *Chronique constitutionnelle et parlementaire française, vie et droit parlementaire*, in *Revue de droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 1970.
- ESCARRAS J. C., *Da una presidenza assoluta a una presidenza dimezzata*, in *Pol. dir.*, n. 4/1986, pp. 627-672.
- FAVOREU L., *La délégalisation des textes de forme législative par le Conseil Constitutionnel*, in *Mélanges offerts à Marcel Waline, Le juge et le droit public*, Tome 2, pp. 429-450.
- FAVOREU L., *Le domaine de la loi et du règlement*, Presse Universitaires d'Aix-Marseille, 1999.
- FAVOREU L., *Le principe de constitutionnalité. Essai de définition d'après la jurisprudence du Conseil Constitutionnel*, in *Mélanges Ch. Eisenmann*, Parigi, 1975.
- FILIPPI M., *La verifica dei poteri: il controllo delle elezioni nel procedimento interno alle Camere. Spunti di diritto comparato e attualità dell'istituto*, in *Amministrazione in Cammino*, 2016.
- FISICHELLA D., *Elezioni e democrazia. Un'analisi comparata*, Il Mulino, Bologna, 2003.
- FRAISSEIX P., *La Constitution du 4 octobre 1958 et ses révisions*, in *Revue de Droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, n. 1/2, 2001.
- GAMBINO S., *La forma di governo francese*, in S. GAMBINO (a cura di), *Forme di governo. Esperienze europee e nord-americana*, Giuffrè, Milano, 2007, p. 189 ss.
- GAMBINO S., *Leggi elettorali e forme di governo*, in *Pol. dir.*, XXXV, n. 3/2004, p. 427 ss.
- GICQUEL J. – GICQUEL J. E., *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Montchrestien, Paris, 2008.
- GIOVANNELLI A., *Aspetti della V Repubblica, da De Gaulle a Mitterrand*, Giuffrè, Milano, 1984.
- GIULIANI E. M., *Sistemi elettorali e loro incidenza su alcune realtà istituzionali*, Lalli, Poggibonsi, 1991.
- GIULIANI E. M., *Sistemi elettorali e loro incidenza su alcune realtà istituzionali: Italia, Gran Bretagna, Francia, Spagna*, Lalli, Poggibonsi, 1991.
- GRATTERI A., *In Europa votano così: Costituzioni e sistemi elettorali*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 26 settembre 2012.
- JAXEL-TRUER P. – MESTRE A., *Législatives: 34 triangulaires et quelques accrocs aux consignes*, in *Le Monde*, 13 giugno 2012, http://www.lemonde.fr/politique/article/2012/06/13/legislatives-34-triangulaires-et-quelques-accrocs-aux-consignes_1717545_823448.html.
- LANCHESTER F., *Sistemi elettorali e forme di governo*, Il Mulino, Bologna, 1981.

- LARNÈ M. P., *Le elezioni del parlamento come “zona franca” della giustizia costituzionale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*.
- LECLERCQ V. C., *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Litec, Paris, 1979, p. 331 ss.
- LIPHART A., *Le democrazie contemporanee*, Il Mulino, Bologna, 2014.
- LOCCHI M. C., *Il sistema maggioritario a due turni per le elezioni dei deputati all’Assemblea nazionale francese*, in OLIVIERO M. – VOLPI M. (a cura di), *Sistemi elettorali e democrazie*, Giappichelli, Torino, 2007, pp. 109-156.
- LUCIANI M. – VOLPI M., *Riforme elettorali*, Laterza, Roma-Bari, 1995.
- MALIGNER B., *La justice électorale en France: situation législative et jurisprudentielle*, in *La giustizia elettorale*, Seminario annuale dell’associazione “Gruppo di Pisa”, cit., 2012.
- MASSARI O. – PASQUINO G. (a cura di), *Rappresentare e governare*, Il Mulino, Bologna, 1994.
- MAZZONI HONORATI M.L., *Osservazioni sulla verifica dei poteri in Francia, Gran Bretagna, Germania federale e Italia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 4/1983, p. 1412 ss.
- MÉNY Y., Introduzione. La mia visione della Quinta Repubblica, in PASQUINO G., VENTURA S. (a cura di), *Una splendida cinquantenne. La Quinta repubblica francese*, Il Mulino, Bologna, 2010.
- MÉNY Y., *Riforme elettorali e forma di governo*, in OLIVIERO M. – VOLPI M. (a cura di), *Sistemi elettorali e democrazie*, Giappichelli, Torino, 2007.
- MERKL A., *Das doppelte rechtsantlitz: Eine betrachtung aus der erkenntnistheorie des rechtes*, 1918.
- MINISTÈRE DE L’INTERIEUR, *Financement et plafonnement des dépenses électorales - Financements de partis politiques*, Circulaire du 7 janvier 2008.
- MODUGNO F., Fonti del diritto (gerarchia delle), in *Enciclopedia del diritto*, Agg. I, 1997, pp. 561 e ss.
- P. AVRIL, J. GICQUEL, *Droit parlementaire*, Domat, Paris, 2010.
- PACTET P. – MELIN SOUCRAMANIEN F., *Droit Constitutionnel*, Dalloz, Paris, 2011.
- PALAZZO N., *Giudizio di uguaglianza davanti al suffragio e discrezionalità legislativa: riflessioni a partire dalla sentenza del Conseil sulla loi NOTRE*, in *Nomos*, 1/2016.
- PAPPALARDO A. – MATTINA L., *Democrazie e decisioni. Un’analisi comparata sulle istituzioni politiche e il rendimento economico delle democrazie contemporanee*, Carocci, Roma, 1999.
- PARODI J. L., *Lo scrutinio uninominale maggioritario a doppio turno in Francia*, in *Il Mulino*, n. 273/1981, pp. 34-35.
- PASSAGLIA P., *La giurisprudenza del Conseil constitutionnel nel biennio 2013-2014*, in *Giur. Cost.*, 5/2015.
- PASSAGLIA P., *La giustizia elettorale in Francia: un delicato equilibrio tra complessità ed efficacia*, in *federalismi.it*, 14/2015.
- PEGORARO L. – RINELLA A. (a cura di), *Semipresidenzialismi*, Cedam, Padova, 1997.
- PEGORARO L., *Il Governo in Parlamento. L’esperienza della V Repubblica*, Cedam, Padova, 1983.
- PHILIP V. L., *Pour une rationalisation des pouvoirs dans le cadre des institutions de la V République*, in *Mélanges en l’honneur de Jean Gicquel*, Montchrestien, Paris, 2008, pp. 422-423
- PHILIPPE X., *Forme di governo e sistemi elettorali in Francia*, in *IANUS*, n. 8/2013, p. 147 ss.

- PICADO S., *Derechos políticos como derechos humanos*, in NOHLEN D., OROZCO J., THOMPSON J., ZOVATTO D. (a cura di), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, Fondo De Cultura Económica, México, 2007, pp.48-57.
- PICIACCHIA P., Le elezioni parziali del Senato, l'attuazione dell'art. 68 Costituzione sulla destituzione del Presidente e la riforma delle regioni: un panorama francese in evoluzione tra crisi e impasse del quinquennato (pensando a "l'avenir des institutions"), *Nomos*, 3/2014.
- PINNA P., *Il premio di maggioranza alla prova dell'uguaglianza del voto*, in *diritto@storia*, 11/2013.
- PONTHOREAU M. C., *L'enigma del buon governo sotto la Quinta Repubblica*, in DI GIOVINE A. –MASTROMARINO A. (a cura di), *La presidenzializzazione degli esecutivi nelle democrazie contemporanee*, Giappichelli, Torino, 2007, p. 82.
- PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI - DIPARTIMENTO PER LE RIFORME ISTITUZIONALI, *Ricerca comparata in materia di diritto pubblico e costituzionale*, in <http://www.riformeistituzionali.gov.it/media/2380/ricerca-sapienza-paesi-europei.pdf>, p. 308.
- QUAGLIARIELLO G., *La Costituzione della Quinta Repubblica: la fine del vizio francese*, in CIUFFOLETTI Z. – NOIRET S. (a cura di), *I modelli di democrazia in Europa e il caso italiano*, Ponte delle Grazie, Firenze, 1992, pp. 195-206.
- RINELLA A., *La forma di governo semi-presidenziale della Va Repubblica francese*, Cedam, Padova, 1996.
- RINELLA A., La forma di governo semi-presidenziale. Profili metodologici e "circolazione" del modello francese in Europa centro-orientale, Giappichelli, Torino, 1997.
- RINELLA A., La forma di governo semi-presidenziale. Profili metodologici e "circolazione" del modello francese in Europa centro-orientale, Giappichelli, Torino, 1997.
- RINELLA A., La forma di governo semi-presidenziale. Profili metodologici e "circolazione" del modello francese in Europa centro-orientale, Giappichelli, Torino, 1997.
- RODRIGUEZ S., *Il controllo sulle elezioni: dalla "verifica dei poteri" ai tribunali costituzionali. Uno studio comparato*, in *Nomos*, 1/2013.
- ROUSSEAU D. (a cura di), *L'ordinamento costituzionale della Quinta Repubblica francese*, Giappichelli, Torino, 2000.
- ROUSSEAU D., *L'ordinamento della Quinta Repubblica francese*, Giappichelli, Torino, 2000.
- SARTORI G., *Ingegneria costituzionale comparata. Strutture, incentivi ed esiti*, Il Mulino, Bologna, 1996.
- SARTORI G., *Le leggi sull'influenza dei sistemi elettorali*, in *Riv. it. sc. pol.*, 1984, 3 ss.
- SERVIZIO STUDI DEL SENATO (a cura di), *Sistemi elettorali: Francia*, Dossier n. 52, settembre 2013.
- TURPIN D., *Le Conseil constitutionnel. Son rôle, sa jurisprudence*, Paris, Hachette, 2000.
- VEDEL G., *Cinquième République* in DUHAMEL O. –MENY Y. (a cura di), *Dictionnaire constitutionnel*, PUF, Paris, 1992, pp. 128-140.
- VERPEAUX M., *Manuel de droit constitutionnel*, Presses Universitaire de France, Paris, 2010.
- VOLPI M., *Il semipresidenzialismo tra teoria e realtà*, Ricerche di diritto pubblico comparato, Collana diretta da Lucio Pegoraro, Bononia University Press, Bologna, 2014.
- VOLPI M., *La classificazione delle forme di governo*, in MORBIDELLI G. – PEGORARO L. – REPOSO A. – VOLPI M., *Diritto pubblico comparato*, Giappichelli, Torino, 2009, p. 360 ss.

VOLPI M., *La forma di governo della Costituzione Sarkozy: da La recherche du temps perdu al Gattopardo*, in CAVINO M. – DI GIOVINE A. – GROSSO E. (a cura di), *La Quinta Repubblica francese dopo la riforma costituzionale del 2008*, Giappichelli, Torino, 2010, pp. 51-52.

VOLPI M., *La forma di governo in Francia alla luce della riforma costituzionale del luglio 2008*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2008, p. 1961 ss., poi pubblicato in *Il diritto fra interpretazione e storia*, Aracne, Roma, 2010, vol. 5, pp. 247-277.

WINOCK M., *La France Républicaine. Histoire politique XIXe-XXIe siècle*, Robert Laffond, collection Bouquins, Paris, 2017.

III
La Germania

di

Andrea Antonuzzo

Edoardo Caterina

Niccolò Mugelli

Daniele Sala

SOMMARIO I – LE RADICI STORICO COSTITUZIONALI DEL SISTEMA ELETTORALE TEDESCO: DALLA COSTITUZIONE DI WEIMAR ALLA LEGGE FONDAMENTALE 1. UNA PREMessa NECESSARIA: IL SISTEMA PER L’ELEZIONE DEL REICHSTAG NELLA REPUBBLICA DI WEIMAR E LA COSTITUZIONALIZZAZIONE DELLA FORMULA PROPORZIONALE; 2. FORMA DI GOVERNO, SISTEMA DEI PARTITI E DISFUNZIONI DEL SISTEMA ELETTORALE PROPORZIONALE NELL’ESPERIENZA DELLA REPUBBLICA DI WEIMAR; 3. TUTTA COLPA DEL PROPORZIONALE? IL “MODELLO NEGATIVO” DI WEIMAR NEL DIBATTITO COSTITUENTE TEDESCO E LE RADICI DEL “SILENZIO” COSTITUZIONALE IN MATERIA ELETTORALE; 4. LA MATERIA ELETTORALE NELLA LEGGE FONDAMENTALE DEL 1949. IN PARTICOLARE, L’ART. 38 GG E I PRINCIPI COSTITUZIONALI SUL DIRITTO DI VOTO. II – ELEMENTI CARATTERISTICI E PECULIARITÀ DEL SISTEMA PER L’ELEZIONE DEL BUNDESTAG 1. LE FONTI DEL DIRITTO IN MATERIA ELETTORALE - 2. LA GENESI GRADUALE DEL SISTEMA ELETTORALE TEDESCO- 3. LE CARATTERISTICHE STRUTTURALI DEL SISTEMA PROPORZIONALE PERSONALIZZATO. - 3.1 LA PROCEDURA PER IL RIPARTO DEI SEGGI - 3.2 SPERRKLAUSEL E ÜBERHANGMANDATE. CARATTERISTICHE E PECULIARITÀ DEI DUE ELEMENTI DI DISPROPORZIONALITÀ DEL SISTEMA- 4. IL MODELLO TEDESCO SOTTO IL PROFILO DEI LIMITI ALL’ELETTORATO PASSIVO III – LA GIUSTIZIA COSTITUZIONALE IN MATERIA ELETTORALE: IL MODELLO TEDESCO III. INTRODUZIONE: IL TRIBUNALE COSTITUZIONALE COME “ARBITRO” DELLA LEALE COMPETIZIONE TRA LE DIVERSE PARTI POLITICHE – 2. LE “VIE PER KARLSRUHE” IN MATERIA ELETTORALE. – 3. (SEGUE) LA DISCIPLINA DELLA “VERIFICA DELLE ELEZIONI” (WAHLPRÜFUNG). – 4. Tra KARLSRUHE E BERLINO: TIPOLOGIE DECISORIE DEL BVERFG E INTERVENTI LEGISLATIVI. – 5. LA PORTATA DEL PRINCIPIO DEL VOTO EGUALE NELLA GIURISPRUDENZA DEL BVERFG. – 6. CONCLUSIONE. IV – IL SISTEMA ELETTORALE TEDESCO NELLA PRASSI E IL SUO LEGAME CON LA FORMA DI GOVERNO DELLA REPUBBLICA FEDERALE 1 ESITI E CONSEGUENZE DELLE CONSULTAZIONI ELETTORALI DAL 1949 AL 2013 – 2 I LIVELLI DI PROPORZIONALITÀ E VOLATILITÀ ELETTORALE – 3 MANDATO DI LISTA E MANDATO DI COLLEGIO: PERSONALIZZAZIONE, IDENTITÀ PARTITICHE E “VOTO DISGIUNTO” – 4. SISTEMA ELETTORALE E FORMA DI GOVERNO: UNA RECIPROCA INFLUENZA STABILIZZATRICE - PROSPETTIVE FUTURE APPENDICE: TAVOLE SINOTTICHE

I LE RADICI STORICO-COSTITUZIONALI DEL SISTEMA ELETTORALE TEDESCO: DALLA COSTITUZIONE DI WEIMAR ALLA LEGGE FONDAMENTALE

di *Andrea Antonuzzo*

1. Una premessa necessaria: il sistema per l’elezione del Reichstag nella Repubblica di Weimar e la costituzionalizzazione della formula proporzionale

La disamina delle caratteristiche, delle peculiarità e degli aspetti problematici che contrassegnano lo statuto giuridico del sistema elettorale della Repubblica Federale Tedesca (e, a partire dal 1990, della Germania riunificata) richiede, tanto nello studio degli aspetti tecnico-normativi della formula elettorale adottata per le elezioni del *Bundestag*, quanto nell’analisi degli effetti e delle implicazioni di tale sistema elettorale sulla dinamica della forma di governo e sulla morfologia del sistema dei partiti, che le due prospettive di osservazione più intensamente chiamate in causa, quella giuridica e quella politologica, siano integrate dal fondamentale apporto della prospettiva storica, essenziale ad un inquadramento complessivo del tema e ad una ragionata ricognizione delle principali problematiche emerse nella prassi.

L’auspicabile inquadramento storico non può non dare precedenza logica e cronologica all’esperienza costituzionale ed elettorale della Repubblica di Weimar, imprescindibile ai fini della comprensione dei fattori storici, politici e giuridici che hanno contribuito a determinare le scelte fondamentali operate – *in primis* in sede di stesura della Legge Fondamentale del 1949, e successivamente anche sul piano della legislazione ordinaria – non solo con stretto riguardo alla materia elettorale, ma anche sul piano della regolamentazione delle forme di interazione della formula elettorale con la disciplina costituzionale e sub-costituzionale della forma di governo e dei partiti politici.

L'adesione ad una prospettiva metodologica pluridisciplinare, intesa ad evidenziare le connessioni tra il profilo storico dell'esperienza elettorale tedesca ed il ruolo assunto dal testo costituzionale quale fonte suprema dell'ordinamento statale, sovraordinata alla legislazione ordinaria e dotata di rigidità, induce a concentrare l'attenzione su un dato storico-costituzionale di primaria importanza ai fini della trattazione dei profili giuridici e politologici del sistema elettorale tedesco. Si tratta della scelta del costituente di Weimar, all'indomani della conclusione del primo conflitto mondiale e del crollo del Secondo Reich, di inserire nella nuova Costituzione l'espressa previsione di un sistema elettorale proporzionale per le elezioni delle assemblee rappresentative del popolo a tutti i livelli: non solo a livello federale, dunque, ma anche a livello dei *Länder* e dei Comuni.

Tale scelta è condensata, per quanto concerne l'elezione del *Reichstag*, all'art. 22 della Costituzione di Weimar del 1919³⁹², poi sviluppata, a livello federale, dalla legge per le elezioni del *Reichstag* del 27 aprile 1920 (rimasta in vigore sino alla nomina di Hitler a capo del Governo nel 1933), ed è sancita dall'art. 17 della Costituzione medesima anche con riferimento alla disciplina di principio dei meccanismi di formazione della rappresentanza politica a livello dei *Länder* e dei Comuni³⁹³. L'opzione costituzionale fatta propria dal costituente di Weimar affonda le sue radici in molteplici ordini di ragioni, di natura tanto storico-politica quanto strettamente giuridica.

Per quanto attiene ai fattori di ordine storico-politico, la scelta in favore della costituzionalizzazione del principio proporzionale in materia elettorale corrispose ad un preciso orientamento del costituente nel senso di una forte discontinuità rispetto al precedente ordinamento giuridico imperiale (ruotante intorno alla *Reichsverfassung* del 1871), segnato dalla vigenza, fino al 1918, di un sistema maggioritario³⁹⁴ che nella prassi

³⁹² L'art. 22 *WRV* disponeva: «*Die Abgeordneten werden in allgemeiner, gleicher, unmittelbarer und geheimer Wahl von den über zwanzig Jahre alten Männern und Frauen nach den Grundsätzen der Verhältniswahl gewählt. Der Wahltag muß ein Sonntag oder öffentlicher Ruhetag sein. Das Nähere bestimmt das Reichswahlgesetz*». Trad. it.: «I deputati sono eletti con elezione generale, uguale, diretta e segreta da uomini e donne che abbiano raggiunto il ventesimo anno di età, secondo i principi generali della rappresentanza proporzionale. Le elezioni dovranno aver luogo di domenica, o in altro giorno festivo. I particolari sono stabiliti dalla legge elettorale del Reich».

³⁹³ Con riferimento ai *Länder*, il primo comma dell'art. 17 *WRV* disponeva che «Ogni Land deve avere una costituzione di Stato libero. Gli organi rappresentativi devono essere formati mediante voto generale, uguale, immediato e segreto, reso da tutti i cittadini di ambo i sessi, secondo i principi generali della rappresentanza proporzionale. Il governo del Land deve godere della fiducia della rappresentanza popolare». Con riferimento ai Comuni, invece, il secondo comma dell'art. 17 stabiliva che «Le norme fondamentali, vigenti per la rappresentanza politica sono applicabili anche per le elezioni comunali».

³⁹⁴ Non è questa la sede per un'analisi approfondita del sistema elettorale del Secondo Reich, adottato a partire dal 1867 dal *Norddeutsche Bund*, la lega che aveva sconfitto l'Austria, e successivamente incorporato nella Costituzione del Reich del 1871. In termini sintetici, tale sistema si fondava su una formula maggioritaria assoluta, applicata a collegi uninominali la cui dimensione (*Wahlkreis*) era fissata a 100 mila abitanti. La ripartizione dei collegi fu caratterizzata da un'estrema rigidità lungo tutta l'epoca imperiale, basandosi sul censimento della popolazione effettuato in occasione dell'elezione del primo Parlamento del Reich. Tale previsione limitò fortemente l'adattamento dei collegi non solo alla dinamica demografica, ma anche all'evoluzione del sistema politico. Il diritto di elettorato attivo era concesso ai cittadini maschi residenti in uno Stato della federazione che avessero compiuto i 25 anni, mentre l'eleggibilità a deputato richiedeva almeno un anno di cittadinanza. Nonostante fossero escluse limitazioni del diritto di voto derivanti dal censo (a differenza di esperienze quale quella italiana in epoca statutaria, almeno fino al 1913) e sebbene fosse garantita l'eguaglianza formale degli elettori, si prevedevano una serie di esclusioni in forza delle quali il corpo elettorale effettivo risultava costituito da circa il 20 per cento della popolazione, con evidenti ripercussioni sul pluralismo ideologico interno al sistema politico del Reich.

applicativa aveva dato luogo a «palesi ingiustizie»³⁹⁵. Rispetto a questo quadro, il conferimento di rango costituzionale alla formula elettorale, da un lato, e la successiva adozione, a livello di legislazione ordinaria, di un sistema proporzionale cd. automatico per la trasformazione in seggi dei voti espressi per l'elezione dei membri del *Reichstag*, dall'altro, si inscrivevano, insieme all'introduzione, per la prima volta, del suffragio universale maschile e femminile, in un più ampio programma di «cesura costituzionale» rispetto ad un recente passato piuttosto avulso dal paradigma di una democrazia autenticamente rappresentativa³⁹⁶.

Tale cesura investiva non soltanto il piano più strettamente giuridico, attraverso la razionalizzazione costituzionale della forma di governo e, in particolare, la positivizzazione del principio di dipendenza politica del Governo dal Parlamento (pur nel quadro di una struttura dualistica della forma di governo³⁹⁷), bensì anche le stesse basi politiche e filosofiche della Repubblica di Weimar, tra le quali rientrava, per le finalità che in questa sede maggiormente rilevano, la scelta di fondare il regime democratico sul principio del parlamentarismo, ossia di configurare il modello della democrazia parlamentare come «pilastro fondamentale degli assetti di governo»³⁹⁸. Da questa scelta era discesa, sul piano della disciplina costituzionale della forma di governo, la centralità attribuita al *Reichstag* nei

³⁹⁵ Così P. BONDI, *Il sistema elettorale del Bundestag in Germania*, in M. OLIVIERO, M. VOLPI (a cura di), *Sistemi elettorali e democrazie*, Torino, Giappichelli, 2007, p. 157 ss. Per una disamina dei sistemi elettorali in vigore in Germania durante il periodo imperiale, si vedano J. BERTRAM, *Die Wahlen zum Deutschen Reichstag vom Jahre 1912. Parteien und Verbände in der Innenpolitik des Wilhelminischen Reiches*, Düsseldorf, 1964; G.A. RITTER, M. NIEHUSS, *Wahlgeschichtliches Arbeitsbuch. Materialien zur Statistik des Kaiserreichs 1871-1918*, München, 1980; E.R. HUBER, *Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789*, vol. III, Kohlhammer, Stoccarda, 1990, p. 870 ss. Sul rapporto tra politicizzazione indotta dal diritto elettorale e matrice apolitica del potere nell'ordinamento imperiale, cfr. P. SPAGNOLO, *Il sistema elettorale del «Kaiserreich»*, in B. MAZOHL, P. POMBENI (a cura di), *Minoranze negli imperi. Popoli fra identità nazionale e ideologia imperiale*, Bologna, Il Mulino, 2012, p. 105-126.

³⁹⁶ Dai lavori preparatori della Costituzione di Weimar, a dire il vero, emerge una certa marginalità del dibattito sulla costituzionalizzazione del sistema elettorale e sulla scelta della formula proporzionale, quantomeno se confrontato con la discussione sviluppatasi in quel frangente storico su temi più strettamente attinenti alla forma di governo o alla distribuzione territoriale del potere politico. La proposta di introdurre il sistema proporzionale, avanzata, tra i primi, dal giurista Hugo Preuß, ricevette un consenso piuttosto ampio, ad eccezione di alcuni esponenti liberali, storicamente favorevoli a sistemi elettorali di stampo maggioritario e basati su collegi uninominali. Una ricostruzione del dibattito sul tema è operata da B. VOGEL, D. NOHLEN, R.O. SCHULTZE, *Wahlen in Deutschland. Theorie, Geschichte, Dokumente. 1848-1970*, Berlino-New York, De Gruyter, 1971, p. 365 ss.

³⁹⁷ Si rammenta, infatti, come la Costituzione del 1919 prevedesse: in primo luogo, l'elezione a suffragio universale e diretto del Presidente del *Reich* (art. 41 WRV); in secondo luogo, la formale esclusione del *Reichstag* dal processo di formazione del Governo (incentrato, invece, sul ruolo predominante del Capo dello Stato: art. 53 WRV); in terzo luogo, la necessità di tenere conto degli orientamenti della maggioranza parlamentare, confermata dalla possibilità, per il *Reichstag*, di sfiduciare l'Esecutivo, con il conseguente obbligo giuridico delle dimissioni di quest'ultimo (art. 54 WRV); infine, l'attribuzione al Presidente del *Reich* del potere di scioglimento del *Reichstag* (art. 25 WRV). Nella sterminata letteratura costituzionalistica sulla Repubblica di Weimar e sulla sua forma di governo, si vedano almeno i contributi contenuti in F. LANCHESTER, F. BRANCACCIO (a cura di), *Weimar e il problema politico-costituzionale italiano*, Milano, Giuffrè, 2012.

³⁹⁸ L'affermazione è di H. PREUß, *Das Verfassungswerk von Weimar*, in ID., *Gesammelte Schriften*, vol. IV, *Politik und Verfassung in der Weimarer Republik*, a cura di D. Lehnert, Tübingen, Mohr Siebeck, 2008, p. 90. Come è stato sottolineato da P. RIDOLA, *Stato e Costituzione in Germania*, Torino, Giappichelli, 2016, p. 48, Preuß, figura centrale nel dibattito giuridico e politico sviluppatosi durante la fase genetica della Costituzione di Weimar, individuò la principale manifestazione della cesura costituzionale rispetto al precedente *Kaiserreich* – quantomeno sul piano dell'organizzazione istituzionale – proprio nell'opzione del parlamentarismo, inteso non solo come «via maestra per organizzare la conduzione della democrazia politica», ma anche come «funzione pedagogica nella costruzione della democrazia repubblicana».

processi di decisione politica, della quale la previsione costituzionale di un sistema elettorale conforme ai «principi generali della rappresentanza proporzionale» costituiva, in quell'ottica, il coerente complemento normativo in sede di razionalizzazione del processo di formazione della rappresentanza politica.

La realizzazione della menzionata cesura costituzionale passava pertanto, nelle intenzioni del costituente di Weimar, per la costruzione di una democrazia parlamentare fondata (anche) su un sistema elettorale che garantisse la democratizzazione del diritto di voto ed una rappresentanza dei molteplici e diversi orientamenti politici insiti nella società tedesca più corrispondente possibile alla volontà degli elettori. Il sistema proporzionale rappresentava, in questo senso, una formula idonea ad assicurare uno scostamento minimo tra le percentuali di voti ottenute da ciascun partito e il numero di seggi assegnati. Tale obiettivo, funzionale a garantire la massimizzazione del principio del pluralismo politico all'interno delle istituzioni rappresentative, si tradusse, al momento dell'approvazione della legge elettorale, nella previsione di una formula proporzionale non solo priva di correzioni in senso selettivo in sede di distribuzione dei seggi, ma persino corroborata da peculiari meccanismi di riparto proporzionale dei voti inutilizzati³⁹⁹ (cd. resti).

Quella che oggi potrebbe sembrare una scelta normativa in materia elettorale quantomeno radicale – tanto per il carattere netto ed inequivoco dell'enunciato normativo di cui all'art. 22 WRV, quanto per la scelta di “irrigidire” tale opzione all'interno del testo costituzionale – va contestualizzata, tuttavia, in una temperie storico-giuridica nella quale i primi tentativi organici di superamento del paradigma dello Stato liberale ottocentesco, all'interno delle principali realtà statuali del continente europeo, si fondarono, tra le altre cose, su un'idea di massima apertura dell'istituzione parlamentare al pluralismo dei partiti di massa, soggetti in forte ascesa nel panorama politico-istituzionale europeo negli anni immediatamente successivi alla conclusione del primo conflitto mondiale⁴⁰⁰. Anche alla crescente centralità dei partiti quali soggetti egemoni della rappresentanza politica va ricondotta, dunque, la previsione costituzionale di una formula elettorale proporzionale, la quale, da un lato, “fa sistema” con le altre disposizioni costituzionali relative alla disciplina della forma di governo, dall'altro, ha inciso sulle caratteristiche strutturali e sulle dinamiche del sistema politico tedesco nel corso della breve esperienza della Repubblica di Weimar.

2. *Forma di governo, sistema dei partiti e disfunzioni del sistema elettorale proporzionale nell'esperienza politica della Repubblica di Weimar*

³⁹⁹ Nello specifico, il sistema proporzionale previsto dal *Wahlgesetz* del 27 aprile 1920 prevedeva, in prima battuta, l'assegnazione dei seggi in trentacinque collegi elettorali, all'interno dei quali la soglia per l'accesso di ciascun partito al seggio parlamentare era fissata a 60 mila voti. I resti erano recuperati dapprima all'interno di sedici raggruppamenti di collegi elettorali, di dimensioni geografiche più ampie, e successivamente, in terza battuta, all'interno di un unico collegio coincidente con l'intero territorio nazionale. La soglia di accesso al seggio rimaneva fissata a 60 mila voti anche in sede di distribuzione di seggi sulla base dei resti. Tale sistema, tuttavia, si inseriva in un quadro normativo caratterizzato dalla mancanza di un'espressa previsione del numero dei membri del *Reichstag*, sia all'interno della Costituzione del 1919 sia all'interno della legge elettorale. Si assistette pertanto, nell'esperienza applicativa del sistema proporzionale cd. automatico, ad un incremento del numero dei parlamentari di legislatura in legislatura, passati dai 459 delle elezioni del 1920 ai ben 647 del 1933. Sul tema, cfr. S. ORTINO, *Riforme elettorali in Germania*, Firenze, Vallecchi, 1970, in part. P. 52 ss.

⁴⁰⁰ Sebbene l'idea di un riconoscimento costituzionale dei partiti politici fosse tutt'altro che pacifica nella dottrina tedesca dell'epoca, come dimostra la riflessione di giuristi maggiormente inclini a sposare una visione corporativa dello Stato, come ad esempio F. VAN CALKER, *Wesen und Sinn der politischen Parteien*, Tübingen, Mohr, 1928.

L'innequivocabile rilievo storico-costituzionale della scelta di costituzionalizzare la formula proporzionale – scelta che rende la Costituzione del 1919, sotto questo profilo, il paradigma di una tendenza riscontrata in molte altre costituzioni adottate nel periodo tra le due guerre – va letto e valutato, tuttavia, alla luce dell'effettiva resa del sistema elettorale proporzionale nella breve vita della Repubblica di Weimar. A questo proposito, due sono i livelli di lettura sui quali è opportuno concentrare l'attenzione, e ai quali fanno da sfondo, sul piano storico, le drammatiche vicende che hanno segnato la rapida fine dell'ordinamento democratico tedesco. Da un lato, l'interazione del principio sancito dall'art. 22 WRV (così come sviluppato dalla legislazione elettorale) con le disposizioni costituzionali volte a disciplinare la forma di governo; dall'altro, l'interazione del sistema elettorale con le dinamiche del sistema politico tra gli anni '20 e '30 del secolo scorso.

Per quanto concerne il primo livello di lettura, la forma di governo delineata dalla Costituzione del 1919 è stata ricondotta, nei suoi caratteri strutturali, a quelle riflessioni sviluppate da alcuni fautori della dottrina della separazione «*souple*» tra potere esecutivo e potere legislativo, i quali, assumendo un atteggiamento critico verso il parlamentarismo monista di stampo britannico, avevano espresso forti riserve verso quei testi costituzionali del primo dopoguerra ruotanti intorno al paradigma del primato del Parlamento⁴⁰¹. I riflessi di tale dottrina sulla Costituzione di Weimar trovarono riscontro, in particolare, nella struttura dualistica della forma di governo. L'investitura elettorale diretta del *Reichspräsident*, titolare del potere di nomina e di revoca del Cancelliere (pur vincolato, in via di mero fatto, dagli orientamenti della maggioranza parlamentare) e del potere di scioglimento del *Reichstag*, così come dei poteri di indizione dei *referendum* e dei poteri di emergenza previsti dall'art. 48 WRV⁴⁰², è teleologicamente riconducibile ad un'esigenza di bilanciamento delle possibili degenerazioni del parlamentarismo e della mediazione partitica. La tendenziale sfiducia verso la democrazia parlamentare pura trova la sua più compiuta espressione, pertanto, nell'inserimento, all'interno del testo costituzionale, di forti elementi plebiscitari, ruotanti intorno ad un «asse presidente-corpo elettorale»⁴⁰³ concorrente rispetto a quello Cancelliere-*Reichstag*.

⁴⁰¹ Il riferimento va, in particolare, ad alcuni tra i principali esponenti della dottrina costituzionalistica francese del primo Novecento, tra cui A. ESMEIN, *Éléments de droit constitutionnel*, Paris, Larose et Forcel, 1896, in part. p. 98 ss., nonché L. DUGUIT, *Traité de droit constitutionnel*, vol. II, ed. III, Paris, De Boccard, 1928, p. 803 ss., e M. HAURIOU, *Précis de droit constitutionnel*, Paris, Sirey, 1929, p. 368 ss. Questi autori, criticando sotto differenti punti di vista (e talvolta persino in modo sprezzante) il paradigma britannico del regime parlamentare basato sulla «fusione dei poteri», per come enunciato da W. BAGEHOT, *The English Constitution*, London, Chapman and Hall, 1867, si fecero promotori di una diversa ricostruzione teorica del regime parlamentare, basata sulla diversa idea della «*séparation des pouvoirs souple*».

⁴⁰² L'art. 48 della Costituzione del 1919 stabiliva, al secondo comma, che «il presidente può prendere le misure necessarie al ristabilimento dell'ordine e della sicurezza pubblica, quando essi siano turbati o minacciati in modo rilevante, e, se necessario, intervenire con la forza armata». Come rileva H.A. WINKLER, *Weimar 1918-1933. Die Geschichte der ersten deutschen Demokratie*, Verlag C.H. Beck, München, 1993, trad. it., *La Repubblica di Weimar. 1918-1933: storia della prima democrazia tedesca*, Donzelli, Roma, 1998, p. 113, l'aspetto di maggiore criticità sotteso ai numerosi elementi plebiscitari inseriti nella Costituzione di Weimar «non stava tanto nel fatto che in stato d'emergenza l'esecutivo disponesse di competenze molto ampie, bensì nel fatto che ciò configurava un aumento di potere di un presidente del Reich che era in realtà incontrollabile». Tale ruolo di supplenza del Presidente rispetto ad un sistema parlamentare *ab origine* monco legittimava, in ultima istanza, «la fuga dalle responsabilità» dei partiti.

⁴⁰³ Cfr. P. RIDOLA, *Democrazia rappresentativa e parlamentarismo*, Torino, Giappichelli, 2001, p. 127 ss., il quale ricostruisce la contrapposizione emersa nella prima metà del Novecento tra due diverse visioni del principio

L'insieme degli elementi plebiscitari di cui la Costituzione di Weimar era intrisa si tradusse, sul piano pratico, in una debolezza strutturale dell'istituzione parlamentare, la quale, se da un lato non fu spesso in grado di esprimere un governo dotato dell'appoggio di una maggioranza stabile, dall'altro lato vide sovente la sua funzione rappresentativa dimidiata dalle pulsioni plebiscitarie-autoritarie insite nell'assetto costituzionale, tendenti ad individuare l'istanza ultima di espressione della sovranità e di elaborazione dell'interesse generale nella figura del Capo dello Stato. Questa contraddizione è stata acutamente rilevata da autori quali, ad esempio, da Ernst Fraenkel, il quale ha evidenziato come «un popolo che non riconosce al suo Parlamento la capacità della rappresentanza, soffre di un complesso di inferiorità democratica»⁴⁰⁴.

In questo quadro costituzionale si inserisce il secondo livello di lettura della vicenda weimariana, relativo all'interazione tra sistema elettorale e sistema dei partiti. A questo proposito, non si può non partire da un dato storico-elettorale che segnò *ab origine* l'esperienza di Weimar, accompagnandone la tribolata vita sino al crollo del suo assetto istituzionale all'inizio degli anni '30. Si tratta della sconfitta subita, già alle prime elezioni politiche del 1920, dai tre partiti democratici protagonisti, appena un anno prima, dell'approvazione del testo costituzionale⁴⁰⁵. Il sistema proporzionale puro, privo di correttivi in senso selettivo o maggioritario, diede luogo infatti ad una rappresentanza estremamente frammentata, caratterizzata, sin dall'inizio, dalla presenza massiccia, all'interno del *Reichstag*, di forze politiche fortemente ostili, se pur da angolazioni ideologiche diverse, al nuovo ordinamento democratico-pluralista⁴⁰⁶.

dell'equilibrio all'interno del regime parlamentare: da un lato, quella di matrice francese, fondata su un dualismo paritario tra legislativo ed esecutivo (v. nota 18); dall'altro, quella di matrice tedesca, basata sul tentativo di ricostruire l'unità del potere sovrano, venuta meno con il consolidamento dello Stato liberale nel XIX secolo, attraverso la valorizzazione dell'asse formato dal Presidente del *Reich* e dal corpo elettorale rispetto all'asse legislativo-esecutivo. Su quest'ultima visione, si vedano soprattutto R. REDSLOB, *Die parlamentarische Regierung in ihrer wahren und in ihrer unechten Form. Eine vergleichende Studie über die Verfassung von England, Belgien, Ungarn, Schweden und Frankreich*, Tübingen, Mohr Siebeck, 1918; M. WEBER, *Deutsche künftige Staatsform*, in ID., *Gesammelte Politische Schriften*, Tübingen, Mohr Siebeck, ed. II, 1958.

⁴⁰⁴ Cfr. E. FRAENKEL, *Die repräsentative und die plebiszitäre Komponente im demokratischen Verfassungsstaat*, in ID., *Deutschland und die westlichen Demokratien*, ed. III, Stuttgart, 1968, p. 113. L'atteggiamento di tendenziale sfiducia nei confronti dell'istituzione parlamentare emergeva, altresì, dagli artt. 74 e 75 *WRV*. Il primo, attribuendo al *Reichsrat* un potere di opposizione nei confronti delle leggi approvate dal *Reichstag*, conferiva al Presidente del *Reich* il potere di indire, in caso di mancato accordo tra le due camere, un referendum popolare entro tre mesi, a pena di inesistenza della legge. In caso di nuova approvazione da parte del *Reichstag* a maggioranza dei due terzi, al Presidente era attribuita la facoltà di optare, alternativamente, per la pubblicazione della legge o per l'indizione del referendum. La seconda disposizione poneva, a parziale compensazione, il consenso della maggioranza degli elettori come condizione per la validità di una votazione popolare volta a rendere inefficace una decisione del *Reichstag*.

⁴⁰⁵ Si tratta del Partito socialdemocratico (SPD), del Partito di centro (DZP) e del Partito democratico (DDP), i quali, dopo aver complessivamente ottenuto, in occasione delle elezioni del 1919, 330 dei 423 seggi dell'Assemblea nazionale (*Nationalversammlung*) che approvò a larga maggioranza la Costituzione di Weimar, dopo appena un anno ottennero, alle prime elezioni del *Reichstag*, rispettivamente 102, 64 e 39 seggi su 459, assistendosi contestualmente all'*exploit* dei socialdemocratici indipendenti (USPD), che ottennero 84 seggi, e all'ascesa dei nazionalisti (71 seggi) e dei popolari (65 seggi). Da quel momento, i tre partiti costituenti non avrebbero più ottenuto la maggioranza dei seggi del *Reichstag* sino alla fine della Repubblica di Weimar.

⁴⁰⁶ Come osservato da D. GRIMM, *La Costituzione di Weimar vista nella prospettiva del Grundgesetz*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 2, 2012, p. 5 [poi pubblicato in F. LANCHESTER (a cura di), *Weimar e il problema politico-costituzionale italiano*, cit.], «il motivo principale della sconfitta nelle elezioni del 1920 è da ricercare nelle misure restrittive contenute nel Trattato di pace di Versailles, che i partiti democratici avevano dovuto accettare e che gettò un'ombra indelebile sulla democrazia di Weimar». Emersero, in particolare, «da una parte chi attraverso la

In un contesto, quale quello tedesco successivo alla fine del primo conflitto mondiale, segnato da un sistema partitico notevolmente frammentato, l'applicazione di un sistema elettorale proporzionale puro determinò il trasferimento *tout court* di tale frammentazione all'interno del *Reichstag*, rendendo necessario il ricorso a governi di coalizione pluripartitici, fortemente instabili a causa della distanza ideologica spesso rilevante tra i partiti della coalizione di maggioranza. Nei suoi quattordici anni di esistenza, il regime democratico di Weimar vide l'avvicinarsi di ben 20 governi, di durata media inferiore all'anno e talora finalizzati per lo più a sostenere l'esercizio dei poteri emergenziali da parte del Presidente del *Reich*. I tentativi di riforma elettorale intrapresi dalla fine degli anni '20 in poi – e spesso sostenuti da alcuni degli studiosi che ne avevano in precedenza sostenuto la costituzionalizzazione – si arrestarono spesso alla fase meramente propositiva, in ragione dell'ostacolo politico rappresentato dall'eccessiva frammentazione della rappresentanza parlamentare, da un lato, e dell'ostacolo costituzionale rappresentato dall'art. 22 *WRV*⁴⁰⁷, dall'altro, essendo la revisione di tale disposizione costituzionale tassello necessario per una riforma in senso maggioritario del sistema elettorale del *Reichstag*⁴⁰⁸.

All'impossibilità di pervenire, nelle condizioni politiche date, ad una riforma organica del sistema elettorale proporzionale, si aggiungevano ulteriori disfunzioni connesse alle modalità di funzionamento di quest'ultimo. Tra queste, un particolare rilievo merita la questione relativa al rapporto tra rappresentanti e rappresentati. A questo proposito, la legislazione elettorale di Weimar prevedeva un sistema di liste chiuse e bloccate il quale, precludendo agli elettori, di fatto, la possibilità di esprimere preferenze in favore di singoli candidati, conferiva ai partiti il sostanziale monopolio della selezione del ceto parlamentare. Come è stato rilevato dalla dottrina che si è occupata del tema, il principale effetto di un simile meccanismo di selezione delle candidature e della rappresentanza politica è consistito nella "spersonalizzazione" delle campagne elettorali, stigmatizzata soprattutto dalla giuspubblicistica tedesca dell'epoca⁴⁰⁹.

3. *Tutta colpa del proporzionale? Il "modello negativo" di Weimar nel dibattito costituente tedesco e le radici del "silenzio" costituzionale in materia elettorale*

rivoluzione auspicava il ritorno ad un sistema non democratico e dall'altra chi voleva andare oltre cercando di instaurare un sistema sul modello sovietico».

⁴⁰⁷ Il veto ad una qualsiasi tipologia di riforma in senso maggioritario del sistema proporzionale provenne, in particolare, dalle formazioni politiche minori, le quali erano riuscite ad ottenere seggi nel *Reichstag* proprio in virtù della legislazione elettorale proporzionale, e che dunque non avrebbero potuto accettare una qualunque modifica del sistema elettorale che rendesse più selettivo il meccanismo di accesso alla rappresentanza, in quanto avrebbe compromesso il loro "diritto di tribuna" nel *Reichstag*.

⁴⁰⁸ L'art. 76 *WRV* stabiliva, in materia di revisione del testo costituzionale, che questa poteva avvenire con deliberazione assunta dal *Reichstag* a maggioranza dei due terzi dei presenti (occorreva, tuttavia, la presenza di almeno i due terzi dei membri dell'assemblea rappresentativa). Era necessaria, inoltre, l'approvazione del *Reichsrat*, camera rappresentativa dei Länder, a maggioranza dei due terzi dei voti. Si attribuiva, inoltre, un potere "oppositivo" al *Reichsrat* nell'ipotesi di approvazione, da parte del *Reichstag*, di una modifica costituzionale con l'opposizione del primo, ossia il potere di richiedere, entro due settimane, una decisione popolare sulla modifica approvata.

⁴⁰⁹ Sul dibattito relativo ai tentativi (vani) di riforma del sistema di selezione dei rappresentanti da parte degli elettori, si vedano, in particolare, S. ORTINO, *Riforme elettorali in Germania*, cit., p. 56 ss.; P. BONDI, *Il sistema elettorale del Bundestag in Germania*, cit., p. 160-161.

All'indomani del secondo conflitto mondiale, allorché il *Parlamentarischer Rat* fu incaricato di dar vita ad una nuova Carta costituzionale per la parte della Germania posta sotto l'influenza delle forze di occupazione occidentali⁴¹⁰, si assistette, all'interno di tale organo, ad una rivitalizzazione del dibattito sul sistema elettorale e sul rapporto tra quest'ultimo e il testo costituzionale, quantomeno se confrontata con la marginalità che, come si è detto, aveva caratterizzato la riflessione su questo tema in sede di elaborazione della Costituzione di Weimar⁴¹¹.

L'intero impianto della Legge fondamentale di Bonn elaborato in seno al *Parlamentarischer Rat* appare fondato sull'obiettivo, sostanzialmente condiviso dall'intero spettro delle forze politiche presenti all'interno del Consiglio parlamentare, di discostarsi nella misura più ampia possibile dall'impostazione dogmatica e metodologica della Costituzione del 1919, sia in sede di tutela e garanzia dei diritti fondamentali, sia nella disciplina dei meccanismi di razionalizzazione della forma di governo⁴¹². Per quanto concerne il secondo versante, in particolare, la reazione alle disfunzioni del regime weimariano si tradusse nella previsione di norme costituzionali finalizzate a scongiurare tanto derive plebiscitarie ed autoritarie dell'ordinamento democratico quanto degenerazioni del sistema parlamentare.

Tale reazione, tuttavia, non mancò di produrre effetti rilevanti altresì nella materia elettorale, concretizzandosi, segnatamente, nella scelta di non procedere all'inserimento di indicazioni vincolanti sul sistema elettorale all'interno del testo costituzionale. Ciò sul presupposto – avallato da gran parte della dottrina tedesca degli anni '50 del secolo scorso, oltre che dalla maggioranza delle forze politiche – che il sistema elettorale proporzionale fosse stato la causa primaria tanto della frammentazione partitica quanto della degenerazione dell'ordinamento democratico in un regime totalitario.

L'orientamento del Consiglio parlamentare in materia elettorale è stato influenzato in misura decisiva dal tentativo, operato dalla dottrina di quegli anni, di configurare un nesso causale diretto tra il carattere proporzionale del sistema elettorale della Repubblica di Weimar e l'ascesa del nazionalsocialismo in Germania. Al primo è stata attribuita, secondo questo filone di pensiero, una diretta responsabilità per non aver arginato, bensì incentivato, la proliferazione dei partiti, l'estrema frammentazione del sistema politico e l'endemica instabilità dei governi⁴¹³. In questo senso, il dibattito sviluppatosi, dopo la fine del secondo

⁴¹⁰ Il *Parlamentarischer Rat* (Consiglio parlamentare), costituiva un'emanazione non del popolo, bensì delle assemblee rappresentative dei Länder, ed era costituito da 65 membri provenienti dai diversi *Landtage*. Di questi, 27 erano esponenti della SPD, 27 della CDU, 5 dei liberali della FDP, 2 ciascuno per i comunisti del KPD, i centristi del DZP, e il Partito tedesco (DP). Dal punto di vista della distribuzione territoriale dei membri del Consiglio parlamentare, 25 provenivano da Länder facenti parte della zona d'occupazione americana, 32 dalla zona d'occupazione britannica e 8 da quella francese. Tale composizione era integrata da 5 rappresentanti di Berlino Ovest, i quali tuttavia non godevano di un pieno diritto di voto.

⁴¹¹ Per un approfondimento sul dibattito costituente in seno al *Parlamentarischer Rat*, si rinvia all'opera sistematica in 14 volumi a cura di K.G. WERNICKE, R. SCHICK, H.J. STELZL, H. RISSE, *Der Parlamentarische Rat. Akten und Protokolle*, Oldenbourg Verlag, München, 1975-2009.

⁴¹² Su questo punto, cfr. D. GRIMM, *La Costituzione di Weimar vista nella prospettiva del Grundgesetz*, cit., p. 3, per il quale se da un lato si è proceduto ad una «valorizzazione dei diritti fondamentali sia sul piano giuridico che simbolico», dall'altro «sul piano dell'organizzazione statale il dualismo tra *Reichstag* e Presidente è stato eliminato al fine di creare una democrazia parlamentare pura».

⁴¹³ Tesi sostenuta, ad esempio, da F.A. HERMENS, *Democracy vs. Anarchy. A study of proportional representation*, Johnson Reprint Corporation, New York-London, ed. II, 1972.

conflitto mondiale, all'interno del *Parlamentarischer Rat*, in sede di elaborazione di ciò che sarebbe diventato il *Grundgesetz*⁴¹⁴, si articolò prevalentemente intorno all'idea che la Costituzione del 1919 avesse costituito la principale causa del crollo della Repubblica di Weimar nel 1933, e che dunque il nuovo ordinamento costituzionale democratico-pluralista dovesse essere edificato intorno alla formula «*nie wieder*» (“mai più”), riferita alla Costituzione del 1919 come “modello negativo”.

Tale analisi, tuttavia, va senz'altro problematizzata, in quanto non sembra tenere conto in misura adeguata dell'incidenza delle contingenze storico-politiche sulla resa dell'assetto istituzionale delineato dalla Costituzione del 1919 e, all'interno di quest'ultimo, sugli effetti concretamente prodotti dal sistema elettorale proporzionale.

Se è vero, infatti, che il sistema proporzionale puro aveva reso la rappresentanza facilmente accessibile anche per forze minori, favorendo così la frammentazione partitica e il carattere fortemente pluripartitico delle coalizioni di maggioranza, occorre tenere presente, tuttavia, che in quel frangente storico, successivo al crollo del *Kaiserreich* guglielmino, «il sistema proporzionale significava un notevole passo avanti nella democratizzazione del diritto di voto»⁴¹⁵, in quanto impediva ad una minoranza esigua di elettori di trasformarsi in una maggioranza parlamentare. Inoltre, come ha rilevato Winkler, «che un sistema maggioritario relativo avrebbe chiuso la strada all'ascesa del nazionalsocialismo è pura teoria»⁴¹⁶, non escludendosi che un sistema elettorale di questo tipo potesse rivelarsi, alla lunga, persino vantaggioso per i partiti ostili all'ordinamento democratico di Weimar. Infine, è opportuno rilevare come molte delle caratteristiche strutturali della Costituzione del 1919 ritenute all'origine della degenerazione della democrazia in Stato totalitario – compreso il rango costituzionale attribuito alla formula proporzionale – fossero presenti in molti altri testi costituzionali dell'epoca, senza che abbiano condotto a torsioni autoritarie nei rispettivi ordinamenti⁴¹⁷.

A ben vedere, come fu rilevato già da Carl Schmitt nella fase crepuscolare dell'esperienza di Weimar, uno dei principali difetti genetici dell'ordinamento delineato dalla Costituzione

⁴¹⁴ Com'è noto, al momento dell'entrata in vigore del nuovo testo costituzionale, nel 1949, si optò per la denominazione di “Legge fondamentale”, in luogo di “Costituzione”, in ragione del carattere provvisorio che, nelle intenzioni dei membri del *Parlamentarischer Rat*, avrebbe dovuto caratterizzare il testo stesso, in attesa di una successiva fase costituente vera e propria che sarebbe stata aperta in seguito alla riunificazione della Germania. Questo obiettivo emerge con chiarezza dalla versione originaria dell'art. 146 GG, il quale prevedeva che «La presente Legge fondamentale cesserà di avere vigore il giorno in cui subentrerà una Costituzione approvata, con libera deliberazione, dal popolo tedesco».

⁴¹⁵ H.A. WINKLER, *Weimar 1918-1933*, cit., p. 114.

⁴¹⁶ H.A. WINKLER, *op. cit.*, p. 114. Sulla stessa lunghezza d'onda, cfr. H. FENSKE, *Wahlrecht und Parteiensystem*, Frankfurt, 1972, in part. p. 350 ss.

⁴¹⁷ Ci si limita, in questa sede, a ricordare, come esempi di costituzionalizzazione della formula elettorale proporzionale coevi a Weimar: l'art. 26 Cost. austriaca del 1920; l'art. 8 Cost. cecoslovacca del 1920; l'art. 48 Cost. belga del 1920; l'art. 11 Cost. polacca del 1921; l'art. 46 Cost. Liechtenstein del 1921 (tuttora in vigore); l'art. 6 Cost. lettone del 1922 (anch'esso ancora oggi in vigore). Meritevole di menzione è anche l'esempio svizzero, laddove il principio di rappresentanza proporzionale fu introdotto all'art. 149 della Costituzione attraverso un referendum popolare nel 1918. Per un approfondimento sulla costituzionalizzazione del sistema elettorale nel mondo, cfr. L. SEUROT, *Faut-il constitutionnaliser le mode de scrutin aux élections législatives?*, cit., p. 669-670; D. NOHLEN, *Panorama des proportionnelles, in Pouvoirs*, 1985, p. 31 ss., il quale sottolinea, tuttavia, come la moltitudine di varianti e di correzioni che il sistema proporzionale può assumere, nelle diverse fasi del processo di trasformazione dei voti in seggi, rende alquanto variegata anche le tecniche di formalizzazione giuridica che nei diversi ordinamenti sono state impiegate per la costituzionalizzazione della formula proporzionale.

del 1919 risiedette nella presenza, accanto a compromessi “alti” tra culture politiche e *Weltanschauungen* molto diverse e distanti tra loro, di «dilatori compromessi formali»⁴¹⁸ tra le forze politiche costituenti, i quali solo apparentemente furono in grado di disinnescare alcune tendenze centrifughe profondamente radicate nella società. In questo contesto, soltanto attraverso un sistema proporzionale tali spinte poterono essere integrate nell’alveo istituzionale della rappresentanza politica. Un secondo difetto strutturale dell’ordinamento costituzionale weimariano consistette, a giudizio del giurista di Plettenberg, nella natura formale della concezione dello Stato di diritto sottesa al testo costituzionale, che si tradusse in una neutralità di fondo dello Stato rispetto a qualsiasi esigenza di «giustizia materiale», nonché in una visione puramente numerica del principio di maggioranza che avrebbe dischiuso la porta alla progressiva distruzione della legalità stessa attraverso vie formalmente legali⁴¹⁹.

Al di là delle riflessioni teoriche sviluppate in seno al Consiglio parlamentare sulle responsabilità (fondate o presunte) del sistema elettorale proporzionale nel contesto storico-politico che ha segnato la fase finale della Repubblica di Weimar, il dibattito su quale sistema elettorale adottare e sull’eventuale inserimento di espliciti riferimenti testuali all’interno della nuova Carta costituzionale fu inevitabilmente eterodiretto dalla necessità di armonizzare «le considerazioni idealistiche e (soprattutto) strategiche [...] coi vincoli posti dalle forze di occupazione»⁴²⁰. Coerentemente con lo sviluppo dell’intero dibattito costituente tedesco nel secondo dopoguerra, anche la riflessione sul destino da assegnare alla materia elettorale risentì fortemente del contesto drammatico nel quale tale dibattito si instaurò, segnato dall’occupazione militare e da una situazione di miseria spirituale, economica e sociale senza precedenti. Tali fattori, combinati con il carattere non direttamente elettivo del Consiglio parlamentare – e, per la verità, piuttosto avulso dall’opinione pubblica, prevalendo al suo interno una composizione di estrazione prevalentemente tecnico-accademica e burocratica – non poterono incidere sui caratteri fondamentali del *Grundgesetz*, caratterizzandolo come documento costituzionale «ispirato da un severo monito alle generazioni future, piuttosto che da un gioioso slancio ideale»⁴²¹.

Alla luce del giudizio radicalmente negativo – ed inevitabilmente carente, in quel frangente, della necessaria “serenità” e distanza storiche – espresso nei confronti della Costituzione di Weimar dagli ambienti politici e accademici tedeschi nel secondo dopoguerra, oltre che delle direttive fornite dagli Alleati in vista della stesura del testo costituzionale, l’ipotesi di

⁴¹⁸ Cfr., in particolare, C. SCHMITT, *Verfassungslehre*, ed. III, Berlin, 1957, trad. it., *Dottrina della Costituzione*, a cura di A. Caracciolo, Milano, Giuffrè, 1984, p. 30 ss.

⁴¹⁹ Come ebbe modo di rilevare provocatoriamente, all’epoca, lo stesso C. SCHMITT, *Legalität und Legitimität*, Berlin, 1932, trad. it., *Legalità e legittimità*, in ID., *Le categorie del «politico»*, Bologna, 1972, p. 50, la neutralità della dottrina dello Stato sottesa all’ordinamento weimariano rispetto ad una concezione sostanziale della democrazia costituzionale fece sì che «qualunque obiettivo, ancorché rivoluzionario o reazionario, capace di operare rovesciamenti, nemico dello Stato, nemico dei tedeschi o senza Dio è ammesso, e non gli si può sottrarre la possibilità che venga raggiunto per via legale». A questi elementi di carattere generale D. GRIMM, *La Costituzione di Weimar vista nella prospettiva del Grundgesetz*, cit., p. 3, aggiunge l’assenza di limiti sostanziali alla revisione costituzionale, l’assenza di vincoli di rispetto dei principi democratici per i partiti politici, così come la sostanziale mancanza di una giurisdizione costituzionale in senso proprio. Tutti fattori, questi, che non riuscirono ad «evitare che lo smantellamento della democrazia potesse avvenire proprio attraverso l’utilizzo di strumenti legali».

⁴²⁰ P. BONDI, *Il sistema elettorale del Bundestag in Germania*, cit., p. 161-162.

⁴²¹ Cfr. E. CATERINA, *Il sottoprefetto costituente. Sulla legittimità democratica della «Legge fondamentale» tedesca*, in *Historia magistra*, 22, 2016, p. 15-29, in part. p. 17.

una costituzionalizzazione della formula elettorale fu vista, oltre che come un errore tra i più gravi e imprudenti commessi dai costituenti di Weimar trent'anni prima, anche come un irragionevole irrigidimento di una materia sulla quale non vi era un consenso di fondo tra le forze politiche presenti nel *Parlamentarischer Rat*. Da un lato, infatti, i cristiano democratici della CDU sostenevano l'ipotesi di un sistema elettorale maggioritario a turno unico⁴²²; dall'altro, i socialdemocratici della SPD, i liberali della FDP e i comunisti del KPD erano favorevoli al mantenimento di un sistema proporzionale.

Per altro verso, era opinione diffusa tra le forze politiche che il conferimento di rango costituzionale alla formula elettorale, qualunque essa fosse, avrebbe costituito, da un lato, un freno rispetto alle future tendenze evolutive del sistema politico, in ragione della oggettiva maggiore difficoltà di intervenire su disposizioni costituzionali rigide con maggioranze particolarmente ampie; dall'altro, e in connessione al primo aspetto, un potenziale pericolo per la funzionalità del sistema parlamentare, specialmente alla luce del timore che si potessero riproporre quegli scenari di estrema frammentazione della rappresentanza politica a cui l'esperienza di Weimar aveva abituato⁴²³.

L'idea di fondo sulla quale si registrò un ampio consenso all'interno del Consiglio parlamentare, e sulla quale si basò la scelta finale di non introdurre alcun riferimento testuale alla formula elettorale, demandando alla legislazione federale la disciplina della materia, consistette nell'obiettivo, più o meno esplicitamente dichiarato, di approntare un sistema per l'elezione del *Bundestag* che garantisse un ragionevole bilanciamento tra l'esigenza di arginare la frammentazione della rappresentanza parlamentare e la conseguente instabilità dei governi, da un lato, e la diversa (e per certi versi opposta) esigenza di mantenere un sistema elettorale informato ad un principio di "realità" in sede di trasformazione dei voti in seggi, che garantisse l'accesso alla rappresentanza parlamentare delle forze politiche dotate di un consenso elettorale di una certa rilevanza.

4. *La materia elettorale nella Legge fondamentale del 1949. In particolare, l'art. 38 GG e i principi costituzionali sul diritto di voto*

Come è stato rilevato da Dieter Grimm, «il *Grundgesetz* può essere letto simbolicamente in maniera speculare rispetto alle mancanze della Costituzione di Weimar»⁴²⁴. Il nuovo ordinamento costituzionale delineato dalla Legge fondamentale del 1949 si caratterizzò, infatti, per una nuova concezione di fondo non soltanto del rapporto tra autorità pubblica e diritti fondamentali e per un diverso paradigma di organizzazione dei poteri statali, ma

⁴²² Tale posizione, del resto, era coerente con l'orientamento prevalente tra le forze politiche di matrice ideologica cristiano-democratica presenti nell'Europa occidentale, tendenzialmente inclini a preferire sistemi elettorali basati, da un lato, su uno stretto collegamento tra il rappresentante politico e il territorio all'interno del quale questo è stato eletto, dall'altro, sull'instaurazione di una competizione di tipo maggioritario all'interno di ogni singolo collegio tra i candidati dei diversi partiti, sull'esempio del modello britannico. Dall'altro lato, le forze della sinistra, legate ad una concezione unitaria e monolitica della rappresentanza, in quanto espressione più alta, nel suo insieme, della sovranità popolare, guardavano con sospetto e diffidenza ad un sistema elettorale che, valorizzando l'area territoriale di elezione dei singoli parlamentari, ponesse in una posizione recessiva la dimensione nazionale del voto popolare.

⁴²³ Per una ricostruzione approfondita del dibattito in seno al Consiglio parlamentare sul tema del sistema elettorale, cfr. G. CAPOCCIA, *La Germania unita fra continuità e rinnovamento. Sistema elettorale e sistema partitico nel processo di riunificazione tedesca*, Bulzoni, Roma, 1995, p. 37 ss.

⁴²⁴ D. GRIMM, *La Costituzione di Weimar vista nella prospettiva del Grundgesetz*, cit., p. 3.

anche, e forse ancor prima sul piano logico, per una diversa concezione dello Stato di diritto, ben lontana dall'approccio formalistico proprio della dottrina positivista del diritto pubblico, e per una diversa metodologia interpretativa del testo costituzionale, tesa ad assicurare la più ampia espansione ed efficacia dei valori positivizzati al suo interno e l'effettiva tutela dei diritti fondamentali. Il *Grundgesetz* si innestò, infine, nel contesto di una nuova e diversa dottrina della Costituzione, concepita come norma fondamentale dell'ordinamento, gerarchicamente sovraordinata alle altre fonti statali, espressione in forma giuridica di valori, principi e diritti preesistenti allo Stato e alla sanzione normativa derivante dall'autorità statale⁴²⁵.

In questo rinnovato contesto costituzionale, venne meno l'idea di una democrazia "neutrale", coincidente con una visione puramente formale del principio di maggioranza. Si affermò, per converso, il paradigma di una democrazia "combattiva" o "militante", ruotante intorno alla tutela dei diritti fondamentali e caratterizzata dalla previsione costituzionale di un obbligo di democraticità degli ordinamenti interni dei partiti politici (art. 21, I, *GG*), ed al divieto dei partiti cd. "anti-sistema" (art. 21, II, *GG*). Sul piano della forma di governo, invece, il dualismo irrisolto che aveva permeato l'assetto costituzionale di Weimar lasciò il campo ad una scelta netta in favore di una forma di governo parlamentare. Depurato l'assetto della forma di governo dei forti elementi plebiscitari che avevano caratterizzato l'esperienza di Weimar, il Parlamento fu posto al centro del circuito democratico rappresentativo e del processo di formazione del Governo, sebbene nella cornice di un parlamentarismo ad elevato grado di razionalizzazione, permeato da dispositivi costituzionali finalizzati a garantire una maggiore stabilità all'Esecutivo⁴²⁶.

È in questa nuova cornice costituzionale – efficacemente sintetizzata nel celebre motto coniato negli anni '50 del secolo scorso "*Bonn ist nicht Weimar*"⁴²⁷ – che vanno inquadrare le linee direttrici fissate dalla Legge fondamentale in materia elettorale. A questo proposito, la scelta di non costituzionalizzare alcuna formula elettorale si tradusse, sul piano testuale, nella formulazione dell'art. 38 *GG*, l'unico che si occupa espressamente del sistema per le elezioni del *Bundestag*. Esso dispone che i deputati «sono eletti a suffragio universale, diretto, libero, uguale e segreto», oltre a fissare i limiti di età per l'elettorato attivo e passivo e a rinviare alla legislazione federale per la definizione dei particolari in materia⁴²⁸.

In via generale, i principi stabiliti in materia elettorale dall'art. 38 *GG* rappresentano, da un lato, norme di diritto oggettivo, dall'altro, norme sostanzialmente parificate a quelle in materia di diritti fondamentali di cui agli artt. 1-20 *GG*. Questa duplice natura dei principi costituzionali in materia elettorale può essere sintetizzata, come ha affermato anche il

⁴²⁵ Ancora D. GRIMM, *op. ult. cit.*, p. 6, evidenzia come nella concezione formale e positivista della Costituzione dominante all'epoca di Weimar, quest'ultima «si differenziava dalla legge ordinaria solo per la maggioranza dei due terzi necessaria per la sua revisione. Non era altro che una legge aggravata. La questione del significato del procedimento aggravato non si poneva. Pertanto non c'erano limiti di natura sostanziale alla revisione costituzionale».

⁴²⁶ Esemplare, da questo punto di vista, l'istituto della sfiducia costruttiva (cd. *konstruktive Misstrauenvotum*: art. 67 *GG*) attraverso il quale si è preclusa al *Bundestag* la possibilità di procedere alla revoca del Cancelliere federale senza l'immediata formazione di un nuovo Governo. In questo senso, si veda anche l'art. 68 *GG*, il quale conferisce alla disciplina dell'istituto della questione di fiducia un elevato grado di formalizzazione giuridica, rivolto sempre, in ultima istanza, alla garanzia della stabilità governativa.

⁴²⁷ Cfr. F.R. ALLEMANN, *Bonn ist nicht Weimar*, Köln und Berlin, Kiepenheuer & Witsch, 1956.

⁴²⁸ Sull'art. 38 *GG*, cfr. B. PIEROTH, Art. 38, in H.D. JARASS, B. PIEROTH (a cura di), *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Kommentar*, Verlag C.H. Beck, München, 2011, p. 684-702

Bundesverfassungsgericht, nella configurazione di «un diritto pretensivo alla autodeterminazione democratica e alla osservanza del precetto democratico intesa anche come rispetto del potere costituente del popolo»⁴²⁹. D'altro canto, la natura di principi di diritto oggettivo emerge se si considera che l'art. 38, I, *GG*, sebbene formalmente riferito alle sole elezioni per il rinnovo del *Bundestag*, trova applicazione altresì alle elezioni nell'ambito dei *Länder*, dei Distretti (*Kreisen*) e dei Comuni, in virtù della clausola di omogeneità costituzionale di cui all'art. 28, I, *GG*⁴³⁰.

Per quanto concerne la disciplina a tutela dei diritti di elettorato attivo e passivo (art. 38, II), questi ultimi si sostanziano nella possibilità di proporre candidature e di partecipare alla votazione, sul presupposto costituzionale del periodico rinnovo della composizione dell'assemblea rappresentativa del popolo tedesco⁴³¹ (art. 39 *GG*). Titolari di tali diritti sono i singoli membri del popolo della Repubblica Federale di Germania, come diretta conseguenza del principio in base al quale tutto il potere statale emana dal popolo ed è da quest'ultimo esercitato, *in primis*, per mezzo di elezioni e di votazioni (art. 20, II). In questo quadro generale, i principi ai quali il sistema di elezione del *Bundestag* (ma non solo, come si è visto) è chiamato ad informarsi, pur potendo esprimere al massimo grado la loro potenzialità garantistica, tanto nei confronti dei singoli quanto rispetto al principio democratico-rappresentativo, soltanto in virtù di una loro lettura congiunta e sistematica, esprimono altresì ciascuno una propria autonoma dignità normativa, che ne impone una lettura indipendente, ancorché non monadisticamente isolata.

⁴²⁹ Cfr. BVerfGE, 123, 267. Sul collegamento tra diritto di voto e principio democratico, si vedano anche BVerfGE, 18, 51; 351, 360. Sulla riconducibilità del diritto di voto all'alveo dei diritti fondamentali, appare illuminante l'analisi compiuta da N. LUHMANN, *Grundrechte als Institution. Ein Beitrag zur politischen Soziologie*, Dunker & Humblot, Berlin, 1999, trad. it., *I diritti fondamentali come istituzione*, Edizioni Dedalo, Bari, 2002, p. 209 ss., per il quale «il diritto di voto [ha] sempre occupato un posto a sé fra i diritti fondamentali». L'autore, in particolare, sottolinea come «nella dogmatica del diritto naturale essi non possono essere interpretati come diritti umani pre-statali, perché nascono con lo stato e in relazione ad esso», e come, pertanto, «non si possono considerare, in linea di principio, illimitati come i diritti di libertà». Luhmann rinviene le ragioni della difficoltà d'inquadramento del diritto di voto, da un lato, nella limitatezza della tradizione tedesca dello stato di diritto, cui è propria «una certa estraneità al potere, un interno distacco dalla sfera politica», dall'altro, nella limitatezza del metodo dogmatico-giuridico, che definisce i diritti fondamentali «a partire dalla loro fondazione e dal loro contenuto qualitativo», ragionando «per categorie e non per funzioni». Certamente, la collocazione del diritto di voto in una disposizione costituzionale esterna al Titolo I del *Grundgesetz* non ha agevolato lo scioglimento di questa incertezza di fondo sulla natura di tale diritto. In passato, nella dottrina si è negato, da taluni, la riconducibilità del diritto di voto ai diritti fondamentali, tanto dal punto di vista sostanziale, quanto sotto il profilo della tutela giurisdizionale. Si veda, su tutti, K.A. BETTERMANN, H. NIPPERDEY, U. SCHEUNER, *Die Grundrechte. Handbuch der Theorie und Praxis der Grundrechte*, vol. I, Duncker & Humblot, Berlin, 1958. Tuttavia, la sua qualificazione come diritto fondamentale è stata avallata dal Tribunale costituzionale federale sin dalla sentenza del 5 aprile 1952, BVerfGE, 1, 208, 242.

⁴³⁰ Cfr. art. 28, I, *GG*: «Nei Länder, nei Distretti e nei Comuni il popolo deve avere una rappresentanza che emerga da elezioni generali, dirette, libere, uguali e segrete». È interessante rilevare, peraltro, come la giurisprudenza costituzionale abbia configurato i principi di cui all'art. 38, II, *GG*, come «principi generali del diritto», svincolandoli in tal modo dalla dimensione strettamente inerente alle elezioni per il rinnovo, a tutti i livelli territoriali, delle assemblee rappresentative. Si vedano, ad esempio, quelle pronunce in cui il Tribunale costituzionale ha applicato i principi di generalità e uguaglianza del voto alle elezioni delle rappresentanze dei lavoratori, o dei delegati delle camere del lavoro (BVerfGE, 30, 227; 60, 162; 71, 81).

⁴³¹ Cfr. BVerfGE, 1, 14; 13, 54. Va evidenziato, tuttavia, che la protezione del diritto di elettorato attivo e passivo non può implicare, insieme al rinnovo periodico del *Bundestag*, la pretesa che questo sia sciolto al di fuori dei casi previsti dall'art. 68 *GG*, né può garantire un'influenza sull'esercizio dei poteri dello Stato (ma vedi, *contra*, BVerfGE, 89, 155).

Il primo principio che viene in considerazione analizzando l'art. 38, I, *GG* è quello della generalità del voto. Esso si è storicamente configurato come capacità di tutti i cittadini di votare e di poter essere votati, e si riferisce anche al diritto di proporre candidature⁴³². In questo senso, l'universalità si pone come un aspetto particolare del principio di eguaglianza, traducendosi in un divieto, per il legislatore, di «escludere dall'esercizio del diritto di voto determinati gruppi di popolazione per motivi politici, economici o sociali»⁴³³, oltre che per qualsiasi altro motivo di natura discriminatoria. Va sottolineato, peraltro, come in dottrina la generalità del voto sia stata ricostruita come antesignano storico dell'eguaglianza, della quale avrebbe anticipato alcune istanze. Si è ritenuto, tuttavia, che l'entrata in vigore della Legge fondamentale, sancendo espressamente la garanzia del voto eguale, abbia ridimensionato la portata sistemica del principio di generalità del voto, circoscrivendolo al divieto di discriminazioni nel riconoscimento del diritto di voto⁴³⁴.

Il principio di eguaglianza del voto, inteso nel suo significato più ampio, fa sì che «ognuno debba poter esercitare il proprio diritto di voto nel modo formalmente più eguale possibile»⁴³⁵. Sotto questo profilo, l'eguaglianza in materia elettorale rappresenta una specificazione del più generale principio di eguaglianza di cui all'art. 3 *GG*, godendo, peraltro, di uno *status* speciale che lo differenzia da quest'ultimo sotto diversi profili. Non soltanto il principio di eguaglianza del voto si caratterizza, infatti, per un più elevato grado di formalizzazione giuridica⁴³⁶, ma la sua specialità implica la necessità che esso sia bilanciato dal legislatore federale con altri principi e interessi di rilievo costituzionale che vengono in questione in tale ambito, quali il corretto funzionamento del *Bundestag* e la sua capacità politica di esprimere un Cancelliere federale. Proprio in ragione di questa necessità, i margini di discrezionalità di cui gode il legislatore federale sono, in qualche misura, più ampi di quanto non sarebbero se il principio di eguaglianza del voto fosse ricondotto direttamente al principio di eguaglianza *tout court* di cui all'art. 3 *GG*⁴³⁷.

Per quanto concerne i riflessi di tale principio in materia di elettorato attivo, esso impone che ogni elettore disponga dello stesso numero di voti (cd. "eguale valore numerico"), ma anche che ciascun voto venga preso in considerazione nel procedimento di ripartizione dei seggi (cd. "eguale valore di risultato"). Il significato di questo principio, anche in relazione al concetto di "presa in considerazione" del voto dell'elettore, va tuttavia declinato in modo diverso, ad esempio, in presenza di un sistema elettorale maggioritario (il quale, come emerge dal silenzio-assenso della Legge fondamentale e dalla giurisprudenza del Tribunale costituzionale federale, è compatibile con l'impianto costituzionale). In questo caso, infatti, l'attribuzione dell'unico seggio in palio nel collegio al candidato che abbia ottenuto la

⁴³² In tal senso si è espresso il Tribunale costituzionale federale. Cfr. BVerfGE, 11, 266; 60, 162; 89, 243.

⁴³³ Cfr. BVerfGE, 58, 202, 205.

⁴³⁴ Tesi sostenuta, *ex multis*, da H. MEYER, *Wahlgrundsätze, Wahlverfahren, Wahlprüfung*, in J. ISENSEE, P. KIRCHHOF (a cura di), *Handbuch des Staatsrechts*, vol. III, Heidelberg, 2005, p. 543-603, in part. p. 544 ss.

⁴³⁵ Così BVerfGE, 79, 161; 121, 166; 124, 1.

⁴³⁶ Sulla ricostruzione del rapporto tra art. 3 e art. 38, I, *GG* in relazione alla diversa portata del principio d'eguaglianza, cfr. BVerfGE, 99, 1; 4, 375, 382.

⁴³⁷ A questo proposito, il Tribunale costituzionale ha specificato in numerose occasioni che il principio di eguaglianza del voto impone che eventuali differenziazioni siano sempre supportate da uno speciale e cogente motivo giustificatorio (cfr. BVerfGE, 95, 408; 121, 266; 124, 1). Tuttavia, non è necessario che tali differenziazioni si configurino come costituzionalmente necessitate, non potendosi comprimere oltremisura lo spazio di discrezionalità di cui gode il legislatore federale in sede di disciplina della formula elettorale e delle varie fasi del procedimento elettorale (cfr. BVerfGE, 71, 81; 120, 82; 121, 266).

maggioranza relativa dei voti validamente espressi all'interno del collegio rende sufficiente, ai fini del rispetto del principio di eguaglianza del voto, che agli elettori sia garantita la partecipazione al voto in collegi di dimensioni il più possibile simili, tali da garantire un peso pressoché uguale del voto nelle diverse aree territoriali⁴³⁸.

Per quanto riguarda l'elettorato passivo, invece, il principio di eguaglianza del voto implica la parità di *chances* di tutti i concorrenti. Investendo tale aspetto la dimensione partitica dei meccanismi di selezione delle candidature, tale principio, letto in combinato disposto con l'art. 21 GG, esprime un principio di pari opportunità dei partiti politici in quanto soggetti concorrenti alla formazione della volontà politica del popolo; tale principio riguarda, a ben vedere, non soltanto la presentazione delle candidature, ma anche le varie fasi dello svolgimento della campagna elettorale, in particolare nei mezzi di comunicazione. In questo senso, la giurisprudenza costituzionale ha tentato talora di dare una lettura piuttosto ampia del canone dell'eguaglianza del voto dal lato passivo, estendendola a situazioni esorbitanti dalla formazione della volontà politica *stricto sensu*. Tale impostazione, peraltro, è stata criticata da una parte della dottrina tedesca, la quale ha rilevato delle criticità nella graduale trasformazione del principio d'eguaglianza del voto in un concetto onnicomprensivo, in particolare per quanto riguarda il rischio di dar luogo ad un principio meno pregnante e determinato nel suo significato⁴³⁹.

Il carattere diretto e immediato del voto comporta che «i membri di un corpo rappresentativo del popolo vengano eletti direttamente senza la frapposizione di “grandi elettori”», ed esclude in radice ogni procedimento elettorale fondato su «una istanza successiva alla votazione che elegga a propria discrezione i rappresentanti e con ciò tolga ai singoli votanti la possibilità di determinare autonomamente con propria deliberazione i futuri membri del corpo rappresentativo»⁴⁴⁰. Di per sé, il carattere diretto ed immediato del voto non costituisce una preclusione assoluta a meccanismi, quali il voto di lista, idonei ad instaurare relazioni di reciproca dipendenza tra l'elezione di un candidato e la contemporanea elezione di un altro candidato⁴⁴¹.

Il principio di libertà del voto implica, dal canto suo, una molteplicità di significati. Se, da un lato, esso testimonia al massimo grado l'esigenza che gli elettori si esprimano liberamente, vale a dire secondo il proprio convincimento politico e i propri interessi, dall'altro lato tale principio esprime la libertà dell'elettore «da costrizioni o inammissibili pressioni», ponendosi dunque come presidio di carattere generale contro ogni misura seriamente idonea a ledere la libertà di decisione⁴⁴². Il principio di libertà del voto si estende anche alla fase preparatoria delle elezioni, ricomprendendo nel suo alveo concettuale anche

⁴³⁸ La giurisprudenza costituzionale su questo punto è piuttosto ricca. Si vedano, in particolare, BVerfGE, 95, 335; 121, 266; 124, 1.

⁴³⁹ Così M. MORLOK, *Art. 38 GG*, in H. DREIER (a cura di), *Grundgesetz Kommentar*, Tübingen, 2005, p. 950-1025. *Contra*, S. MAGIERA, *Art. 38 GG*, in M. SACHS (a cura di), *Grundgesetz Kommentar*, München, 2009, p. 1177-1205.

⁴⁴⁰ Cfr. BVerfGE, 47, 253, 279.

⁴⁴¹ In questo senso, v. BVerfGE, 21, 355; 47, 253. Si è affermata tuttavia, nella giurisprudenza costituzionale, una lettura della natura diretta del voto come fondamento di un diritto dell'elettore alla piena comprensione tanto delle persone candidate al mandato parlamentare quanto delle possibili conseguenze derivanti dal proprio voto per il candidato stesso. In questo senso, la giurisprudenza costituzionale ha tentato di valorizzare il carattere di massima personalità del voto. Si vedano BVerfGE, 95, 335; 97, 317; 121, 266.

⁴⁴² Cfr. BVerfGE, 44, 125, 139. Si vedano anche BVerfGE 40, 11; 66, 369; 124, 1.

il diritto di ognuno a candidarsi in modo libero e la libertà di formazione delle liste elettorali. Tale libertà, tuttavia, non è incondizionata, in quanto la libera formazione delle liste presuppone la partecipazione degli iscritti ad un partito o ad un comitato elettorale⁴⁴³. Appare opportuno evidenziare, infine, come i due menzionati profili connessi alla libertà del voto siano tra loro intimamente connessi; ciò in quanto la tutela della libertà di decisione dell'elettore garantisce, a sua volta, la possibilità di scelta tra i candidati e le liste, conferendo così al riconoscimento della libertà di candidarsi e di presentare liste pregnanza concettuale ed effettività sul piano pratico.

La libertà del voto, d'altro canto, risulta strettamente correlata, tanto dal punto di vista assiologico e teorico, quanto sotto il profilo più strettamente pratico, alla segretezza dello stesso. Quest'ultima rappresenta, come ha avuto modo di affermare il Tribunale costituzionale federale, «la più importante garanzia istituzionale della libertà di voto»⁴⁴⁴. Esso tutela, in buona sostanza, la condotta dell'elettore dalla rivelazione del contenuto delle sue scelte elettorali. Peraltro, lungi dal venire in rilievo esclusivamente nei giorni di svolgimento delle tornate elettorali, il principio di segretezza del voto si estende altresì all'insieme dei procedimenti preparatori strettamente funzionali alla realizzazione del diritto di voto dei cittadini⁴⁴⁵.

II ELEMENTI CARATTERISTICI E PECULIARITÀ DEL SISTEMA PER L'ELEZIONE DEL BUNDESTAG

di *Daniele Sala*

1. Le fonti del diritto in materia elettorale.

Si è già avuto modo di osservare⁴⁴⁶ come, sul piano delle scelte operate a livello costituzionale, il *Parlamentarischer Rat* abbia evitato di inserire all'interno del *Grundgesetz* una determinata formula elettorale, optando esclusivamente per la costituzionalizzazione di taluni principi espressamente affermati per le elezioni del *Bundestag* nonché degli organi rappresentativi dei diversi livelli di governo del territorio⁴⁴⁷.

L'art. 38, c. 3°, GG, affida ad una legge federale il compito di occuparsi del diritto elettorale per il *Bundestag*. Spetta, pertanto, al *Bund* la competenza a legiferare, in via esclusiva, in

⁴⁴³ Cfr. BVerfGE, 47, 253. Lo stretto collegamento individuato dalla giurisprudenza costituzionale tra il momento della formazione delle liste e il ruolo preminente dei partiti in questa fase del procedimento elettorale implica, tuttavia, una serie di obblighi incombenti su questi ultimi di adozione delle misure organizzative giuridicamente lecite e comunque necessarie a promuovere la partecipazione degli iscritti (cfr. BVerfGE, 89, 243). Inoltre, i candidati hanno diritto di disporre del tempo necessario per poter presentare le loro candidature.

⁴⁴⁴ Cfr. BVerfGE, 99, 1; 124, 1.

⁴⁴⁵ Cfr. BVerfGE, 4, 375; 12, 33; 12, 135.

⁴⁴⁶ Si veda, *supra*.

⁴⁴⁷ Il riferimento è ai cinque principi espressamente sanciti sia a livello federale sia per le rappresentanze di *Länder*, circondari e comuni rispettivamente agli articoli 38 e 28 della Legge Fondamentale; in entrambi i casi le elezioni devono essere generali, dirette, libere, uguali e segrete. D. SCHEFOLD, *Sistema elettorale e forma di governo in Germania*, in M. LUCIANI - M. VOLPI, *Riforme elettorali*, Laterza, Roma-Bari, 1995, p. 328.

materia, essendo esclusa la possibilità di un qualsivoglia potere d'intervento da parte dei *Laänder*⁴⁴⁸. Ai *Laänder* è, inoltre, preclusa la possibilità di intervenire a titolo di competenza propria nel dare esecuzione alla legislazione federale, ai sensi dell'art.83, GG, trattandosi di una materia che attiene strettamente all'organizzazione dello Stato e costituisce un compito naturale del *Bund* sul quale grava l'intero ammontare dei costi correlati alle elezioni. Da ultimo, si segnala come, per l'adozione di un provvedimento legislativo, si segue il cosiddetto procedimento semplice (*Einspruchsgesetze*) ex art. 77, GG, senza che sia necessario l'assenso del *Bundesrat*⁴⁴⁹. Una ricognizione del sistema delle fonti in materia elettorale nell'ordinamento tedesco non può quindi che assumere quale riferimento centrale la legge elettorale (*Bundeswahlgesetz*) emanata il 7 maggio 1956. Si tratta di un *corpus* normativo estremamente ampio che disciplina, talora anche nel dettaglio, i numerosi aspetti relativi alle procedure per l'elezione della Camera bassa⁴⁵⁰: esso è articolato in nove titoli concernenti gli elementi strutturali del sistema elettorale (Titolo I), la disciplina degli organi coinvolti nelle procedure di voto (Titolo II), il diritto di elettorato attivo e passivo (Titolo III), il procedimento elettorale preparatorio (Titolo IV), le modalità di voto (Titolo V), lo scrutinio (Titolo VI), i casi di ripetizione delle procedure di voto (Titolo VII), le regole relative all'acquisto e alla decadenza dallo *status* di membri del *Bundestag* (Titolo VIII) e le relative procedure di contestazione (disciplinate nell'ambito delle disposizioni finali di cui al Titolo IX). Peraltro, è l'art. 1 della legge a stabilire il numero minimo di deputati da eleggere: tale cifra, attualmente pari a 599, può subire variazioni in aumento in virtù dei meccanismi che caratterizzano il sistema tedesco; una circostanza, quest'ultima, storicamente legata al fenomeno degli *Überhangmandate* cui, a partire dal 2013, va aggiunta l'eventualità che vengano assegnati seggi in compensazione⁴⁵¹. Una parte rilevante della disciplina elettorale è invece contenuta all'interno del Regolamento (*Bundeswahlordnung*) adottato dal Ministero degli Interni ai sensi dell'art. 52 del *Bundeswahlgesetz*. Nel dare attuazione alle disposizioni legislative, il regolamento contiene le previsioni relative al funzionamento degli organi elettorali, alla tenuta dei registri e della documentazione necessaria ed alle concrete modalità con cui devono avere luogo le singole tornate elettorali. In virtù dell'espressa riserva, stabilita dall'art. 41, c. 3°, GG, è una legge federale a disciplinare il procedimento di verifica delle elezioni (*Wahlprüfungsgesetz*), ferma restando l'attribuzione della competenza in seno al *Bundestag* e la possibilità di impugnare le decisioni da esso adottate dinanzi al Tribunale costituzionale federale. Va altresì annoverata la legge sullo *status* dei membri del *Bundestag*, del 18 febbraio 1977, la quale rileva, in particolar modo, nella parte in cui dà attuazione all'art. 137, c 1°, in materia di limitazioni all'eleggibilità dei funzionari e degli impiegati del servizio pubblico, dei

⁴⁴⁸ W. SCHREIBER, *Handbuch des Wahlrechts zum Deutschen Bundestag : Kommentar zum Bundeswahlgesetz, unter Einbeziehung der Bundeswahlordnung, der Bundeswahlgeräteverordnung und sonstiger wahlrechtlicher Nebenvorschriften*, Heymanns, Köln, 1986, pp. 26 e ss.

⁴⁴⁹ L'applicazione dell'art. 77, fu peraltro contestata dal Consiglio federale, che riteneva invece applicabile il procedimento a consenso necessario (*Zustimmungsgesetze*); tuttavia non si arrivò mai ad un contenzioso tra i due organi laddove non si registrarono contrasti sul merito degli interventi deliberati dal *Bundestag*

⁴⁵⁰ Manca, invece, una parte specificamente dedicata a predisporre un apparato sanzionatorio volto ad ostacolare tutti quei comportamenti che possano impedire, turbare o alterare il regolare svolgimento delle operazioni di voto; è il caso del Titolo VII, d.P.R. n. 361/1957 (Testo Unico delle leggi recanti norme per l'elezione della Camera dei Deputati)

⁴⁵¹ Per un'analisi più approfondita del sistema di attribuzione di seggi aggiuntivi, si veda, *infra*, par. 3.1.

magistrati e degli appartenenti alle forze armate. Un ruolo estremamente rilevante è infine rivestito dalla legge sui partiti politici, del 24 luglio 1967, che dà completamento alla disposizione di cui all'art. 21, GG, e che, operando parallelamente agli altri istituti che caratterizzano il meccanismo elettorale, gioca un ruolo fondamentale nel razionalizzare il sistema di accesso dei partiti alla rappresentanza.

2. *La genesi graduale del sistema elettorale tedesco.*

Il processo di graduale costruzione del meccanismo che caratterizza il sistema elettorale tedesco e che, nei fatti, si è mantenuto stabile nel corso degli anni, prende le mosse dalla legge approvata dal *Parlamentarischer Rat* nel 1949⁴⁵². Quest'ultimo, chiamato a definire in via provvisoria la disciplina per l'elezione del primo *Bundestag*, vedeva su posizioni contrapposte i diversi schieramenti: la CDU-CSU propendeva per un sistema maggioritario, mentre i socialdemocratici, unitamente ai liberali della FDP e ai comunisti della KPD, erano favorevoli ad un sistema proporzionale⁴⁵³. Il compromesso raggiunto nel Consiglio, sulla base di una soluzione promossa dalla SPD, delineava quel sistema «proporzionale personalizzato» in base al quale veniva combinato un meccanismo di distribuzione proporzionale dei seggi con un sistema di scelta dei candidati nell'ambito di collegi uninominali. Dei 400 membri allora previsti⁴⁵⁴, il 60 per cento era eletto all'interno dei collegi uninominali, mentre il restante 40 per cento veniva individuato nell'ambito di liste bloccate presentate dai partiti in ciascun *Land*. L'elettore aveva a disposizione un solo voto da esprimere in seno al collegio ma che valeva al contempo per l'attribuzione dei seggi alla lista collegata a ciascun candidato. Si delineava, pertanto, una procedura articolata su due livelli di scelta: il *lower tier* era costituito dal collegio uninominale, mentre l'*higher tier*, decisivo ai fini della composizione politica del *Bundestag*, era determinato dal *Land*⁴⁵⁵. Non vi era, quindi, un sistema di attribuzione operante su scala nazionale, per cui anche talune forze politiche minori, aventi un forte radicamento a livello regionale, ebbero la possibilità di accedere al *Bundestag*⁴⁵⁶. In vista della successiva tornata elettorale, l'8 luglio del 1953 venne approvata una nuova legge valida esclusivamente per le elezioni del secondo

⁴⁵² G. CAPOCCIA, *La Germania unita tra continuità e rinnovamento. Sistema elettorale e sistema partitico nel processo di riunificazione tedesca*, Bulzoni editore, Roma, 1995, p. 37.

⁴⁵³ A tal proposito, si rileva che l'andamento del dibattito fu nel complesso condizionato dai vincoli imposti delle forze di occupazione ma, ancor più, da un diffuso convincimento circa il ruolo determinante che la frammentazione politica che aveva caratterizzato la Repubblica di Weimar dovesse essere ascritta al cosiddetto sistema proporzionale automatico all'epoca in vigore. Tale circostanza aveva così favorito l'ascesa del NSDAP, ragion per cui si prestò particolare attenzione alla possibile incidenza del sistema elettorale sulla funzionalità della forma di governo parlamentare. In una fase iniziale, peraltro, l'opzione per un sistema maggioritario non era osteggiata dalla SPD, il cui orientamento mutò quando fu chiaro che buona parte dei territori dell'est sarebbe finita sotto il controllo sovietico sottraendo, in tal modo, ai socialdemocratici alcune importanti roccaforti elettorali. T. KÜHNE, *Il caso tedesco*, in M.S. PIRETTI (a cura di), *I sistemi elettorali in Europa tra otto e novecento*, Laterza, Roma-Bari, 1997, p. 69 e s.

⁴⁵⁴ In realtà, l'art. 8 c. 1° della legge faceva riferimento ad un numero di "almeno" 400 deputati, evidentemente prevedendo la possibilità di attribuire più seggi rispetto alla quantità minima prevista. Tale dato normativo testimonia la piena operatività dell'istituto degli *Überhangmandate*. Difatti, all'esito delle votazioni il *Bundestag* risultò composto da 402 membri. G. CAPOCCIA, *La Germania unita*, cit., p. 40.

⁴⁵⁵ *Ibid.*, 37 e ss.

⁴⁵⁶ P. BONDI, *Il sistema elettorale del Bundestag*, cit., p. 165.

*Bundestag*⁴⁵⁷. Le linee portanti che avevano caratterizzato la prima normativa erano state confermate, tuttavia il Parlamento introdusse alcune significative modifiche, contribuendo, da un lato, a consolidare il modello inizialmente predisposto dal Consiglio parlamentare, ma introducendo altresì alcuni elementi che ne hanno avvicinato la struttura alla sua attuale configurazione. L'elettore aveva ora a disposizione due voti: il primo (*Erststimme*) era destinato ad eleggere il candidato all'interno del collegio uninominale, mentre in base al secondo (*Zweitstimme*) avveniva il riparto proporzionale dei seggi. La soglia di sbarramento veniva ora calcolata su base nazionale, pur continuando ad operare la ripartizione proporzionale su scala regionale⁴⁵⁸, mentre il numero di seggi attribuiti nei collegi veniva fissato alla metà del totale⁴⁵⁹. Nello stesso anno entrò in vigore il regolamento elettorale mentre la delimitazione dei collegi venne riportata all'interno di un allegato alla legge federale, così da fissandone la relativa competenza in capo al *Bund*.

In modo analogo a quanto era avvenuto nel 1953, numerose furono le discussioni che accompagnarono l'approvazione della legge elettorale tedesca del 1956. In tale sede, però, il governo non presentò alcun progetto in merito, ed anche il gruppo parlamentare di maggioranza (CDU-CSU) non assunse una posizione netta sulla questione⁴⁶⁰. Tuttavia, nella fase iniziale dell'iter d'esame, una parte dei deputati del gruppo presentò una proposta per l'adozione dello scrutinio uninominale a maggioranza relativa. La posizione della CDU-CSU dovette, però, ben presto convergere su una soluzione di compromesso, rappresentata dalla scelta di un modello effettivamente misto, in cui l'assegnazione diretta dei mandati nei collegi e l'attribuzione proporzionale dei seggi alle liste avvenissero in maniera rigidamente separata⁴⁶¹, evitando in tal modo che, la commistione tra le due procedure si risolvesse nell'adozione di un sistema proporzionale nei fatti. Anche tale progetto venne abbandonato e, alla fine, il testo adottato fu quello di iniziativa liberale che introduceva alcune importanti innovazioni, pur mantenendo l'impianto già sperimentato durante le elezioni del 1949 e del 1953⁴⁶². Veniva ora previsto che l'attribuzione dei seggi alle liste con metodo proporzionale sarebbe avvenuta nell'ambito di un unico collegio nazionale coincidente con l'intero territorio federale, mentre la soglia di sbarramento, veniva incrementata con riferimento all'*Alternativklausel*, per cui ora la lista che non avrebbe raggiunto il 5 per cento

⁴⁵⁷ Anche in questo frangente si arrivò all'approvazione del provvedimento in seguito ad un lungo dibattito, in seno alla quale venne accolta la mozione dell'SPD per cui la legge si sarebbe applicata solo nelle elezioni del 6 settembre 1953. Tra l'altro, tra le proposte discusse, il progetto governativo prevedeva un sistema di votazione rigidamente separato (cosiddetto "*Grabensystem*") in base al quale i due voti espressi si sarebbero conteggiati separatamente, senza che i due sistemi (meccanismo proporzionale e collegi uninominali) potessero influenzarsi. Tale impostazione venne alla fine abbandonata. G. CAPOCCIA, *La Germania unita*, cit., p. 43.

⁴⁵⁸ I *Länder* erano nel frattempo passati da 11 a 9 a seguito della fusione del Baden, del Württemberg-Baden e del Württemberg-Hohenzollern, in un unico *Land*, il *Baden-Württemberg*. *Ibid.*

⁴⁵⁹ Per procedere a tale operazione, con cui si riequilibrava il rapporto tra i due metodi di elezione, venne elevato il numero (minimo) dei parlamentari del *Bundestag* a 448. Questo consentì di apportare la modifica voluta senza dover procedere ad una ridefinizione dei confini dei collegi, che continuavano ad essere 242, ovvero il 60 % di 400, secondo il rapporto previsto in base alla legislazione previgente.

⁴⁶⁰ S. FURLANI, La legge elettorale tedesca del 1956 per il *Bundestag* in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1 (1957), p. 213.

⁴⁶¹ Il cosiddetto "*Grabensystem*" cui si già è fatto riferimento. Si veda, *supra*, nota 12.

⁴⁶² La legge fu promulgata il 7 maggio 1956, e non recava più nell'intestazione il riferimento espresso ad una sua specifica ed esclusiva validità, limitata alla legislatura successiva. Ciononostante la dottrina ritenne che l'intento di consegnare all'ordinamento tedesco una legge definitiva si sarebbe rivelato illusorio. Difatti, sia la CDU-CSU sia la SPD manifestarono, in sede di approvazione, la volontà di ritornare nuovamente sulla questione. S. FURLANI, *La legge elettorale tedesca*, cit., p. 216.

dei secondi voti avrebbe avuto accesso al riparto proporzionale solo ottenendo almeno 3 mandati all'interno dei collegi. Venne altresì introdotto il voto postale⁴⁶³, affidandone la relativa procedura alla disciplina regolamentare. Altra significativa misura fu la previsione di una Commissione per i collegi elettorali (*Wahlkreiskommission*) con il compito di verificare sulla base dell'andamento demografico il verificarsi di eventuali fenomeni di *malapportionment*. La legge del 1956 subì alcuni importanti interventi di modifica, in particolare per ciò che concerne la formula elettorale utilizzata nonché in relazione al sistema degli *Überhangmandate*, oltre ad alcune variazioni introdotte nel periodo della riunificazione, la cui vigenza fu però circoscritta in ragione dell'eccezionalità del caso. Nel complesso però la disciplina che ancora oggi regola le procedure di voto è rimasta la medesima e grazie ad essa la Germania ha potuto disporre di un sistema stabile nel corso degli anni.

3. *Le caratteristiche strutturali del sistema «proporzionale personalizzato».*

Ai fini di un'analisi del complesso meccanismo che contraddistingue il sistema elettorale tedesco, è utile partire dalle modalità di strutturazione della scelta in capo al singolo elettore. Quest'ultimo, all'interno della sua scheda, ha la possibilità di esprimere due voti: con il primo viene scelto il candidato all'interno del collegio uninominale, mentre il secondo determina l'attribuzione dei seggi ai partiti per la quota di riparto proporzionale⁴⁶⁴. È, peraltro, possibile esprimere in modo disgiunto i due voti. La scheda consente, quindi, una doppia manifestazione di volontà, peraltro rivolta anche a schieramenti diversi. Ciò premesso, non può comunque parlarsi di un modello di scelta di carattere ordinale⁴⁶⁵: i voti espressi dall'elettore vengono infatti conteggiati in due sistemi separati, seppur destinati ad influenzarsi l'uno con l'altro, di cui il secondo risulta alla fine determinante per la

⁴⁶³ Sembrerebbe trattarsi di un'innovazione di poco conto, finalizzata esclusivamente ad ampliare la possibilità di esercitare il diritto di voto consentendolo anche a coloro che si fossero trovati al di fuori del proprio territorio di residenza. A ben vedere, però, la *ratio* di tale intervento è diversa: nelle elezioni precedenti, infatti, il cittadino, impossibilitato a votare nell'ambito del proprio collegio di residenza avrebbe potuto recarsi in un qualsiasi altro collegio del proprio *Land* (ai sensi della normativa del 1949) o dell'intero territorio della federazione (così venne previsto per le elezioni del 1953), previo ottenimento di un apposito certificato. In tal modo, però, erano possibili variazioni strategiche del luogo di esercizio del voto, al fine di assicurare ad un partito la vittoria di mandati diretti nei collegi. Un tentativo di porre in essere tale pratica fu intrapreso dal Partito Comunista Tedesco (KPD) nel collegio di Remscheid-Solingen nel 1953. Con il voto postale tale possibilità veniva meno, in quanto ciascun voto sarebbe stato comunque conteggiato nel collegio di appartenenza. G. CAPOCCIA, *La Germania unita*, cit., 47 e s.

⁴⁶⁴ Art. 4, BWahlG. La scheda elettorale è strutturata infatti su due colonne: quella di sinistra serve ad esprimere il primo voto e riporta in elenco tutti i candidati nel collegio; sulla destra, la seconda colonna riporta l'elenco dei partiti candidati nel *Land*, con l'indicazione dei primi cinque nomi per ciascuna lista presentata. L'intestazione della scheda riporta la dicitura "*Sie haben 2 Stimmen*", ovvero, "Ha a disposizione due voti" indicando distintamente le due colonne come riferite al voto nel collegio e a quello per la lista. Una rappresentazione grafica della scheda è rinvenibile in: SERVIZIO STUDI DEL SENATO DELLA REPUBBLICA, *Riforma elettorale: in tema di 'ispano-tedesco'. Il sistema elettorale di Germania e Spagna*, n. 370/2012, p. 4.

⁴⁶⁵ La scheda ordinale permette infatti di strutturare le proprie scelte secondo un ordine di preferenza, mentre una scheda categorica permette una sola preferenza. Per un approfondimento si veda: G. CAPOCCIA, *La Germania unita*, cit., 81 e ss.

composizione partitica del *Bundestag*. Si tratta, in sostanza, di configurare, sia pur nell'ambito dell'elezione di un unico organo, due scelte di carattere categorico⁴⁶⁶.

All'interno dei collegi uninominali possono presentarsi anche candidati indipendenti⁴⁶⁷ e la formula elettorale utilizzata è quella del *plurality system*⁴⁶⁸. Il territorio della Repubblica federale è ripartito in 299 collegi, pari alla metà del numero minimo di membri del *Bundestag*, così come determinato dall'art. 1 del *Bundeswahlgesetz*.

L'art. 3 della legge stabilisce i criteri per la determinazione dei confini dei collegi. Questi devono, in primo luogo, essere ricompresi nei confini dei *Laänder*, rispettando, per quanto possibile, anche i confini degli altri enti amministrativi. Il numero di collegi deve essere proporzionato alla popolazione di ciascun *Land*. Il numero degli abitanti di un collegio elettorale non deve divergere dalla media della popolazione dei collegi elettorali di più del 15%, sia in eccesso che in difetto; se la divergenza è maggiore del 25%, deve essere effettuata una nuova delimitazione dei confini. Inoltre, nel computo del numero degli abitanti non vengono considerati gli stranieri⁴⁶⁹. Ai fini di garantire il rispetto dei suddetti criteri, la norma affida ad una Commissione permanente, nominata dal Presidente federale, il compito di rilevare tutti quei fenomeni demografici che possano alterare l'equo riparto della popolazione tra i collegi proponendo, laddove se ne rilevi la necessità, una ridefinizione degli stessi⁴⁷⁰.

Il meccanismo che viene a delinearsi si struttura su un duplice livello di collegi. Il livello dei collegi uninominali, che costituisce il *lower tier*, consente di assegnare un minimo di 299 seggi, mentre la rimanente metà degli stessi viene assegnata sulla base delle liste bloccate presentate nei *Laänder* da ciascun partito nell'ambito di un unico collegio nazionale, che quindi costituisce l'*higher tier*. Ciò premesso, va però rilevato come i rapporti di forza tra i partiti vengano effettivamente determinati nell'ambito del collegio unico nazionale in cui avviene il riparto proporzionale della totalità dei seggi, mentre la vittoria nei collegi uninominali rileva ai fini di caratterizzare in senso "personale" il sistema proporzionale tedesco. Il meccanismo che viene a delinearsi appare in grado di tradurre sul piano strutturale quanto affermato dall'art. 1 della legge elettorale quel «principio della rappresentanza proporzionale combinato con l'elezione personale dei candidati» in base al quale devono svolgersi le elezioni secondo quanto previsto dall'art. 1, c. 1°, della legge elettorale⁴⁷¹.

⁴⁶⁶ Per comprendere appieno la distinzione tra i due tipi di scelta si può prendere ad esempio il modello del voto singolo trasferibile, archetipo di scelta ordinale, utilizzato sia in Irlanda che in Australia: l'elettore non è chiamato a esprimere una scelta per un candidato o una lista ma a definire un ordine di preferenza tra gli stessi. Tale sistema si applica tanto all'interno di collegi uninominali quanto nell'ambito di un sistema proporzionale come è, per l'appunto, nel caso delle elezioni per la Camera dei Rappresentanti e per il Senato australiano. P. NORRIS, *Electoral engineering: Voting Rules and Political Behavior*, Cambridge University Press, 2000, p. 49 e ss.

⁴⁶⁷ È sufficiente, ai fini della legittima presentazione della candidatura, che essa sia supportata da almeno 200 sottoscrizioni; da tale onere sono esentati quei partiti che abbiano avuto una rappresentanza di almeno 5 deputati, mantenuta ininterrottamente negli ultimi 5 anni, all'interno della Dieta federale o del Parlamento dello Stato in cui la candidatura è presentata. Non è richiesta la presentazione delle sottoscrizioni per quei partiti che sono espressione di minoranze nazionali. Art. 20, BWahlG.

⁴⁶⁸ Art. 5, BWahlG.

⁴⁶⁹ Art. 3, c. 1°, BWahlG

⁴⁷⁰ Art. 3, c. 2° e 3°, BWahlG.

⁴⁷¹ P. BONDI, *Il sistema elettorale del Bundestag*, cit., p. 178. Numerosi sono gli autori che concordano su una qualificazione del sistema che ruota attorno alla sua caratterizzazione in senso proporzionale. Si vedano: M.

3.1 La procedura per il riparto dei seggi.

La procedura seguita ai fini del riparto dei seggi prevede che il numero di deputati componenti il *Bundestag*, pari a 598, ai sensi dell'art. 1, c. 1°, BWahlG, venga, in primo luogo, ripartito tra i 16 *Länder* componenti la Repubblica federale, in proporzione alla popolazione di ciascuno. I singoli contingenti di seggi dei *Länder* vengono quindi suddivisi tra le rispettive liste regionali⁴⁷²; alla suddivisione partecipano solo i partiti che hanno complessivamente ottenuto almeno il 5 per cento dei voti validi al livello federale ovvero che hanno conseguito un seggio in almeno 3 collegi uninominali⁴⁷³. Ciascuna lista, però, mantiene gli eventuali seggi ottenuti in sovrannumero attraverso la vittoria all'interno dei collegi. In una fase successiva viene effettuata la cosiddetta seconda ripartizione, con la quale si determina a livello dell'intero territorio federale il numero dei seggi spettanti a ciascun partito. A tal fine, il numero totale dei seggi da allocare aumenta in considerazione dei mandati in eccedenza ottenuti nei singoli *Länder*. I seggi così ottenuti dalle forze politiche a livello federale sono quindi distribuiti tra le rispettive liste regionali, garantendo però che ciascuna di esse mantenga i seggi assegnati tramite la prima ripartizione⁴⁷⁴. In ciascuna fase la procedura di calcolo seguita per la distribuzione dei seggi è quella di Saint-Laguë/Schepers⁴⁷⁵, descritta dall'art. 6, c. 2°, dal secondo al settimo periodo⁴⁷⁶. Se, pertanto, la seconda ripartizione costituisce la fase fondamentale per la determinazione dei seggi attribuiti a ciascun partito, tuttavia con la prima fase di riparto si stabilisce il numero minimo di seggi ottenibili, e garantiti, da ciascuna lista. I mandati ottenuti dai partiti nei collegi vanno quindi sottratti dai seggi attribuiti con il metodo proporzionale mentre i seggi rimanenti

CACIAGLI, *Due sistemi elettorali a confronto: il tedesco e lo spagnolo*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, Quaderno n. 1/2006, Giappichelli, Torino, pp. 25-40; G. BALDINI – A. PAPPALARDO, *Sistemi elettorali e partiti nelle democrazie contemporanee*, Laterza, Roma – Bari, 2004, pp. 40 e ss; da ultimo, è interessante anche l'analisi di Missiroli il quale pur riconoscendo l'impianto essenzialmente proporzionale svolge una critica puntuale al suo carattere personalizzato. L'autore osserva, infatti, come nella realtà dei fatti non risulta in alcun modo rilevante la persona candidata nel collegio, laddove l'elettore vota comunque sulla base della propria appartenenza politico-partitica; in molti casi, peraltro, i candidati in un collegio sono al contempo presenti anche nelle liste. A. MISSIROLI, *Germania: proporzionale personalizzata e cancellierato*, in O. MASSARI – G. PASQUINO (a cura di), *Rappresentare e governare*, Il Mulino, Bologna, 1994, p. 170.

⁴⁷² L'art. 6, c. 1°, della legge elettorale stabilisce però che nel computo dei secondi voti, che costituiscono la base elettorale per l'assegnazione dei seggi, non vengano considerati quelli espressi nelle schede i cui primi voti siano stati attribuiti ad un candidato, risultato eletto, non collegato ad alcuna lista (*ex art. 20, 3° c.*) o nei confronti di un candidato (ugualmente eletto) il cui partito non ha avuto accesso al riparto proporzionale non avendo superato la soglia di sbarramento, ai sensi del comma 3°, o in quanto non ammesso alla presentazione delle liste. In tutti questi casi i relativi mandati non vengono computati nel numero totale dei seggi da distribuire.

⁴⁷³ Art. 6, c. 3°, primo periodo, BWahlG.

⁴⁷⁴ Art. 6, c. 5°, BWahlG.

⁴⁷⁵ Fino al 2008 veniva utilizzato il metodo di Hare-Nyemeyer, o metodo dei resti più alti, il quale aveva sostituito il metodo d'Hondt, tendenzialmente più favorevole ai partiti maggiori, nel 1987.

⁴⁷⁶ In primo luogo, il totale dei secondi voti espressi viene diviso per il numero dei seggi da assegnare. Il quoziente così ottenuto diviene il divisore per stabilire i seggi da attribuire a ciascun partito. Si procede infatti dividendo i secondi voti espressi per la lista per il divisore così ottenuto e arrotondando le frazioni decimali al numero intero più vicino. Se, come probabile, il numero dei seggi assegnati in totale non dovesse corrispondere ai seggi da distribuire si opera una correzione del divisore (in aumento o in diminuzione) fintanto che le due cifre non coincidano.

vengono assegnati ai candidati presenti nelle liste e secondo l'ordine indicato, senza considerare coloro i quali risultino già vincitori con il sistema uninominale⁴⁷⁷.

Il complesso meccanismo per il riparto dei seggi è stato più volte modificato a seguito delle pronunce del Tribunale costituzionale federale che avevano rilevato l'illegittimità del sistema dei mandati in eccedenza evidenziandone i rischi sottesi ad un eccessivo depauperamento del principio di rappresentanza proporzionale e censurando il cosiddetto "paradosso del voto negativo"⁴⁷⁸. Con la nuova procedura è stata quindi prevista, in seno al procedimento di sovraripartizione, l'assegnazione di seggi compensativi che possano determinare un complessivo riequilibrio nei rapporti di forza tra le diverse forze politiche, neutralizzando in buona parte l'effetto maggioritario determinato dall'attribuzione di mandati in eccedenza⁴⁷⁹. Ai fini dell'assegnazione dei mandati compensativi è necessario individuare il cosiddetto minor divisore. A tal proposito è sufficiente dividere, per ciascun partito, il totale dei secondi voti ricevuti per il numero dei seggi assegnati: è evidente che maggiore sarà il numero dei mandati aggiuntivi vinti, minore sarà il risultato ottenuto. Il rapporto tra voti e seggi sarà infatti tanto più basso quanto maggiore sarà il numero di seggi in eccedenza di cui un partito ha beneficiato. Il meccanismo di compensazione consiste, quindi, nell'applicare il minore dei quozienti ottenuti per assegnare i seggi anche agli altri partiti⁴⁸⁰. Secondo alcune stime con le nuove regole, il numero dei seggi aggiuntivi e di compensazione potrebbe determinare un aumento di 100 componenti rispetto ai 598 previsti⁴⁸¹.

3.2 Sperrklausel e Überhangmandate. Caratteristiche e peculiarità dei due elementi di disproporzionalità del sistema.

Alla luce della complessa dinamica procedurale con cui vengono attribuiti i seggi alle diverse forze politiche, si comprende bene come la componente proporzionale giochi un ruolo fondamentale, ed anzi decisivo, all'interno del sistema. Tuttavia tale connotazione in senso proporzionale trova un contraltare stante l'operatività degli istituti della *Sperrklausel* e degli *Überhangmandate*.

L'articolo 6, 6° c., della legge elettorale stabilisce che ai fini della ripartizione dei seggi tra le liste di *Land* si considerano solo i partiti che abbiano ricevuto almeno il 5 per cento dei secondi voti validi espressi a livello nazionale ovvero abbiano conseguito un seggio in almeno tre collegi uninominali. Si identifica la prima quale clausola di sbarramento (*Sperrklausel*) mentre la seconda (relativa ai tre seggi uninominali) costituisce la cosiddetta

⁴⁷⁷ Art. 6, c. 6°, quinto e sesto periodo, BWahlG.

⁴⁷⁸ Si veda, *infra*.

⁴⁷⁹ PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI. DIPARTIMENTO PER LE RIFORME ISTITUZIONALI, *Ricerca comparata in materia di diritto pubblico e costituzionale. Paesi europei. Germania, Spagna, Francia e Regno Unito*, Roma, p. 59.

⁴⁸⁰ J. IPSEN, *Staatsrecht I*, München, 2014, pp. 34 ss.

⁴⁸¹ Nel corso dell'ultima tornata elettorale, sono stati assegnati un numero totale di 631 seggi, attribuendo quindi 33 seggi aggiuntivi rispetto ai 598 previsti. Di essi, 4 sono stati i mandati in eccedenza ottenuti dalla CDU-CSU, mentre i restanti 29 sono il risultato della procedura di calcolo dei seggi compensativi: 13 sono stati assegnati alla CDU, 10 alla SPD, 4 alla *Die Linke*, 2 ai Verdi. Nessun seggio in compensazione è stato attribuito alla CSU. SERVIZIO STUDI DELLA CAMERA DEI DEPUTATI, *Il funzionamento dei sistemi elettorali in Europa. L'esperienza di Francia, Regno Unito, Spagna, Germania. XVII legislatura*, n. 18 (2017), p. 39.

clausola alternativa (*Alternativklausel*)⁴⁸². La disposizione sancisce altresì che il meccanismo in parola non opera con riferimento ai partiti espressione di minoranze nazionali.

Esso costituisce oramai l'elemento più rilevante per ciò che attiene al tasso di disproporzionalità che nel complesso caratterizza il sistema e che ha però contribuito alla razionalizzazione del sistema di accesso al Parlamento, realizzando una fondamentale funzione di stabilizzazione del quadro politico⁴⁸³. Gli effetti riconducibili all'istituto in parola possono essere analizzati sotto molteplici prospettive. In primo luogo, infatti, la clausola di sbarramento determina l'esito, immediato e diretto, di negare la rappresentanza ai partiti minori⁴⁸⁴. Correlativamente, ciò comporta una torsione in senso maggioritario del sistema nella misura in cui i consensi espressi nei confronti di quelle forze politiche che non possono accedere alla quota di riparto proporzionale si traducono in un corrispettivo vantaggio, nei termini di allocazione di seggi, per le formazioni che invece raggiungono la soglia prevista⁴⁸⁵. La portata di tale effetto risulterà quindi commisurata alla percentuale di voti espressi nei confronti di quelle forze politiche che non hanno accesso al *Bundestag* (o che, quantomeno, non accedono al riparto proporzionale dei seggi)⁴⁸⁶. Vi è però un ulteriore fattore che ha esercitato una significativa influenza nel processo di stabilizzazione del quadro politico e che può essere identificato con il cosiddetto effetto psicologico o indiretto. Difatti, l'esistenza di una clausola di sbarramento tende a disincentivare l'espressione del voto nei confronti delle forze politiche minori, facendo quindi convergere il relativo bacino di consensi verso i partiti ritenuti in grado di superare la soglia⁴⁸⁷.

Un terzo ordine di conseguenze riconducibile alla presenza di una clausola di sbarramento può inoltre osservarsi con riferimento al comportamento tenuto dalle diverse formazioni politiche. La clausola, in altri termini, va ad incidere sul panorama politico influenzando le strategie dei partiti e, in particolare, spingendo i soggetti più piccoli ad operazioni di fusione nonché scoraggiando eventuali scissioni sia nei grandi sia, soprattutto, nei piccoli partiti⁴⁸⁸.

⁴⁸² SERVIZIO STUDI DEL SENATO DELLA REPUBBLICA, *Riforma elettorale: in tema di 'ispano-tedesco'*, cit., p. 28.

⁴⁸³ D. SCHEFOLD, *Sistema elettorale e forma di governo*, cit., p. 347.

⁴⁸⁴ P. BONDI, *Il sistema elettorale del Bundestag*, cit., p. 179. Un approfondimento sul tema e sull'effettiva efficacia della *Sperrklausel* al fine precipuo di escludere i partiti minori è stato realizzato da G. CAPOCCIA. L'autore osserva come il numero dei partiti esclusi sia andato progressivamente riducendosi nel corso degli anni, a partire dagli undici delle elezioni del 1949 arrivando a tre nelle elezioni dal 1961 al 1980. G. CAPOCCIA, *La Germania unita*, cit., p. 131 e ss.

⁴⁸⁵ P. BONDI, *Il sistema elettorale del Bundestag*, cit., p. 179.

⁴⁸⁶ Se si guarda alle elezioni del 2013, ci si rende conto della rilevanza che può assumere il meccanismo della *Sperrklausell*. Su un totale di 44.310.867 voti, 7.443.450 sono stati quelli espressi per i partiti che non hanno avuto accesso alla quota di riparto proporzionale. Si tratta di una percentuale pari al 16,79, corrispondente ad un numero di 100 seggi, di fatto redistribuito tra le altre forze politiche. Si è trattato comunque di un'eventualità non molto frequente nella storia delle elezioni in Germania, legata alla presenza di due forze, FDP e AfD, che hanno raccolto numerosi consensi, pur senza riuscire a superare la clausola (rispettivamente 2.083.533 e 2.052.3729. Operando un confronto con le elezioni precedenti, si osserva una decisiva attenuazione del fenomeno: in quell'occasione, infatti, la FDP riuscì a superare la soglia di sbarramento mentre AfD non era tra i partiti candidati; il numero dei voti rimasti esclusi dal riparto proporzionale raggiunse quota 2.786.902 su un totale di 43.551.190 di secondi voti espressi (una percentuale del 6,39). Tali dati sono riportati in: SERVIZIO STUDI DELLA CAMERA DEI DEPUTATI, *Il funzionamento dei sistemi elettorali in Europa*, cit., p. 44.

⁴⁸⁷ G. CAPOCCIA, *La Germania unita*, cit., p. 135 e ss.

⁴⁸⁸ Si tratta, ovviamente, di un fenomeno che non si traduce nei termini di un chiaro nesso di causalità e che, talora, soprattutto con riferimento alle scissioni, viene smentito dai fatti. La paura di non oltrepassare la soglia percentuale prevista dalla legge non può impedire del tutto che si verifichino delle scissioni, come è avvenuto in seno alla FDP

Sono pertanto molteplici i profili che hanno caratterizzato l'orizzonte d'azione della *Sperrklausel* che viene per questo considerata come una delle cause principali di quel processo di concentrazione partitica che ha interessato il quadro politico tedesco a partire dagli anni '50⁴⁸⁹.

Altro elemento di disproportionalità che rende peculiare il sistema elettorale tedesco è costituito dal meccanismo degli *Überhangmandate*. A causa del voto disgiunto, reso possibile dal sistema del doppio voto⁴⁹⁰, e a causa della differente partecipazione locale al voto non è raro che un partito ottenga in un *Land* più seggi nei collegi uninominali di quanti non gliene spettino dal voto di lista secondo il procedimento di ripartizione proporzionale. In tal caso, infatti, l'art. 6, c. 4°, BWahlG, stabilisce che i relativi mandati in eccedenza rimangano attribuiti al partito con conseguente aumento del numero complessivo dei seggi rispetto ai 598 previsti dall'art. 1. La possibilità di ottenere mandati in eccedenza è chiaramente correlata alle probabilità di vittoria dei candidati di un partito all'interno dei collegi. Per questo, tali seggi aggiuntivi sono di solito appannaggio alle due maggiori forze politiche del paese: la CDU-CSU e la SPD. All'interno dei collegi, infatti, si amplifica quell'effetto psicologico che già si è osservato con riferimento al funzionamento della *Sperrklausel*: in un sistema maggioritario a doppio turno gli elettori tenderanno a preferire una delle due forze che hanno maggiori *chances* di successo, votando il relativo candidato⁴⁹¹. L'effetto maggioritario riconducibile al voto diviso si quantifica quindi nel numero di mandati in sovrannumero assegnati per ciascuna tornata elettorale. La dinamica del fenomeno riveste però una natura più complessa e va analizzata anche alla luce delle recenti modifiche apportate dal legislatore con l'introduzione dei cosiddetti mandati compensativi. Il primo aspetto da tenere in considerazione è legato al cosiddetto «effetto ultraproporzionale», che venne osservato in dottrina all'indomani dell'introduzione del sistema elettorale⁴⁹². La possibilità per talune forze politiche di ottenere seggi in sovrannumero potrebbe spingere queste ultime a decidere di presentarsi attraverso la candidatura di due liste: una cui associare i candidati nei collegi, mentre l'altra finalizzata a far convergere i secondi voti espressi dall'elettorato (ipotesi assimilabile a quella delle "liste civetta"). La prima lista non otterrebbe secondi voti, concorrendo però all'assegnazione di seggi attraverso il meccanismo dei mandati in sovrannumero, mentre alla seconda verrebbero attribuiti seggi attraverso il riparto proporzionale⁴⁹³. Tale espediente, che, in linea teorica, avrebbe il potere di raddoppiare il numero di deputati ottenuti da un partito forte all'interno dell'intero territorio nazionale, non è mai stato sperimentato in questi termini da alcuna forza politica. È presumibile, infatti, che, nell'eventualità in cui un partito tenti di operare in tal senso, finirebbe per incorrere nel rigetto da parte della Commissione elettorale la quale, ai sensi dell'art. 28, BWahlG, decide sull'ammissibilità delle liste presentate. Requisito imprescindibile per la candidatura di una lista è la sua riconducibilità

nel 1957; ciò non impedì al partito di ottenere il 7,7 % dei consensi alle elezioni. G. CAPOCCIA, *La Germania unita*, cit., p. 138.

⁴⁸⁹ T. KÜHNE, *Il caso tedesco*, cit., p. 71.

⁴⁹⁰ La percentuale di voti divisi è andata costantemente aumentando nel corso degli ultimi anni: 15,9 per cento nel 1990; 20,5 per cento nel 2002, 23,9 per cento nel 2005, 26,4 per cento nel 2009. SERVIZIO STUDI DEL SENATO DELLA REPUBBLICA, *Riforma elettorale: in tema di 'ispano-tedesco'*, cit., p. 31.

⁴⁹¹ G. CAPOCCIA, *La Germania unita*, cit., p. 86.

⁴⁹² S. FURLANI, *La legge elettorale tedesca*, cit., p. 222.

⁴⁹³ *Ibid.*, pp. 222 e ss.

ad un partito, ai sensi dell'art. 27. È chiaro che una duplicazione fittizia delle liste da parte di una forza politica porrebbe un serio problema di compatibilità con il suddetto disposto normativo. Peraltro, contribuisce ad ostacolare una prassi di questo tipo la previsione, contenuta nel novellato art. 6, c. 1°, per cui sono escluse dal conteggio dei secondi voti quelle schede il cui primo voto è stato espresso nei confronti di un candidato eletto nel collegio ma collegato ad una lista che non ha superato la soglia di sbarramento. In caso contrario, infatti, si permetterebbe agli elettori in questione, ove avessero esercitato il voto disgiunto, di veder conteggiato due volte il proprio voto, venendosi a determinare un palese contrasto con il principio di uguaglianza sancito dall'art. 38, GG⁴⁹⁴. Una variante possibile viene individuata nella cosiddetta divisione orizzontale dei voti. Essa si verifica laddove due o più partiti si accordino per la presentazione di candidati comuni all'interno dei collegi e nel contempo dando indicazione di esprimere il secondo voto nei confronti del partito che ha rinunciato alla presentazione dei propri candidati. La formazione politica che ha visto eletti i propri candidati nei collegi subirà una riduzione dei secondi voti, compensata però dalla possibilità di mantenere i propri mandati in sovrannumero⁴⁹⁵. Tale strategia, ovviamente, ha senso nell'orizzonte di uno specifico progetto di alleanza. Attraverso il meccanismo dei mandati in eccedenza le forze politiche in campo potrebbero quindi essere incentivate a stringere accordi ma, certamente, non a presentarsi in un'unica lista, mossa che andrebbe a precludere la possibilità di manipolare il sistema al fine di ottenere seggi aggiuntivi⁴⁹⁶; si considera quindi tale fenomeno intrinsecamente legato agli effetti ultraproporzionali degli *Überhangmandate*, laddove costituisce un disincentivo all'accorpamento delle forze politiche.

Infine, la possibilità che attraverso gli *Überhangmandate* si venga a determinare una sorta di premio di maggioranza da attribuire ai partiti più grandi è stata sostanzialmente neutralizzata a seguito delle modifiche apportate dal legislatore; da ultimo, la legge di riforma promulgata il 3 maggio 2013, attraverso il sistema dei mandati compensativi ha, di fatto, ridotto la possibilità che con i mandati in eccedenza si vada ad incrementare la differenza di peso all'interno del *Bundestag* tra le due forze politiche maggiori (CDU-CSU e SPD) e gli altri partiti⁴⁹⁷.

Il sistema nel suo complesso mantiene il suo carattere intrinsecamente proporzionale, pur se corretto in senso disproporzionale dalla clausola di sbarramento, mentre oramai assume una portata estremamente marginale il meccanismo di attribuzione dei mandati in eccedenza.

4. Il modello tedesco sotto il profilo dei limiti all'elettorato passivo.

⁴⁹⁴ J. IPSEN, *Staatsrecht I*, cit., pp. 34 ss.

⁴⁹⁵ È quanto avvenuto con l'alleanza fra CDU-CSU, FDP e DP, nelle elezioni del 1953, in 34 collegi elettorali dei quali 28 furono vinti dalla suddetta alleanza, ottenendo 3 mandati in eccedenza. G. CAPOCCIA, *La Germania unita*, cit., p. 145 e ss.

⁴⁹⁶ *Ibid.*, p. 147.

⁴⁹⁷ PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI. DIPARTIMENTO PER LE RIFORME ISTITUZIONALI, *Ricerca comparata*, cit., p. 59. A tal proposito è interessante notare come il sistema dei mandati compensativi, seppur introdotto a livello federale solo in seguito alle diverse pronunce della Corte di Karlsruhe susseguite tra il 2009 e il 2013, fosse stato in realtà già sperimentato a livello regionale, in quanto utilizzato nei *Länder* del Baden-Württemberg, della Bassa Sassonia e del Meclemburgo Pomerania occidentale per l'elezione dei rispettivi *Landtage*.

L'ordinamento tedesco si è caratterizzato per un limitato ricorso agli istituti dell'ineleggibilità e dell'incompatibilità⁴⁹⁸. Titolari del diritto di elettorato attivo passivo sono tutti i cittadini maggiorenni, secondo quanto stabilito dall'art. 38, c. 2°, GG e ribadito dagli artt. 12 e 15, BWahlG⁴⁹⁹.

Le incompatibilità con la carica di parlamentare espressamente dettate dalla Legge fondamentale sono sancite dagli articoli 55 e 94, GG, nei confronti, rispettivamente, del Presidente federale e dei giudici del Tribunale costituzionale federale, mentre l'art. 53a sancisce il divieto per i membri del Governo di essere membri della Commissione comune⁵⁰⁰. Per quanto riguarda l'appartenenza ad altri organi o assemblee elettive, con particolare riferimento ai sistemi istituzionali dei *Laänder* si dovrà tener conto delle incompatibilità previste dalle diverse leggi statali. La maggior parte delle Costituzioni dei *Laänder* vietano la contestuale appartenenza al *Bundestag*⁵⁰¹ e al Governo regionale ed anche a prescindere dall'espressa sanzione normativa la prassi si è sempre orientata nel senso di evitare il cumulo delle due cariche⁵⁰².

L'art. 137, GG, consente il ricorso allo strumento dell'ineleggibilità solo per alcune categorie di soggetti e, nella fattispecie, per i funzionari pubblici, per i magistrati e per gli appartenenti alle forze armate. A dare attuazione alla disposizione costituzionale è la legge sullo *status* dei membri del *Bundestag*, del 18 febbraio 1977, la quale si limita a prevedere una mera incompatibilità con la carica e la contestuale sospensione dal servizio⁵⁰³.

Va rilevato, a tal proposito, come il novero degli istituti volti a limitare l'accesso alle cariche elettive risulti estraneo alla tradizione giuridica tedesca (e, più in generale, al patrimonio giuridico dei paesi di area germanica). La genesi dell'art. 137 della Legge fondamentale è il risultato dei condizionamenti delle potenze alleate nel corso dei lavori per la redazione del *Grundgesetz*. In particolar modo, misure volte a limitare l'accesso al Parlamento ai funzionari pubblici sono piuttosto riconducibili al modello anglosassone improntato ad una rigida separazione tra la dipendenza dall'esecutivo e l'esercizio della funzione legislativa⁵⁰⁴. Nel quadro così prospettato si comprende come la giurisprudenza costituzionale sia stata particolarmente accorta nella valutazione della portata applicativa dell'art. 137: nel contemperamento dei diversi interessi coinvolti, la Corte ha dato particolare risalto all'esigenza di salvaguardare il principio di uguaglianza nell'esercizio del diritto di elettorato passivo affermando, in una sentenza del 1977⁵⁰⁵, che in nessun caso è possibile impedire ad un soggetto di concorrere all'ottenimento di un seggio parlamentare e che pertanto la normativa potrà solamente imporre una scelta tra incarichi incompatibili e,

⁴⁹⁸ G. E. VIGEVANI, *Stato democratico ed eleggibilità*, Giuffrè, Milano, 2001, p. 75.

⁴⁹⁹ Il diritto di elettorato attivo è escluso per tutti coloro che perdono il diritto di voto a seguito di sentenza nonché per i soggetti sottoposti a interdizione e tutela per infermità mentale o a ricovero in ospedale psichiatrico ai sensi dell'art. 63 del Codice Penale. Per quanto concerne il diritto di elettorato passivo esso è escluso in tutti i casi in cui si perde la titolarità del diritto di voto, ai sensi dell'art. 13, o laddove non possiedono l'eleggibilità o il diritto di ricoprire uffici pubblici a seguito di pronuncia giudiziale.

⁵⁰⁰ SERVIZIO STUDI DEL SENATO DELLA REPUBBLICA, *Ineleggibilità e incompatibilità parlamentari (Italia e paesi della Comunità Europea)*, Roma, 1984, p. 109.

⁵⁰¹ G. E. VIGEVANI, *Stato democratico*, cit., p. 77.

⁵⁰² SERVIZIO STUDI DEL SENATO DELLA REPUBBLICA, *Ineleggibilità e incompatibilità*, cit., p. 110.

⁵⁰³ G. E. VIGEVANI, *Stato democratico*, cit., p. 76.

⁵⁰⁴ *Ibid.*

⁵⁰⁵ BVerfGE 42, 326.

in una successiva pronuncia del 1981⁵⁰⁶, stabilendo che non esistono margini per estendere il novero delle fattispecie di incompatibilità oltre quelle previste dall'art. 137⁵⁰⁷.

Limitazioni all'elettorato passivo possono inoltre ricondursi alle sanzioni di carattere accessorio, previste dal Codice Penale, che tuttavia assumono una natura completamente diversa rispetto alle incompatibilità disciplinate dalla legge del 1977. L'art. 45 c.p. prevede che i cittadini condannati in via definitiva ad una pena di almeno un anno di reclusione sono ineleggibili per cinque anni. L'eleggibilità può essere sospesa da due a cinque anni anche per condanne più lievi, se la legge prevede esplicitamente questa pena accessoria per il reato commesso.

Infine, la Legge fondamentale ha sancito il cosiddetto divieto di partiti antisistema⁵⁰⁸, attribuendo, anche in tal caso, al legislatore ordinario il compito di dettare la disciplina cui devono attenersi i partiti, definendone requisiti di base, caratteristiche fondamentali degli organi e delle procedure interne ed imponendo un'adeguata articolazione territoriale⁵⁰⁹. La predisposizione di una disciplina di rango legislativo che va ad incidere sul sistema dei partiti integra quindi la normativa in materia di elettorato passivo: è preclusa la possibilità di essere eletti per quei soggetti candidati nelle liste di un partito dichiarato incostituzionale, dichiarazione che comporta la decadenza dal mandato eventualmente ottenuto nelle more del giudizio⁵¹⁰. La normativa sui partiti costituisce un elemento strutturale del sistema, assumendo un ruolo di rilevanza centrale nell'ambito del complesso quadro normativo che vede l'interazione di regole costituzionali e delle norme del BWahlG, e, pertanto, rientra a pieno titolo nel quadro del diritto elettorale tedesco⁵¹¹

III LA GIUSTIZIA COSTITUZIONALE IN MATERIA ELETTORALE: IL MODELLO TEDESCO.

di *Edoardo Caterina* .

⁵⁰⁶ BVerfGE 58, 117.

⁵⁰⁷ G. E. VIGEVANI, *Stato democratico*, pp. 76 e s.

⁵⁰⁸ Art. 21, GG: «I partiti concorrono alla formazione della volontà politica del popolo. La loro fondazione è libera. Il loro ordinamento interno deve essere conforme ai principi fondamentali della democrazia. Essi devono rendere conto pubblicamente della provenienza e dell'utilizzazione dei loro mezzi finanziari e dei loro beni.

I partiti, che per le loro finalità o per il comportamento dei loro aderenti si prefiggono di attentare all'ordinamento costituzionale democratico e liberale, o di sovvertirlo, o di mettere in pericolo l'esistenza della Repubblica federale tedesca, sono incostituzionali. Sulla questione d'incostituzionalità decide il Tribunale costituzionale federale.

I particolari sono stabiliti dalla legislazione federale.»

⁵⁰⁹ S. FILIPPONE-THAUERO, *Cancellierato. L'esecutivo in Germania tra sfiducia costruttiva, sistema elettorale e partiti*, Le Lettere, Firenze, 2009, p. 141.

⁵¹⁰ L'art. 46, c. 1° n.5, BWahlG.

⁵¹¹ L'art. 27, c. 1°, BWahlG, stabilisce che solo i partiti politici sono legittimati alla presentazione delle liste. Secondo l'art. 2, c. 2°, della legge sui partiti politici «Partiti sono le associazioni di cittadini, le quali permanentemente o per lungo tempo acquistano influenza sulla formazione dell'attività politica nell'ambito della Federazione o di un *Land*, e che vogliono cooperare alla rappresentanza del popolo nel *Bundestag* o in un *Landtag*, qualora essi, per il quadro globale delle loro relazioni complete, e in particolare per l'estensione e la stabilità della loro organizzazione, per il numero degli iscritti e per la loro immagine pubblica, offrono una bastevole garanzia della serietà della sopradetta finalità». P. BONDI, *Il sistema elettorale del Bundestag*, cit., p. 173.

1. *Introduzione: il Tribunale costituzionale come “arbitro” della leale competizione tra le diverse parti politiche.*

Il ruolo centrale della giustizia costituzionale in materia elettorale rappresenta una delle caratteristiche più originali dell’ordinamento costituzionale tedesco, specie ove si faccia un raffronto con il panorama italiano. Tale centralità è dovuta a molteplici motivi.

In primo luogo, un motivo storico: il controllo di costituzionalità sulle leggi elettorali è nato in Germania prima della odierna costituzione. Già durante la Repubblica di Weimar lo *Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich* si era pronunciato sulle leggi elettorali di alcuni *Länder*, arrivando a dichiarare l’incostituzionalità di alcune loro disposizioni per contrarietà ai principi di eguaglianza e generalità del voto (cfr. art. 17 della Costituzione di Weimar)⁵¹².

Si aggiunge poi una circostanza legata alle vie di accesso alla Corte, che sono assai numerose (vd. infra) e che hanno così consentito, fin dall’entrata in funzione del *BVerfG*, lo svilupparsi di una giurisprudenza continua e pervasiva: si può affermare che non vi è aspetto problematico della legislazione elettorale che non sia passato al vaglio di Karlsruhe negli ultimi 65 anni.

Da ultimo, risulta anche di grande rilevanza l’auto-interpretazione del proprio ruolo data dai giudici del *BVerfG*. Infatti, specie negli ultimi anni, Karlsruhe si è sentita chiamata a fungere da “arbitro” della leale competizione tra le parti politiche e a garantire le minoranze dai possibili abusi della maggioranza nella materia elettorale⁵¹³. Si legga ad esempio l’importante affermazione fatta dalla Corte nella celebre sentenza del 2011 sulla soglia di sbarramento per le elezioni europee:

«Quando adotta discipline che toccano le condizioni della competizione politica, la maggioranza parlamentare, agisce, in una certa misura, *in causa propria*, e proprio nella legislazione elettorale sussiste il pericolo che la maggioranza parlamentare del momento si faccia guidare non tanto da considerazioni legate al bene comune, quanto dal proposito di mantenere il potere. L’elaborazione del diritto elettorale soggiace tuttavia a un controllo stretto di legittimità costituzionale»⁵¹⁴

⁵¹² Si vedano le sentenze dello *Staatsgerichtshof* del 17 dicembre 1927. Cfr. W. JELLINEK, *Der Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich und die Splitterparteien*, in *AöR* NF 15, 1928, pp. 99 ss. Le leggi in questione ponevano a carico dei partiti che avessero voluto competere alle elezioni la raccolta di un elevato numero di firme e il deposito di una cospicua cauzione.

⁵¹³ Cfr. a tal proposito: G. DELLEDONNE, *Corti costituzionali e legislazione elettorale: una comparazione italo-tedesca*, in *Riv. trim. dir. pub.* 2014, IV, pp. 1031 ss.. Ha teorizzato compiutamente questa idea in Germania, parlando di una inevitabile “parzialità” (*Befangenheit*) del legislatore in materia elettorale e avallando un ruolo molto incisivo della giustizia costituzionale: H. MEYER, *Demokratische Wahl und Wahlsystem*, in J. ISENSEE, P. KIRCHHOF (a cura di) *Handbuch des Staatsrechts*, vol. III, Heidelberg 2005, pp. 521-542 (§ 45). Per una più compiuta analisi dell’opera del *BVerfG* in qualità di “custode della competizione nel processo politico” (*Wettbewerbshüter des politischen Prozesses*): N. PETERSEN, *Verfassungsgerichte als Wettbewerbshüter des politischen Prozesses*, in *Aa.Vv.*, *Das letzte Wort: Rechtssetzung & Rechtskontrolle in der Demokratie*, Baden Baden, Nomos, 2014, pp. 59 ss.. In generale, per l’idea di una Corte costituzionale/ suprema come “referee” del processo politico, si deve rinviare al classico J.H. ELY, *Democracy and Distrust*, Cambridge, Harvard UP, 1980.

⁵¹⁴ Tr. it. in G. DELLEDONNE, *Corti costituzionali e legislazione elettorale*, cit., p. 1042. Tale principio era già stato affermato in precedenza dalla Corte: cfr. *BVerfGE* 120, 82, 105.

Infine, prima di passare ad esaminare i percorsi della giurisprudenza costituzionale tedesca, occorre rammentare che la giustizia costituzionale in Germania è policentrica. In questo contesto anche le corti costituzionali dei *Länder* hanno giocato un ruolo non indifferente nello stabilire alcuni principii costituzionali in materia elettorale, quando sono state adite perché verificassero la legittimità costituzionale delle leggi elettorali per i vari *Landtage*. Tale ruolo si è accresciuto soprattutto negli ultimi anni, a seguito di una importante pronuncia del BVerfG del 1998 (vd. infra).

2. Le “vie per Karlsruhe” in materia elettorale

Preliminare alla illustrazione della lettura dei principii costituzionali data da Karlsruhe, è il chiarire per quali vie in Germania la legislazione elettorale arriva allo scrutinio dei giudici costituzionali.

Sia consentito fornire una risposta schematica. Tali vie sono principalmente 4:

- a) Il ricorso per la “verifica delle elezioni” (*Wahlprüfung*), ex art. 41 II GG;
- b) L’ *Organstreit* (conflitto organico), ex art 93 I 1 GG;⁵¹⁵
- c) La *Verfassungsbeschwerde* individuale, ex art. 93 I 4a GG;
- d) Il controllo astratto di costituzionalità (*Abstrakte Normenkontrolle*), ex art. 93 I 2 GG.

a. Alla disciplina della verifica delle elezioni verrà dedicato appositamente il prossimo paragrafo. Sugli altri modi di accesso si spende di seguito qualche parola per spiegarne meglio la portata.

b. Il BVerfG è arrivato a pronunciarsi in materia elettorale in sede di conflitto interorganico⁵¹⁶ in quanto ha considerato, alla luce dell’art. 21 GG, i partiti politici alla stregua di “altri interessati, ai quali siano stati concessi propri diritti dalla presente Legge fondamentale” (cfr. art. 93 I 1 GG). Ne segue che, secondo la costante giurisprudenza del BVerfG, i partiti possono sollevare un “conflitto di attribuzione” quando diritti immediatamente attinenti al loro *status* siano stati lesi da provvedimenti emanati da organi del *Bund* o dei *Länder*⁵¹⁷. Occupano un posto di primo piano tra questi diritti quelli derivanti dal principio di pari opportunità dei partiti (*Chancengleichheit*) che, come è facile intuire, spesso si riverberano sulle norme in materia elettorale. Quindi, i partiti politici, quando ritengano che norme di legge o regolamentari violino il loro diritto alle pari opportunità, possono adire direttamente il BVerfG perché questi accerti la violazione (da parte del *Bundestag* o del governo) dei loro diritti costituzionalmente sanciti. Ciò si è verificato più volte. Si pensi alla giurisprudenza in materia di soglie di sbarramento (*Sperrklausel*): essa si è in parte originata su impulso di numerosi ricorsi ad opera di partiti minori in sede di *Organstreit*⁵¹⁸.

⁵¹⁵ Cfr. BVerfGE 82, 322, 335.

⁵¹⁶ cfr. BVerfGE 4, 27; 44, 25; anche in materia di elezioni comunali: cfr. BVerfGE 6, 367.

⁵¹⁷ Prima decisione in tal senso (del 1952): BVerfGE 1, 208. L’indirizzo, seppur da taluni criticato in dottrina, si è consolidato nei decenni ed è oggi pacifico nella giurisprudenza di Karlsruhe. Si vedano, più di recente: BVerfGE 73, 40; 82, 322; 84, 290; 85, 264; 120, 82.

⁵¹⁸ Si veda da ultimo la sentenza del 2014 sulla soglia di sbarramento per le elezioni del Parlamento europeo (BVerfGE 135, 259). Il precedente del 2011 (BVerfGE 129, 300) era invece stato originato da un ricorso per verifica delle elezioni.

c. Il ricorso diretto individuale di costituzionalità (*Individualverfassungsbeschwerde*) è esperibile in materia elettorale in quanto espressamente previsto dall'art. 93 I 4a GG. Tale articolo infatti include tra i diritti tutelabili con la *Verfassungsbeschwerde* non solo quelli propriamente "fondamentali" (i *Grundrechte* enucleati nei primi 20 articoli della Legge Fondamentale), ma anche altri diritti, definiti in dottrina come "para-fondamentali" (*grundrechtsgleiche Rechte*), tra i quali quelli derivanti appunto dall'art. 38 GG⁵¹⁹. Nei suoi primi anni di attività il *BVerfG* aveva esaltato la stretta correlazione tra principi in materia elettorale e generale principio di eguaglianza di cui all'art. 3 I GG. Tale impostazione discendeva dalla giurisprudenza dello *Staatsgerichtshof* weimariano che aveva interpretato strettamente il principio del vuoto eguale (vd. supra in nota) impiegando gli stessi criteri utilizzati per il generale principio di eguaglianza. Progressivamente, dopo la nascita del GG, la dottrina⁵²⁰ e la giurisprudenza riconobbero all'art. 38 una certa autonomia dall'art. 3 GG, ma fino al 1998 non si distaccarono dalla lettura in combinato di entrambi⁵²¹. Il riflesso concreto di questa concezione si vedeva proprio nell'ambito della *Verfassungsbeschwerde* in materia elettorale: esso era stato esteso, grazie al legame con l'art. 3 I GG, oltre alla normativa elettorale per le elezioni del *Bundestag* contemplata dall'art. 38 GG (per le elezioni degli organi rappresentativi all'interno dei *Länder* vale invece l'art. 28 GG)⁵²². In particolare, la Corte, adita in sede di *Verfassungsbeschwerde*, poteva sindacare la legittimità costituzionale di leggi elettorali comunali, provinciali e per le elezioni dei *Landtage*⁵²³. Il *BVerfG* ha tuttavia effettuato un netto *revirement* con la sentenza del 16 luglio 1998 (BVerfGE 99, 1): qui è stato escluso che le leggi elettorali diverse da quella per l'elezione del *Bundestag* possano essere oggetto di *Verfassungsbeschwerde*, dal momento che il parametro dell'eguaglianza del voto non è riconducibile al parametro dettato dal generale principio di eguaglianza. L'eguaglianza del voto – ha affermato a chiare lettere il *BVerfG* (BVerfGE 99, 1, 10) – è una *Spezialnorm*, è *lex specialis* rispetto alla eguaglianza generale di cui all'art. 3 I GG. Tale pronuncia, nel precludere i ricorsi diretti al *BVerfG* in materia di leggi per le elezioni di organi rappresentativi di enti territoriali all'interno dei *Länder*, ha sortito l'effetto di rafforzare notevolmente il ruolo delle corti costituzionali dei *Länder* in tale ambito⁵²⁴.

⁵¹⁹ Gli altri sono: diritto di resistenza (art. 20 IV GG); il divieto di tortura (art. 104 GG); il diritto al giudice precostituito per legge (art. 101 GG); il diritto al contraddittorio (art. 103 I GG); i principi fondamentali in materia di diritto penale (*nulla poena sine lege; ne bis in idem*; diritto di difesa; riserva di legge in materia di privazione della libertà personale); l'omogeneità nei diritti e doveri dei cittadini tra i diversi *Länder* (art. 33 GG).

⁵²⁰ Precursore in tal senso fu, già negli anni di Weimar, Gerhard Leibholz: cfr. G. LEIBHOLZ, *Gleichheit und Allgemeinheit der Verhältniswahl nach der Reichsverfassung und die Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs*, in *JW* 1929, 3042 ss.

⁵²¹ Si veda ad esempio: BVerfGE 4, 375, 382: "il principio della eguaglianza del voto è caratterizzato da una formalizzazione [*Formaliesierung*] di gran lunga maggiore rispetto al generale principio di eguaglianza, nella misura in cui si è sviluppato autonomamente. Con ciò non può però essere del tutto rimossa la *ratio* regolatoria e, in ultima analisi, sovraordinata che il generale principio di eguaglianza spiega nei confronti del principio dell'eguaglianza del voto".

⁵²² I principi di generalità, libertà, eguaglianza e segretezza del voto in riferimento alle elezioni degli organi rappresentativi di livello subfederale sono prescritti dall'art. 28 I GG.

⁵²³ Cfr. *ex multis*: BVerfGE 3, 383 (legge elettorale per il *Landtag* della Renania Settentrionale – Vestfalia); 4, 31 (legge elettorale per il *Landtag* dello Schleswig-Holstein); 34, 81 (legge elettorale per il *Landtag* della Renania – Palatinato).

⁵²⁴ Così anche B. PIEROTH, [commento all'art. 38 GG], in H.D. JARASS, B. PIEROTH, *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschlands – Kommentar*, München 2011, pp. 884 ss. (§ 7).

d. Una ulteriore possibilità è data dal ricorso per controllo astratto di costituzionalità previsto dall'art. 93 I 2 GG, il quale dispone che il *BVerfG* decide “nei casi di divergenza di opinioni o di dubbi sulla compatibilità formale e sostanziale del diritto federale o del diritto dei *Länder* con la presente Legge fondamentale o sulla compatibilità del diritto dei *Länder* con altro diritto federale, su domanda del Governo federale, di un Governo di un *Land* o di un terzo dei membri del *Bundestag*”. Come si vede, la disposizione accorda anche alle minoranze parlamentari del *Bundestag* e a ogni singolo governo dei *Länder* di ricorrere al *BVerfG* per lamentare vizi di incostituzionalità della legge elettorale. Questa via di accesso è sicuramente altamente significativa nell'impianto teorico del *Grundgesetz*, ma, a onor del vero, è stata utilizzata di rado rispetto alle altre tre. Va tuttavia segnalato che la cruciale sentenza sui mandati in eccedenza del 1997 fu provocata dal ricorso del governo del *Land* Bassa Sassonia e che (BVerfGE 95, 335), mentre la sentenza del 2012, sempre in tema di mandati in eccedenza e ripartizione dei seggi (BVerfGE 131, 316), decideva, riunendo i ricorsi, questioni dal medesimo contenuto sollevate sia da una minoranza parlamentare in sede di controllo astratto di costituzionalità (gruppi parlamentari dei Verdi e della SPD), sia da un partito in sede di *Organklage* (i Verdi), sia, infine, da singoli cittadini che adivano il Tribunale avvalendosi della *Verfassungsbeschwerde*.

3. (segue) La disciplina della “verifica delle elezioni” (Wahlprüfung).

Già la costituzione di Weimar si distaccava da quella concezione classica del parlamentarismo liberale che vorrebbe il parlamento stesso quale unico giudice della regolarità della elezione dei propri membri e della propria costituzione⁵²⁵. L'art. 31 *WRV* prevedeva infatti l'istituzione di uno speciale organo *ad hoc*, il “Tribunale per la verifica delle elezioni” (*Wahlprüfungsgesetz*), che, composto da tre membri del *Reichstag* e due del *Reichsgericht*⁵²⁶, giudicasse sul contenzioso concernente le elezioni del *Reichstag*⁵²⁷.

Con il *Grundgesetz* si è compiuto un ulteriore passo in avanti verso la “giurisdizionalizzazione” della verifica delle elezioni. Se da un lato l'art. 41 I GG afferma che la verifica delle elezioni è “materia di competenza del *Bundestag*” (*Sache des Bundestages*), il successivo comma (art. 41 II GG) chiarisce che “contro la decisione del *Bundestag* è ammesso ricorso al Tribunale costituzionale federale”. Il terzo comma attribuisce infine ad una legge federale la attuazione di tale previsione. La legge che regola nel dettaglio la verifica delle elezioni è, per l'appunto, la “legge sulla verifica delle elezioni” del 12 marzo 1951 (*Wahlprüfungsgesetz*, abbr. *WahlPrG*).

A completare il quadro normativo sul piano della legge ordinaria si hanno poi il § 48 *BVerfGG*, che chiarisce le modalità del ricorso contro la decisione del *Bundestag*, e il § 44

⁵²⁵ Tale concezione, echeggiata ancora oggi in Italia dall'art. 66 Cost., si ritrovava nella vecchia costituzione del 1871 (art. 27).

⁵²⁶ Il *Reichsgericht* era la più alta istanza giudiziaria in materia civile e penale nella Repubblica di Weimar. L'art. 31 *WRV* prevedeva in realtà che i due giudici non parlamentari provenissero dal *Reichsverwaltungsgericht*, previsto dalla costituzione di Weimar come suprema istanza in materia di diritto amministrativo e che, tuttavia, non venne istituito fino al 1933. In forza dell'art. 166 *WRV* fu il *Reichsgericht* ad assumerne transitoriamente le funzioni per tutta la durata della Repubblica di Weimar. Sulle vicende del procedimento di verifica delle elezioni durante la Repubblica di Weimar si veda: S. MEYER, *Das justizförmige Wahlprüfungsgesetz beim Reichstag der Weimarer Republik*, Logos, Berlin 2010.

⁵²⁷ Si noti che il modello della costituzione di Weimar continua a vivere in alcuni *Länder* in cui si prevedono organi con la medesima funzione (relativamente alla composizione dei *Landtage*), denominazione e composizione. Si vedano la costituzione del *Land* Hessen (art. 78) e la legge elettorale del *Land* Brema (§ 37).

BWahlG che disciplina la “ripetizione delle elezioni” nel caso in cui le elezioni vengano dichiarate in tutto o in parte invalide da parte dell’organo competente (*Bundestag* o *BVerfG*, come abbiamo visto).

La prassi vuole che il *Bundestag* si limiti a verificare la correttezza procedurale delle operazioni elettorali e la loro conformità alle norme di leggi vigenti; ogni incidentale questione concernente la costituzionalità della legislazione elettorale è rimessa al *BVerfG* davanti al quale, come già detto, è sempre possibile ricorrere in ultima istanza.

Anche il *BVerfG* ha espressamente approvato tale modo di procedere (BVerfGE 121, 266, 290) rilevando che il *Bundestag*, non essendo un organo giurisdizionale, da un lato non può essere tenuto a rilevare l’incostituzionalità di norme di legge, dall’altro non può, in mancanza di una specifica previsione costituzionale, sollevare questione di costituzionalità davanti al *BVerfG*⁵²⁸. A ciò si aggiunga che, al livello federale⁵²⁹, le fonti di diritto positivo (il *GG* e il *WahlPrG*) si limitano a fissare i vizi procedurali, ma nulla dicono sui possibili vizi sostanziali del procedimento elettorale⁵³⁰. Atteso che i vizi sostanziali sono pertanto da identificarsi con quelli dovuti al mancato rispetto dei principi di cui all’art. 38 *GG*, ben si capisce come mai *Bundestag* e *BVerfG* si siano ritagliati ruoli differenziati. Ne segue anche che, qualora il ricorso si fondi esclusivamente sulla asserita incostituzionalità di disposizioni della legge elettorale (cosa non rara), allora il passaggio dal *Bundestag* diviene meramente procedurale, quasi si trattasse di un’anticamera della pronuncia del *BVerfG*⁵³¹.

La dottrina tedesca suole dire che i ricorsi in materia di “verifica delle elezioni” non sono (quasi) mai vittoriosi, ma che, tuttavia, non sono inutili⁵³².

Una simile affermazione è dovuta, in primo luogo, al fatto che è proprio in occasione dei ricorsi per verifica delle elezioni che il *BVerfG* ha stabilito importanti principi generali in materia elettorale. Del resto, i ricorsi in tale ambito non sono affatto sporadici (vd. tavola in appendice), ma, anzi, vengono presentati regolarmente e costituiscono una importante “valvola di sfogo” delle tensioni in materia elettorale, forse addirittura la principale via per cui Karlsruhe arriva a pronunciarsi in materia elettorale.

In secondo luogo, le pronunce seguite a tali ricorsi sono state talora tutt’altro che prive di ripercussioni. È ben vero che il *BVerfG* non ha mai annullato dei risultati elettorali nazionali richiedendo la ripetizione dei comizi⁵³³; cionondimeno, Karlsruhe talora, pur rigettando il

⁵²⁸ Potrebbe tuttalpiù adire il Tribunale di Karlsruhe in sede di controllo astratto di costituzionalità, ma anche in tal caso sarebbe superfluo, vista la possibilità garantita di ricorrere comunque davanti al *BVerfG*.

⁵²⁹ Ciò invece non avviene sempre anche al livello dei *Länder*. si pensi ad esempio all’art. 78 II della costituzione del *Land* Hessen per il quale “irregolarità nel procedimento elettorale e condotte penalmente rilevanti o contrarie al buon costume [*die guten Sitten*] possono avere come conseguenza la dichiarazione di invalidità [*Ungültigerklärung*] di una elezione o l’accertamento della perdita del mandato” (corsivo nostro). La conformità di tale disposizione al *GG* è stata accertata dal *BVerfG* in una sentenza del 2001 (cfr. BVerfGE 103, 111).

⁵³⁰ Così J. IPSEN, *Staatsrecht I*, Vahlen, München 2014, p. 40 (§§ 122 ss.).

⁵³¹ C’è chi ha parlato di una “mera stazione di passaggio” (H. MAURER, *Staatsrecht I*, Beck, München 2010, p. 395).

⁵³² “I ricorsi elettorali, anche quando sono fondati, non hanno mai successo, sebbene non possano dirsi sempre inutili”. Cfr. H. MEYER, *Wahlgrundsätze, Wahlverfahren, Wahlprüfung*, in J. ISENSEE, P. KIRCHHOF (a cura di) *Handbuch des Staatsrechts*, vol. III, Heidelberg 2005, pp. 543-603 (§ 46), p. 598.

⁵³³ Tale caso estremo, sempre scongiurato al livello federale, si è però verificato due volte al livello dei *Länder*. Il Tribunale costituzionale di Amburgo nel 1993 e il Tribunale costituzionale dello Schleswig-Holstein nel 2010 hanno dichiarato l’invalidità delle elezioni del rispettivo *Landtag* e disposto, per l’effetto, la ripetizione delle stesse. Sul caso amburghese: U. KARPEN, [nota alla sentenza del Tribunale costituzionale di Amburgo], in *DVBl.* 1993, pp. 1077 ss.; sulla sentenza del *Landesverfassungsgericht* dello Schleswig-Holstein: H.H. KLEIN, *Neuwahl par "ordre de mufti"*:

ricorso, ha accertato l'incompatibilità con il GG (*Unvereinbarkeit*) ovvero ha dichiarato la nullità per incostituzionalità di norme della legislazione elettorale, provocando importantissime modifiche della legge elettorale ad opera del legislatore. Le tipologie di sentenze impiegate al riguardo dalla Corte verranno brevemente illustrate nel prossimo paragrafo.

Quale è, dunque, la autentica funzione del ricorso per verifica delle elezioni? La dottrina suole dire che esso serve a verificare la corretta composizione del *Bundestag*, che esso ha una portata "oggettiva" (*objektives Rechtskontrollverfahren*), e che non è invece un procedimento volto alla tutela di diritti soggettivi⁵³⁴; in ultima analisi, esso servirebbe a verificare che le elezioni siano "valide" dal punto di vista del diritto costituzionale. Alla luce della prassi non può però sfuggire come i ricorsi per la verifica delle elezioni siano volti, nelle intenzioni stesse dei promotori, non tanto all'annullamento delle elezioni (ipotesi limite) quanto all'accertamento *pro futuro* di un "vizio elettorale" (*Wahlfehler*) formale o sostanziale. È pertanto corretto inquadrare la verifica delle elezioni non come una risposta alla secca alternativa "illegittimo-invalido"/ "legittimo-valido", ma come un procedimento che accerta *per gradi* lo standard di legittimità delle elezioni ponendolo su una sorta di "scala"⁵³⁵. I gradi di questa scala sono: 1) la legittimità delle elezioni alla stregua delle disposizioni della legge elettorale; *1bis*) la legittimità costituzionale di disposizioni della legge elettorale; 2) la rilevanza di eventuali violazioni (di legge o della costituzione) ai fini del riparto dei seggi; 3) la "irreparabilità" delle violazioni (ossia che il vizio non si possa eliminare *a posteriori*, ad esempio con un riconteggio dei voti); 4) la preminente gravità del vizio accertato rispetto all'interesse, espresso – secondo il *BVerfG* – dal principio democratico stesso, alla permanenza in carica di un organo rappresentativo promanante dal popolo ("*Erfordernis des Bestandschutzes einer gewählten Volksvertretung*")⁵³⁶. Solo ove tutti questi requisiti siano soddisfatti si potrà avere l'annullamento delle elezioni.

4. Tra Karlsruhe e Berlino: tipologie decisorie del BVerfG e interventi legislativi.

Prima di trattare dei principii posti dal *BVerfG* in materia elettorale, non sarà privo di interesse accennare alle tipologie di sentenze con cui il giudice costituzionale è intervenuto plasmando, in sostanza, il diritto elettorale tedesco. L'armamentario di Karlsruhe va infatti ben oltre la semplice declaratoria di nullità per incostituzionalità di una norma di legge (*Nichtigkeit wegen Verfassungswidrigkeit*), ma comprende anche la dichiarazione di "incompatibilità" (*Unvereinbarkeit*) di una norma, con obbligo del legislatore a mutarla in un certo senso, se del caso entro un certo termine⁵³⁷.

Caso esemplare di declaratoria di "incompatibilità costituzionale" rivolta al legislatore è stata la sentenza del 2008 (BVerfGE 121, 266) con cui il *BVerfG* ha posto un preciso

Bemerkungen zu den Urteilen des Landesverfassungsgerichts von Schleswig-Holstein vom 30. August 2010, in ZSE 2010, pp. 164 ss,

⁵³⁴ BVerfGE 66, 269, 378; In dottrina, cfr. *ex multis* H. MAURER, *Staatsrecht I*, cit., p. 394; H. MEYER, *Wahlgrundsätze* ecc..., cit., p. 597.

⁵³⁵ Cfr. H. MAURER, *Staatsrecht I*, cit., pp. 396 s.

⁵³⁶ BVerfGE 121, 266, 311.

⁵³⁷ Per un approfondimento: E. BERTOLINI, *Le sentenze del Bundesverfassungsgericht: tipologie ed effetti*, in M. NICOLINI, D. BUTTURINI (a cura di), *Tipologie ed effetti temporali delle decisioni di incostituzionalità. Percorsi di diritto costituzionale interno e comparato*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2014, 177 ss.

termine (il 30 giugno 2011) al *Bundestag* entro cui modificare la legge elettorale nella parte in cui consentiva l'effetto della "ponderazione negativa del voto" (*negatives Stimmgewicht*). Il legislatore è quindi intervenuto (in ritardo) con la 19sima legge di modificazione del *BWahlG*

Non sono poi mancati casi di "moniti", come la sentenza del 1963 (BVerfGE 16, 130) con cui il *BVerfG*, pur rigettando *in toto* il ricorso, ha censurato il disegno dei collegi elettorali rilevando che, sebbene all'epoca delle elezioni non fosse palesemente contrario al principio dell'eguaglianza del voto, lo fosse tuttavia divenuto nelle more e ha pertanto *ammonito* il *Bundestag* a provvedere alle necessarie modifiche entro la fine della legislatura.

È poi interessante notare che talora il *BVerfG* non si è rivolto tanto al legislatore, quanto alla pubblica amministrazione preposta ad applicare (e a interpretare) la normativa. Ciò è avvenuto nel 2009 (BVerfGE 123, 39 ss.), quando venne dichiarata l'incompatibilità (*Unvereinbarkeit*) con il *GG*, per contrasto con il principio della "pubblicità del procedimento elettorale", delle modalità di voto tramite apparecchi elettronici impiegate nelle elezioni per il *Bundestag* del 2005 (cfr. § 35 *BWahlG* e il regolamento attuativo denominato *Bundeswahlgeräteverordnung, BWahlGV*)⁵³⁸. Dal momento che il § 35 *BWahlG* (formalmente ancora vigente) prevede l'impiego di tali apparecchi solo in via facoltativa, la sentenza è stata "eseguita" con una semplice circolare del Ministero che disponeva la necessaria votazione nelle forme "tradizionali"⁵³⁹. Non dissimile, da questo punto di vista, la sentenza "interpretativa di rigetto" del 1998 (BVerfGE 97, 317) con cui il *BVerfG* ha in sostanza imposto alla commissione elettorale federale di interpretare il § 48 I *BWahlG* nel senso di escludere, qualora un seggio di un collegio uninominale si fosse reso vacante, dalla successione nel mandato per scorrimento di lista il partito che avesse conseguito mandati in eccedenza nel medesimo *Land* del collegio.

5. La portata del principio del voto eguale nella giurisprudenza del BVerfG.

5.1. Introduzione

Non è possibile dare conto nei ristretti spazi di questa sede di tutti i principi elaborati dal *BVerfG* in materia elettorale nel corso di 65 anni. Una idea della ampiezza degli argomenti trattati e della varietà delle pronunce può essere fornita dalla osservazione della tavola in appendice in cui si dà schematicamente notizia delle più importanti decisioni. Nel presente paragrafo si tenterà di illustrare rapidamente come Karlsruhe abbia di volta in volta risolto i nodi più problematici e controversi del sistema elettorale: quelli legati alla previsione di soglie di sbarramento e di mandati in eccedenza. Questi nodi riflettono entrambi la questione di fondo circa quanto possa essere "corretto" in senso maggioritario un sistema di impianto proporzionale

Per tale motivo si tratta di una giurisprudenza interamente fondata sul principio fondamentale del voto eguale di cui all'art. 38 I *GG*: questa norma è così divenuta un cardine sul quale ogni scelta del legislatore deve essere imperniata, pena l'intervento del

⁵³⁸ L'accertato "vizio elettorale" (*Wahlfehler*) non ha tuttavia condotto all'annullamento delle elezioni in quanto non era stata dimostrata né la concreta manipolabilità degli apparecchi di voto elettronico (cfr. BVerfGE 123, 39, 86 ss.) né, tantomeno, che l'irregolarità accertata avesse in qualche modo influito sui risultati elettorali.

⁵³⁹ Cfr. http://www.bmi.bund.de/DE/Themen/Gesellschaft-Verfassung/Staatliche-Ordnung/Wahlrecht/Ablauf-Bundestagswahl/ablauf-bundestagswahl_node.html.

giudice costituzionale⁵⁴⁰. Si vedrà che l'intervento in effetti è stato davvero pervasivo negli ultimi anni, visto che ha in sostanza sortito l'effetto di riscrivere il sistema elettorale tedesco facendolo assestare su un metodo più marcatamente proporzionalistico.

5.2. *Il problema delle soglie di sbarramento*

Come noto, l'attuale sistema elettorale tedesco per il *Bundestag* prevede, ai fini della ripartizione dei voti di lista, due soglie di sbarramento alternative (§ 6 III 1 *BWahlG*): può partecipare alla ripartizione dei seggi spettanti ai voti di lista solo il partito che abbia ottenuto alternativamente o almeno il 5% dei voti di lista al livello nazionale (c.d. *5%-Sperrklausel*), ovvero tre seggi in collegi uninominali (c.d. *Grundmandatsklausel*). Su entrambe queste previsioni è intervenuta la giurisprudenza del Tribunale costituzionale federale che ha dovuto scrutinare tali previsioni alla luce del principio del voto eguale.

Già nel 1952, in una delle sue primissime sentenze (BVerfGE 1, 208), il *BVerfG* ha avuto modo di porre alcuni fondamentali punti fermi in materia. In via preliminare ha rilevato che il principio del voto eguale si modula in modo differente a seconda che il legislatore opti per un sistema elettorale di tipo maggioritario ovvero per uno di impianto proporzionale. Nel primo caso l'eguaglianza da prendere in considerazione è quella del "valore numerico" (*Zählwert*) del voto (in Italia diremmo: eguaglianza in entrata); nel secondo caso va garantito invece anche il "valore di risultato" (*Erfolgswert*; eguaglianza in uscita)⁵⁴¹:

«Nella configurazione del diritto elettorale la struttura della eguaglianza si ricava dalla corretta applicazione alla eguaglianza del diritto di voto del generale principio della eguaglianza davanti alla legge. [...]. Atteso che ogni cittadino in un ordinamento fondamentale democratico gode di assoluta eguaglianza nella partecipazione alla formazione della volontà dello Stato, non possono affatto avere luogo considerazioni che portino ad una differenziazione del valore numerico dei voti [*Zählwert der Stimmen*] (cfr. Heller, *Die Gleichheit in der Verhältniswahl*, 1929, S. 23 f.). Al contrario, nella seconda fase del voto proporzionale, quella in cui si quantifica il *valore di risultato* dei voti [*Erfolgswert der Stimmen*], non sono escluse differenziazioni. Qui si fronteggiano due principii che si pongono in tensione tra di loro. Le elezioni devono munire lo Stato di organi capaci di agire, sarebbe a dire di un parlamento che sia in grado, secondo i rapporti di forza presenti al suo interno, di far formare un governo e di svolgere concretamente la propria opera di legislatore. Da questo punto di vista la correttezza di un sistema elettorale non dipende dal fatto che esso garantisca ad ogni singolo uomo la stessa influenza nella vita dello Stato. Esistono procedimenti elettorali, come il voto maggioritario, che vengono considerati del tutto democratici e nei quali le idee politiche di grandi porzioni della popolazione non trovano rappresentanza in parlamento, ovvero non sono rappresentate in ragione delle loro forze effettive. Il pregio del voto proporzionale sta proprio nel fatto che esso distribuisce i seggi in

⁵⁴⁰ Parte della dottrina ricollega il principio del voto eguale direttamente al principio democratico e della sovranità popolare. Per tutti: M. MORLOK, *Demokratie und Wahlen*, in P. BADURA, H. DREIER (a cura di), *Festschrift 50 Jahre Bundesverfassungsgericht*, Mohr Siebeck, Tübingen 2001, vol. 2, pp. 559 ss..

⁵⁴¹ Questa cruciale posizione, ad oggi immutata, trovava le sue origini nelle riflessioni di Hermann Heller e costituisce così uno dei numerosi esempi del felice dialogo tra Corte e dottrina in Germania. Cfr. H. HELLER, *Die Gleichheit in der Verhältniswahl nach der Weimarer Verfassung*, in ID., *Gesammelte Schriften*, Sijthoff, Leiden, 1971, vol. II, pp. 319 ss.

parlamento nel modo più conforme possibile al numero dei voti che i vari orientamenti politici hanno ottenuto nel Paese. Qui pertanto viene riguardata come una istanza di equità la richiesta che ogni voto abbia tendenzialmente lo stesso peso nei risultati elettorali. Quindi un legislatore che opti per tale sistema, sia pure in aggiunta a un sistema maggioritario, accetta con ciò questa istanza di equità e sottopone la propria legge a questa misura di giudizio»⁵⁴².

Su questi presupposti, il *BVerfG* ha stabilito che le torsioni del principio proporzionale debbono essere giustificate da “speciali motivi cogenti” (*besondere zwingende Gründe*); dal momento che i partiti di infime dimensioni (*Splitterparteien*) possono costituire un pericolo per il funzionamento delle istituzioni democratiche, una soglia di sbarramento del 5% dei voti risulta giustificata. Prosegue infatti il *BVerfG*:

«Il voto proporzionale favorisce il sorgere di piccoli partiti che non avrebbero la benché minima prospettiva di successo in un sistema elettorale maggioritario. Ciò può condurre a turbamenti della vita costituzionale. Si può infatti giungere al punto che gli organi legislativi non presentino più nessun grande partito al proprio interno, ma che si frammentino in un gran numero di piccoli gruppi e divengano perciò incapaci di funzionare e che, in particolare, non siano più in grado di dar vita a un governo capace di agire politicamente (cfr. Braunias, *Das Parlamentarische Wahlrecht*, Bd. II, 1932, S. 247 ff.). Questo pericolo di natura pubblico-politica è un motivo sufficiente e ricavabile dalla natura delle cose affinché i partiti politici siano trattati in maniera differenziata nella ripartizione dei seggi nell’ambito di un sistema proporzionale. Occorre però sempre rammentare che si tratta della eccezione al principio che ogni voto debba conseguire lo stesso valore di risultato. Simili eccezioni possono essere ammesse soltanto in numero limitato»⁵⁴³.

Nel caso di specie era dibattuta la legittimità costituzionale della soglia di sbarramento per le elezioni del *Landtag* dello Schleswig-Holstein, posta al 7,5%. Il *BVerfG* dichiarò questa previsione costituzionalmente illegittima in quanto solo circostanze del tutto particolari avrebbero potuto giustificare un innalzamento della soglia ulteriormente al di sopra del 5%, cioè al di sopra di quanto stabilito per il livello federale. La sentenza in questione, sebbene richiami in diversi punti la necessità di valutare in concreto l’idoneità delle soglie di sbarramento in relazione alla realtà cui vengono applicate⁵⁴⁴, ha a lungo sortito l’effetto di rendere agli occhi dei Tedeschi la soglia di sbarramento del 5% una sorta di “clausola generale” del sistema politico, da applicare inevitabilmente per le elezioni di ogni organo rappresentativo. In quest’ottica si spiega forse la sorprendente, criticatissima⁵⁴⁵ sentenza del

⁵⁴² BVerfGE 1, 208, 247 s.. Nello stesso senso: BVerfGEE 6, 104; 7, 63; 11, 351; 13, 127; 16, 130; 24, 300; 34, 81; 47, 23. Cfr. inoltre la giurisprudenza amministrativa del *Bundesverwaltungsgericht*: BVerwG in *DVBl.* 2004, pp. 438 ss..

⁵⁴³ *Ibidem*, 248 s.

⁵⁴⁴ Anche queste affermazioni paiono influenzate da Heller il quale scriveva: “Le differenziazioni che si fanno devono essere fattivamente giustificate, ossia devono riposare su considerazioni ragionevoli e determinanti desumibili dalla natura delle cose, dimodoché la legge solo per mezzo di queste differenziazioni diviene commisurata alle finalità insite all’ordinamento delle relazioni sociali in questione” (H. HELLER, *Die Gleichheit*, cit., p. 335)

⁵⁴⁵ Per tutti: H. MEYER, *Wahlgrundsätze, Wahlverfahren, Wahlprüfung*, cit., p. 564.

1979 con cui il *BVerfG* ritenne la soglia di sbarramento al 5% per le elezioni del Parlamento europeo giustificata da “speciali e cogenti motivi”, nonostante le allora più che mai limitate funzioni del Parlamento europeo⁵⁴⁶.

Tale tendenza si è arrestata a partire dal 1990, all’indomani della riunificazione tedesca quando, in occasione delle prime elezioni politiche della Germania riunificata e sempre in seguito a una sentenza del *BVerfG*, la soglia di sbarramento fu calcolata in via eccezionale separatamente sul territorio dei due ex stati tedeschi e non sull’intero territorio federale⁵⁴⁷.

In seguito, nel 2008 (BVerfGE 120, 82) è stata censurata la soglia del 5% nelle elezioni comunali in quanto la introduzione della elezione diretta del sindaco poteva bastare a garantire, ad avviso del *BVerfG*, la funzionalità della amministrazione comunale. Infine, con identico ragionamento, sono intervenute le due note sentenze del 2011 (BVerfGE 129, 300) e 2014 (BVerfGE 135, 259) che hanno dichiarato l’incostituzionalità di ogni soglia di sbarramento (sia del 5% che del 3%) per le elezioni del Parlamento europeo, attesa la particolare natura di quest’organo (del tutto differente da quella del *Bundestag*)⁵⁴⁸.

Nel complesso la giurisprudenza sulla soglia del 5%, ha mostrato, nonostante alcune oscillazioni, una certa coerenza nel volgere dei decenni, utilizzando sempre una stessa linea argomentativa e stabilendo alcuni principii ormai pacifici e accettati da (quasi) tutti⁵⁴⁹. Non altrettanto si può dire della giurisprudenza sulla soglia di sbarramento alternativa, quella dei tre collegi uninominali. La *Grundmandatsklausel* è infatti criticata dalla maggior parte della dottrina⁵⁵⁰ che rileva come essa si presti facilmente ad aggiramenti della soglia nazionale del 5% grazie ad accordi di desistenza nei collegi uninominali tra partiti in coalizione (procedimento che in Germania viene chiamato nel gergo degli specialisti *Huckepack-Verfahren*, “procedimento a cavalluccio”). Il *BVerfG* si è mostrato tuttavia indulgente, e ha ben due volte respinto i dubbi di costituzionalità, nel 1957 (BVerfGE 6, 84) e nel 1997 (BVerfGE 95, 408). Se la sentenza del 1957 si spiega con il maggiore *self-restraint* di Karlsruhe *ante* 1990, la sentenza del 1997 forse è dovuta anche al fatto che il tanto temuto “cavalluccio” non si è mai più verificato proprio dopo il 1957. Sul piano argomentativo, il Tribunale costituzionale ha giudicato costituzionalmente legittima la *Grundmandatsklausel* in quanto rientrerebbe nella discrezionalità del legislatore l’accordare maggiore rappresentanza in parlamento a partiti che, sebbene al di sotto della soglia del 5%, presentino un forte radicamento territoriale in determinate aree (c.d. *Schwerpunktparteien*);

⁵⁴⁶ Feroce Hans Meyer che aveva parlato di una giurisprudenza “incomprensibile” e “imbarazzante”: H. MEYER, *Wahlgrundsätze, Wahlverfahren, Wahlprüfung*, cit., p. 567 (si vedano qui anche gli ampi riferimenti bibliografici agli autori che hanno criticato la sentenza).

⁵⁴⁷ Con la sentenza del 29 settembre 1990 il *BVerfG* (BVerfGE 82, 322) ha infatti ribadito che la soglia di sbarramento non deve essere determinata in astratto, ma, piuttosto, tenendo conto delle concrete circostanze date dalla situazione politica; in particolare, non era “compatibile” con il *GG* che non si tenesse conto, nella disciplina delle soglie di sbarramento, della eccezionalità delle prime elezioni della Germania riunificata. Il *BVerfG* ha quindi “suggerito” che la soglia di sbarramento fosse “divisa” sul territorio dei due ex stati. In tal modo poté entrare in Parlamento la PDS che al livello federale non aveva superato la soglia di sbarramento, ma nei territori della ex RDT aveva raccolto l’11,1% dei secondi voti.

⁵⁴⁸ Sul punto, vd. *amplius*: G. DELLEDONNE, *Corti costituzionali e legislazione elettorale*, cit., pp. 1049 ss.

⁵⁴⁹ Perfino una voce così critica come quella di Hans Meyer ha dovuto ammettere la serietà dell’argomento della funzionalità del Parlamento avanzato dal *BVerfG* sin dal 1952 per giustificare le soglie di sbarramento. Cfr. H. MEYER, *Wahlgrundsätze, Wahlverfahren, Wahlprüfung*, cit., pp. 566 s..

⁵⁵⁰ Per tutti: J. IPSEN, *Staatsrecht I*, cit., p. 33; W. HOPPE, *Die Verfassungswidrigkeit der Grundmandatsklausel*, in *DVBl.* 1995, pp. 265 ss..

da questo punto di vista, l'esigenza che siano rappresentate delle istanze così fortemente presenti sul territorio (il *BVerfG* parla di "integrazione del popolo dello Stato") può prevalere sulla esigenza di funzionalità del parlamento protetta dalla soglia di sbarramento del 5% (BVerfGE 95, 408). Come si vede, tale ragionamento però non prende in considerazione il problema del possibile "cavalluccio"⁵⁵¹, e di qui la preponderante critica in dottrina⁵⁵².

5.3. *Il problema dei mandati in eccedenza e della ponderazione negativa del voto*

La *vexatissima quaestio* dei mandati in eccedenza (*Überhangmandate*) è stata affrontata a più riprese dal *BVerfG* ed è oggi superata dopo le sentenze del 2008 e del 2012 e l'ultima importante modifica alla legge elettorale del 2013. Il risultato di questo lungo (e oscillante) cammino giurisprudenziale è consistito in una vera e propria "ri-proporzionalizzazione" del sistema che sembra avere posto un punto fermo dopo un ventennio di incertezze.

La questione già si pose nel 1957 e la Corte ritenne che i mandati in eccedenza fossero una naturale conseguenza della legittima scelta del legislatore di prevedere un sistema proporzionale personalizzato (BVerfGE 7, 64, 74 s.) e che, quindi, non fossero censurabili per violazione dell'art. 38 GG. Nel 1988 (BVerfGE 79, 169) aggiunse che essi non provocavano torsioni così significative da giustificare una censura per violazione del principio del voto eguale.

Tali decisioni intervenivano in un quadro in cui i mandati in eccedenza erano un fenomeno limitato e sporadico: fino al 1990 nella maggior parte delle tornate elettorali non erano stati assegnati e quando erano stati assegnati non superavano le 5 unità. Con l'aumento continuo e vertiginoso (fino a 24 mandati in eccedenza) dopo il 1990 il problema si è posto con maggiore incisività, dato che i mandati in eccedenza erano divenuti una sorta di "premio di governabilità" che consentiva la nascita di coalizioni di governo in parlamento. Così, quando la questione tornò di nuovo al *BVerfG* nel 1997 (BVerfGE 95, 335), il collegio (*Senat*) di 8 giudici si divise esattamente a metà (4 contro 4): da una parte si argomentava in continuità con la tesi già avanzata nel 1957, dall'altra si propendeva per la incostituzionalità dei mandati in eccedenza per violazione del principio del voto eguale, almeno finché non si fosse provveduto a correggerne gli effetti con forme di compensazione. Ai sensi della legge sul Tribunale costituzionale, in caso di parità nel collegio prevale la tesi favorevole alla legittimità costituzionale (cfr. § 15 III 2 *BVerfGG*) e i mandati in eccedenza ancora una volta sfuggirono ad una declaratoria di illegittimità costituzionale. Peraltro, la sentenza della

⁵⁵¹ A onor del vero, il Tribunale nel 1997 non considerò neppure un ulteriore problema della clausola dei tre collegi. Quando nel 2002 la PDS ottenne due collegi uninominali (a Berlino) senza superare la soglia nazionale del 5% ci si rese conto che gli elettori dei due collegi che avevano praticato il voto disgiunto (c.d. "voto alla berlinese") votando il candidato PDS in un collegio e un altro partito con il voto di lista avevano "votato il doppio", visto che i seggi uninominali PDS non potevano essere scorporati da alcuna lista. Sul punto è intervenuto il legislatore nel 2011 modificando il § 6 I *BWahlG* e correggendo la stortura.

⁵⁵² Ma vi è anche chi critica lo stesso ragionamento del *BVerfG* rilevando che esso è legato alla tradizione e che "la tradizione non è una ragione del diritto costituzionale, dato che possono ben esservi tradizioni incostituzionali" (M. MORLOK, [commento all'art. 38 GG], in H. DREIER, *Grundgesetz Kommentar*, Tübingen 2006, pp. 950 ss., p. 996). Nello stesso luogo Morlok ritiene anche del tutto non provata la maggiore "forza integrativa" del diritto elettorale in presenza della *Grundmandatsklausel*.

“metà maggioritaria” dei giudici presentava molti elementi “eccentrici” rispetto alla impostazione sempre seguita dal *BVerfG* in materia di eguaglianza del voto⁵⁵³.

L’anno seguente, nel 1998, il Tribunale tornò sul tema e cercò stavolta di mitigare l’incidenza degli *Überhangmandate* interpretando il § 48 I *BWahlG* nel senso di escludere la successione nel seggio quando fosse cessato dal mandato un deputato eletto in un collegio uninominale “in eccedenza” (vd. supra). Si trattava, come si vede, di una soluzione “tampone” tutt’altro che soddisfacente, visto che era legata al prodursi di un evento del tutto casuale.

La svolta si è avuta quindi con le sentenze del 2008 e 2012. Esse invero conservano in un certo qual modo l’impostazione già seguita, visto che in linea teorica tengono per accettabile una certa torsione nella rappresentanza proporzionale ad opera dei mandati in eccedenza; tuttavia i giudici furono indotti a mutare di orientamento per via della diversa prospettazione della questione (oltre che, forse, per il numero record di mandati in eccedenza assegnati nel 2009).

Il Tribunale nel 2008 (BVerfGE 121, 266) fu infatti investito del problema della “ponderazione negativa del voto” (*negatives Stimmgewicht*), un vero e proprio paradosso del sistema dovuto alla combinazione dei mandati in eccedenza con un metodo di riparto dei seggi “dall’alto verso il basso”. Non è possibile in questa sede chiarire nel dettaglio questo complesso aspetto del sistema elettorale; basti il dirne l’effetto: un partito poteva ottenere un seggio in meno nel *Bundestag* conseguendo più voti di lista all’interno di un *Land* in cui disponeva di mandati in eccedenza; di converso, un partito poteva ottenere un seggio in più nel *Bundestag* conseguendo meno voti di lista all’interno di un *Land* in cui disponeva di mandati in eccedenza. Di fronte a questa patente illogicità del sistema il Tribunale non poté che constatarne la natura arbitraria (*willkürlich*) e dichiarare l’incompatibilità costituzionale del combinato disposto dei paragrafi del *BWahlG* che sortivano questo effetto paradossale (i vecchi § 7 III 2 e § 6 IV-V *BWahlG*), dando al legislatore un termine entro cui provvedere per correggere il sistema.

A questo punto una sola soluzione era realisticamente percorribile: da un lato la “riproporzionalizzazione” del sistema con l’introduzione di un numero aggiuntivo di mandati che compensassero i mandati in eccedenza⁵⁵⁴, dall’altro un diverso metodo di ripartizione dei seggi che evitasse lo “slittamento” di seggi tra diversi partiti tra i diversi *Länder*. Tuttavia il legislatore nel 2011 (19sima legge di modificazione del *BWahlG* del 25.11.2011) non si attenne del tutto a queste linee-guida e non riuscì a raggiungere un risultato soddisfacente. Il nuovo sistema prevedeva infatti dei “contingenti di seggi” spettanti ad ogni *Land* e un sistema di conteggio dei resti che portava alla assegnazione prioritaria di mandati di lista aggiuntivi (*Zusatzmandate*) nei *Länder* dove il medesimo partito disponeva di mandati in eccedenza. Tale modifica lasciava però immutato il problema della ponderazione negativa del voto, dal momento che i “contingenti di seggi”

⁵⁵³ Cfr. la implacabile critica della sentenza di Hans Meyer che rileva in essa numerose contraddizioni: H. MEYER, *Wahlgrundsätze, Wahlverfahren, Wahlprüfung*, cit., pp. 573 ss.

⁵⁵⁴ Si poteva pensare in alternativa ad uno scorporo dei mandati in eccedenza dai mandati di lista ottenuti dal medesimo partito in altri *Länder*, ma ciò avrebbe potuto presentare profili di incostituzionalità in relazione al principio federalistico (così H. MAURER, *Staatsrecht I*, cit., p. 392). Altresì possibili, ma assai poco praticabili, le ipotesi di un sistema a voto parallelo (*Grabenwahlsystem*) o a voto unico (*Ein-Stimmen-Wahlrecht*) già discusse negli anni Cinquanta (cfr. J. IPSEN, *Staatsrecht I*, cit., p. 37).

venivano calcolati in base ai votanti nei *Länder*, e non sulla base di una grandezza fissa come la popolazione dei *Länder*; l'assegnazione dei *Zusatzmandate* avveniva in modo disproporzionale, visto che teneva conto solo degli arrotondamenti per difetto, e non anche di quelli per eccesso. A ciò si aggiunga che il numero dei mandati aggiuntivi non poteva garantire una compensazione della torsione comportata da un elevato numero dei mandati in eccedenza.

Il *BVerfG* ha raccolto questi rilievi e con la sua sentenza del 25 luglio 2012 (BVerfGE 131, 316) sembra avere posto un punto fermo sul tema dei mandati in eccedenza. La sentenza, di notevole complessità tecnica, ha perentoriamente richiesto una "proporzionalizzazione" del sistema, ponendo anche un limite preciso ai "mandati in eccedenza" non compensati (BVerfGE 131, 316, 357): essi non devono superare la metà del numero di deputati necessario a costituire un gruppo parlamentare nel *Bundestag* (sarebbe a dire 15 mandati in eccedenza al massimo in un *Bundestag* composto da una base di 598 deputati, per un totale di 613 deputati). Nondimeno la Corte ha dovuto ammettere che questo numero dei mandati in eccedenza (15) non può essere certo fondato sul dettato costituzionale sulla base di un esatto ragionamento giurisprudenziale⁵⁵⁵.

Il legislatore nel 2013 non ha potuto che andare incontro all'inevitabile e ha previsto (con la 22sima legge di modificazione del *BWahlG*) l'assegnazione di mandati compensativi (*Ausgleichsmandate*) fino al totale assorbimento dell'effetto torsivo prodotto dai mandati in eccedenza. Oltre a ciò, ha modificato il sistema dei "contingenti di seggi" dei *Länder* prevedendo che essi siano calcolati in base alla popolazione e che servano a determinare il numero *minimo* di seggi spettanti a *un partito al livello nazionale*. In tal modo lo "slittamento" dei seggi avviene solo *all'interno di un singolo partito* tra i diversi *Länder*, e non più *tra i partiti e tra i Länder*.

6. Conclusione

Il Tribunale costituzionale ha continuato negli anni ad affermare che il legislatore dispone solo di uno "stretto margine di discrezionalità" (*eng bemessener Spielraum*) in materia elettorale⁵⁵⁶ e che soltanto "cogenti motivi giustificatori" gli consentono di "deviare" dal

⁵⁵⁵ "die Zahl von 15 Überhangmandaten als Akt richterlicher Normkonkretisierung nicht vollständig begründet werden kann" (BVerfGE 131, 316, 370). Critico: J. IPSEN, *Staatsrecht I*, cit., pp. 38 ss. ("l'ultima sentenza del BVerfG ha delineato la concreta possibilità che con questo meccanismo rimangano minoranza in parlamento i partiti che abbiano complessivamente conseguito la maggioranza nei voti di lista. Ma il voto proporzionale è concepito proprio al fine di evitare il dominio di una minoranza sulla maggioranza. Contrariamente all'opinione della Corte, la questione non può essere posta sulla base della misura in cui i mandati in eccedenza possono essere ritenuti tollerabili; è invece decisiva la questione se possa essere contrastato o meno il principio, tipico della proporzionale, del dominio della maggioranza sulla minoranza [...]. Sarebbe stata preferibile la declaratoria di incostituzionalità del § 6 V BWahlG (vecchia versione), dal momento che i mandati in eccedenza comportano una lesione della eguaglianza del voto di cui all'art. 38 I 1 GG, nella misura in cui non vengono compensati. La violazione dell'art. 38 I 1 GG non consisteva tanto nella assegnazione dei mandati in eccedenza, ma era piuttosto incostituzionale la circostanza per cui non aveva luogo un ricalcolo della ripartizione dei seggi. In altre parole: a essere incostituzionale era l'assenza di compensazioni per i mandati in eccedenza").

⁵⁵⁶ *Ex multis*: BVerfGEE 95, 408, 418; 121, 266, 297; 124, 1, 19. In realtà il BVerfG ha anche affermato in altre occasioni che il margine di discrezionalità del legislatore è "ampio" (*weit*), con ciò contraddicendosi in parte (cfr. BVerfGE 59, 119, 124 s.). Al di là delle affermazioni di principio è indubitabile, alla luce della giurisprudenza, che gli spazi entro cui può muoversi il legislatore siano piuttosto angusti. Così anche: M. MORLOK, [*commento all'art. 38 GG*], cit., p. 977 (§ 63).

principio proporzionalistico insito nel precetto del voto eguale (e nella connessa garanzia di una tendenziale eguaglianza nel “valore di risultato” del voto).

Questo, in sostanza, il “nocciolo duro” della giurisprudenza del *BVerfG* che è sempre rimasto fermo fin dal 1952. Su questo astratto impianto di base costruito dal Tribunale si sono inserite fluttuazioni legate alla problematica identificazione in concreto di questi “cogenti motivi giustificatori”.

Oggi la sensazione è che, dopo più di 20 anni di “turbolenze” (1990-2012), il sistema si sia nuovamente stabilizzato e che diverse questioni si siano definitivamente chiuse. L’unico punto tuttora controverso su cui Karlsruhe potrebbe nuovamente intervenire è forse la soglia di sbarramento dei tre collegi (*Grundmandatsklausel*). Per il resto, la modifica del *BWahlG* del 2013 sembra avere stabilito un assetto che rimarrà a lungo, anche se l’importante aumento del numero di deputati potenzialmente prodotto dai mandati compensativi⁵⁵⁷ potrà comportare nuove modifiche alla legge elettorale volte a riportare il numero di deputati sulle tradizionali 600 unità.

IV IL SISTEMA ELETTORALE TEDESCO NELLA PRASSI E IL SUO LEGAME CON LA FORMA DI GOVERNO DELLA REPUBBLICA FEDERALE

di *Niccolò Mugelli*

1 Esiti e conseguenze delle consultazioni elettorali dal 1949 al 2013

Se si esclude il cambiamento nel 1985 della formula elettorale per l’assegnazione dei seggi (dal divisore d’Hondt al meno restrittivo quoziente Hare-Niemeyer⁵⁵⁸), con effetti relativamente modesti, la legge elettorale tedesca è rimasta inalterata nei suoi aspetti fondamentali per tutto il periodo dal 1956 (adozione del prototipo in forma permanente⁵⁵⁹) al 2013 (la recente riforma relativa ai “seggi supplementari”). Falliti i tentativi, soprattutto da parte della CDU/CSU, di una modifica in direzione del maggioritario a turno unico durante il periodo della prima “Grande Coalizione” (1966-69), esso è andato progressivamente consolidandosi come elemento stabile all’interno del quadro politico della Germania. Anche l’evento politicamente più d’impatto, la riunificazione dei territori della DDR con quelli della BRD, ha determinato soltanto l’applicazione separata dell’immutata

⁵⁵⁷ Da un punto di vista matematico il numero massimo dei seggi attribuibili col nuovo sistema ammonta a 800.

⁵⁵⁸ Più precisamente si tratta di una variante della formula del quoziente naturale, con recupero dei seggi residui a favore delle liste con i più alti resti. Per G. CAPOCCIA, “La Germania unita fra continuità e rinnovamento. Sistema elettorale e sistema partitico nel processo di riunificazione tedesca”, Bulzoni, Roma, 1995, p. 122 “fra tutte le formule proporzionali, essa è quella che presenta il grado minore di effetto distorsivo e riduttivo [...] più di tutte le altre tende a non negare la rappresentanza ai piccoli partiti”.

Sulle formule proporzionali in generale si veda G. BALDINI, A. PAPPALARDO, “Sistemi elettorali e partiti nelle democrazie contemporanee”, Laterza, Roma-Bari, 2004, pp. 32-37.

⁵⁵⁹ Per una ricostruzione dettagliata cfr. S. SCARROW, “Germany: the Mixed-Member System as a Political Compromise”, in SHUGART MATTHEW SOBERG, WATTENBERG MARTIN P. (a cura di), “Mixed-Member Electoral Systems: the Best of Both Worlds?”, Oxford, Oxford University Press, 2001, pp. 55-69.

soglia di sbarramento alle elezioni del 1990⁵⁶⁰, con un ritorno all'omogeneità completa nel successivo turno elettorale del 1994.

Si ha quindi disponibile per l'analisi un periodo relativamente lungo in cui, a regole immutate, è possibile esaminare il modo con cui partiti ed elettori hanno agito all'interno di esse, venendone condizionati e alternativamente cercando di sfruttarne le opportunità.

Lo scenario della metà degli anni '50 vede l'emergere della CDU/CSU come partito nettamente egemone sul fronte moderato, in grado di assorbire la maggior parte dell'elettorato di centro-destra (decisamente più frammentato in diverse formazioni nelle elezioni del 1953 e ancor più del 1949). Il raggiungimento della maggioranza assoluta dei voti (50,2%) nel 1957 segna il massimo storico del consenso della formazione cristiano-democratica⁵⁶¹ e del suo leader Konrad Adenauer: capo del governo per tutto il decennio e i primi anni del successivo, ha così l'opportunità di poter rinunciare alle più onerose coalizioni "a tre" in favore del rapporto più facilmente gestibile con un solo alleato, che sarà nel periodo 1957-1961⁵⁶² il Deutsche Partei⁵⁶³ e dal 1961 il Freie Demokratische Partei (liberali). L'alleanza stabile con questi ultimi consentirà la prosecuzione dei governi a guida CDU/CSU anche nel periodo 1963-1966⁵⁶⁴, con il cancellierato di Ludwig Erhard. Affermatosi come seconda forza del sistema a partire dal 1949 (e sempre all'opposizione fino al 1966), il partito socialdemocratico (SPD) aumentò gradualmente i suoi consensi, soprattutto in seguito alla svolta "riformista" e di distacco dal modello sovietico nel congresso del 1959. Quando in seguito a forti dissensi in materia economica i liberali decisero di uscire dalla coalizione a sostegno del secondo Governo Erhard, provocandone la caduta (novembre 1966), fu quindi politicamente e numericamente possibile tentare l'esperimento (non determinato da un risultato elettorale come i futuri del 2005 e 2013) della "Grande Coalizione" tra CDU/CSU e SPD⁵⁶⁵. La soluzione si rivelò praticabile e il nuovo cancelliere Kurt Georg Kiesinger fu in grado di concludere la legislatura.

La decisione di grande impatto dei liberali di sottoscrivere un'alleanza con la SPD in seguito ai risultati delle elezioni del 1969 marcò il primo avvicendamento alla guida del governo tra i due partiti maggiori (pur mediato dal periodo intermedio della Grande Coalizione), reso possibile dal terzo. Prima guidati da Willy Brandt e poi da Helmut Schmidt, 5 governi fondati sull'alleanza tra socialdemocratici e liberali si susseguirono nel periodo 1969-1982⁵⁶⁶, resistendo anche al tentativo di sfiducia costruttiva⁵⁶⁷ mirante a

⁵⁶⁰ Un'analisi estesa delle prime elezioni della Germania riunificata è presente in G. CAPOCCIA, op. cit., pp. 309-407.

⁵⁶¹ Che rimarrà il partito più votato in 15 delle 18 elezioni federali tenutesi in Germania nel periodo 1949-2013, con le eccezioni del 1972, del 1998 e del 2002 in favore del SPD.

⁵⁶² Pur essendo in quella legislatura la CDU/CSU teoricamente autosufficiente termini di seggi, fu proseguita una politica di alleanze per linea politica sostenuta dal Cancelliere Adenauer.

⁵⁶³ Piccola formazione di centrodestra presente nel Bundestag dal 1949 e già parte del primo e secondo esecutivo Adenauer, declinò rapidamente dal 1961 fino allo scioglimento tre anni dopo.

⁵⁶⁴ Cfr. M. CACIAGLI, "Rappresentanza e consenso in Germania. Bundesrat e Bundestag nella Repubblica Federale", Franco Angeli, Milano, 2016, pp. 34-37.

⁵⁶⁵ Dati i risultati dell'elezione del 1965, la Grande Coalizione poteva teoricamente contare nel Bundestag su 468 seggi su 518, equivalenti alla percentuale record del 90,5% del totale.

⁵⁶⁶ Cfr. M. CACIAGLI, op. cit., pp. 38-39.

sostituire Brandt con il leader cristiano-democratico Rainer Barzel (aprile 1972) sfruttando il malcontento di parte dei deputati liberali verso la politica di “distensione” delle relazioni con la Germania Est. Sarà però un'altra mozione di sfiducia costruttiva, stavolta approvata (ottobre 1982), a porre termine al periodo dei governi a guida SPD, dato il sostegno ad essa dei liberali, in dissenso con la politica economica del terzo esecutivo Schmidt e decisi a negoziare una nuova alleanza con i cristiano-democratici del nuovo Cancelliere Helmut Kohl. La nuova coalizione CDU/CSU + FDP sarà in grado di continuare l'esperienza di governo per ben 16 anni e 4 turni elettorali consecutivi⁵⁶⁸, il primo dei quali (marzo 1983) “convocato” in anticipo dal Cancelliere Kohl 5 mesi dopo la sua sostituzione di Schmidt con l'intenzione di verificare il più rapidamente possibile il consenso popolare della nuova alleanza.

Questo lungo periodo, caratterizzato dalla complessa preparazione e gestione della riunificazione delle “due Germanie” (che Kohl ebbe il consenso per intraprendere e concludere con l'immutato sostegno della stessa coalizione) terminò in seguito al turno elettorale dell'ottobre 1998 che sancì la prima autentica alternanza al governo (stavolta non “mediata” da un periodo di gestione condivisa) tra le classi dirigenti delle principali forze politiche della Repubblica Federale⁵⁶⁹. Tale evento fu reso possibile non solo dal recupero di consensi del SPD, ma anche dalla crescente affermazione del movimento dei Verdi (Grünen) la cui compatibilità programmatica con i socialdemocratici permise loro di stipulare un'alleanza stabile. La coalizione rosso-verde espresse due governi, guidati da Gerhard Schröder nel periodo 1998-2005. Dal voto dell'ottobre 2005 non emerse una maggioranza nel Bundestag per nessuna delle due alleanze che avevano affrontato la competizione offrendo due precise alternative di governo, quella tra socialdemocratici e Verdi e quella tra cristiano-democratici e liberali: fu quindi necessario intraprendere le trattative per un nuovo esperimento di “grande coalizione”, stavolta immediatamente derivante da un esito elettorale e non dalla rottura di un'alleanza precedente. La grande coalizione tra CDU/CSU e SPD con a capo la leader dei cristiano-democratici Angela Merkel ha caratterizzato due delle più recenti tre legislature del Bundestag (2005-2009 e 2013-2017)⁵⁷⁰. Pur ottenendo nel settembre 2013 il miglior risultato dal 1990 per il suo partito⁵⁷¹, solo nel periodo 2009-2013 la Cancelliera ha avuto i numeri nel Bundestag per poter guidare una (programmaticamente più omogenea) coalizione con l'alleato tradizionale, i liberali del FDP, rimasti fuori dal Parlamento nell'ultima legislatura per la prima volta dal 1949.

4.2 I livelli di proporzionalità e volatilità elettorale

⁵⁶⁷ Tra i più rilevanti istituti di “razionalizzazione” della forma parlamentare di governo, la sua introduzione tramite l'art. 67 della Grundgesetz (Legge fondamentale) nell'ordinamento tedesco ha successivamente ispirato anche il costituente spagnolo del 1978, quello ungherese del 1989 e quello belga nel 1994.

⁵⁶⁸ Cfr. M. CACIAGLI, op. cit., pp. 55-57.

⁵⁶⁹ *Idem*, pp. 59-61.

⁵⁷⁰ *Idem*, pp. 61-66.

⁵⁷¹ Pari al 41,5% dei voti.

Vi è tuttora dibattito tra gli studiosi sull'opportunità di classificare il sistema elettorale tedesco tra i proporzionali o piuttosto tra i misti⁵⁷². Una maggiore chiarezza può essere forse ottenibile separando il piano dei mezzi impiegati (dal sistema) da quello dei risultati. A tale proposito, Chiaramonte⁵⁷³, pur riconoscendo la decisività della formula proporzionale ai fini dell'assegnazione complessiva dei seggi tra i partiti, puntualizza come la determinazione delle quote dei seggi spettanti ad essi sia solo uno degli obiettivi delle elezioni, cui va affiancato quello altrettanto importante delle modalità di selezione del personale politico-parlamentare: e queste modalità sono, per circa metà di questo personale, quelle del collegio uninominale. Modalità che non sono del tutto subordinate gerarchicamente all'azione della formula proporzionale, perché i vincenti nei collegi mantengono il seggio conquistato in ogni caso, a prescindere dalla performance della loro lista a livello nazionale e da quella degli altri candidati della lista medesima negli altri collegi uninominali. Tali precisazioni mantengono valore, pur un po' attenuato, anche dopo la riforma del 2013 che ha coinvolto il sistema dei "seggi supplementari" (*Überhangmandate*), perché anziché sopprimerlo ha scelto di integrarlo, aggiungendovi l'assegnazione di "seggi compensativi" (*Ausgleichsmandate*) che "bilancino" le sperequazioni eventualmente causate dai primi. Il sistema potrebbe perciò dirsi proporzionale negli esiti, ma non del tutto negli strumenti.

Come si evince dai dati riportati nella Tavola 3 (in appendice), il livello di proporzionalità assicurato dal sistema è stato mediamente elevato, con alcuni alti e bassi, legati sia alla data situazione politica del momento (ad esempio la forte tendenza alla concentrazione del voto sui due partiti maggiori negli anni '70⁵⁷⁴) sia all'azione della soglia del 5%⁵⁷⁵ e della clausola della vittoria in 3 collegi uninominali. Se per la parte proporzionale l'adozione del collegio unico nazionale limita al massimo effetti distorsivi, la soglia fa invece sì che i seggi teoricamente spettanti ai partiti da essa "bloccati" vengano attribuiti di fatto a quelli che al contrario la superano (creando un "piccolo premio di maggioranza" negli effetti⁵⁷⁶).

Nelle prime elezioni dopo il ritorno alla democrazia (1949, 1953) il sistema politico da poco riemerso è ancora in fase di definizione: si tratta di un periodo in cui sono presenti molte forze nuove o di cui comunque non si conoscono ancora le rispettive possibilità di espansione elettorale. Sono le legislature in cui sono accede al Bundestag il maggior numero di partiti di tutto il periodo dal 1949 ad oggi; vi è un ampio numero di forze di media entità, superiore alla soglia. Comincia però presto ad innescarsi un effetto riduttivo nel quadro partitico, dovuto sia alla fissazione su base nazionale della stessa soglia (che

⁵⁷² Per una classificazione tra i proporzionali si schierano fra gli studiosi del nostro Paese G. SARTORI (cfr. "Ingegneria Costituzionale Comparata", Il Mulino, Bologna, 5a ed., 2004, pp. 89-90), A. MISSIROLI (cfr. "Germania: proporzionale personalizzata e Cancellierato", in O. MASSARI, G. PASQUINO (a cura di), "Rappresentare e governare. Come si vota nelle democrazie occidentali", Il Mulino, Bologna, 1994, pp. 155-156), G. BALDINI e A. PAPPALARDO (op. cit., pp. 40-42).

Un riflesso della varietà di posizioni sul sistema tedesco è dato dalla numerosità di definizioni che ha acquisito in dottrina: "proporzionale personalizzato" (*personalized proportional representation*), "proporzionale a membro misto" (*mixed-member proportional*), "sistema a membro aggiuntivo" (*additional member system*).

⁵⁷³ In A. CHIARAMONTE, "Tra maggioritario e proporzionale. L'universo dei sistemi elettorali misti", Il Mulino, Bologna, 2005, pp. 35-41.

⁵⁷⁴ Giunti ad avere da soli il 90% dei voti (e non per effetto del sistema elettorale).

⁵⁷⁵ Sulla rilevanza del ruolo della c.d. *Sperrklausel*, cfr. G. CAPOCCIA, op. cit., pp. 151-154.

⁵⁷⁶ Cfr. D. FARRELL, "Electoral Systems: a Comparative Introduction", Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2011, pp. 102-103.

taglierà fuori molte formazioni a consenso territorialmente concentrato), sia alla capacità di leader e gruppi dirigenti di CDU/CSU e SPD di attirare il consenso di buona parte dell'elettorato delle loro aree politiche di riferimento, a scapito degli altri partiti che vi si collocavano (1953-1965)⁵⁷⁷.

Il numero dei partiti presenti nel Bundestag si riduce a tre con le elezioni del 1961 e rimarrà tale fino al 1983: è la fase del tripartitismo "di fatto", in cui due grandi forze (CDU/CSU e SPD) e una media (FDP) egemonizzano il quadro politico, e (con l'eccezione isolata del *Nationaldemokratische Partei Deutschlands* nel 1969⁵⁷⁸) nessuna delle altre forze partecipanti alle elezioni raggiunge cifre degne di nota (2%). L'effetto dissuasore della soglia che scoraggia l'accesso di nuovi concorrenti⁵⁷⁹, così come la capacità delle tre formazioni di offrire una gamma di opzioni soddisfacenti per la stragrande maggioranza dell'elettorato fa sì che la proporzionalità degli esiti delle elezioni di questo periodo sia particolarmente alta. Dal 1983 i Verdi superano (al secondo tentativo) la *Sperrklausel* e accedono al Bundestag: il numero di partiti rappresentati sale così a 4. Fino al 1990 non si registrano altri successi significativi di forze politiche differenti e la proporzionalità si mantiene alta (con un valore massimo nel 1983, in cui la più consistente formazione non rappresentata prende lo 0,2%).

Le elezioni del 1990 in quella che adesso è la Germania unificata e l'applicazione geograficamente separata della soglia segnano l'inizio di una fase profondamente diversa: le realtà dei nuovi territori portano nuovi attori di entità non trascurabile nel quadro politico e la disproporzionalità degli esiti elettorali del decennio torna a livelli simili a quelli dei primi anni '60. Il successo nelle aree dell'ex Germania Est apre al *Partei des Demokratischen Sozialismus* la strada per l'accesso al Bundestag⁵⁸⁰, alzando a 5 per tutto il periodo 1990-2013 la quantità dei partiti rappresentati: è ad oggi l'ultimo dei partiti affermatosi in modo stabile in tale gruppo.

Tra le elezioni più recenti spicca in particolar modo il dato del 2013, che ne fa l'elezione dall'esito più disproporzionale della storia della Repubblica Federale: in aggiunta all'imprevista esclusione dal Bundestag dei liberali, vi contribuisce la simultanea presenza di più forze di entità consistente anche se sotto la soglia (*Alternative für Deutschland, Piraten*).

⁵⁷⁷ Tra le formazioni medie e piccole gradualmente ridottesi in questo periodo fino a uscire dal Bundestag e divenire ininfluenti o sciogliersi, anche ex compagni di coalizione dei primi governi Adenauer, *Deutsche Partei* e *GB/BHE*. Anche il Partito Comunista Tedesco *KDP*, prima di essere dichiarato fuorilegge dal Tribunale Costituzionale nel 1956, era già fuori dal Bundesrat da tre anni per effetto della soglia. Cfr. G. CAPOCCIA, "The Political Consequences of Electoral Laws: The German System at Fifty", in "West European Politics" n. 25, luglio 2002, pp. 192-194.

⁵⁷⁸ Probabilmente dovuto all'insoddisfazione di parte dell'elettorato per la situazione "forzosa" della Grande Coalizione.

⁵⁷⁹ Cfr. G. CAPOCCIA, *Idem*, pp. 194-196.

⁵⁸⁰ I risultati ottenuti da allora da questo partito sono particolarmente istruttivi per capire l'importanza delle clausole della soglia al 5% e dei 3 mandati diretti che caratterizzano il sistema tedesco. Nel 1994 il PDS ottiene il 4,4% dei voti (inferiore alla soglia), ma resta nel Bundestag e con ben 30 deputati per la vittoria in 4 collegi uninominali nel territorio della ex-DDR; nel 1998 supera la soglia con il 5,1% dei voti e ottiene 36 deputati; nel 2002 con il 4% e la vittoria in soli due collegi non è escluso dal Parlamento ma deve accontentarsi della ben poco influente presenza di soli quei due deputati. Successivamente con la fusione con WASG e il cambio di nome in *Die Linke* otterrà nel 2005 un notevole successo (8,7% dei voti e 54 seggi) superando ampiamente la soglia.

Quanto al fenomeno della volatilità elettorale⁵⁸¹, si hanno prevedibili valori alti nel primo periodo (anni '50), relativo alla situazione più mobile di un sistema di partiti da poco ricostituitosi e in assestamento; si ha comunque un calo progressivo. I valori del periodo del consolidarsi del "tripartitismo" prima (anni '60-'70) e "quadripartitismo" con l'arrivo dei Verdi (anni '80) sono relativamente bassi e stazionari, corrispondenti al periodo di maggiore "fedeltà" al proprio partito da parte della maggioranza dell'elettorato. Gli anni '90 e soprattutto quelli del nuovo secolo vedono invece un aumento prima moderato e dal 2009 intenso della volatilità, fino ad arrivare nel 2013 alla cifra piuttosto elevata del 16,3%, evidenziando un calo della fedeltà partitica e una capacità da parte di nuovi attori di sottrarre parti di elettorato ai partiti tradizionali.

In relazione agli *Überhangmandate* (seggi supplementari), è possibile notare come il loro numero, e di conseguenza il loro impatto sugli equilibri parlamentari, sia rimasto decisamente contenuto fino agli anni '90. A partire dal 1994 invece (con l'unica eccezione del 2002), sono stati sensibilmente più numerosi (da 13 a 24) e soprattutto hanno dato un rilevante, talvolta decisivo contributo alla stabilizzazione delle maggioranze di governo nel 1994, 1998, 2002 e 2009⁵⁸². Da ciò sono derivate molte polemiche sulla loro legittimità e discussioni sulla necessità di una modifica del loro meccanismo di assegnazione, poi sfociate nella previsione di "seggi aggiuntivi" (gli *Ausgleichsmandate* descritti sopra) a beneficio dei partiti penalizzati dai "supplementari". Pur se intervento obbligato dopo la pronuncia del Tribunale Costituzionale, vi sono alcune incertezze sulla bontà della soluzione scelta, poiché presenta rischi di eccessivo accrescimento del numero dei deputati (dopo che nel 2002 erano stati ridotti a 598 per facilitare l'organizzazione dei lavori parlamentari e ridurre i costi).

3 Mandato di lista e mandato di collegio: personalizzazione, identità partitiche e "voto disgiunto"

Nelle intenzioni dei costituenti del 1949, la natura "mista" del sistema avrebbe operato nel senso di incentivare l'instaurarsi di un rapporto relativamente stretto tra il candidato nella parte uninominale e gli elettori del suo collegio di riferimento, senza per questo rinunciare a un buon livello complessivo di rappresentatività calcolata su base nazionale⁵⁸³. Vi è però disaccordo tra gli studiosi sul raggiungimento o meno, a quasi 70 anni di distanza, del primo obiettivo. A ostacolare la creazione di un legame rilevante tra eletto e elettori del suo collegio opera anzitutto la possibilità, prevista dalla legge elettorale tedesca, della doppia candidatura (sia nel collegio uninominale che nella lista). Ma in aggiunta a ciò, si è sviluppato in maniera crescente il fenomeno del "voto disgiunto", spesso a fini strategici.

Avendo dal 1953 la possibilità di esprimere due voti, una crescente parte dell'elettorato tedesco (in parallelo con il consolidarsi del nuovo assetto partitico e il costituirsi di alleanze

⁵⁸¹ Rappresenta il cambiamento aggregato netto di voti tra due elezioni successive e si misura sommando le differenze nelle percentuali di voti tra i partiti fra un'elezione e la precedente. Indica sostanzialmente la quantità di elettori che hanno votato un partito diverso da quello da essi votato l'elezione precedente; è una misura della stabilità di un sistema partitico.

⁵⁸² Cfr. J. BEHNKE, "The Strange Phenomenon of Surplus Seats in the German Electoral System", in "German Politics" n. 16, 2007, pp. 496-517 e D. FARRELL, "Electoral Systems: a Comparative Introduction", Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2011, pp. 100-102.

⁵⁸³ Cfr. S. SCARROW, op. cit., pp. 62-63 e H. KLINGEMANN, B. WESSELS, op. cit., p. 279-280.

di governo) ha gradualmente iniziato a utilizzarli ragionando in ottica di voto alla “futura coalizione”, non solo a un partito preferito. Sulla scia del rafforzarsi di alleanze stabili (in periodi diversi CDU/CSU + FDP, SPD + FDP e SPD + Grünen) una quota di elettori decide di impiegare uno dei due voti di cui dispone per aiutare il partner di coalizione. Se sostenitori di una delle due forze maggiori, non daranno il loro voto nella parte proporzionale (*Zweitstimme*) al loro partito preferito ma all’alleato minore, che può rischiare di non ottenere seggi se bloccato dalla soglia del 5%. Se sostenitori di uno degli alleati minori, valutata la difficoltà che il candidato del loro partito preferito possa riportare la vittoria nel collegio uninominale, possono decidere invece di dare un “voto utile” al candidato del partner maggiore. In entrambi i casi si tratta di un comportamento strategico volto a sostenere una “proposta di governo”⁵⁸⁴.

Oltre al crescente utilizzo del voto disgiunto in generale, l’aumento di quello che ha gli obiettivi strategici descritti può essere dedotto dal fatto che, una sola eccezione (la CDU nel 1953) i due partiti maggiori hanno sempre ottenuto più voti nella parte uninominale che in quella di lista; situazione opposta si è spesso verificata per liberali e Verdi⁵⁸⁵. Si sono verificate anche situazioni in cui sono state le stesse forze politiche a sollecitare durante la campagna i loro elettori ad attuare un voto disgiunto strategico⁵⁸⁶.

Questo fenomeno ha contribuito a ridurre l’elemento di “personalizzazione” del sistema tedesco: se intende votare strategicamente, l’elettore non si curerà troppo delle caratteristiche individuali dei candidati all’uninominale in lizza nel suo collegio, bensì sceglierà sulla base della loro appartenenza politica. Non si è altresì sviluppata nel sistema una tradizione di candidati “indipendenti” (potenzialmente attrattivi nell’ambito di collegi uninominali), né vi è una minore legittimazione dei deputati eletti tramite liste piuttosto che nel collegio. Ricerche recenti portano tuttavia a non concluderne che il legame eletto-elettore sia quasi nullo: lo studio di casi di candidati uninominali che conducano una campagna elettorale che si differenzi almeno in parte da quella condotta dal loro partito a livello nazionale ha trovato riscontri di come ciò sposti in parte l’attenzione degli elettori sulle loro caratteristiche personali⁵⁸⁷.

4. Sistema elettorale e forma di governo: una reciproca influenza stabilizzatrice – Prospettive future

⁵⁸⁴ Sul tema in forma estesa, cfr. K. BAWN, “Voter Responses to Electoral Complexity: Ticket Splitting, Rational Voters and Representation in the Federal Republic of Germany”, in “British Journal of Political Science” n. 29, giugno 1999, pp. 487-505 e T. GSCHWEND, “Ticket-Splitting and Strategic Voting under Mixed Electoral Rules: Evidence from Germany”, in “European Journal of Political Research” Vol. 46, gennaio 2007, pp. 1-23.

⁵⁸⁵ J. KARP in “Political Knowledge about Electoral Rules: Comparing Mixed-Member Proportional Systems in Germany and New Zealand” (“Electoral Studies” Vol. 25, n. 4, 2006, pp. 714-730) afferma come da studi appositi sembri emergere una buona capacità dell’elettore tedesco medio di individuare tutte le possibilità offertegli dal sistema e sostiene che vi sia proporzionalità diretta tra l’essere politicamente interessati/attivi e l’esercizio del voto disgiunto, in disaccordo con chi sostiene che una parte non piccola del fenomeno sia dovuta a mancanza di comprensione della differenza tra voto uninominale e di lista.

⁵⁸⁶ A. MISSIROLI (op. cit., p. 170) riporta in tale ottica uno slogan della campagna del FDP per le elezioni del 1987: “Una scelta di prima classe: il secondo voto per la terza forza”.

⁵⁸⁷ Cfr. T. ZITTEL, T. GSCHWEND, “Individualised Constituency Campaigns in Mixed-Member Electoral Systems: Candidates in the 2005 German Elections”, in “West European Politics” Vol. 31 n. 5, settembre 2008, pp. 978-1003.

Sicuramente la stabilità è stata per la maggior parte del periodo dal 1949 ad oggi la caratteristica più evidente (e spesso ammirata) dell'assetto istituzionale della Germania Federale. Ma ad assicurarla, anche più del sistema elettorale sono altri meccanismi e previsioni. Prima di tutto il ruolo e i poteri del Cancelliere, che in base all'art. 63 della Legge Fondamentale è eletto dal Bundestag senza dibattito, su proposta del Presidente della Repubblica Federale; riceve quindi dal Parlamento la fiducia singolarmente e solo dopo procede in prima persona alla scelta dei titolari dei ministeri e alla loro eventuale sostituzione (art. 64 c. 1). Il rapporto fiduciario che si instaura con il solo capo del governo è una caratteristica dell'ordinamento tedesco; vi si aggiunge un'ulteriore previsione rilevantissima, la possibilità di approvare una mozione di sfiducia nei confronti del Cancelliere in carica solo se contestualmente si concede la fiducia ad un altro, in grado di contare su una maggioranza parlamentare sostitutiva (artt. 67 e 68). Tale posizione rafforzata del capo del governo nell'ambito di un sistema che resta in toto parlamentare ha fatto parlare del sistema tedesco come di una "democrazia del Cancelliere", e dell'esistenza a livello elettorale di un *Kanzlerbonus*⁵⁸⁸, cioè di una quantità di voti che tende a beneficiare il Cancelliere uscente e il suo partito.

Collocandosi all'interno di tali previsioni costituzionali, i partiti hanno fin dalle prime legislature rapidamente adattato le loro strategie agli incentivi offerti dal sistema, utilizzando le risorse offerte dalla funzione per massimizzare la centralità del Cancelliere in carica e, se all'opposizione, proponendo stabilmente un proprio candidato alternativo. Ciò ha avuto il grande merito di conferire all'elettore la possibilità di valutare con una certa chiarezza per una proposta di governo oltre che per un partito-candidato. I leader di CDU/CSU e SPD si sono atteggiati come candidati cancellieri *de facto* già dal 1949 e la tendenza si è consolidata nei decenni (anche se la prima vera e propria circostanza in cui un *Kanzlerkandidat* dell'opposizione sia riuscito a sconfiggere il Cancelliere uscente attraverso le elezioni si è verificata soltanto nel 1998). A ciò si è poi sommata la strategia di liberali e dagli anni '90 Verdi di non indicare un proprio leader alla Cancelleria, bensì dichiarare prima delle elezioni il partito maggiore con cui erano intenzionati a stringere alleanza, con un atto di vera e propria dinamica di coalizione.

Tutti i fattori elencati hanno notevolmente contribuito a rafforzare anche l'*accountability* all'interno del sistema⁵⁸⁹, ossia la possibilità per l'elettore di attribuire con relativa facilità le decisioni di governo agli effettivi responsabili, dandogli quindi modo di premiare il buongoverno e simmetricamente punire ciò che considera malagestione: aspetto su cui spesso si rivelano carenti i sistemi considerati appartenenti alla famiglia dei proporzionali. I partiti politici si sentono obbligati a presentarsi al corpo elettorale indicando, oltre ad un programma, un leader garante in caso di vittoria elettorale dell'attuazione dello stesso e dell'omogeneità politica del futuro governo agli obiettivi che si è dichiarato in campagna elettorale di voler perseguire. La forma di governo vigente nella Repubblica Federale Tedesca presuppone infatti un diretto intervento del corpo elettorale nell'approvazione

⁵⁸⁸ Cfr. M. CACIAGLI, Germania: una democrazia del Cancelliere?, in G. PASQUINO (a cura di), "Capi di governo", Il Mulino, Bologna, 2005, pp. 78-79.

⁵⁸⁹ Cfr. A. MISSIROLI, op. cit., pp. 174-175.

dell'indirizzo politico del governo e del suo vertice e l'instaurazione di un rapporto di responsabilità politica diretta del Cancelliere e del suo partito nei confronti degli elettori. Si può perciò affermare che sistema elettorale e forma di governo sono dunque risultati funzionali l'uno all'altra, garantendo una notevole stabilità istituzionale: solo 8 Cancellieri Federali si sono avvicinati al vertice dell'esecutivo in tutto il periodo 1949-2017.

Da non trascurare nell'insieme dei motivi che hanno contribuito al sostanziale successo del "modello" istituzionale tedesco, non va dimenticata l'attività del Tribunale Costituzionale Federale, che negli anni '50 è intervenuto due volte applicando l'art. 21 c. 2 della Legge Fondamentale (che sancisce l'incostituzionalità di quei partiti "che per le loro finalità o per il comportamento dei loro aderenti si prefiggono di danneggiare o eliminare l'ordinamento democratico e liberale o di minacciare l'esistenza della Repubblica Federale") ed estromettendo dalla vita politica il Sozialistische Reichspartei SRP nel 1952 e il Kommunistische Partei Deutschland KPD nel 1956. Tali forze, assai difficilmente coalizzabili, avrebbero reso più difficile la formazione di esecutivi stabili in caso di accesso al Bundestag.

Si è invece instaurato un sistema sostanzialmente bipolare in cui il partito che ha ottenuto più seggi deve formare una coalizione di governo con un partito minore. Tuttavia va ribadito il peso diseguale dei partners all'interno della coalizione; al partito maggiore spetta la carica di Cancelliere e un ruolo fondamentale nella determinazione dell'indirizzo politico; il partito minore ha un peso meno importante anche se decisivo nell'ambito dell'esecutivo. Può eventualmente scegliere di provocare la crisi di governo, ma deve allora contribuire all'approvazione di una mozione di sfiducia costruttiva e dovrà poi affrontare il giudizio degli elettori (come è avvenuto ai liberali del FDP nel 1982-1983, quando sono passati dall'alleanza con la SPD a quella con la CDU-CSU). Questo ruolo estremamente delicato e peculiare nella dinamica del sistema di governo tedesco, almeno fino all'emersione e al definitivo consolidamento parlamentare dei Verdi, ha fatto dei liberali l'ago della bilancia all'interno di un sistema in cui CDU/CSU e SPD pur se numericamente prevalenti non erano mai in grado (tranne nel caso della CDU nel 1957) di disporre autonomamente della maggioranza assoluta dei seggi e avevano perciò necessità di un alleato per poter governare. Fino al 1998 e nel periodo 2009-2013 quest'ultima posizione è stata ricoperta dal FDP, nel periodo 1998-2005 dai Verdi.

Il complesso di tali fattori legati al sistema elettorale, alle norme costituzionali, alle strategie e alle decisioni degli attori politici ha determinato il manifestarsi di quelle caratteristiche, prevalentemente positive, che hanno contraddistinto le istituzioni tedesche. Non va però nascosto che nel primo decennio del nuovo secolo sono emerse alcune linee di tendenza che potrebbero, persistendo in futuro, determinare un loro funzionamento diverso da quello finora illustrato. Vi è infatti la possibilità perfettamente plausibile che nuovi soggetti politici come Alternative für Deutschland o i Piraten, che già nelle precedenti elezioni del 2013 si erano avvicinati al superamento della soglia, ottengano seggi nel Bundestag. Trattandosi di formazioni antagoniste a tutti i partiti "tradizionali", non minimamente interessate ad alleanze con essi (né che questi ultimi hanno intenzione di provare a coinvolgere), si tratterebbe, almeno per ciò che sembra al momento, di altri seggi "sottratti" alla possibilità di individuare una maggioranza parlamentare che andrebbero ad aggiungersi a quelli già detenuti dalla formazione Die Linke (l'ex Partei des Demokratischen Sozialismus). Questa

forza di sinistra radicale, presenza intermittente nel Parlamento degli anni '90, ha consolidato nei primi anni 2000 una buona base di consenso ed è attualmente parte del gruppo abituale dei partiti rappresentati. Ciò ha costituito un evento importante per la dinamica delle alleanze di governo tedesche, perché in quanto non coalizzabile con le altre formazioni, ha già costituito un elemento “di disturbo” durante le trattative che hanno seguito il voto nel 2005. Ne è conseguita un’inevitabile situazione di stallo: le coalizioni “naturali” avvicendatesi per decenni alla guida del paese non erano numericamente possibili, altre alleanze pur teoricamente ipotizzabili non erano politicamente sostenibili (proprio per l’incompatibilità dei propositi). L’unica via d’uscita dopo minuziose trattative è stata individuata in una riedizione della *Große Koalition* tra CDU/CSU e SPD a 36 anni dalla conclusione del precedente esperimento. L’aggiungersi di altre formazioni di entità consistente perché comunque superiori al 5% rappresenterebbe un’ulteriore complicazione di questo scenario: un’altra impasse senza sbocchi se non la riproposizione della “grande coalizione”.

Difficile prevedere se i fattori ora elencati saranno causa di un abbassamento stabile del rendimento del sistema istituzionale tedesco o se invece si tratti di una fase di passaggio, destinata ad assestarsi con il mutamento della linea politica di uno più dei soggetti “incoalizzabili” (che deve però essere accompagnato dalla decisione di uno dei partiti tradizionali di tentare con essi un’intesa), con un loro declino elettorale, un loro grande successo o in altro modo. Negli ultimi anni Die Linke è spesso indicata come partito “coalizzabile” in potenza con i socialdemocratici (ed alleanze di governo “rosso-rosso” sono state sperimentate a livello di alcuni comuni e nel *Land* di Brandeburgo), ma a livello federale i due partiti continuano a dichiararsi reciprocamente disinteressati a negoziare.

Particolarmente rilevante si profila perciò la prossima consultazione elettorale prevista per il settembre 2017. Se infatti dopo l’esito del voto, si avesse una nuova situazione che non lascia altra scelta che la costituzione di un nuovo governo di grande coalizione tra CDU/CSU e SPD (il terzo nelle ultime quattro legislature) senz’altro vi sarebbero molti elementi per pensare che il sistema di governo della Germania mostri in questo mutato contesto dei percepibili limiti: e potrebbe riaprirsi il dibattito su nuove riforme, anche magari in materia elettorale.

APPENDICE: TAVOLE SINOTTICHE

Indice delle tavole:

- *Tavola 1:* Numero di ricorsi al BVerfG in sede di “verifica delle elezioni”
a cura di E. Caterina
- *Tavola 2:* Florilegio di sentenze del BVerfG in materia elettorale
a cura di E. Caterina
- *Tavola 3:* Proporzionalità e volatilità elettorale nelle elezioni del *Bundestag* 1949-2013
a cura di N. Mugelli
- *Tavola 4:* Quantità di voti senza rappresentanza nelle elezioni del *Bundestag* 1949-2013
a cura di N. Mugelli
- *Tavola 5:* Quantità ed effetti dei seggi supplementari e (dal 2013) compensativi
a cura di N. Mugelli
- *Tavola 6:* Quantità di voto disgiunto nelle elezioni del *Bundestag* 1957-2013
a cura di N. Mugelli
- *Tavola 7:* Gli esecutivi della Repubblica Federale Tedesca nel periodo 1949-2017
a cura di N. Mugelli

Tavola 1: numero di ricorsi al *BVerfG* in sede di “verifica delle elezioni” (art. 41 II *GG*)⁵⁹⁰

Fino al 2006	2007-2008	2009-2010	2011-2012	2013-2014	2015-2016	Totale (fino al 2016)
172	12	17	17	82	20	320

Tavola 2: florilegio di sentenze del *BVerfG* in materia elettorale⁵⁹¹

Anno	Collocazione nella raccolta ufficiale (<i>BVerfGE</i>)	Tipo di controversia (modo di accesso al <i>BVerfG</i>)	Oggetto	Decisione
1952	1, 208	Art. 93 I 4 <i>GG</i> (controversia interna a <i>Land</i> sprovvisto di tribunale costituzionale, cfr. art. 99 <i>GG</i>)	Legge elettorale per il <i>Landtag</i> dello Schleswig-Holstein: soglia di sbarramento, principio di eguaglianza del voto	Accoglimento parziale; dichiarazione di incostituzionalità § 3 I della legge elettorale (soglia di sbarramento al 7,5%).
1957	6, 84	Art. 93 I 1 <i>GG</i> (<i>Organstreit</i>)	<i>BWahlG</i> ; soglia di sbarramento (<i>Grundmandatsklausel</i>); principio di eguaglianza del voto	Rigetto
1957	7, 63	Art. 93 I 4a <i>GG</i> (<i>VfB</i>)	<i>BWahlG</i> ; liste bloccate, mandati eccedentari; principio di immediatezza del voto, principio di eguaglianza del voto	Rigetto
1961	13, 127	Art. 93 I 4a <i>GG</i> (<i>VfB</i>)	<i>BWahlG</i> : disegno dei collegi uninominali; principio di eguaglianza del voto	Rigetto
1963	16, 130	Art. 41 II <i>GG</i> (<i>WPB</i>)	<i>BWahlG</i> : disegno dei collegi uninominali, mandati eccedentari; principio di eguaglianza del voto	Rigetto – monito al legislatore a modificare il disegno dei collegi elettorali
1972	34, 81	Art. 93 I 4a <i>GG</i> (<i>VfB</i>)	Legge elettorale per il <i>Landtag</i> Renania-Palatinato ⁵⁹² ; soglia di sbarramento, ripartizione dei resti; principio di eguaglianza del voto	Accoglimento; dichiarazione di incostituzionalità § 42 III 2 della legge elettorale.

⁵⁹⁰ Fonte: statistiche del *BVerfG*. Dati consultabili sulla pagina internet: http://www.bundesverfassungsgericht.de/DE/Verfahren/Jahresstatistiken/2016/statistik_2016_node.html;jsessionid=81FD32A2B0395B1B367E5B3060EEB0BD.2_cid392

⁵⁹¹ Per una panoramica più completa in lingua tedesca si rinvia alla ottima raccolta di sentenze (a cura di M. CANTOW E W. ZICHT) che è possibile consultare sul portale www.wahlrecht.de (cfr. <http://www.wahlrecht.de/wahlpruefung/index.htm>). Nella raccolta si trova anche la non meno importante giurisprudenza delle corti costituzionali dei *Länder*.

⁵⁹² Indirettamente: oggetto del ricorso per *Verfassungsbeschwerde* era una sentenza del *Wahlprüfungsgesicht* del *Land*.

1973	34, 201	Art. 41 II GG (WPB)	Procedibilità della WPB dopo la fine della legislatura	Decisione in rito; improcedibilità per intervenuto scioglimento del Bundestag.
1979	51, 222	Art. 93 I 4a GG (VfB)	EuWG, soglia di sbarramento, principio di eguaglianza del voto	Rigetto
1988	79, 169	Art. 41 II GG (WPB)	BWahlG: mandati eccedentari; principio di eguaglianza del voto	Rigetto
1990	82, 322	Art. 93 I 4a GG (VfB) – Art. 93 I 1 GG (Organstreit)	BWahlG: soglia di sbarramento; principio di eguaglianza del voto, principio delle pari opportunità dei partiti politici	Accoglimento; dichiarazione di incostituzionalità § 53 II BWahlG; dichiarazione di “incompatibilità costituzionale” combinato disposto § 6 VI 1 n.1 e § 1 BWahlG; accertamento della violazione ad opera del Bundestag del diritto alle pari opportunità dei partiti politici (artt. 21 e 38 GG)
1993	89, 243	Art. 41 II GG (WPB)	Irregolarità nella selezione dei candidati all’interno di un partito; principio di democrazia interna ai partiti; diritto di voto passivo	Rigetto (con accertamento di vizi delle operazioni pre-elettorali)
1995	92, 80	Art. 93 I 1 GG (Organstreit)	BWahlG: Mandati eccedentari; principio di eguaglianza del voto	Rigetto
1997	95, 335	Art. 93 I 2 GG (controllo astratto di cost.)	BWahlG: Mandati eccedentari; principio di eguaglianza del voto	Accertamento di costituzionalità delle norme sottoposte al controllo [ma si veda anche l’opinione dissenziente: 95, 367 ss.]
1997	95, 408	Art. 41 II GG (WPB)	BWahlG: soglia di sbarramento (Grundmandatsklausel); principio di eguaglianza del voto, principio delle pari opportunità dei partiti politici	Rigetto
1998	97, 317	Art. 41 II GG (WPB)	BWahlG: attribuzione di seggio vacante in presenza di mandati eccedentari nella medesima circoscrizione; principio di eguaglianza del voto	“Interpretativa di rigetto” (interpretazione conforme a costituzione del § 48 I BWahlG)
1998	99, 1	Art. 93 I 4a GG (VfB)	Esperibilità della VfB davanti al BVerfG in materia di elezioni interne ai singoli Länder; principi di generalità ed eguaglianza del voto (con riferimento alle elezioni comunali)	Rigetto
2001	103, 111	Art. 93 I 2 GG (controllo astratto di cost.)	Art. 78 costituzione del Land Hessen; § 17 legge elettorale del Land Hessen; limiti del sindacato sui vizi sostanziali del procedimento elettorale	Accertamento di conformità con il GG dell’art. 78 cost. Hessen; dichiarazione di incostituzionalità del § 17 legge elettorale Hessen,
2008	120, 82	Art. 99; art. 93 I 5 GG	Legge elettorale per i Comuni	Accoglimento; accertamento

		(<i>Organstreit</i> interno a <i>Land</i> sprovvisto di tribunale costituzionale)	del <i>Land</i> Schleswig-Holstein: soglia di sbarramento per le elezioni comunali; principio delle pari opportunità dei partiti politici, principio di eguaglianza del voto	violazione da parte del <i>Landtag</i> del diritto alle pari opportunità dei partiti politici (art. 21 <i>GG</i>).
2008	121, 266	Art. 41 II <i>GG</i> (<i>WPB</i>)	<i>BWahlG</i> ; mandati eccedentari e ripartizione dei seggi afferenti al voto di lista (c.d. effetto della ponderazione negativa del voto); principio di eguaglianza del voto, principio di immediatezza del voto	Accertamento violazione del <i>GG</i> ad opera del combinato disposto § 7 III 2 e § 6 IV-V <i>BWahlG</i> ; apposizione termine al legislatore (30.06.2011) per modificazione del <i>BWahlG</i> .
2009	122, 304	Art. 41 II <i>GG</i> (<i>WPB</i>)	Procedibilità della <i>WPB</i> dopo la fine della legislatura	Decisione in rito; improcedibilità per intervenuto scioglimento del <i>Bundestag</i> .
2009	123, 39	Art. 41 II <i>GG</i> (<i>WPB</i>)	<i>BWahlGV</i> ; voto per mezzo di apparecchi elettronici; principio di pubblicità delle operazioni di voto	Dichiarazione di incompatibilità con il <i>GG</i> del regolamento sull'impiego di elaboratori elettronici per le operazioni di voto (<i>BWahlGV</i>) e dell'impiego di elaboratori elettronici per il voto.
2011	129, 300	Art. 41 II <i>GG</i> (<i>WPB</i>)	<i>EuWG</i> ; soglia di sbarramento; principio di eguaglianza del voto, principio delle pari opportunità dei partiti.	Accoglimento parziale, dichiarazione di incostituzionalità § 2 VII <i>EuWG</i> .
2012	130, 212	Art. 41 II <i>GG</i> (<i>WPB</i>)	<i>BWahlG</i> ; conteggio della popolazione nelle circoscrizioni elettorali; principio della eguaglianza del voto	Rigetto
2012	132, 39	Art. 41 II <i>GG</i> (<i>WPB</i>)	<i>BWahlG</i> ; voto dei Tedeschi all'estero; principio della generalità del voto, principio della eguaglianza del voto	Dichiarazione di incostituzionalità § 12 II 1 <i>BWahlG</i>
2012	131, 316	Art. 93 I 1 <i>GG</i> (<i>Organstreit</i>) – Art. 93 I 2 <i>GG</i> (controllo astratto di cost.) – Art. 93 I 4a <i>GG</i> (<i>VfB</i>)	<i>BWahlG</i> ; mandati eccedentari e ripartizione dei seggi afferenti al voto di lista (c.d. effetto della ponderazione negativa del voto); principio di eguaglianza del voto, principio di immediatezza del voto, principio delle pari opportunità dei partiti	Accoglimento parziale. Dichiarazione di incostituzionalità § 6 I 1 e 2a <i>BWahlG</i> ; dichiarazione di “incompatibilità costituzionale” § 6 V <i>BWahlG</i> ; accertamento della violazione del precetto di pari opportunità dei partiti (art. 21 <i>GG</i>) ad opera del <i>Bundestag</i> .
2013	[non presente nella raccolta: 2 BvC 7/10]	Art. 41 II <i>GG</i> (<i>WPB</i>)	<i>EuWG</i> , voto postale, principio della segretezza del voto, principio della pubblicità delle operazioni elettorali	Rigetto
2014	135, 259	Art. 93 I 1 <i>GG</i> (<i>Organstreit</i>) – Art. 93 I 4a <i>GG</i> (<i>VfB</i>)	<i>EuWG</i> ; soglia di sbarramento; principio di eguaglianza del voto, principio delle pari opportunità dei partiti.	Accoglimento, dichiarazione di incostituzionalità § 2 VII <i>EuWG</i> ; accertamento della violazione del precetto di pari opportunità dei partiti (art. 21 <i>GG</i>) ad opera del <i>Bundestag</i> .

Tavola 3: Proporzionalità e volatilità elettorale nelle elezioni del Bundestag 1949-2013⁵⁹³

<i>Elezione Bundestag</i>	<i>Seggi assegnati</i>	<i>Totale liste di partito partecipanti all'elezione</i>	<i>N. partiti rappresentati nel Bundestag</i>	<i>Principali partiti non rappresentati</i>	<i>N. partiti rappresentati solo per vittorie nei collegi uninominali</i>	<i>Indice di disproporzionalità (Gallagher)</i>	<i>Volatilità elettorale netta (indice Pedersen)</i>
1949 (BRD)	402	13	10	RSF (0,9%), SzT/EVD (0,1%)	0	3,85	-
1953 (BRD)	487	12	6	KPD (2,2%), BP (1,7%), GVP (1,2%)	2 (DP 3,3%, Zentrum 0,8%)	3,67	21,3
1957 (BRD)	497	12	4	GB/Bhe (4,6%), DRP (1%), FU (0,9%)	1 (DP 3,4%)	4,69	6,8
1961 (BRD)	499	8	3	GDP (2,8%), DFU (1,9%)	0	3,43	11,4
1965 (BRD)	496	10	3	NPD (2%), DFU (1,3%)	0	2,31	7,3
1969 (BRD)	496	11	3	NPD (4,3%), ADF (0,6%)	0	3,92	6,5
1972 (BRD)	496	7	3	NPD (0,6%), DKP (0,3%)	0	0,67	5,9
1976 (BRD)	496	15	3	NPD (0,3%), DKP (0,3%)	0	0,59	3,7
1980 (BRD)	497	11	3	Die Grünen (1,5%), DKP (0,2%)	0	1,41	4,5
1983 (BRD)	498	12	4	NPD (0,2%), DKP (0,2%)	0	0,50	8,4
1987 (BRD)	497	15	4	NPD (0,6%), ÖDP (0,3%)	0	0,76	5,7
1990 (DEU)	662	23	5	Die Grünen territori Ovest (3,8%), REP (2,1%), Graue (0,8%)	2 (PDS 2,4% territori Est, Die Grünen territori Est 1,2%)	4,63	4,8
1994 (DEU)	672	21	5	REP (1,9%), Graue (0,5%)	1 (PDS 4,4%)	2,22	7,1

⁵⁹³ Adattamento e aggiornamento da T. SAALFELD "Germany: Stability and Strategy in a Mixed-Member Proportional System", in M. GALLAGHER, P. MITCHELL (a cura di), "The Politics of Electoral Systems", Oxford, Oxford University Press, 2a ed., 2006, p. 217; H. KLINGEMANN, B. WESSELS, "The Political Consequences of Germany's Mixed-Member System: Personalization of the Grass Roots?", in M. S. SHUGART, M. P. WATTENBERG (a cura di), "Mixed-Member Electoral Systems: the Best of Both Worlds?", Oxford, Oxford University Press, 2001, p. 282; G. CAPOCCIA, "The Political Consequences of Electoral Laws: The German System at Fifty", in "West European Politics" n. 25, luglio 2002, p. 179, 182.

Il database completo su proporzionalità, numero dei partiti rilevanti e altri indicatori relativi alle elezioni svoltesi negli ultimi decenni nei principali paesi democratici è consultabile alla pagina curata dal prof. M. Gallagher nel sito del Trinity College di Dublino riportata tra le fonti; analogo database incentrato sul fenomeno della volatilità elettorale è reperibile presso il sito dell'Università di Lovanio.

1998 (DEU)	667	32	5	REP (1,8%), DVU (1,2%)	0	3,15	7,8
2002 (DEU)	603	27	5	Schill-Partei (0,8%), REP (0,6%)	1 (PDS 4%)	4,61	6,5
2005 (DEU)	614	30	5	NPD (1,6%), REP (0,6%)	0	2,16	8,1
2009 (DEU)	622	27	5	Piraten (2%), NPD (1,5%)	0	3,40	12,9
2013 (DEU)	631	33	4	FDP (4,8%), AfD (4,7%), Piraten (2,2%)	0	7,83	16,3

Tavola 4: Quantità di voti senza rappresentanza nelle elezioni del Bundestag 1949-2013⁵⁹⁴

1949: 1,1%	1953: 6,5%	1957: 7%	1961: 5,7%	1965: 3,6%	1969: 5,5%	1972: 0,9%	1976: 0,8%	1980: 1,9%	1983: 0,5%
1987: 1,4%	1990: 8,1%	1994: 3,6%	1998: 5,9%	2002: 6,8%	2005: 3,9%	2009: 6%	2013: 15,7%		

Tavola 5: Quantità ed effetti dei seggi supplementari e (dal 2013) compensativi.⁵⁹⁵

<i>Elezione Bundestag</i>	<i>Seggi assegnati</i>	<i>N. seggi supplementari (Überhangmandate e dal 2013 Ausgleichsmandate)</i>	<i>Base parlamentare dell'esecutivo successivo al voto</i>	<i>Base parlamentare dell'esecutivo successivo al voto (seggi supplementari esclusi)</i>
1949 (BRD)	402	2 (1 CDU/CSU, 1 SPD)	209 (52,0%) CDU/CSU + FDP + DP	208 (51,7%)
1953 (BRD)	487	3 (2 CDU/CSU, 1 DP)	334 (68,6%) CDU/CSU + FDP + DP + GB/Bhe	331 (68,0%)
1957 (BRD)	497	3 (3 CDU/CSU)	287 (57,7%) CDU/CSU + DP	284 (57,1%)

⁵⁹⁴ Dati tratti da M. CACIAGLI, "Rappresentanza e consenso in Germania. Bundesrat e Bundestag nella Repubblica Federale", Franco Angeli, Milano, 2016, p. 98.

⁵⁹⁵ Adattamento da T. SAALFELD, op. cit., p. 216.

1961 (BRD)	499	5 (5 CDU/CSU)	309 (61,9%) CDU/CSU + FDP	304 (60,9%)
1965 (BRD)	496	0	294 (59,3%) CDU/CSU + FDP	294 (59,3%)
1969 (BRD)	496	0	254 (51,2%) SPD + FDP	254 (51,2%)
1972 (BRD)	496	0	271 (54,6%) SPD + FDP	271 (54,6%)
1976 (BRD)	496	0	253 (51,0%) SPD + FDP	253 (51,0%)
1980 (BRD)	497	1 (1 SPD)	271 (54,5%) SPD + FDP	270 (54,3%)
1983 (BRD)	498	2 (2 SPD)	278 (55,8%) CDU/CSU + FDP	278 (55,8%)
1987 (BRD)	497	1 (1 CDU/CSU)	269 (54,1%) CDU/CSU + FDP	268 (53,9%)
1990 (DEU)	662	6 (CDU/CSU)	398 (60,1%) CDU/CSU + FDP	392 (59,2%)
1994 (DEU)	672	16 (12CDU/CSU, 4 SPD)	341 (50,7%) CDU/CSU + FDP	329 (48,9%) necessari
1998 (DEU)	667	13 (13 SPD)	345 (51,7%) SPD + Grünen	332 (49,8%) necessari
2002 (DEU)	603	5 (1 CDU/CSU, 4 SPD)	306 (50,7%) SPD + Grünen	302 (50,1%) di fatto necessari
2005 (DEU)	614	16 (9 SPD, 7 CDU/CSU)	448 (63,0%) CDU/CSU + SPD	432 (70,4%)

2009 (DEU)	622	24 (24 CDU/CSU)	332 (53,4%) CDU/CSU + FDP	308 (49,5%) necessari
2013 (DEU)	631	(4 + 29) 33 (Überhangmandate: 4 CDU/CSU; Ausgleichs- mandate: 13 CDU/CSU, 10 SPD, 4 Linke, 2 Grünen)	504 (69,9%) CDU/CSU + SPD	477 (75,6%)

Tavola 6: Quantità di voto disgiunto nelle elezioni del Bundestag 1957-2013⁵⁹⁶

1957: 6,4%	1961: 4,3%	1965: 6,3%	1969: 7,8%	1972: 8,8%	1976: 6,0%	1980: 10,1%	1983: 10,9%
1987: 13,7%	1990: 15,6%	1994: 16,5%	1998: 25,4%	2002: 26,3%	2005: 29,8%	2009: 29,2%	2013: 20,1%

Tavola7 Gli esecutivi della Repubblica Federale Tedesca nel periodo 1949-2017.

<i>Periodo</i>	<i>Cancelliere</i>	<i>Governi consecutivi presieduti</i>	<i>Coalizione di governo</i>
20/9/1949 – 17/10/1963	Konrad Adenauer	4	CDU/CSU + FDP + DP (1949-1953) CDU/CSU + FDP + DP + GB/Bhe (1953-1957) CDU/CSU + DP (1957- 1961) CDU/CSU + FDP (1961- 1963)
17/10/1963 – 1/12/1966	Ludwig Erhard	2	CDU/CSU + FDP (1963- 1966)
1/12/1966 – 22/10/1969	Kurt Georg Kiesinger	1	“Grande Coalizione” CDU/CSU + SPD (1966- 1969)
22/10/1969 – 16/5/1974	Willy Brandt	2	SPD + FDP (1969-1974)
16/5/1974 – 4/10/1982	Helmut Schmidt	3	SPD + FDP (1974-1982)
4/10/1982 – 27/10/1998	Helmut Kohl	4	CDU/CSU + FDP (1982- 1998)
27/10/1998 – 22/11/2005	Gerhard Schröder	2	SPD + Grünen (1998-2005)
Dal 22/11/2005	Angela Merkel	3	“Grande Coalizione” CDU/CSU + SPD (2005- 2009); CDU/CSU + FDP

⁵⁹⁶ Dati tratti da H. KLINGEMANN, B. WESSELS, op. cit., p. 282.

			(2009-2013); “Grande Coalizione” CDU/CSU + SPD (2013-2017)
--	--	--	--

Abbreviazioni impiegate nel testo

- **BVerfG**, *Bundesverfassungsgericht*: Tribunale costituzionale federale.
- **BVerfGE**, *Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts*: decisioni del Tribunale costituzionale federale (raccolta ufficiale delle sentenze del *BVerfG*; i numeri successivi alla sigla si riferiscono al volume e alla pagina della raccolta in cui si trova la sentenza).
- **BVerfGG**, *Bundesverfassungsgerichtsgesetz*: legge sul funzionamento del Tribunale costituzionale federale.
- **BVerwG**, *Bundesverwaltungsgericht*: Tribunale amministrativo federale.
- **BWahlG**, *Bundeswahlgesetz*: legge elettorale per l’elezione del *Bundestag*.
- **BWahlGV**, *Bundeswahlgeräteverordnung*, regolamento per l’impiego di apparecchi elettronici per le operazioni di voto e di spoglio elettorale.
- **BWO**, *Bundeswahlordnung*: regolamento sulle elezioni del *Bundestag*
- **EuWG**, *Europa Wahlgesetz*: legge elettorale per l’elezione dei deputati tedeschi al Parlamento Europeo.
- **GG**, *Grundgesetz*: Legge Fondamentale della Repubblica Federale Tedesca.
- **PartG**, *Parteiengesetz*: legge sui partiti politici.
- **VfB**, *Verfassungsbeschwerde*: ricorso diretto al Tribunale costituzionale federale.
- **WahlPrG**, *Wahlprüfungsgesetz*: legge sulla verifica delle elezioni del *Bundestag*.
- **WPB**, *Wahlprüfungsbeschwerde*: ricorso per verifica delle elezioni/impugnazione dei risultati elettorali
- **WRV**, *Weimarer Reichsverfassung*: costituzione della Repubblica di Weimar.

Sono inoltre impiegate le abbreviazioni convenzionalmente usate in Germania per le pubblicazioni periodiche.

BIBLIOGRAFIA

- F.R. ALLEMANN, *Bonn ist nicht Weimar*, Köln und Berlin, Kiepenheuer & Witsch, 1956;
- G. BALDINI, A. PAPPALARDO, *Sistemi elettorali e partiti nelle democrazie contemporanee*, Laterza, Roma–Bari, 2004;
- K. BAWN, *The Logic of Institutional Preferences: German Electoral Law as a Social Choice Outcome*, in *American Journal of Political Science*, Vol. 37, novembre 1993, pp. 965-989;
- K. BAWN, *Voter Responses to Electoral Complexity: Ticket Splitting, Rational Voters and Representation in the Federal Republic of Germany*, in *British Journal of Political Science*, n. 29, giugno 1999, pp. 487-505;
- J. BEHNKE, *The Strange Phenomenon of Surplus Seats in the German Electoral System*, in *German Politics*, n. 16, 2007, pp. 496-517;
- E. BERTOLINI, *Le sentenze del Bundesverfassungsgericht: tipologie ed effetti*, in M. NICOLINI, D. BUTTURINI (a cura di), *Tipologie ed effetti temporali delle decisioni di incostituzionalità. Percorsi di diritto costituzionale interno e comparato*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2014, 177 ss.;
- I. BERTRAM, *Die Wahlen zum Deutschen Reichstag vom Jahre 1912. Parteien und Verbände in der Innenpolitik des Wilhelminischen Reiches*, Düsseldorf, 1964;
- K.A. BETTERMANN, H. NIPPERDEY, U. SCHEUNER, *Die Grundrechte. Handbuch der Theorie und Praxis der Grundrechte*, vol. I, Duncker&Humblot, Berlin, 1958;
- P. BONDI, *Il sistema elettorale del Bundestag in Germania*, in M. OLIVIERO, M. VOLPI (a cura di), *Sistemi elettorali e democrazie*, Torino, Giappichelli, 2007, p. 157 ss.;
- M. CACIAGLI, *Germania: una democrazia del Cancelliere?*, in G. PASQUINO (a cura di), *Capi di governo*, Il Mulino, Bologna, 2005, pp. 73-97;
- M. CACIAGLI, *Due sistemi elettorali a confronto: il tedesco e lo spagnolo*, in Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari, *Quaderno 1*, 2006, Giappichelli, Torino;
- M. CACIAGLI, *Rappresentanza e consenso in Germania. Bundesrat e Bundestag nella Repubblica Federale*, Franco Angeli, Milano, 2016;
- F. VAN CALKER, *Wesen und Sinn der politischen Parteien*, Tübingen, Mohr, 1928;

- G. CAPOCCIA, *La Germania unita fra continuità e rinnovamento. Sistema elettorale e sistema partitico nel processo di riunificazione tedesca*, Bulzoni, Roma, 1995;
- G. CAPOCCIA, *The Political Consequences of Electoral Laws: The German System at Fifty*, in *West European Politics*, n. 25, luglio 2002, p. 171-202;
- E. CATERINA, *Il sottoprefetto costituente. Sulla legittimità democratica della «Legge fondamentale» tedesca*, in *Historia magistra*, 22, 2016, p. 15-29;
- A. CHIARAMONTE, *Tra maggioritario e proporzionale. L'universo dei sistemi elettorali misti*, Il Mulino, Bologna, 2005;
- G. DELLEDONNE, *Corti costituzionali e legislazione elettorale: una comparazione italo-tedesca*, in *Riv. trim. dir. pub.*, 2014, IV, pp. 1031 ss.;
- J.H. ELY, *Democracy and Distrust*, Cambridge, Harvard UP, 1980;
- D.M. FARRELL, *Electoral Systems: a Comparative Introduction*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2011;
- H. FENSKE, *Wahlrecht und Parteiensystem*, Frankfurt, 1972;
- S. FILIPPONE-THAUERO, *Cancellierato. L'esecutivo in Germania tra sfiducia costruttiva, sistema elettorale e partiti*, Le Lettere, Firenze, 2009;
- E. FRAENKEL, *Die repräsentative und die plebiszitäre Komponente im demokratischen Verfassungsstaat*, in ID., *Deutschland und die westlichen Demokratien*, ed. III, Stuttgart, 1968;
- S. FURLANI, *La legge elettorale tedesca del 1956 per il Bundestag*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1, 1957, p. 211-228;
- D. GRIMM, *La Costituzione di Weimar vista nella prospettiva del Grundgesetz*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 2, 2012;
- T. GSCHWEND, *Ticket-Splitting and Strategic Voting under Mixed Electoral Rules: Evidence from Germany*, in *European Journal of Political Research*, Vol. 46, gennaio 2007, p. 1-23;
- H. HELLER, *Die Gleichheit in der Verhältniswahl nach der Weimarer Verfassung*, in ID., *Gesammelte Schriften*, Sijthoff, Leiden, 1971, vol. II, pp. 319 ss.;

- F.A. HERMENS, *Democracy vs. Anarchy. A study of proportional representation*, Johnson Reprint Corporation, New York-London, ed. II, 1972;
- W. HOPPE, *Die Verfassungswidrigkeit der Grundmandatsklausel*, in DVBl. 1995, pp. 265 ss.;
- J. IPSEN, *Staatsrecht I*, Vahlen, München 2014;
- W. JELLINEK, *Der Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich und die Splitterparteien*, in AöR NF 15, 1928, pp. 99 ss.;
- J.A. KARP, *Political Knowledge about Electoral Rules: Comparing Mixed-Member Proportional Systems in Germany and New Zealand*, in *Electoral Studies*, Vol. 25, n. 4, 2006, p. 714-730;
- U. KARPEN, [nota alla sentenza del Tribunale costituzionale di Amburgo], in DVBl. 1993, pp. 1077 ss.;
- H.H. KLEIN, *Neuwahl par ordre de mufti: Bemerkungen zu den Urteilen des Landesverfassungsgerichts von Schleswig-Holstein vom 30. August 2010*, in ZSE 2010, pp. 164 ss.;
- H. KILNGEMANN, B. WESSELS, *The Political Consequences of Germany's Mixed-Member System: Personalization of the Grass Roots?*, in M.S. SHUGART, M.P. WATTENBERG (a cura di), *Mixed-Member Electoral Systems: the Best of Both Worlds?*, Oxford University Press, Oxford, 2001, p. 279-296;
- T. KÜHNE, *Il caso tedesco*, in M.S. PIRETTI (a cura di), *I sistemi elettorali in Europa tra otto e novecento*, Laterza, Roma-Bari, 1997;
- F. LANCHESTER, F. BRANCACCIO (a cura di), *Weimar e il problema politico-costituzionale italiano*, Milano, Giuffrè, 2012;
- G. LEIBHOLZ, *Gleichheit und Allgemeinheit der Verhältniswahl nach der Reichsverfassung und die Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs*, in JW 1929, 3042 ss.;
- R. LINDNER, R. SCHULTZE, *Germany*, in D. NOHLEN, P. STOVER (a cura di), *Elections in Europe: a Data Handbook*, Nomos, Baden-Baden, 2010, pp. 723-806;
- A. LIJPHART, *Le democrazie contemporanee*, ed. II, Il Mulino, Bologna, 2014 (trad. it. di *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in 36 Countries*, ed. II, Yale University Press, New Haven, 2012);

- N. LUHMANN, *Grundrechte als Institution. Ein Betrag zur politischen Soziologie*, Dunker & Humblot, Berlin, 1999, trad. it., *I diritti fondamentali come istituzione*, Edizioni Dedalo, Bari, 2002;
- S. MAGIERA, *Art. 38 GG*, in M. SACHS (a cura di), *Grundgesetz Kommentar*, München, 2009, p. 1177-1205;
- P. MANOW, *Electoral Rules and Legislative Turnover: Evidence from Germany's Mixed Electoral System*, in *West European Politics*, n. 30, gennaio 2007, p. 197-207;
- P. MANOW, *Mixed Rules, Different Roles? An Analysis of the Typical Pathways into the Bundestag and of MPs' Parliamentary Behaviour*, in *Journal of Legislative Studies*, n. 19, luglio 2013, p. 287-308;
- H. MAURER, *Staatsrecht I*, Beck, München 2010;
- H. MEYER, *Demokratische Wahl und Wahlsystem*, in J. ISENSEE, P. KIRCHHOF (a cura di) *Handbuch des Staatsrechts*, vol. III, Heidelberg 2005, pp. 521-542;
- H. MEYER, *Wahlgrundsätze, Wahlverfahren, Wahlprüfung*, in J. ISENSEE, P. KIRCHHOF (a cura di), *Handbuch des Staatsrechts*, vol. III, Heidelberg, 2005, p. 543-603;
- S. MEYER, *Das justizförmige Wahlprüfungsgericht beim Reichstag der Weimarer Republik*, Logos, Berlin 2010;
- A. MISSIROLI, *Germania: proporzionale personalizzata e cancellierato*, in O. MASSARI, G. PASQUINO (a cura di), *Rappresentare e governare*, Il Mulino, Bologna, 1994 p. 155-180;
- M. MORLOK, *Art. 38 GG*, in H. DREIER (a cura di), *Grundgesetz Kommentar*, Tübingen, 2006, p. 950-1025;
- M. MORLOK, *Demokratie und Wahlen*, in P. BADURA, H. DREIER (a cura di), *Festschrift 50 Jahre Bundesverfassungsgericht*, Mohr Siebeck, Tübingen 2001, vol. 2, pp. 559 ss.
- D. NOHLEN, *Panorama des proportionnelles*, in *Pouvoirs*, 1985, p. 31 ss.;
- S. ORTINO, *Riforme elettorali in Germania*, Firenze, Vallecchi, 1970;
- F. PALERMO, J. WOELK, *Germania*, Il Mulino, Bologna, 2005;

- N. PETERSEN, *Verfassungsgerichte als Wettbewerbshüter des politischen Prozesses*, in Aa.Vv., *Das letzte Wort: Rechtssetzung & Rechtskontrolle in der Demokratie*, Baden Baden, Nomos, 2014, pp. 59 ss.;
- B. PIEROTH, Art. 38, in H.D. JARASS, B. PIEROTH (a cura di), *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Kommentar*, Verlag C.H. Beck, München, 2011, p. 684-702;
- H. PREUSS, *Das Verfassungswerk von Weimar*, in ID., *Gesammelte Schriften*, vol. IV, *Politik und Verfassung in der Weimarer Republik*, a cura di D. Lehnert, Tübingen, Mohr Siebeck, 2008;
- P. RIDOLA, *Democrazia rappresentativa e parlamentarismo*, Torino, Giappichelli, 2001;
- P. RIDOLA, *Stato e Costituzione in Germania*, Torino, Giappichelli, 2016;
- G.A. RITTER, M. NIEHUSS, *Wahlgeschichtliches Arbeitsbuch. Materialien zur Statistik des Kaiserreichs 1871-1918*, München, 1980;
- T. SAALFELD, *Germany: Stability and Strategy in a Mixed-Member Proportional System*, in M. GALLAGHER, P. MITCHELL (a cura di), *The Politics of Electoral Systems*, ed. II, Oxford University Press, Oxford, 2006, pp. 209-230;
- G. SARTORI, *Ingegneria Istituzionale Comparata. Strutture, incentivi ed esiti*, ed. V, II Mulino, Bologna, 2004;
- S.E. SCARROW, *Germany: the Mixed-Member System as a Political Compromise*, in M.S. SHUGART, M.P. WATTENBERG (a cura di), *Mixed-Member Electoral Systems: the Best of Both Worlds?*, Oxford University Press, Oxford, 2001, pp. 55-69;
- D. SCHEFOLD, *Sistema elettorale e forma di governo in Germania*, in M. LUCIANI, M. VOLPI (a cura di), *Riforme elettorali*, Laterza, Roma-Bari, 1995;
- C. SCHMITT, *Legalität und Legitimität*, Berlin, 1932, trad. it., *Legalità e legittimità*, in ID., *Le categorie del «politico»*, Bologna, 1972;
- C. SCHMITT, *Verfassungslehre*, ed. III, Berlin, 1957, trad. it., *Dottrina della Costituzione*, a cura di A. Caracciolo, Milano, Giuffrè, 1984, p. 30 ss.;
- W. SCHREIBER, *Handbuch des Wahlrechts zum Deutschen Bundestag: Kommentar zum Bundeswahlgesetz, unter Einbeziehung der Bundeswahlordnung, der Bundeswahlgeräteverordnung und sonstiger wahlrechtlicher Nebenvorschriften*, Heymanns, Köln, 1986;

- C. SPAGNOLO, *Il sistema elettorale del «Kaiserreich»*, in B. MAZOHL, P. POMBENI (a cura di), *Minoranze negli imperi. Popoli fra identità nazionale e ideologia imperiale*, Bologna, Il Mulino, 2012, p. 105-126;
- G.E. VIGEVANI, *Stato democratico ed eleggibilità*, Giuffrè, Milano, 2001;
- B. VOGEL, D. NOHLEN, R.O. SCHULTZE, *Wahlen in Deutschland. Theorie, Geschichte, Dokumente. 1848-1970*, Berlino-New York, De Gruyter, 1971;
- K.G. WERNICKE, R. SCHICK, H.J. STELZL, H. RISSE, *Der Parlamentarische Rat. Akten und Protokolle*, Oldenbourg Verlag, München, 1975-2009;
- H.A. WINKLER, *Weimar 1918-1933. Die Geschichte der ersten deutschen Demokratie*, Verlag C.H. Beck, München, 1993, trad. it., *La Repubblica di Weimar. 1918-1933: storia della prima democrazia tedesca*, Donzelli, Roma, 1998;
- T. ZITTEL, T. GSCHWEND, *Individualised Constituency Campaigns in Mixed-Member Electoral Systems: Candidates in the 2005 German Elections*, in *West European Politics*, Vol. 31 n. 5, settembre 2008, p. 978-1003;

DOCUMENTI ISTITUZIONALI E SITI INTERNET

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI. DIPARTIMENTO PER LE RIFORME ISTITUZIONALI, *Ricerca comparata in materia di diritto pubblico e costituzionale. Paesi europei. Germania, Spagna, Francia e Regno Unito*, Roma, 2016;

SERVIZIO STUDI DEL SENATO DELLA REPUBBLICA, *Ineleggibilità e incompatibilità parlamentari (Italia e paesi della Comunità Europea)*, Roma, 1984;

SERVIZIO STUDI DEL SENATO DELLA REPUBBLICA, *Riforma elettorale: in tema di 'ispano-tedesco'. Il sistema elettorale di Germania e Spagna*, 2012;

SERVIZIO STUDI DELLA CAMERA DEI DEPUTATI, *Il funzionamento dei sistemi elettorali in Europa. L'esperienza di Francia, Regno Unito, Spagna, Germania. XVII legislatura, n. 18*, 2017;

M. Cantow, W. Zicht (a cura di), *Rassegna della giurisprudenza in materia elettorale*, consultabile sul sito internet www.wahlrecht.de;

<https://www.bundestag.de/en/> (homepage ufficiale in lingua inglese del Bundestag);

https://www.bundestag.de/blob/196114/8dec1e0540d1fa9f33f6b02840b7c448/kapitel_01_13_berhangmandate_und_ausgleichsmandate-data.pdf (Dossier specifico sul fenomeno dei “seggi supplementari”);

http://www.ipu.org/parline-e/reports/2121_A.htm (Pagina dedicata al Bundestag tedesco sul sito dell’Inter-Parliamentary Union);

Indici aggiornati di disproporzionalità: Gallagher, Michael, (2017) Election indices dataset at https://www.tcd.ie/Political_Science/staff/michael_gallagher/EISystems/Docts/ElectionIndices.pdf;

Indici aggiornati di volatilità elettorale: Dassonneville, Ruth (2015). Net Volatility in Western Europe: 1950-2014. Dataset. KU Leuven: Centre for Citizenship and Democracy, <http://soc.kuleuven.be/web/staticpage/11/95/eng/1197>;

IV
Il Regno Unito

di

Gemma Alberico

Rossella Carta

Matteo Giannelli,

Adele Portera

SOMMARIO⁵⁹⁷: 1. Introduzione. Il quadro costituzionale di riferimento. – 1.1. Le fonti in materia elettorale.–1.1.1. I *Reform Acts* del XIX secolo. –1.1.2. Le riforme recenti. –1.2. La ripartizione delle competenze legislative e amministrative: i rapporti tra il Parlamento di *Westminster* e i parlamenti devoluti. – 1.3. La giurisprudenza.– 1.3.1. *Leading cases*.– 2. Il rapporto tra il sistema elettorale e la forma di governo. – 2.1. Origini ed evoluzione del «Modello Westminster». – 2.2 *Lo Hung Parliament* del 2010 e le riforme istituzionali. – 2.2.1 Il *Fixed Term Act* del 2011: la razionalizzazione della forma di governo inglese. – 2.2.2 Il referendum sul voto alternativo. – 2.3. Le elezioni del 2015. Il ritorno al «Modello Westminster»?.- 3. Il sistema elettorale della *House of Commons*. 3.1. Il *First-past-the-post* 3.2. L'elettorato passivo. -3.3. L'elettorato attivo: il sistema di registrazione degli elettori. -3.4. Le modalità di espressione del voto. - 3.5. La suddivisione del territorio nazionale: i collegi elettorali e le *Boundary Commissions*. - 3.5.1. Il procedimento di definizione dei collegi *ante* 2011. - 3.5.2. Le modifiche previste dal *Parliamentary Voting System and Constituencies Act 2011*. - 3.6. La rappresentanza di genere: dal *Parliament (Qualification of Women) Act 1918* al *Sex Discrimination Act 2002*. – 4. Gli effetti del sistema elettorale. -4.1. Le aspettative generate dai sistemi elettorali maggioritario a turno unico. – 4.2. Le ragioni del tradizionale bipartitismo inglese. – 4.3. Elezioni, partiti e sistema politico dal 1974 al 2015. – 4.3.1. La crisi del *two party system* (1974-1992) – 4.3.2. Il ritorno dell'alternanza (1992-2010). – 4.3.3. Le conseguenze delle elezioni del 2010 e del 2015: *Hung Parliament* e questione territoriale – 4.4. Considerazioni conclusive.

1. *Introduzione. Il quadro costituzionale di riferimento.*

Il sistema elettorale del Regno Unito può essere descritto in maniera tendenzialmente completa solo attraverso una breve introduzione in ordine al contesto di riferimento e alle peculiarità del sistema costituzionale del Paese in analisi.

Nello specifico, il sistema costituzionale del Regno Unito si caratterizza per l'assenza di una Costituzione scritta⁵⁹⁸, per l'appartenenza al modello di *common law* e per la presenza di quattro diverse entità territoriali dotate di differenti *legal system*⁵⁹⁹. Il complesso delle fonti del diritto che ne deriva è variegato e vede affiancarsi l'*Act of Parliament*⁶⁰⁰, il *common law*, il cd. ordine spontaneo del diritto, la dottrina (*books of authority*) e le leggi dei parlamenti devoluti. In tale contesto, l'assenza di una Costituzione scritta comporta diverse conseguenze: non si rinviene un procedimento di revisione costituzionale distinto da quello ordinario⁶⁰¹ e le regole relative ai rapporti tra gli organi costituzionali sono, in gran parte, regolate da convenzioni (*constitutional conventions*), non formalizzate e non giustiziabili⁶⁰².

⁵⁹⁷ Il contributo è il frutto della riflessione comune degli autori. La stesura del par. 1 è da attribuirsi a Adele Portera, il paragrafo 2 a Rossella Carta, il paragrafo 3 a Gemma Alberico e il paragrafo 4 a Matteo Giannelli.

⁵⁹⁸ Anche se, negli ultimi anni, si è molto discusso in merito alla necessità di introdurre una Costituzione scritta al fine di fornire organicità alle riforme poste in essere già dal 1997.

⁵⁹⁹ Si tratta dell'Inghilterra, della Scozia, dell'Irlanda del Nord e del Galles.

⁶⁰⁰ Espressione della volontà della maggioranza politica, l'*Act of Parliament* ha, invero, un carattere contingente, anche se è stata sancita la prevalenza, in caso di antinomia tra fonti, a partire dal XIX secolo.

⁶⁰¹ L'antinomia tra fonti viene, pertanto, risolta attraverso il criterio cronologico, nonostante alcune pronunce giurisdizionali abbiano evidenziato che le leggi che presentano un contenuto "costituzionale" non possono essere oggetto di abrogazione implicita. Si affermano, di conseguenza, due principi: il *rule of law*, secondo il quale le disposizioni normative e le attività esecutive devono conformarsi ai principi fondamentali dell'ordinamento; la *Sovereignty of Parliament*, per la quale la legge emanata dal Parlamento di Westminster prevale sulle altre fonti e non incontra, in generale, limiti contenutistici.

⁶⁰² La loro mancata osservanza comporta conseguenze di carattere esclusivamente politico, pur trattandosi di fonti considerate vincolanti. In particolare, con riguardo ai rapporti tra Parlamento e governo, sono le convenzioni a stabilire che quest'ultimo debba avere la fiducia del Parlamento. Manca, però, un sistema di effettivi *checks and*

L'assetto delineato è stato, in parte, modificato a seguito dell'adesione alla Convenzione Europea dei diritti dell'uomo (CEDU) e dell'ingresso del Regno Unito nella CEE nel 1973, che hanno comportato conseguenze di rilievo quali l'introduzione di nuove fonti, ossia la CEDU e quelle proprie dell'ordinamento sovranazionale, e il recepimento di nuovi criteri ermeneutici da parte delle Corti, in conseguenza dell'attenta e penetrante giurisprudenza della Corte di Strasburgo e della Corte di Giustizia dell'U.E.

Ci si trova dinanzi, pertanto, a un contesto e a un sistema di fonti in costante evoluzione, con considerevoli riflessi anche nella definizione del sistema elettorale, basato, in origine, su quella *minimal conception of liberal democracy*⁶⁰³ che ha dato, nel tempo, vita a un sistema maggioritario con collegi uninominali per l'elezione del Parlamento di *Westminster*. Quest'ultimo è un organo complesso, composto dal Sovrano, *Queen/King in Parliament*, e da due camere, la *House of Commons* e la *House of Lords*.

La dottrina britannica definisce l'impianto generale attraverso il ricorso al cd. *Westminster Model*⁶⁰⁴, quale teorizzazione di una forma di governo parlamentare basata su tre assunti principali: la sovranità illimitata del Parlamento; la Costituzione non scritta; lo Stato unitario.

All'interno di questo ampio quadro, la trattazione presenta una struttura composta da quattro parti, ciascuna delle quali prende in esame uno dei molteplici ed interessanti aspetti del sistema elettorale del Regno Unito.

La prima parte del lavoro si sofferma sulle fonti primarie e secondarie e sul ruolo svolto dall'attività delle Corti competenti in materia.

La seconda parte conduce un'analisi della connessione tra il sistema elettorale e la forma di governo, ponendo particolare attenzione alle conseguenze derivanti dall'applicazione del *Fixed-term Parliaments Act* del 2011.

La terza parte si propone di delineare il sistema elettorale, attraverso la descrizione della struttura del voto, della definizione e dimensione dei collegi e della promozione della rappresentanza di genere.

La quarta e ultima parte del lavoro analizza gli effetti prodotti dal sistema elettorale, ponendo l'attenzione sul rapporto tra elezioni, partiti e sistema politico con particolare riferimento a quanto accaduto dal 1974 ad oggi.

1.1 *Le fonti in materia elettorale.*

Le riforme del sistema elettorale del Regno Unito hanno, negli anni, dato vita a diverse interpretazioni e applicazioni del modello *Westminster*, nell'ambito di un sistema maggioritario nel quale centrale è l'importanza della sovranità del Parlamento nazionale.

balances sul potere della parte cui è assegnato il potere esecutivo e "*the Cabinet*" si trova ad occupare una posizione centrale e di rilievo all'interno di un modello di tipo parlamentare.

⁶⁰³ Si tratta di una concezione caratterizzata da una contrapposizione tra *political representation* e *elite responsiveness*, tipica di un sistema elettorale elitario e basato sul censo (cfr., sul punto, M. EVANS, *Constitution-Making and the Labour Party*, Palgrave Macmillan, 2012, pp. 16 ss.).

⁶⁰⁴ Questa espressione è stata elaborata in uno studio del 1885 da A. V. DICEY (cfr. A. V. DICEY, *Introduction to the study of the law and the Constitution*, London and New York, Macmillan and co., 1889).

La *ratio* sottesa ai diversi interventi è stata quella di innovare un impianto inizialmente elitario, tutelando, tuttavia, gli equilibri e le peculiarità del Paese. Gli obiettivi perseguiti possono essere identificati nella definizione di un sistema caratterizzato da stabilità e trasparenza, nella specificazione dei poteri del governo e nella importanza di un'equilibrata rappresentanza delle singole circoscrizioni.

Gli interventi normativi in materia possono, così, essere ricondotti in due macroaree: i *Reform Acts* del XIX secolo e le riforme intraprese a partire dagli anni Novanta del XX secolo. Elemento comune a entrambi i gruppi di provvedimenti è la necessità di coniugare le esigenze di governabilità con la semplicità degli strumenti adoperati⁶⁰⁵.

1.1.1.1 *Reform Acts del XIX secolo.*

I *Reform Acts* del XIX secolo hanno avuto il principale obiettivo di estendere gradualmente il diritto di voto, riformando l'originario sistema rappresentativo basato sul censo. Si è trattato un processo graduale e costante le cui tappe fondanti possono essere rinvenute nel *The Great Reform Act* del 1832, nelle riforme degli anni 1867-1885 e nel *Representation of the People Act* (RPA) del 1918. I risultati raggiunti sono considerevoli e riguardano sia il riconoscimento del suffragio universale⁶⁰⁶, sia l'attribuzione di un maggiore rilievo alla Camera dei Comuni⁶⁰⁷.

In particolare, *The Great Reform Act* del 1832 costituisce il primo intervento significativo nella redistribuzione dei seggi parlamentari tra le varie unità amministrative e prevede l'eliminazione di parte dei *rotten boroughs*⁶⁰⁸. Si tratta di un veicolo che consente di esplorare il significato di democrazia nella storia costituzionale del Regno Unito, in quanto si pone l'obiettivo di identificare interessi comuni, superando le singole preoccupazioni locali. Nonostante ad un primo impatto *The Great Reform Act* abbia comportato l'avvio di una crisi costituzionale⁶⁰⁹, l'innovativa disciplina ha posto le basi per la formazione del sistema attualmente vigente. L'intervento normativo in analisi presenta, quali *focus* principali, la distribuzione geografica dei seggi, l'elettorato attivo, la selezione dei candidati e la conduzione delle campagne elettorali⁶¹⁰.

⁶⁰⁵ cfr., sul punto, F. ROSA, *Il Controllo Parlamentare sul Governo nel regno Unito. Un contributo allo studio del parlamentarismo britannico*, Giuffrè Ed., 2012, pp. 3 ss.

⁶⁰⁶ Introdotta definitivamente con il *Representation of the People (Equal Franchise) Act* del 1928.

⁶⁰⁷ Si afferma il cd. *single party cabinet system*, che consente alla Camera dei Comuni di svolgere una funzione centrale nella nomina dei ministri, in riferimento alla fiducia all'esecutivo e, in generale, nell'affermazione dei partiti politici.

⁶⁰⁸ Letteralmente "borghi putridi", i *rotten boroughs* costituivano una delle peculiarità del sistema elettorale del Regno Unito, in quanto, oltre al già ristretto numero di votanti, vi erano una limitata platea di candidati (proprietari terrieri e loro eredi) e lo scrutinio non segreto dei voti.

⁶⁰⁹ Diminuisce considerevolmente l'influenza dei notabili sulle elezioni e nei rapporti tra Parlamento, *Cabinet* e Corona.

⁶¹⁰ Lo studioso ERIC J. EVANS ha, tuttavia, evidenziato che tale intervento lasciava ancora irrisolte diverse questioni, come l'estensione del suffragio, lo scrutinio pubblico, l'assenza di un salario per i parlamentari (cfr., sul punto, E. J. EVANS, *The Great Reform Act of 1832*, Routledge, 2008, pp. 78 ss.).

Le riforme degli anni 1867-1885 sono volte a garantire una competizione elettorale equa. Si tratta di riforme minori, ma incisive: in particolare, nel 1867, si procede a un abbassamento ulteriore del censo elettorale⁶¹¹; nel 1884, viene riconosciuto il diritto di voto anche ai lavoratori agricoli⁶¹²; nel 1885, si attua una radicale redistribuzione dei seggi⁶¹³. A tali interventi si aggiunge il *Representation of the People Act* (RPA) del 1918, il quale, espressione dell'orientamento *bipartisan*, riconosce il diritto di voto alle donne di età non inferiore ai trenta anni⁶¹⁴.

1.1.2. Le riforme recenti.

Gli interventi normativi degli anni Novanta del XX secolo rientrano all'interno di un ampio quadro di riforme cd. costituzionali, che hanno interessato il Regno Unito, con considerevoli risvolti e attuali ripercussioni⁶¹⁵.

In particolare, l'*House of lords Act* del 1999 si inserisce nel contesto europeo di riforma dei parlamenti e, in particolare, delle cd. seconde camere. L'intervento normativo ha ad oggetto la riforma della Camera dei *Lords* e vi provvede attraverso diverse misure: la riduzione del numero dei *Lords*; la rimozione del 90% dei pari ereditari; l'impossibilità di applicare il principio ereditario ai novantadue *Lords* rimanenti. Le ragioni che hanno condotto a tale riforma sono diverse e si collegano alla natura originariamente ereditaria della composizione della *House of Lords*. Una Camera a composizione ereditaria non è, infatti, abbastanza indipendente e imparziale e costituisce un intralcio al perseguimento dell'interesse nazionale. Inoltre, l'intervento *de quo* si pone l'obiettivo di ripristinare la fiducia del popolo britannico, adottando misure idonee a ridurre l'altro tasso di assenteismo registrato in passato proprio all'interno della *House of Lords*⁶¹⁶.

Il *Political Parties, Elections and Referendum Act* del 2000 introduce novità importanti in materia di referendum e, più in generale, di democrazia diretta⁶¹⁷. Il ruolo di

⁶¹¹ cfr. *The Representation of the People Act, The Reform Act e The Second Reform Act*.

⁶¹² cfr. *The Parliamentary Reform Act*.

⁶¹³ cfr. *Redistribution of Seats Act*.

⁶¹⁴ Nello specifico, il *Representation of the People Act* (RPA), al paragrafo 4.1, prevede che "*a woman should be entitled to be registered as a parliamentary elector for a constituency (other than a university constituency) if she: has attained the age of thirty years; and is not subject to any legal incapacity; and is entitled to be registered as a local government elector in respect of the occupation in that constituency of land or premises (not being a dwelling-house) of a yearly value of not less than five pounds or of a dwelling-house, or is the wife of a husband entitled to be so registered*".

⁶¹⁵ Tali interventi sono stati preceduti dal *Parliamentary Constituencies Act* 1986, nel quale si prevede una nuova ripartizione delle circoscrizioni, con l'assegnazione alla Scozia di un numero di parlamentari non inferiore alle settantuno unità. La conseguenza è stata, tuttavia, una sovra - rappresentanza della Scozia rispetto alle altre realtà territoriali.

⁶¹⁶ L'elemento ereditario non era, infatti, più rappresentativo della società e comportava uno squilibrio nella rappresentanza in favore del *conservative Party*. Inoltre, molti *Lords* (per titolo) erano fuori dal Regno Unito, emigrati in diversi Stati nel mondo (cfr. M. RYAN - S. FOSTER, *Unlocking Constitutional & Administrative Law*, Routledge, 2013, pp. 202 ss.).

⁶¹⁷ Viene introdotta anche un'apposita disciplina per le spese connesse al referendum ai paragrafi 111 ss. del *Political Parties, Elections and Referendum Act* (si rinvia, per un approfondimento sul testo, all'indirizzo http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/41/pdfs/ukpga_20000041_en.pdf).

quest'ultima viene, così, elevato al livello della democrazia rappresentativa, storica espressione del Parlamento di *Westminster*. Rilevanti sono, in tale intervento, anche le disposizioni introdotte per disciplinare i rimborsi elettorali e per sanzionare coloro che vengono condannati per reati elettorali⁶¹⁸.

In continuità con i provvedimenti *de quibus* si pongono anche il *Sex Discrimination (Election Candidates) Act* del 2002, sulla rappresentanza di genere, e il *Constitutional Reform Act* del 2005. Quest'ultimo ha il merito di avere istituito la *Supreme Court of the United Kingdom*, la quale svolge le funzioni di giudice di appello per il contenzioso elettorale e, dal primo ottobre del 2009, è competente altresì nelle controversie in materia di devoluzione.

Il quadro delineato è completato da tre recenti interventi. Il *Parliamentary Standards Act* del 2009 istituisce l'*Independent Parliamentary Standards Authority*, organismo indipendente composto da cinque membri, con il compito di vigilare sul sistema delle spese dei deputati⁶¹⁹. Il *Parliamentary Voting Systems and Constituencies Act* del 2011, espressione del cd. *agreement to disagree*⁶²⁰, provvede a ridurre il numero dei parlamentari da 650 a 600 e fornisce il consenso al referendum in materia elettorale. Il *Fixed-term Parliaments Act* del 2011, infine, si inserisce tra gli interventi di razionalizzazione parlamentare tipici degli ordinamenti costituzionali occidentali e ha ad oggetto le procedure di scioglimento delle Camere. Si prevedono due ipotesi tassative: il voto a maggioranza qualificata dei 2/3 della Camera dei Comuni e il mancato raggiungimento di un accordo per un nuovo governo entro quattordici giorni dall'approvazione di una mozione di sfiducia⁶²¹.

1.2. La ripartizione delle competenze legislative e amministrative: i rapporti tra il Parlamento di Westminster e i parlamenti devoluti.

⁶¹⁸ Ai paragrafi 72 ss., vengono, infatti, definite con precisione quali spese possono essere qualificate *for election purposes or election campaign* e vengono delineati le restrizioni, i limiti finanziari e la disciplina in materia di restituzioni di rimborsi indebitamente percepiti. Inoltre, il PPERA del 2000 introduce la regola per cui, in caso di condanna per reati elettorali, il deputato è sospeso per tre mesi in attesa dell'appello: l'obiettivo è quello di evitare la decadenza e la *vacatio* del seggio prima che sia intervenuta una sentenza di condanna divenuta definitiva (cfr., per un approfondimento, <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/41/contents>).

⁶¹⁹ L'*Independent Parliamentary Standards Authority* (IPSA) è stata creata a seguito degli scandali emersi in materia di spese elettorali, al fine di far prevalere l'interesse pubblico. Essa ha il compito di introdurre un'apposita regolazione e, di conseguenza, di autorizzare la corresponsione delle somme dovute. Il principio ispiratore è quello di trasparenza (cfr. <http://parliamentarystandards.org.uk/Pages/default.aspx>).

⁶²⁰ Si tratta di un accordo di coalizione sulla riforma del sistema elettorale, che porta i Conservatori e i Liberal Democratici ad approvare congiuntamente alcune riforme, continuando a sostenere, per il resto, le proprie posizioni originarie. Tuttavia, proprio in merito al *Parliamentary Voting Systems and Constituencies Act* del 2011, gli elettori del Regno Unito sono stati chiamati a votare, il 5 maggio 2011, in un apposito referendum per la modifica del sistema elettorale (cd. *United Kingdom Alternative Vote Referendum*). Tale referendum ha visto prevalere il no con il 67,90% dei voti validi (per un approfondimento sul punto, si rinvia alla trattazione dei paragrafi successivi).

⁶²¹ Il modello di riferimento è quello delle assemblee devolute e, in particolare, quella scozzese come riorganizzata dal *Registered Establishments (Scotland) Act* del 1998 (disponibile su <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/25/contents>).

All'interno del Regno Unito, nonostante non si rinvenivano in materia elettorale regolamenti o altri atti di natura secondaria⁶²², appare sussistente un'intensa relazione tra il Parlamento di *Westminster* e i parlamenti devoluti.

L'evoluzione dei rapporti *de quibus* è stata costante e ha portato ad adottare diversi accordi e atti normativi, al fine di fare chiarezza sulle aree grigie e di delineare una completa ripartizione delle materie. In particolare, le relazioni con il parlamento scozzese sono regolate dallo *Scotland Act* del 2016⁶²³, quelle con il parlamento del Galles dal *Government of Wales Act* del 2006⁶²⁴ e quelle con l'Irlanda del Nord dal *North St. Andrew Agreement* del 2006⁶²⁵.

In materia elettorale, è possibile evidenziare che il sistema *first-past-the-post*⁶²⁶ costituisce l'approdo degli sviluppi gradualmente che hanno interessato il precedente regime basato sulla rappresentanza dei *boroughs* e su un impianto elitario. Il sistema elettorale del Regno Unito è stato, quindi, progressivamente adeguato alle esigenze della rappresentanza politica moderna e della instaurazione di una competizione tra partiti politici organizzati anche con riguardo ai parlamenti devoluti. Tra i diversi interventi di riforma, meritano, infatti, attenzione quelli riguardanti i sistemi elettorali misti previsti per l'elezione del parlamento scozzese e dell'assemblea legislativa del Galles. In particolare, le elezioni dello *Scottish Parliament* possono essere ordinarie, se si svolgono ogni quattro anni il primo giovedì di maggio, o straordinarie, indette se la maggioranza qualificata dei 2/3 dei membri del parlamento vota per lo scioglimento dello stesso o se non viene designato il Primo Ministro entro ventotto giorni dalla vacanza dell'ufficio. La *National Assembly for Wales* viene, invece, eletta ogni quattro anni il primo giovedì di maggio, ma non può procedere all'auto-scioglimento anticipato:

⁶²² Normalmente, invero, a livello locale gli atti di natura secondaria sono i *bylaws*, i quali hanno posto, nel tempo, considerevoli questioni in merito all'estensione del sindacato giurisdizionale, spesso limitato all'applicazione del criterio della ragionevolezza al fine di lasciare agli organi elettivi le decisioni sulle esigenze delle comunità territoriali (P. MARTINO, *Centri e periferie del potere nel Regno Unito: le nuove dimensioni di un antico confronto*, Maggioli Ed., 2014, pp. 156 ss.).

⁶²³ Lo *Scotland Act* del 2016 ha dato seguito alle previsioni contenute nello *Scotland Act* del 1998. Nello specifico, la sezione 29 dello *Scotland Act* del 1998 prevede che il parlamento scozzese può legiferare solo nelle materie di sua competenza e sempre nel rispetto del diritto dell'UE e della CEDU. Negli anni, inoltre, è stata instaurata la prassi della *Legislative Consent Motion* o *Sewel motion*, secondo la quale se il Parlamento di Londra legifera nelle materie devolute, si verifica una *legislative partnership*, ossia la votazione di una mozione da parte dello *Scottish Parliament* con la quale quest'ultimo fornisce il proprio consenso all'approvazione da parte del parlamento nazionale.

⁶²⁴ Sono devolute solo le materie definite nell'allegato 7 del *Government of Wales Act* del 2006, non basato sul modello dei poteri residui.

⁶²⁵ Le materie devolute sono divise in tre categorie, ma persistono problemi in materia di sicurezza e per l'attivazione di un servizio di polizia professionale.

⁶²⁶ Si tratta di un sistema *plurality*, uninominale maggioritario secco, e ha alla base la vittoria, in ogni collegio, del candidato che ha ottenuto la maggioranza relativa dei voti. Il numero delle candidature per seggio dipende dal numero di partiti presenti nel contesto politico e dalla loro struttura (per un approfondimento sul punto, si rinvia al prosieguo della trattazione).

essa è composta da sessanta deputati, quaranta eletti con il metodo maggioritario e venti con il criterio proporzionale, con una divisione in cinque circoscrizioni⁶²⁷. Nonostante la presenza di importanti autonomie territoriali, il Regno Unito rimane, comunque, uno Stato unitario e la definizione dei rapporti tra il Parlamento di *Westminster* e i parlamenti devoluti dipende da un *Act of Parliament*. Tale impostazione comporta, tuttavia, l'assenza di garanzie costituzionali per le autonomie territoriali, la permanenza della titolarità dei poteri a livello centrale e la costante possibile revoca dei livelli di autonomia⁶²⁸.

1.3. La giurisprudenza.

Nel Regno Unito, la risoluzione delle controversie generate dall'applicazione delle disposizioni legislative in materia elettorale è stata soggetta a un'evoluzione di carattere strutturale. In particolare, le riforme che hanno interessato tale ambito trovano un primo punto di svolta nel 1770, quando il contenzioso elettorale viene trasferito dalla Camera *tout court* a un Comitato parlamentare (*Judicial Committee of the Privy Council*), composto da venticinque membri e competente anche in materia di *devolution issues*. Due ulteriori interventi si registrano nel 1869⁶²⁹ e nel 1983⁶³⁰, con la previsione di una competenza delle Corti e, nello specifico, dei giudici della *Election Court*⁶³¹.

La completa separazione tra potere giudiziario e potere legislativo si è avuta, però, solo con il *Constitutional Reform Act* del 2005 che ha istituito la *Supreme Court of the United Kingdom*, attribuendole, tra le altre, la competenza in materia di devoluzione e le funzioni di giudice di appello per il contenzioso elettorale. La nomina dei giudici della Corte *de qua* è attribuita a un'apposita commissione, così realizzando una totale indipendenza rispetto al Parlamento⁶³².

A tali cambiamenti strutturali si affianca, tuttavia, una continuità nel tenore delle pronunce risolutive delle controversie elettorali: nel merito, infatti, gli organi giudicanti che si sono susseguiti nel tempo hanno rivestito un ruolo limitato e hanno assunto una funzione di supervisione, assumendo il compito di garanti della tenuta del sistema e ponendo timide basi per le successive riforme legislative⁶³³.

⁶²⁷ Si tratta delle medesime circoscrizioni utilizzate per le elezioni del Parlamento Europeo (per un approfondimento, cfr. D. G. BIANCHI, *Storia della devoluzione britannica: dalla secessione americana ai giorni nostri*, Franco Angeli, 2005, pp. 99 ss.).

⁶²⁸ cfr. D. G. BIANCHI, op. cit.

⁶²⁹ *Parliamentary Election Act* [1869].

⁶³⁰ *Representation of the People Act* [1983] *section 123*.

⁶³¹ In Inghilterra e in Galles, la *Election Court* è composta da due giudici scelti nella *Queen's Bench Division* della *High Court of Justice*; in Scozia, competente in materia è la *Court of Session*; in Irlanda del Nord, il contenzioso è attribuito alla *High Court of Justice*.

⁶³² Tale indipendenza è sia istituzionale, sia fisica, in quanto la sede della *Supreme Court of the United Kingdom* è stata stabilita nel Middlesex Guildhall.

⁶³³ Un esempio, in tale direzione, è costituito da una controversia *Harper v. Home Secretary* [1955], nella quale la *Boundary Commission* dell'Inghilterra è stata accusata di non essersi conformata alle disposizioni previste in materia di *schedule of acts* (e, in particolare, delineate da *The House of Commons Redistribution of seats Act* del 1949), non

1.3.1. / Leading cases.

Al fine di delineare con maggiore precisione il ruolo di supervisione svolto dalle Corti competenti, nel tempo, per le controversie inerenti il sistema elettorale, appare opportuno porre l'attenzione su cinque *leading cases*, che hanno il merito di fornire una visione, seppure incompleta, della giurisprudenza in materia di principio di uguaglianza, identificazione dei candidati nelle campagne elettorali, spese elettorali, dichiarazioni dei deputati, legittimazione al voto dei detenuti.

Nel primo caso, *R. v. Boundary Commission for England ex parte foot* [1983], i laburisti hanno denunciato la violazione del principio di uguaglianza scaturita dall'attribuzione di un solo seggio all'isola di White e a un sobborgo di Londra. La questione è stata rigettata tenuto conto dell'ampio margine di apprezzamento e di discrezionalità riconosciuto alla *Boundary Commission*⁶³⁴.

La seconda controversia che richiama l'attenzione degli studiosi attiene alla possibile presenza di lacune all'interno delle leggi elettorali e alla necessità di colmarle attraverso un'interpretazione adeguata. In particolare, si tratta del caso *Sanders v. Chichester* [1994], avente ad oggetto le problematiche inerenti la identificazione dei candidati. Nel Regno Unito, *the Representation of the People Act* (RPA) del 1983 prevede che nella scheda di voto il candidato debba essere identificato attraverso il nome e l'indirizzo (elementi necessari), cui si può aggiungere una breve descrizione personale. Quest'ultima ha normalmente lo scopo di evidenziare lo schieramento politico di appartenenza del candidato. Nel caso di specie, Mr. Sanders è stato accusato di avere elaborato una descrizione personale equivoca, con l'obiettivo di sottrarre consensi al partito avversario. La Corte ha rigettato il ricorso sulla base dell'assunto secondo il quale, in conformità alla lettera della legge, la presenza di una descrizione artata non può invalidare le elezioni, contrariamente all'ipotesi in cui si rilevi che il candidato abbia dichiarato il falso in riferimento al proprio nome, al proprio cognome o all'indirizzo⁶³⁵.

Un'ulteriore questione rilevante è quella che riguarda la disciplina e le false dichiarazioni in materia di spese elettorali. In proposito, in *The Fiona Jones case*

avendo sottoposto il testo approvato da entrambe le Camere alla Corona in Consiglio. La *Court of Appeal* ha, in quell'occasione, rigettato il ricorso, ritenendo non sussistente alcuna violazione dello *Statutory Law*, ma precisando che spetta al Parlamento, e non alla *Boundary Commission*, definire i compiti, le materie assegnate e i limiti alla discrezionalità di quest'ultima.

⁶³⁴ cfr. E.C.S. WADE, *Crown Proceedings. Extent of Protection Given by Crown Proceedings Act, 1947, to Individual Minister*, in *The Cambridge Law Journal*, vol. 13 n. 2, 1955, pp. 133-135.

⁶³⁵ In particolare, Mr. Sanders aveva descritto se stesso quale "*Literal Democrat*", ossia attraverso una assonanza rispetto al partito avversario definito "*Liberal Democrat*", generando il risentimento e il corso degli avversari. La Corte rigetta il ricorso precisando che: "*the rules did not prohibit candidates, whether out of spite or a wiked sense of fun, from describing themselves in a confusing way or indulging in spoiling tactics*". Il caso in analisi, avente ad oggetto la disciplina prevista per le elezioni del Parlamento Europeo ha assunto rilevanza anche con riguardo alle elezioni della *House of Commons* (cfr., sul punto I. LOVELAND, *Constitutional Law, Administrative Law & Human Rights. A Critical Introduction, Seventh Edition, Oxford University Press, 2015, pp. 208 ss.*).

[1999], Ms. Jones è stata accusata di avere presentato false dichiarazioni di spese sostenute durante la campagna elettorale, includendo esborsi non direttamente riconducibili, secondo l'accusa, alla nozione di *election expense*. La Corte di Appello penale ha dichiarato non sussistente la violazione *Representation of the People Act* (RPA) del 1983, evidenziando che la genericità dell'espressione "spese elettorali" consente di ricondurre attività svolte anteriormente, durante e dopo le elezioni. Tuttavia, la medesima Corte non si pronuncia in merito alla decadenza dal seggio da parte di Ms. Jones, in quanto nulla la normativa (penale) di riferimento statuisce sul punto. Di conseguenza, l'invalidazione dell'elezione di un deputato può essere disposta solo a seguito di un giudizio dinanzi a una *Election Court*⁶³⁶.

Con riguardo alle dichiarazioni espresse nell'esercizio delle funzioni parlamentari e nell'ambito del dibattito politico, rilevante appare il caso *R. (Woolas) v. Speaker of the House of Commons* [2012], nel quale un candidato alla *House of Commons* viene accusato di avere falsamente attribuito a un avversario opinioni volte a legittimare la violenza degli estremisti islamici. La Corte adita ha operato un bilanciamento tra il diritto alla libera manifestazione del pensiero e gli *standard* democratici, distinguendo le dichiarazioni personali da quelle politiche: solo queste ultime, infatti, se false, sono sanzionate ai sensi del paragrafo 106 del *Representation of the People Act* (RPA) del 1983. Nonostante le premesse *de quibus*, in tale occasione, il ricorso è stato rigettato in considerazione della prevalenza dell'interesse al dibattito democratico e della superficialità della dichiarazione espressa⁶³⁷.

Il ruolo di supervisione svolto dalle Corti del Regno Unito in materia elettorale ha, però, portato a risultati spesso insoddisfacenti per i ricorrenti, privi di una tutela concreta ed effettiva. In tale contesto, è possibile fare riferimento alle problematiche connesse al voto dei detenuti al referendum per l'indipendenza scozzese. Nello specifico, nel caso *Moohan and another v. The Lord Advocate* [2014], la *Supreme Court* ha rigettato l'appello dei ricorrenti, precisando che lo *Scottish Independence Referendum (Franchise) Act* [2013] non riconosce il diritto di voto ai detenuti e che non sussiste, nella specie, alcuna violazione dell'art. 3 del Protocollo n. 1 allegato alla CEDU sul diritto a libere elezioni. Tale ultima disposizione, secondo l'interpretazione della stessa fornita dalla *Supreme Court*, va riferita esclusivamente alle consultazioni periodiche per le elezioni legislative e non anche alle ipotesi di referendum, non essendo rilevante la mera importanza politica di una decisione⁶³⁸. In proposito, appare opportuno

⁶³⁶ Il caso di Ms. Jones e i dubbi lasciati aperti dalla decisione della Corte di Appello hanno portato il Parlamento a intervenire nel 2000, con il *Political Parties, Elections and Referendum Act* del 2000 (PPERA), per delineare con maggiore precisione la disciplina in materia di spese elettorali. Per un approfondimento sul punto, si rinvia a quanto esposto nel paragrafo n. 2.

⁶³⁷ Tale dichiarazione, invero, non è stata ritenuta dalla Corte coincidente con la posizione e con la funzione ufficialmente ricoperta dal candidato (cfr., sul punto, J. ALDER, *Constitutional & Administrative Law, Tenth Edition, Palgrave Macmillan*, 2015, pp. 281 ss.).

⁶³⁸ Si tratterebbe, invero, per la *Supreme Court*, di un istituto che richiede una tutela esterna al parametro convenzionale di cui all'art. 3 Prot. n. 1 della CEDU. "Anche la giurisprudenza della Corte EDU sembra confermare questa impostazione, posto che in vari casi è stata esclusa l'applicazione dell'art. 3, Prot. 1, della CEDU alle consultazioni referendarie. Così nel caso del referendum sulla permanenza del Regno Unito nella CEE del 1975 (X c.

sottolineare che, nel Regno Unito, la violazione dei diritti elettorali dei detenuti ha carattere strutturale ed è stata più volte sanzionata dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo⁶³⁹. In particolare, nel caso *Hirst c. Regno Unito*, la Corte di Strasburgo ha ritenuto contraria alla CEDU la privazione generalizzata del diritto di voto ai detenuti per l'intero svolgersi della pena, indipendentemente dalla natura del reato e dalla estensione temporale della condanna⁶⁴⁰.

2. Il rapporto tra il sistema elettorale e la forma di governo.

2.1. La forma di governo e il sistema elettorale in Inghilterra.

Il Regno Unito viene identificato come la patria della democrazia maggioritaria, una monarchia parlamentare notoriamente definita con l'accezione di «Modello Westminster» dato dalla fusione tra legislativo ed esecutivo, il cui «connettivo»⁶⁴¹ è rappresentato dal Gabinetto, e costituisce «il segreto che rende efficiente la Costituzione inglese»⁶⁴².

Il sistema è un sistema formalmente bicamerale: camera dei *Lords*, Camera dei Comuni, ma la scarsa legittimazione democratica della prima rende limitato il ruolo di contrappeso nei confronti della seconda⁶⁴³. La Camera dei Comuni è stata sempre caratterizzata da una sostanziale pari presenza dei due partiti (*Tory* e *Labour*) e ha sempre tendenzialmente garantito un'alternanza al governo. Nell'esercizio del potere esecutivo un ruolo fondamentale è svolto dal premier in ragione del suo rapporto diretto con l'elettorato e del suo ruolo di leader del partito di maggioranza, giungendo, in taluni

*United Kingdom (Application No 7096/75, 3 October 1975), nei referendum sull'accesso all'Unione europea della Lettonia (Ž c. Latvia (Application No 14755/03, 26 January 2006)) e della Polonia (Niedźwiedź c. Poland (2008) 47 EHRR SE6), nonché nel caso del referendum britannico sul c.d. voto alternativo (in sostituzione del metodo maggioritario del "first-past-the-post"; cfr. McLean & Cole c. United Kingdom). Inoltre, la Corte EDU ha analogamente escluso la copertura del medesimo articolo anche per le elezioni locali (cfr. ancora McLean & Cole c. UK) e presidenziali (così in Anchugov and Gladkov c. Russia [2013] ECHR 638), la letteralità della disposizione richiedendo che si tratti di elezioni dell'organo legislativo (indipendentemente dalla natura dello stesso, di modo che anche l'elezione del Parlamento europeo è stata fatta ricadere sotto la specifica tutela CEDU nel caso Matthews c. UK (1999) 28 EHRR 361)" (F. GUELLA, *Elettorato attivo dei detenuti e referendum per la secessione scozzese: gli spazi per la giurisdizione nazionale, tra valori democratici e interpretazione letterale della CEDU*, in *DPCE*, n. 2 2015, pp. 1 ss.).*

⁶³⁹ cfr., tra gli altri, il caso *Greens e M. T. c. Regno Unito*, ricorsi n. 60041/08 e n. 60054/08, sentenza del 23 novembre 2010.

⁶⁴⁰ Sussiste, in tale ipotesi, una palese violazione dell'art. 3 Prot. n. 1 della CEDU, in quanto le restrizioni previste dalla legislazione nazionale appaiono generali, automatiche, indiscriminate e, pertanto, incompatibili con il diritto a libere elezioni sancito dalla Convenzione (cfr. *caso Hirst c. Regno Unito*, ricorso n. 74025/01, sentenza del 6 ottobre 2005).

⁶⁴¹ W. BAGHEOT, *La Costituzione inglese*, il Mulino, Bologna, 1995, p. 52.

⁶⁴² *Ibidem*.

⁶⁴³ Nel sistema bicamerale inglese solo la *House of Commons* è elettiva ed essenzialmente svolge le funzioni parlamentari, mentre la *House of Lords* è costituita da nobili ereditari e da cittadini a cui il governo ha attribuito titoli nobiliari e detiene dei poteri fortemente limitati. Si v.

casi, ad ipotizzare una «presidenzializzazione»⁶⁴⁴ della forma di governo⁶⁴⁵. Egli, inoltre, esercita la maggior parte delle prerogative regie e, non essendo i suoi poteri formalizzati, l'ampiezza e la discrezionalità di essi dipendono dalle contingenze politiche, dal rapporto con il partito di maggioranza.

Le principali caratteristiche di tale sistema sono: un sistema tendenzialmente bipartitico, un sistema elettorale maggioritario uninominale, una costituzione flessibile, la sovranità del Parlamento, la predominanza dell'esecutivo e della figura del Premier⁶⁴⁶. Ci si concentrerà pertanto sull'analisi di tali elementi.

Il rapporto tra elettori e governo è basato sull'assunto per cui l'elettore vota il partito più che il candidato, ed è consapevole che il leader del partito che ottiene la maggioranza assoluta rivestirà il ruolo di Premier.

In tale ottica acquista una rilevanza preponderante il programma di governo, i partiti sono «strumenti di governo» la cui azione è incentrata sulle istituzioni più che sulla società⁶⁴⁷ per cui, sulla base del principio di mandato⁶⁴⁸, il partito che ha ottenuto la maggioranza assoluta ha l'obbligo di attuare il proprio programma elettorale⁶⁴⁹.

A partire dal secondo dopo guerra, infatti, vi è stata una piena affermazione del bipartitismo, con il susseguirsi di governi monocolori. In un sistema bipartitico, dunque, i due partiti, nel tempo e in modo continuativo, distaccano gli altri e ciascuno è in grado di competere per la maggioranza assoluta dei seggi⁶⁵⁰. I due partiti principali - grazie anche ad un sistema elettorale maggioritario uninominale - sono riusciti a garantire governi monopartitici e maggioranza stabili. A partire dal 1974 è però iniziato il declino del maggioritario con l'emergere di nuove forze politiche, in particolar modo i *Lib-Dem* i quali, paradossalmente, risultano essere i più svantaggiati dal sistema elettorale. Pertanto la crisi del maggioritario nasce nel 1974 e giunge fino alle elezioni

⁶⁴⁴ La forza di alcuni Premier, si pensi fra tutti a Thatcher e Blair, ha spesso portato ad ipotizzare una simile trasformazione. Quest'ultima non concerne un mutamento formale della forma di governo da parlamentare a presidenziale, ma bensì una serie di mutamenti non formali esistenti all'interno della forma di governo parlamentare, una presidenzializzazione *de facto*. Così P. WEBB, *La 'presidenzializzazione' e l'erosione del governo di partito nei sistemi parlamentari: il caso del Regno Unito*, in *Riv. it. Sc. Po.*, 2004, p. 350.

⁶⁴⁵ Si v. J. HOPKIN, *Il Regno Unito. Il modello Westminster sotto stress*, in S. VASSALLO (a cura di), *Sistemi politici comparati*, Mulino, 2016, p. 127 ss.; O. Massari, *Gran Bretagna: un sistema funzionale al governo di partito responsabile*, in O. Massari, G. Pasquino (a cura di), *Rappresentare e governare*, Mulino, 1994, p. 25 ss.

⁶⁴⁶ T.E. FROSINI, *Premierato e sistema parlamentare*, in T.E. FROSINI (a cura di), *Il premierato nei governi parlamentari*, Giappichelli, 2004, p.25 ss.

⁶⁴⁷ T.E. FROSINI, *Premierato e sistema parlamentare*, cit., p. 25.

⁶⁴⁸ Di contro viene criticata la rilevanza del principio di mandato in quanto si afferma che il sistema politico non permette che vengono presentati programmi politici puntali e inoltre gli elettori, molto spesso, votano senza conoscere dettagliatamente i programmi. Nonostante ciò il programma elettorale mantiene un'importanza fondamentale in quanto permette al partito di palesare una linea politica chiara e rappresenta, comunque, uno strumento democratico di controllo (pur se debole). In modo più approfondito si rimanda a S. MANGIAMELI, *La forma di governo parlamentare (evoluzione e razionalizzazione): una comparazione tra Regno Unito, Germania e Italia*, in R. DiLEO, G. PITRUZZELLA (a cura di), *Modelli istituzionali e riforma della Costituzione*, Mulino, 1999, p.130 ss.

⁶⁴⁹ S. MANGIAMELI, *La forma di governo parlamentare (evoluzione e razionalizzazione): una comparazione tra Regno Unito, Germania e Italia*, cit., p. 128 ss.

⁶⁵⁰ G. SARTORI, *Ingegneria costituzionale comparata*, cit., p. 52 ss.

più recenti⁶⁵¹ le quali mostrano una tendenziale sfiducia degli elettori nei confronti dei due partiti tradizionali, ma al contempo l'incapacità di tali voti di incidere concretamente nelle dinamiche parlamentari.

Nel descrivere la forma di governo inglese è imprescindibile un'analisi del sistema elettorale il cui obiettivo non è solo l'elezione di un Parlamento, ma la contestuale elezione del Governo. Il sistema maggioritario uninominale (il cosiddetto *Plurality system*) garantisce un vincitore – sulla base della formula *first-past-the-post* – più che un'equa ripartizione dei seggi: favorisce la governabilità in luogo della rappresentatività. Esso non permette una rappresentanza esatta favorendo, ma non generando, la sovra rappresentazione dei partiti più forti a discapito dei più deboli. Da un lato, dunque, permette di ridurre la frammentazione politica, in quanto pur non generando la diminuzione di dei partiti, ne contiene il numero; dall'altra, però, non vi è una piena corrispondenza tra il voto dell'elettore e i seggi attribuiti ai partiti⁶⁵².

Nei paragrafi che seguono si cercherà di analizzare la crisi del «modello Westminster» concentrandosi sui tentativi di razionalizzazione del sistema verificatisi nei tempi più recenti.

2.2 *Lo Hung Parliament del 2010 e le riforme istituzionali.*

Le elezioni politiche del maggio 2010 hanno generato un'ipotesi di parlamento "appeso", privo di maggioranza (il cosiddetto *Hung Parliament*) non permettendo a nessun partito di ottenere la maggioranza assoluta. Le consultazioni elettorali, infatti, hanno visto il Partito Conservatore ottenere 306 seggi, il Partito Labourista 258 e i Liberal-Democratici 57⁶⁵³.

Le soluzioni delineatesi nel caso di specie furono tre: la costituzione di un governo di minoranza conservatore, l'ipotesi di una *rainbow alliance* tra labouristi, *lib-dem* e le forze di sinistra, o un governo di coalizione⁶⁵⁴ tra Conservatori e Labouristi. La scelta ricadde su quest'ultima possibilità per ragioni di carattere parlamentare (il governo di coalizione garantisce una maggioranza relativa in Parlamento, stante il numero di seggi ottenuti dai Conservatori e dai *Lib-Dem*) e politico (la vicinanza tra i due leader dei partiti, ovvero Cameron e Craig)⁶⁵⁵.

⁶⁵¹ Ci si riferisce, in particolar modo, alle elezioni del 2010 che hanno generato l'ipotesi di *Hung Parliament* e alle recenti elezioni del 2015 che hanno sì garantito al Paese un governo monopartitico, ma hanno messo in luce l'emergere e la forza sempre più crescente dei partiti radicati nel territorio. Per la ricostruzione storica degli avvenimenti del 1974 v. *infra* par. 4.3.1.

⁶⁵² G. SARTORI, *Ingegneria costituzionale comparata*, cit., p. Sul punto si v. anche T.E. Frosini, *Premierato e sistema parlamentare*, cit., p. 24 ss che afferma che il *two parties system* inglese non è una conseguenza meccanica del sistema elettorale maggioritario, ma trae le sue origini da un'evoluzione storica: l'omogeneità del Paese e l'assenza di fratture socio-economiche.

⁶⁵³ Si parla di un risultato elettorale che riflette «un multipartismo moderato a livello elettorale» stante l'emersione di partiti terzi - rispetto ai due partiti tradizionali - che trovano solo però un parziale riscontro in Parlamento. Si v. F. ROSA, *Gli assestamenti del Parlamentarismo maggioritario*, in *Quad. Cost.*, 2012, p. 678.

⁶⁵⁴ Quello del 2010 non è l'unico caso di *Hung Parliament* nel Regno Unito, si annoverano altre tre ipotesi: nel 1910, 1923 e nel 1974. Per un'analisi più approfondita si rimanda, nel suddetto lavoro, al par. 4.3.

⁶⁵⁵ F. ROSA, *Gli assestamenti del Parlamentarismo maggioritario*, cit., p. 680 ss.

Il governo del 2010 costituisce un caso di coalizione post-elettorale rispondente alla necessità di garantire un Governo forte e stabile al paese. Quest'ultimo fine viene perseguito anche attraverso la firma di un *Coalition Agreement*: «un piccolo monumento al pragmatismo anglosassone»⁶⁵⁶, un patto politico tra partiti tradizionalmente distinti su temi fondamentali e suggellato dall'*agree to differ*: la possibilità per i *lib-dem* di manifestare la propria contrarietà alle scelte del partito conservatore al fine dunque di permettere ai primi, pur in veste di *junior partners*, di garantirsi un peso e una rilevanza all'interno del governo⁶⁵⁷.

Il patto è particolarmente articolato e riguarda molteplici temi (la difesa, l'ambiente, l'istruzione, la materia fiscale), ma di cruciale rilievo - ai fini dell'analisi di questo contributo - è il capitolo concernente la riforma politica, in particolar modo il *Fixed Term Parliament Act* approvato nel 2011⁶⁵⁸ e il referendum sul sistema elettorale svoltosi nel medesimo anno.

2.2.1 Il *Fixed Term Act 2011*: la razionalizzazione della forma di governo inglese.

Il *Fixed Term Act* del 2011 rappresenta un elemento di razionalizzazione del sistema, e riflette una pur se graduale erosione del maggioritario. Tale atto nasce sì da motivazioni contingenti: impedire che Cameron potesse sciogliere il Parlamento a vantaggio dei Tory e in danno, ovviamente, dei *lib-dem*; ma muove da esigenze più alte vale a dire eliminare il potere discrezionale del Premier di scioglimento del Parlamento, ridefinire e riequilibrare il rapporto tra esecutivo e legislativo, ridurre il carattere flessibile della Costituzione inglese andando a porre per iscritto delle regole precedentemente disciplinate da prerogative regie e convenzioni⁶⁵⁹. Esso, infatti, fissa la scadenza del governo in 5 anni, al fine di evitare che si voti contestualmente per Westminster e per i parlamenti devoluti; stabilisce la data delle elezioni e dello scioglimento anticipato delle camere; elimina il potere discrezionale del Premier di sciogliere anticipatamente il Parlamento⁶⁶⁰ andando a codificare i casi tassativi in cui ciò risulta essere possibile. I

⁶⁵⁶ Così C. FUSARO, *L'accordo conservative- libdem alla base del governo Cameron: spunti di interesse costituzionale*, in *Quad. Cost.*, 3/2010, p. 639 ss.

⁶⁵⁷ Sul punto: F. DE ROSA, *Gli assetamenti del Parlamentarismo maggioritario*, cit., p.677ss; C. FUSARO, *L'accordo conservative- libdem alla base del governo Cameron: spunti di interesse costituzionale*, cit., p. 639 ss; C. MARTINELLI, *General election 2015: un turning point per il Regno Unito*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2015, p. 3 ss.

⁶⁵⁸ In modo più approfondito si v: *The Coalition, our programme for government 2010*, in www.gov.uk.

⁶⁵⁹ Le convenzioni in Inghilterra regolano la vita politica e le istituzioni, i partiti stessi si conformano ad esse, avendole - spesso- generate. Benché esse manchino del carattere della giustiziabilità e dunque non sono fonti del diritto, esse sono delle regole che hanno un forte carattere normativo. Così: S. MANGIAMELI, *La forma di governo parlamentare (evoluzione e razionalizzazione): una comparazione tra Regno Unito, Germania e Italia*, cit., p. 108. Per un'analisi più approfondita sulle convenzioni si rimanda a: I. JENNINGS, *The law and the Constitution*, University of London Press, London, 1967, p. 109 ss.

⁶⁶⁰ Anteriormente al 2010 infatti il Premier aveva la possibilità di indire nuove elezioni nel periodo più favorevole al proprio partito permettendo, nei fatti, una riconferma al governo per il partito di maggioranza, avvantaggiandolo notevolmente rispetto agli altri (le elezioni anticipate per 'permettere' al partito di maggioranza di ritornare al governo rappresentando la regola dal 1945 e i dati mostrano che vi è stata quasi sempre una riconferma del partito di maggioranza). Si v. L. AUDICKAS, O. HAWKINS, R. CRACKNELL, *Uk election Statistics: 1918-2016*, in <http://www.parliament.uk/commons-library%20%7C%20intranet.parliament.uk/commons-library> .

casi sono nello specifico due: quando lo scioglimento venga approvato dai 2/3 della *House of Commons*, quando venga approvata una mozione di sfiducia a cui non faccia seguito, nei 14 giorni successivi, una mozione di fiducia nei confronti del governo.

Per quanto concerne la prima ipotesi, vi è chi parla di autoscioglimento. Viene infatti introdotto il principio della maggioranza relativa, in luogo della maggioranza semplice, ossia della regola vigente nei procedimenti legislativi inglesi. Il fine è evitare che lo scioglimento sia appannaggio della maggioranza politica e far sì che il parlamento acquisti una valenza maggiore nelle vicende concernenti lo scioglimento⁶⁶¹. Di contro vi è chi nega si possa parlare di autoscioglimento in quanto l'atto non eliminerebbe la pur formale prerogativa regia⁶⁶²; vi è inoltre chi sostiene che la maggioranza del 55% non è di difficile perseguimento in quanto un premier forte può continuare ad agire come accadeva precedentemente - di fatto in modo discrezionale - se è in grado di imporsi su una maggioranza consistente⁶⁶³.

Dunque si discute sulla concreta capacità del FTA di ridurre o eliminare tale potere discrezionale, ma nonostante tali criticità pare doveroso evidenziare come tale atto, come detto, rappresenta una forte moderazione del sistema maggioritario. Infatti, eliminando il potere discrezionale del premier di sciogliere il parlamento nel periodo al suo partito più proficuo, livella la competizione elettorale e potrebbe influenzare il sistema dei partiti, rendendo meno probabile il *'single party majority'* e di conseguenza ridurre la predominanza dei due partiti principali. Ancora, esso diminuisce la discrezionalità del governo dando al parlamento un potere di veto importante per quanto concerne lo scioglimento, ma in linea più generale va a ridefinire il rapporto tra esecutivo e legislativo, quella fusione di cui parlava Bagehot⁶⁶⁴, e quindi riequilibrare il rapporto tra i due poteri riconoscendo al Parlamento una forte influenza nelle vicende concernenti il suo eventuale scioglimento. Inoltre *last but not least*, attraverso la codificazione di convenzioni non scritte, contribuisce ad affievolire il carattere flessibile della costituzione inglese. Il FTA codifica delle regole che precedentemente erano disciplinate solo dalle *Royal Prerogative* e dalle convenzioni, ponendo per iscritto tali regole e definendo procedure e modalità, riduce la discrezionalità e l'ambiguità del potere di scioglimento⁶⁶⁵.

L'altro elemento disciplinato dal FTA è la questione concernente le mozioni di sfiducia. L'interrogativo che ci si pone è se in presenza di una mozione di sfiducia, non seguita da una successiva fiducia nei confronti del governo nei 14 giorni successivi, vi sia l'obbligo o meno del governo di dimettersi. Ci si domanda se il FTA abbia fatto venir

⁶⁶¹ F. ROSA, *Gli assestamenti del Parlamentarismo maggioritario*, cit., p.677 ss.

⁶⁶² C. MARTINELLI, *General election 2015: un turning point per il Regno Unito*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2015, p. 3 ss.

⁶⁶³ C. FUSARO, *L'accordo conservative- libdem alla base del governo Cameron: spunti di interesse costituzionale*, in *Quad. Cost.*, v.3/2010, p. 639 ss.

⁶⁶⁴ Si v. W. BAGHEOT, *La Costituzione inglese*, cit., p. 52 ss.

⁶⁶⁵ O. CHESSA, *La fine del modello Westminster. Il nuovo parlamentarismo razionalizzato nel Regno Unito*, in *Dir. pub.*, v.3/2015, p.823 ss. ; P. SCHLEITER, V. BELU, *The decline of majoritarianism in the Uk and the Fixed- term Parliaments Act*, in *Parliamentary Affairs*, 2016, p. 36 ss.

meno le regole convenzionali esistenti riguardanti il rapporto fiduciario. Antecedentemente al FTA, infatti, il governo aveva l'obbligo di dimettersi solo nel caso di sfiducia o nel caso in cui venisse posta la fiducia su provvedimenti del governo, nel caso di votazione su questioni politicamente rilevanti, invece, non sussisteva tale obbligo⁶⁶⁶. Il FTA va, infatti, a introdurre per la prima volta una formula per presentare la questione di fiducia e la mozione di sfiducia⁶⁶⁷. Tale elemento pare di predominante rilevanza in quanto, in un sistema basato su regole convenzionali non scritte, si introduce un chiaro tentativo di tipicizzazione del sistema e di razionalizzazione dello stesso. Per quanto concerne, invece, il "comportamento del governo sfiduciato" il testo è volutamente ambiguo in quanto non contempla espressamente l'obbligo di dimissioni del governo sfiduciato⁶⁶⁸. Notoriamente la sfiducia è mossa politicamente da due ragioni: formare nuovo governo o giungere a nuove elezioni. Il FTA dunque va a codificare queste due ipotesi, ponendole come alternative e tracciando «un percorso preferenziale»⁶⁶⁹: viene votata una mozione di sfiducia, si cerca di costituire un governo e nell'ipotesi in cui, entro 14 giorni, il governo non ottenga la fiducia si andrà ad elezioni anticipate.⁶⁷⁰

Le cronache più recenti ci permettono di analizzare la concreta operatività del FTA. Lo scorso aprile, infatti, la Premier Theresa May ha annunciato lo scioglimento anticipato delle Camere e dunque le elezioni anticipate nel giugno di quest'anno. Lo scioglimento viene votato dai 2/3 della *House of Commons* - così come viene codificato dal FTA - ma pare, nei fatti, permanere il potere discrezionale del primo ministro a riguardo. Se è indubbio che la proposta della May è stata votata da una maggioranza qualificata - la mozione è stata votata favorevolmente oltre che dai conservatori anche dai Labouristi e dai Lib-Dem - è comunque necessario porre l'accento sul fatto che la Premier ha scelto, discrezionalmente, di "chiamare" nuove elezioni in un periodo nel quale i sondaggi danno i Conservatori in vantaggio di 21 punti sui Labouristi, e dunque con la speranza di ottenere una maggioranza più forte al fine del passaggio sia della *Brexit* che delle politiche nazionali⁶⁷¹. Nella concreta operatività, dunque, il FTA non parrebbe ridurre il potere discrezionale che è sempre stato riconosciuto al Premier.

2.2.2 *il referendum sul voto alternativo.*

⁶⁶⁶ O. CHESSA, *La fine del modello Westminster. Il nuovo parlamentarismo razionalizzato nel Regno Unito*, cit., p. 823 ss.

⁶⁶⁷ In modo più approfondito si v: *The Coalition, our programme for government 2010*, in www.gov.uk .

⁶⁶⁸ Pertanto, guardando al quadro parlamentare e alla situazione politica contingente è il diritto convenzionale a fornire la soluzione. Le regole convenzionali, infatti, distinguevano la sfiducia come elemento che importava le dimissioni e le altre votazioni in cui il governo non otteneva la fiducia che non comportavano tale obbligo. Così O. CHESSA, *La fine del modello Westminster. Il nuovo parlamentarismo razionalizzato nel Regno Unito*, cit., p. 825 ss.

⁶⁶⁹ Così O. CHESSA, *La fine del modello Westminster. Il nuovo parlamentarismo razionalizzato nel Regno Unito*, cit., p. 834.

⁶⁷⁰ O. CHESSA, *La fine del modello Westminster. Il nuovo parlamentarismo razionalizzato nel Regno Unito*, cit., p. 825 ss.

⁶⁷¹ Cfr: <https://www.theguardian.com/politics/2017/apr/18/theresa-may-uk-general-election-8-june> .

Il *Coalition Agreement* del 2010 vedeva tra i suoi punti focali, all'interno del capitolo concernente le riforme costituzionali, l'indizione del referendum per il superamento del sistema elettorale maggioritario. La modifica del sistema elettorale⁶⁷² è da anni oggetto di dibattito: da un lato vi è chi sostiene che il sistema *first-past-the-post* è parte integrante e concausa del modello inglese, dall'altro vi è chi – i *lib-dem* in particolar modo – sottolinea come tale sistema sia fortemente lesivo della rappresentatività, non permettendo una piena rappresentanza del voto popolare e favorendo, sostanzialmente, i due partiti più forti⁶⁷³.

Pertanto il *Hung Parliament* del 2010 fu l'occasione più propensa per la presentazione di tale proposta. I *lib-dem* ottennero l'indizione del referendum il cui quesito secca verteva sul mantenimento del sistema elettorale vigente o la sua sostituzione con un sistema fondato sul voto alternativo. Il sistema del voto alternativo, rientrando comunque nella famiglia dei sistemi maggioritari, permette agli elettori di indicare i candidati in ordine di priorità e vi è l'elezione del candidato che ottiene la maggioranza assoluta; se non si raggiunge tale risultato, si scarta il meno votato e le seconde scelte vengono distribuite tra gli altri⁶⁷⁴.

Il referendum si è svolto il 5 maggio del 2011 e solo il 42% degli elettori si è recato alle urne e il 69,9% di essi ha votato per il mantenimento del sistema vigente. Tale risultato è attribuibile a differenti ragioni. In primo luogo, il referendum presentava un forte carattere di incertezza: gli elettori non potevano essere a conoscenza degli effetti che una modifica del sistema elettorale avrebbe importato. Questi, pertanto, hanno votato per il mantenimento dello *status quo*, optando per l'opzione che poteva apparire più sicura⁶⁷⁵. In secondo luogo, vi era una forte difficoltà per il corpo elettorale di comprendere il funzionamento del sistema alternativo, una complessità che l'eterogeneità di posizioni tra le forze politiche non ha contribuito a diminuire. In terzo luogo, l'accorpamento del referendum con le elezioni locali che ha contribuito ad accentrare l'attenzione su queste ultime più che sul quesito referendario⁶⁷⁶. Dunque - apparentemente - l'indizione del referendum apparve come una vittoria che i *Lib-Dem* imposero sul partito conservatore, ma nei fatti i Conservatori – attraverso il referendum stesso - schiacciarono l'alleato di governo. Nella fase dell'indizione, infatti, bocciarono la storica proposta dei *Lib-dem* di un *mixed-member system*, cioè di un sistema proporzionale, e acconsentirono alla proposta di un sistema, quello del voto alternativo, comunque rientrando nella famiglia del maggioritario, è che avrebbe eventualmente

⁶⁷² La modifica del sistema maggioritario è da sempre una richiesta del partito liberale fin dai tempi in cui questo era uno dei due poli del bipartitismo e mantenuta tale anche negli anni del suo "declino" a terzo partito a partire dal dopo guerra. Sul punto, M. OLIVETTI, *Le elezioni del 6 maggio 2010 nel Regno Unito, Westminster adieu?*, in *Rass. Parl.*, vol.3/2010, p. 765.

⁶⁷³ Il partito più penalizzato era quello dei *Lib-Dem* i quali raggiungevano un consenso del 20% ma essendo tali voti non radicati su un territorio, non permettevano di ottenere un numero considerevole di seggi. Si v. C. MARTINELLI, *General election 2015: un turning point per il Regno Unito*, cit., p. 11.

⁶⁷⁴ Per un'analisi sul quesito referendario si rimanda alla nota 97.

⁶⁷⁵ Così S. LAYCOCK, A. RENWICK, D. STEVENS, *The UK'S electoral reform referendum of May 2011*, in *Electoral System*, vol 32/ 2013, p. 211 ss.

⁶⁷⁶ Si v. F. DE ROSA, *Gli assestamenti del Parlamentarismo maggioritario*, cit., p. 686.

comportato solo una maggiore presenza liberale nella *House of Commons*. Inoltre, *l'agree to differ* oggetto del *coalition agreement*, permise ai Conservatori di schierarsi apertamente contro tale referendum e a sostegno del sistema vigente, infiggendo nei fatti una vera e propria sconfitta all'alleato di governo.

2.3. Le elezioni del 2015. Il ritorno al «modello Westminster»?

Le elezioni politiche svoltesi nel 2015 hanno, a discapito dei sondaggi, scongiurato il rischio di un secondo governo di coalizione, garantendo al Regno Unito un governo monocolore. I dati elettori mettono in evidenza una vittoria del partito conservatore che ottiene 331 seggi, la bruciante sconfitta dei Labouristi con solo 232 seggi. Vi sono altri due elementi che il risultato elettorale suddetto pone in evidenza: il crollo del partito liberal-democratico⁶⁷⁷ (il quale ottiene solo 9 seggi) che paga il ruolo fallimentare di *junior partner* nel governo di coalizione, nonostante le riforme costituzionali (si veda il FTA) e il tentativo (fallito) di modifica del sistema elettorale⁶⁷⁸. Il secondo elemento che rileva dalle elezioni del 2015 è il successo del partito nazionale scozzese il quale ottiene 56 seggi. Quest'ultimo dato pone l'accento sulla crucialità della questione scozzese (che pare intrecciarsi con quella europea) e sulla sua posizione nel Regno Unito; la presenza di un partito nazionale così forte che pare detenere l'egemonia politica scozzese e che sembra porsi come alternativo rispetto alle politiche "centrali"⁶⁷⁹.

Al di là di tali questioni, ciò che inevitabilmente le elezioni del 2015 pongono in evidenza è la riemersione del modello Westminster: il sistema elettorale maggioritario (il *plurality system*) favorisce notoriamente l'emersione e la sovra rappresentazione dei partiti più forti a livello nazionale⁶⁸⁰. Il carattere flessibile di una costituzione politica, come quella inglese, e la presenza di partiti stabili e nazionali con una *leadership* definita ha da sempre contribuito a garantire il bipartitismo tipico del sistema inglese. Le elezioni del 2015 ripristinano la situazione *ante* 2010: attraverso il voto ai Comuni gli elettori forniscono le indicazioni per il Governo; il Premier riacquista il ruolo preminente che gli era proprio a svantaggio del Governo che, nello *Hung Parliament*, aveva acquisito una valenza preponderante e inoltre si riafferma il principio della

⁶⁷⁷ Sul punto in modo più approfondito: D. CUTTS, A. RUSSELL, *From Coalition to catastrophe: the electoral meltdown of the liberal-democrats*, in A. GEDDES, J. TONGE (a cura di), *Britain Votes 2015*, Oxford UK: Oxford University Press, p.69 ss.

⁶⁷⁸ L'esperienza fallimentare dei *Lib-Dem* come partito di coalizione fa ipotizzare che in futuro, in presenza di un'ipotesi di *Hung Parliament*, nessun partito minore sarà portato a costituire un governo di coalizione limitandosi, invece, ad un meno impegnativo appoggio esterno. Così S. CECCANTI, *Il Regno Unito all'indomani dei risultati elettorali: la coalizione è finita, bentornati a Westminster*, in *Quad. Cost.*, v.2/2015, p.455ss.

⁶⁷⁹ Tale processo trova le sue radici nella devolution del 1998 e nella ricostruzione del parlamento scozzese che ha contribuito ad alimentare i sentimenti nazionalisti. Vengono proposte differenti soluzioni alla fine della risoluzione del difficile rapporto tra Scozia e Londra: un nuovo referendum sull'indipendenza scozzese e la trasformazione dello Stato Unitario in Stato Federale. Una trasformazione, quest'ultima, che incontrerebbe numerose difficoltà stante la inevitabile necessità di una costituzione scritta, il venir meno della sovranità legislativa del Parlamento e la differenza esistente tra l'Inghilterra e le altre nazioni. Così M. GOLDONI, *Il Regno Unito all'indomani dei risultati elettorali: un'elezione, due Unioni in bilico*, in *Quad. Cost.*, v.2/2015, p. 453 ss.

⁶⁸⁰ G. SARTORI, *Ingegneria costituzionale comparata*, cit., p. 70 ss.

responsabilità collegiale dei ministri che nel 2010 era stata sospesa dall'*agree to differ* alla base del *Coalition Agreement*⁶⁸¹. Nonostante ciò, il caso di *Hung Parliament*, prima, e le elezioni del 2015 poi, mostrano una crepa all'interno di tale sistema: i due partiti tradizionali vedono ridursi il peso tradizionalmente attribuitoli grazie all'emersione di partiti terzi, i liberal-democratici nel 2010 e il partito nazionale scozzese nel 2015. Si continua dunque a manifestare, così come accade ormai da un trentennio, una insoddisfazione nei confronti di un sistema elettorale che non rispecchia chiaramente il voto degli elettori, favorendo la governabilità a discapito della rappresentatività.

3. Il sistema elettorale della House of Commons.

3.1 Il First-past-the-post.

Il Parlamento del Regno Unito è composto, come già ricordato in precedenza, da due Camere: la *House of Lords*, Camera alta composta da Lord Temporal e Lord Spirituali e di natura (oggi solo in parte) ereditaria, e la *House of Commons*, di natura elettiva.

La Camera dei Comuni è oggi costituita da 650 membri, eletti in altrettanti collegi (*constituencies*) con un sistema maggioritario a turno unico anche detto *plurality system* o *first-past-the-post*⁶⁸².

Il territorio nazionale è quindi diviso in tanti collegi uninominali quanti sono i seggi da assegnare in Parlamento e in ogni collegio è possibile presentare singole candidature⁶⁸³. Viene eletto il candidato che ha ottenuto il maggior numero di voti validi all'interno di ogni singolo collegio, il che significa che è sufficiente la maggioranza relativa dei voti per ottenere il seggio⁶⁸⁴.

Il *first past the post* è un meccanismo di assegnazione dei seggi particolarmente semplice, di immediata comprensione, e costituisce una delle formule maggioritarie più

⁶⁸¹ Sul punto: G. CARVALE, 'One Nation, one United Kingdom'. *Le elezioni del 7 maggio 2015 e le sfide della nuova legislature*, in *www.federalismi.it*, n.10/15, p. 2 ss.

⁶⁸² Tale sistema elettorale è stato introdotto a partire dall'Ottocento. Il primo intervento rilevante in materia risale al 1832, anno in cui il *Representation of the people Act*, lo *Scottish Reform Act* e l'*Irish Reform Act* intervennero a disciplinare la materia; sul punto v. *supra* par 1.1.1. Attualmente il sistema elettorale è disciplinato dal *Representation of the people Act* del 1983, che è intervenuto a modificare la precedente legge del 1969.

L'espressione *first past the post* è mutuata dal gergo delle gare ippiche, in cui c'è un unico vincitore, che è colui che per primo taglia il traguardo, mentre tutti gli altri ne escono sconfitti. Essa venne introdotta da uno *statute* del 1430 come misura di semplificazione rispetto alla precedente pratica di eleggere i rappresentanti parlamentari tramite consenso unanime; sul punto v. S. VILLAMENA, *Il sistema elettorale nel Regno Unito*, in M. OLIVIERO, M. VOLPI (a cura di), *Sistemi elettorali e democrazie*, Giappichelli, Torino, 2007, p. 193 ss..

⁶⁸³ L'ultima variazione nel numero di collegi si è avuta per le elezioni del 2010, che si sono svolte in 650 collegi - quattro in più rispetto alle precedenti elezioni del 2005 - così ripartiti: 533 in Inghilterra, 59 in Scozia, 40 in Galles e 18 nell'Irlanda del Nord. Le elezioni del 2015 si sono svolte mantenendo fermi i 650 collegi delle precedenti elezioni, senza sostanziali modifiche.

⁶⁸⁴ Il *plurality* è stato definito quale sistema che richiede "la maggioranza relativa dei voti validamente espressi per l'attribuzione del seggio posto in palio nel collegio" e che pertanto determina la vittoria del "candidato che prende più voti rispetto ai suoi avversari dello stesso collegio"; in tal senso, M. OLIVIERO, *I sistemi elettorali*, in M. OLIVIERO, M. VOLPI (a cura di), *op. cit.*, pp. 9-10. Significativa la definizione di maggioranza relativa come "una maggiore minoranza"; in questi termini, G. SARTORI, *Ingegneria costituzionale comparata*, *op. cit.*, p. 19.

antiche, utilizzato proprio come mezzo di attuazione immediata del principio maggioritario.⁶⁸⁵ Il grado di continuità che ha caratterizzato l'evoluzione di tale sistema nell'ordinamento inglese ha fatto sì che il modello *plurality* tutt'ora vigente nel Regno Unito venga spesso definito quale “voto di tipo britannico”⁶⁸⁶.

Si tratta di un sistema profondamente legato alla storia inglese, periodicamente messo in discussione ma mai oggetto di cambiamenti particolarmente rilevanti. La modifica più importante, infatti, ha riguardato il formante circoscrizionale, poiché è solo con il *Redistribution Seats Act* del 1885, che segna il passaggio dai collegi plurinominali a soli collegi uninominali, che si delinea il *plurality system* inteso quale elemento caratterizzante dell'ordinamento inglese.⁶⁸⁷

Il FPTP si caratterizza essenzialmente per la presenza di collegi uninominali, ognuno dei quali elegge un solo membro della Camera dei Comuni, e la sufficienza della maggioranza relativa dei voti validi per poter ottenere il seggio⁶⁸⁸.

Tale formula elettorale è particolarmente selettiva poiché attribuisce in ogni collegio uninominale il seggio al candidato che ha ottenuto il maggior numero di voti in un unico turno elettorale; da ciò deriva una dispersione dei voti indirizzati su altri candidati e una possibile disparità nella rappresentanza⁶⁸⁹.

Si tratta in altre parole di un sistema tanto semplice quanto scarsamente rappresentativo. Dal momento che assumono rilevanza soltanto i voti espressi a favore del candidato che poi ottiene la maggioranza relativa e, di conseguenza, il seggio, resta priva di rappresentazione tutta la parte di elettorato che ha espresso il proprio voto a favore di un diverso candidato, poi sconfitto, all'interno del medesimo collegio.

I sistemi maggioritari in genere, e il *plurality system* inglese in particolare, sono infatti caratterizzati da una scarsa rappresentatività, avendo quale contrappeso una stabilità di governo favorita da esiti elettorali che tendono ad originare la formazione di governi a partito unico.

⁶⁸⁵ Pare doveroso qui ricordare come la formula elettorale, intesa quale metodo di traduzione dei voti in seggi, non sia elemento sufficiente a rendere conto della complessità e della resa di un sistema elettorale. A tal proposito cfr. M. VOLPI, *Considerazioni conclusive*, in M. OLIVIERO, M. VOLPI (a cura di), *op. cit.*, p. 411, nella parte in cui evidenzia che è possibile operare una distinzione tra i diversi sistemi elettorali sulla base del grado di selettività nella trasformazione dei voti in seggi alla luce dei correttivi adottati e della interazione tra sistema elettorale e sistema politico, non essendo soddisfacente né esaustiva una distinzione basata sulla sola formula elettorale che finirebbe per “enfaticizzare la distinzione tra sistemi proporzionali e maggioritari, schiacciati rispettivamente sul versante della rappresentatività e su quello della governabilità, come conseguenza di una scelta di fondo circa il valore da attribuire all'espressione del voto popolare”.

⁶⁸⁶ Così L. TRUCCO, *Democrazie elettorali e stato costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2012, p. 266.

⁶⁸⁷ I collegi uninominali erano stati utilizzati per la prima volta nel 1707 e, fino al 1885, avevano costituito l'eccezione rispetto ai collegi plurinominali in cui venivano eletti almeno 2 deputati e in alcuni casi anche 3 o 4 deputati. In questo contesto i seggi nelle circoscrizioni plurinominali venivano assegnati sulla base del sistema del voto bloccato, in cui l'elettore dispone di tanti voti quanti sono i seggi totali da allocare nella propria circoscrizione.

⁶⁸⁸ Si può rilevare come, accanto al profilo del formante circoscrizionale e alla formula in senso stretto, sia caratteristico di tale sistema elettorale un sistema di votazione basato sul “voto esclusivo” o voto singolo categorico, cioè che mira a fornire una sola e univoca informazione di voto. Sul punto cfr. L. TRUCCO, *op. cit.*, p. 268.

⁶⁸⁹ M. VOLPI, *L'organizzazione costituzionale*, in G. MORBIDELLI, L. PEGORARO, A. REPOSO, M. VOLPI, “*Diritto pubblico comparato*”, Giappichelli, Torino, 2009, p. 366 e ss.

Il FPTP, pertanto, è stato spesso considerato come una delle ragioni della “fortuna” del modello *Westminster*, avendo il pregio di poter favorire l'esistenza di un sistema bipartitico e di assicurare la stabilità di governo.⁶⁹⁰

Si è osservato, anche in tempi recenti, come tale sistema elettorale sia messo spesso in discussione nel Regno Unito, tanto da animare un dibattito sulla necessità e sull'opportunità di riformare il sistema elettorale della *House of Commons*⁶⁹¹; ciò ancor di più a seguito dell'esito delle elezioni del 2010 che hanno generato una situazione di *hung parliament* e la necessità di dar vita ad un governo di coalizione.

Il tentativo di revisionare il sistema elettorale, perseguito in vari modi in diversi momenti storici,⁶⁹² si è concretizzato nei tempi più recenti in un *referendum* tenutosi il 5 maggio 2011. In quell'occasione si chiedeva ai cittadini di scegliere se mantenere il sistema *plurality* o passare ad un sistema di *alternative vote*⁶⁹³. L'esito di tale consultazione popolare è stato negativo⁶⁹⁴ e le successive elezioni generali si sono svolte a sistema elettorale invariato⁶⁹⁵. Nonostante ciò, non si può ritenere ad oggi

⁶⁹⁰ “It is well known that plurality rule works best in countries that have two-party systems in voting terms, and in turn that SMP helps to prevent those party systems from expanding”; così MITCHELL P., *The United Kingdom: plurality rule under siege*, in GALLAGHER, MICHAEL and MITCHELL, *The Politics of Electoral Systems*, Oxford University Press, Oxford, 2005, p. 179.

⁶⁹¹ La dottrina inglese ha rilevato come il sistema elettorale vigente sia per molti aspetti insoddisfacente, evidenziando che “It is clear that since the British electoral-level party system dramatically expanded in 1974, the performance of the SMP system across a wide range of criteria (proportionality, under-representation of medium-sized parties, governments with smaller electoral mandates, the creation of disaggregative ‘electoral deserts’ for particular parties in specific regions, etc.) has been increasingly poor. [...] Undoubtedly, plurality rule has been under siege in recent years and contemporary Britain has a parliamentary party system that is an increasingly poor reflection of the electoral party system and thus opinion in the country. Electoral reformers in the UK continue to hope for a fairer electoral system, as they have done for over 150 years”, (n.d.a.: il sottolineato non è presente nel testo originale riportato); MITCHELL P., *The United Kingdom: plurality rule under siege*, in GALLAGHER, MICHAEL and MITCHELL, *The Politics of Electoral Systems*, Oxford University Press, Oxford, 2005, pp. 157-184. Sul punto v. anche L. TRUCCO, op. cit., p. 267-268.

⁶⁹² Nel 1997 il governo labourista aveva costituito un'apposita commissione indipendente, detta anche Commissione Jenkins (dal nome del Presidente della stessa Roy Jenkins), affinché elaborasse un progetto di riforma elettorale delineando un sistema elettorale diverso che fosse però in grado di mantenere un “*link between MPs and geographical constituencies*” e senza penalizzare “*the need for stable government*”, estendendo nel contempo la “*voter choice*” assicurando anche una “*broad proportionality*”. La Commissione propose un sistema misto basato sul voto singolo trasferibile, ma tale progetto rimase inattuato. Sul punto v. P. MITCHELL, op. cit. pp. 177 -178.

Vale la pena evidenziare come il *plurality system* utilizzato per la *House of Commons* non trovi applicazione nelle assemblee devolute. Il Parlamento scozzese, infatti, è composto di 129 deputati eletti per mandati quadriennali utilizzando un sistema misto secondo il quale 73 deputati sono eletti con sistema maggioritario FPTP sulla base delle circoscrizioni utilizzate per l'elezione dei parlamentari di *Westminster*, mentre gli altri 56 sono eletti con metodo proporzionale secondo un sistema di membri addizionali sulla base dei collegi utilizzati per le elezioni del Parlamento europeo. L'Assemblea nazionale per il Galles, invece, si compone di 60 membri, di cui 40 eletti con sistema maggioritario FPTP nelle medesime circoscrizioni utilizzate per le elezioni del Parlamento di *Westminster* e i restanti 20 con sistema proporzionale sulla base dei collegi utilizzati per le elezioni del Parlamento europeo. Data la coesistenza di tali diverse esperienze elettorali, si è osservato che “*UK voters are learning about a wide range of electoral systems*”, così MITCHELL, cit., p. 179. Per un approfondimento cfr. D. G. BIANCHI, cit., pp.99-109.

⁶⁹³ Il quesito referendario sottoposto agli elettori era il seguente: “*At present, the UK uses the “first past the post” system to elect MPs to the House of Commons. Should the “alternative vote” system be used instead?*”.

⁶⁹⁴ Per un approfondimento sul punto si rinvia *supra* al paragrafo 2.2.2.

⁶⁹⁵ A. TORRE, *Regno Unito*, Il Mulino, Bologna, 2013, pp. 152 – 153.

sopito il dibattito circa la necessità di intervenire con alcuni correttivi sul sistema elettorale *de quo*.

3.2 *L'elettorato passivo.*

Nel Regno Unito possono essere eletti quali deputati i cittadini britannici, del *Commonwealth* e dell'Irlanda del Nord che abbiano compiuto diciotto anni⁶⁹⁶, mentre le restrizioni all'elettorato passivo sono previste da fonti normative ma spesso disciplinate anche dalla giurisprudenza.⁶⁹⁷

La principale fonte in materia è l'*House of Commons Disqualification Act* del 1975 che prevede i diversi casi di ineleggibilità e incompatibilità.

Non possono essere eletti, in virtù della funzione che esercitano, i giudici, i *civil servants*, i deputati di altre legislature dei Paesi del *Commonwealth* e dell'Irlanda⁶⁹⁸, nonché coloro che fanno parte delle forze armate. I casi di ineleggibilità sono previsti sia da fonti di *common law* che di *statute law* e si estendono a persone affette da malattie mentali, incapaci civili e interdetti⁶⁹⁹, a coloro che sono stati condannati per alto tradimento (*treason*) o per i quali sia stata dichiarata bancarotta⁷⁰⁰; a coloro che abbiano avuto condanne penali superiori a un anno o che si siano resi responsabili di reati elettorali rientranti nella categoria della *corrupt or illegal practice*. Il *Representation of the People Act* del 1983 prevede non solo l'ineleggibilità per coloro che sono stati condannati a più di un anno di reclusione, ma anche l'automatica decadenza del deputato che subisca la medesima condanna in un momento successivo rispetto alle elezioni⁷⁰¹.

3.3 *L'elettorato attivo: il sistema di registrazione degli elettori.*

Nel Regno Unito è necessario essere registrati per poter esercitare il proprio diritto di voto in occasione di elezioni e *referendum*⁷⁰².

Possono iscriversi nel registro (*electoral roll*) tutti i cittadini britannici, irlandesi o del *Commonwealth* che abbiano compiuto i 16 anni (se cittadini di Inghilterra, Galles o Irlanda del Nord) o i 14 anni (se cittadini scozzesi), pur essendo possibile votare

⁶⁹⁶ Il requisito della cittadinanza è stato fissato fin dal 1701 con l'*Act of Settlement*, poi modificato dal *British Nationality Act* del 1981; mentre il requisito dell'età è stato ridotto da 21 anni a 18 anni con l'*Electoral Administration Act* del 2006.

⁶⁹⁷ Quando si parla di *disqualification* ci si riferisce sia all'ineleggibilità sia all'incompatibilità, ma per indicare più specificamente l'ineleggibilità si utilizza più propriamente l'espressione *disqualification from standing*. L'eventuale elezione di un candidato *disqualified* è da ritenersi invalida e il seggio a questo assegnato dovrebbe diventare automaticamente vacante rendendo così necessario lo svolgimento di elezioni suppletive.

⁶⁹⁸ Tale restrizione è stata estesa anche all'Irlanda solo con il *Disqualification Act* del 2000.

⁶⁹⁹ Cfr. *Mental III Act* del 1983 e *Mental Health Act* del 2007.

⁷⁰⁰ Rispettivamente previsti dal *Forfeiture Act* del 1870 e *Enterprise Act* del 2002.

⁷⁰¹ Se la condanna intervenuta in fase *post* elettorale dovesse essere inferiore a un anno, il *Recall of MPs Act* del 2015 prevede la possibilità di attivare la procedura di *recall* e indire nuove elezioni.

⁷⁰² La registrazione degli elettori fu introdotta già nel 1832 al fine di minimizzare il rischio di frodi elettorali; v. I. LOVELAND, *The Electoral System*, in I. LOVELAND, *Constitutional Law, Administrative Law and Human Rights: a critical introduction*, Oxford University Press, 2005, pp. 210 ss.

soltanto dopo aver compiuto i 18 anni. È necessario essere residenti nel territorio del Regno Unito per poter effettuare la registrazione, ma sono ammessi al voto anche cittadini che, pur essendosi trasferiti all'estero, risultino registrati nei 15 anni precedenti.⁷⁰³

Il sistema di registrazione degli elettori è stato modificato in tempi abbastanza recenti con l'introduzione dell'*Individual Electoral Registration (IER)*⁷⁰⁴. L'*Electoral Registration and Administration Act* del 2013 ha infatti previsto un sistema di registrazione individuale in base al quale ogni cittadino provvede autonomamente alla propria iscrizione nel Registro se è in possesso dei requisiti richiesti. Tale sistema è entrato effettivamente in vigore soltanto nel 2014 in Inghilterra, Scozia e Galles, mentre nell'Irlanda del Nord era stato introdotto già a partire dal 2002.

Prima dell'introduzione della legge del 2013 il sistema di registrazione prevedeva che fosse il capofamiglia (*Householder* o *head of the household*) a registrare tutti i componenti della famiglia, individuando tale figura sulla base del censo.

A seguito dell'introduzione dell'IER il passaggio al nuovo sistema è stato graduale. L'*Electoral Registration and Administration Act* aveva previsto, infatti, un regime di transizione in base al quale tutti i cittadini già registrati sarebbero stati automaticamente trasferiti nel nuovo sistema se fosse stato possibile verificare la loro identità, senza che fosse necessario rinnovare la registrazione. Tale sistema transitorio prevedeva che in ogni caso gli elettori già registrati non sarebbero stati rimossi dal registro fino alle elezioni generali del 2015. Successivamente è stato onere di ogni cittadino provvedere alla registrazione individuale pena la perdita della possibilità di esercitare il diritto di voto⁷⁰⁵.

Con il nuovo sistema è possibile registrarsi attraverso una procedura *online* resa disponibile sul sito istituzionale del Parlamento, indicando semplicemente i propri dati

⁷⁰³ La stessa legge prevede i casi di limitazione del diritto di voto e quindi le cause di restringimento dell'elettorato attivo (coloro che sono stati riconosciuti colpevoli di reati in ambito elettorale, ma anche coloro che sono affetti da incapacità giuridica). Diversi interventi normativi hanno tentato di estendere l'elettorato attivo ad un maggior numero di cittadini; basti qui ricordare il *Representation of the People Act* del 1985, che ha permesso ai cittadini trasferiti all'estero di votare per le elezioni del Regno Unito, il *Representation of the People Act* del 2000, che ha reso possibile la registrazione anche per le persone prive di una residenza fissa (consentendo di indicare quale indirizzo anche quello di un luogo pubblico) e ha esteso il diritto di voto ai pazienti di ospedali psichiatrici e ai detenuti, domiciliati nelle rispettive strutture.

⁷⁰⁴ L'introduzione del Registro elettorale individuale costituisce una delle modifiche più rilevanti degli ultimi decenni in materia elettorale e può essere considerato uno strumento utile per affrontare la questione delle frodi elettorali e nel contempo accrescere l'affidabilità del sistema di registrazione stesso; in tal senso, *Political and Constitutional Reform- Eighth Report, What next on the redrawing of parliamentary constituency boundaries?*, in www.parliament.uk, 2015, par. 88 ss.

⁷⁰⁵ Il passaggio dal sistema di registrazione precedente all'IER ha inizialmente inciso negativamente sulle dimensioni dell'elettorato registrato, cfr. *Britain's missing voters: why individual registration has been a disaster*, in *The Guardian*, 5 febbraio 2015. Un forte incremento del numero di elettori registrati si è avuto tra dicembre 2015 e dicembre 2016, ma soprattutto in prossimità del referendum sulla *Brexit*; a tal riguardo cfr. *Statistical bulletin, Electoral Statistics for UK: 2016*, consultabile online all'indirizzo www.ons.gov.uk/peoplepopulationandcommunity/elections/electoralregistration/bulletins/electoralstatisticsforuk/2016.

personali⁷⁰⁶. La registrazione individuale dovrebbe consentire di arginare il rischio di frodi elettorali.

È possibile effettuare la registrazione in qualsiasi momento, ma è previsto un termine massimo entro il quale provvedere in vista di specifiche elezioni e referendum⁷⁰⁷. Nello specifico, per le elezioni generali indette per il prossimo 8 giugno 2017 è previsto come termine massimo entro il quale procedere alla registrazione il 22 maggio 2017.

I cittadini hanno anche la possibilità di scegliere di restare anonimi nel momento in cui provvedono alla registrazione se ciò fosse necessario per tutelare il singolo cittadino o i propri familiari. Tale scelta non comporta alcuna conseguenza per il diritto di voto in sé; l'unica differenza si sostanzia nel fatto che il cittadino registratosi chiedendo di rimanere anonimo non vedrà inserito il proprio nominativo nel registro pubblico, reso disponibile nelle biblioteche e sul sito istituzionale del Parlamento.

3.4 Le modalità di espressione del voto

Gli elettori correttamente registrati possono esercitare il proprio diritto di voto recandosi personalmente alle urne oppure scegliendo di avvalersi delle altre modalità di espressione del voto previste dalla legge: il voto per corrispondenza (*voting by post*) o il voto per delega (*voting by proxy*).

Per votare personalmente è sufficiente recarsi al seggio elettorale e dichiarare il proprio nominativo e l'indirizzo comunicato all'atto dell'iscrizione nel registro, senza dover presentare alcun documento.

Il cittadino che volesse avvalersi del voto per corrispondenza dovrebbe soltanto compilare un'apposita domanda reperibile sul sito istituzionale del Parlamento. Non è necessario che sussistano particolari condizioni o situazioni idonee a giustificare la scelta dell'elettore, trattandosi di scelta rimessa alla libertà del singolo⁷⁰⁸. La domanda per votare tramite posta può essere presentata con riferimento ad una specifica elezione o ad un periodo temporale circoscritto oppure per un periodo indefinito, senza che vi siano differenze. Ai cittadini che hanno scelto di votare *by post* vengono inviati i *ballot papers* contenenti la scheda elettorale e un documento in cui l'elettore deve dichiarare la propria identità e apporre la propria firma al fine di consentire successivamente le opportune verifiche. L'elettore deve esprimere il proprio voto e poi rispedito il plico sigillato al responsabile del collegio cui appartiene, ma non si nega la possibilità di consegnare a mano il medesimo plico all'ufficio elettorale della propria zona o consegnarlo nel giorno delle elezioni direttamente al seggio elettorale di zona.

⁷⁰⁶ La registrazione è possibile fornendo esclusivamente la propria data di nascita e un codice identificativo (*National Insurance Number*). La sezione dedicata è reperibile alla pagina www.gov.uk/register-to-vote.

⁷⁰⁷ Fino al 2000 il Registro veniva aggiornato annualmente dagli uffici di zona e la registrazione doveva essere effettuata dai cittadini entro il mese di ottobre, pena l'impossibilità di esercitare il diritto di voto. Il RPA 2000 è intervenuto per eliminare tale scadenza al fine di favorire un incremento della percentuale di elettori registrati, dando la possibilità ai cittadini di iscriversi nei registri anche a ridosso dello svolgimento di elezioni o referendum.

⁷⁰⁸ Costituisce eccezione a tale regola l'Irlanda del Nord, che al contrario richiede che vengano esposte delle valide ragioni a sostegno della scelta di votare per corrispondenza.

Ulteriore alternativa è costituita dal voto per delega. Come per il caso del voto per corrispondenza, l'elettore che volesse delegare qualcun altro ad esprimere un voto in propria vece dovrebbe presentare apposita domanda, ma in questo caso sarebbe necessario anche fornire valide ragioni che giustificano tale scelta⁷⁰⁹. Da un punto di vista procedurale, è necessario che entrambi i soggetti – il delegante e il delegato – siano correttamente registrati e che la delega abbia l'indicazione del periodo di validità della stessa, potendo essa riferirsi ad una specifica elezione o ad un più ampio lasso temporale.

In qualsiasi momento è possibile scegliere di votare mediante le altre modalità qui descritte comunicandolo in tempo utile all'Ufficio per la Registrazione Elettorale di zona.

3.5 La suddivisione del territorio nazionale: i collegi elettorali e le *Boundary Commissions*.

Ai fini dell'assegnazione dei seggi in Parlamento il territorio nazionale è suddiviso in tanti collegi elettorali quanti sono i MPs da eleggere e la definizione dei collegi è affidata all'opera delle *Boundary Commissions*, le quali intervengono periodicamente a ridisegnarne i contorni nell'ottica di una maggiore omogeneità fra gli stessi.

Le *Boundary Commissions* sono organi consultivi di natura non ministeriale, dunque organi indipendenti, il cui ruolo principale consiste nel controllare e modificare i confini delle circoscrizioni per le elezioni non solo del Parlamento di *Westminster*, ma anche per lo *Scottish Parliament* e per la *National Assembly for Wales*.

Nel Regno Unito esistono quattro Commissioni, una per ciascuna delle *Home nations* ed ognuna competente esclusivamente per il territorio corrispondente. L'elemento chiave che caratterizza tali organismi e che nel contempo li rende particolarmente idonei a svolgere il proprio ruolo è l'indipendenza dai partiti politici e dal potere politico in genere⁷¹⁰.

Le *Boundary Commissions* sono state costituite inizialmente quali organismi permanenti con il *House of Commons (Redistribution of Seats) Act* del 1944, più volte modificato ed integrato⁷¹¹, fino ad essere sostituito dal *Parliamentary Constituencies Act* del 1986, che ha disciplinato la materia fino al 2011. In quell'anno, infatti, all'indomani delle elezioni del 2010, è stato emanato il *Parliamentary Voting System and Constituencies*

⁷⁰⁹ La domanda per votare *by proxy* può essere presentata solo in presenza di alcune circostanze che pongano l'elettore nell'impossibilità di recarsi alle urne nel giorno delle elezioni (ad esempio perché si trova all'estero o ha necessità di sottoporsi a visita medica) e nella maggior parte dei casi è comunque richiesto che qualcuno controfirmi la domanda stessa a conferma dell'esistenza di valide ragioni che giustificano la scelta di votare per delega.

⁷¹⁰ L'indipendenza delle *Boundary Commissions* è caratteristica che, insieme ad un potere circoscritto territorialmente, dovrebbe sfavorire il ricorso al *gerry mandering*; in tal senso cfr. *Triennial Review Report: Boundary Commissions for England, Northern Ireland, Scotland and Wales*, marzo 2015, integralmente disponibile all'indirizzo www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/417988/Boundary_Commission_Triennial_Review_26_March_2015.pdf. Per un approfondimento sul *gerry mandering* si v. L. TRUCCO, op. cit.

⁷¹¹ L'Act del 1944 è stato inizialmente modificato nel 1947 e poi superato dall'*House of Commons (Redistribution of Seats) Act* del 1949, a sua volta modificato nel 1958 e nel 1979.

Act con il quale sono state apportate modifiche sostanziali alla disciplina della revisione dei collegi elettorali.

3.5.1 Il procedimento di definizione dei collegi ante 2011.

Il *Parliamentary Constituencies Act 1986* inizialmente prevedeva che ogni *Boundary Commission* provvedesse ad una completa revisione dei collegi ogni 10/15 anni, riducendo poi questo lasso temporale ad un periodo di 8/12 anni⁷¹². Accanto alle revisioni generali, tuttavia, si prevedeva la possibilità per le Commissioni di procedere a revisioni minori nel territorio di propria competenza, senza particolari indicazioni in merito all'intervallo temporale da rispettare. Queste revisioni minori erano funzionali ad apportare piccole modifiche in attesa della revisione generale successiva, dal momento che le modifiche sostanziali dei confini dei collegi venivano apportate solitamente con le revisioni generali⁷¹³.

Il *Parliamentary Constituencies Act* del 1986 non conteneva indicazioni particolarmente stringenti per lo svolgimento delle revisioni da parte delle quattro *Boundary Commissions*.

Non era previsto un numero fisso di collegi e ogni Commissione godeva di un certo margine di discrezionalità nello stabilire in quanti collegi dividere la porzione di territorio della quale era responsabile. L'unica indicazione contenuta nella legge concerneva il numero approssimativo dei collegi in cui doveva essere ripartito il territorio nazionale con particolare riferimento alla distribuzione degli stessi, prevedendo che ce ne fossero circa 613 in Gran Bretagna, con un minimo di 35 in Galles e 71 in Scozia, e individuando per l'Irlanda del Nord un *range* compreso tra i 16 e i 18 collegi⁷¹⁴.

Per svolgere le revisioni le Commissioni dovevano prendere in considerazione diversi aspetti, tra i quali anche il numero di elettori e l'estensione territoriale di ogni singolo collegio, ma la legge non dettava alcuna regola stringente in merito. Da una parte si prevedeva che l'elettorato di ogni collegio dovesse essere il più omogeneo possibile⁷¹⁵, dall'altra non erano imposti limiti all'estensione territoriale, permettendo così la coesistenza di collegi di dimensioni sostanzialmente diverse.

In occasione delle elezioni generali del 2010, i collegi nel Regno Unito erano 650, di cui 533 in Inghilterra, 40 in Galles, 59 in Scozia e 18 nell'Irlanda del Nord, con una differenza non trascurabile in termini di elettorato⁷¹⁶.

⁷¹² Tale modifica è stata apportata dal *Boundary Commissions Act* del 1992.

⁷¹³ Le *Boundary Commissions* definiscono i confini dei collegi elettorali tenendo conto anche dei confini circoscrizionali delineati dalle *Local Government Boundary*, confini sui quali le *Boundary Commissions* non possono incidere in alcun modo; sul punto cfr. *FAQ for the 2018 Review*, Boundary Commission for England, boundarycommissionforengland.independent.gov.uk.

⁷¹⁴ Limiti più rigidi erano posti per casi specifici, ad esempio per la città di Londra, la quale non poteva essere ripartita in più collegi ma alla quale andava assegnato un unico seggio; e per *Orkney* e *Shetland Islands*, che non potevano essere accorpate ad altre aree.

⁷¹⁵ Si disponeva in termini generali che l'elettorato dei singoli collegi “*shall be as near the electoral quota [the average size of a constituency] as is practicable*”.

⁷¹⁶ Nel 2010 il collegio più piccolo in termini di elettorato contava 21,837 elettori registrati (Na h-Eileanan an Iar, in

3.5.2 Le modifiche previste dal *Parliamentary Voting System and Constituencies Act 2011*.

Il *Parliamentary Voting System and Constituencies Act 2011* ha previsto non solo una riduzione del numero dei collegi, e dunque dei MPs, dai 650 ad oggi esistenti a 600⁷¹⁷, ma ha anche apportato modifiche rilevanti alla procedura che le *Boundary Commissions* sono chiamate a seguire per svolgere la revisione dei collegi, prevedendo regole più rigide e tempistiche più stringenti.

La ragione principale che ha portato ad intervenire in modo così incisivo sul numero dei membri del Parlamento e sulla disciplina della revisione della distribuzione dei collegi nel Regno Unito è stata individuata nell'esigenza di assicurare una maggiore uguaglianza del voto e di ridurre i costi della politica⁷¹⁸. La scelta di definire i collegi in base a dati numerici stringenti che mirano a renderli omogenei tra loro è posta, infatti, quale condizione per assicurare che il voto di ogni cittadino abbia il medesimo “peso”, a prescindere dal luogo (*rectius*: collegio) in cui lo stesso esercita il proprio diritto di voto⁷¹⁹.

A partire dal 2011 le *Boundary Commissions* sono chiamate a trasmettere ogni 5 anni (e non più ogni 8/12 anni) un *report* al Parlamento nel quale vanno esposti tutti i suggerimenti per la definizione dei collegi, dovendo completare i lavori tendenzialmente entro i 18 mesi antecedenti le elezioni⁷²⁰.

Nel definire i confini dei collegi le Commissioni dovranno attenersi a due dati numerici: l'elettorato di ogni collegio, calcolato sulla base dei cittadini iscritti nel registro degli elettori, dovrà restare entro una variazione del 5% rispetto alla quota elettorale del

Scozia) e il più grande ne aveva 110,924 (Isle of Wight, in Inghilterra). Le ultime revisioni dei collegi svolte secondo le regole del *Parliamentary Constituencies Act* del 1986 si sono svolte tra il 2005 e il 2007, trovando la prima applicazione per l'elezione dei membri della Camera dei Comuni proprio nel 2010.

⁷¹⁷ *Rule 1, Schedule 2 dell'Act.*

⁷¹⁸ Il Governo di coalizione ha presentato il disegno di legge quale strumento per “*the creation of fewer and more equal sized constituencies*”; v. *The Coalition, our programme for government, maggio 2010*, in www.gov.uk.

⁷¹⁹ È stato spesso ribadito il concetto del “valore del voto” inteso quale capacità di incidenza del singolo voto sull'esito elettorale; in collegi di dimensioni molto piccole o, al contrario, molto grandi in termini di elettorato è d'altronde inevitabile che sia diverso il “potenziale” di un singolo voto. Rendere omogenei i collegi elettorali diventa quindi un mezzo per ridurre la divaricazione in termini di numero di voti necessari per conquistare il seggio. In collegi di dimensioni molto diverse, infatti, a parità di percentuale di voti si può registrare un forte divario quantitativo in termini di voti conquistati; tale divario potrebbe ridursi in collegi ad elettorato omogeneo. Si tratta in ogni caso di un'ipotesi astratta che non tiene conto di altri fattori rilevanti quali l'incremento del numero di elettori nel periodo compreso tra una Review e l'altra, i flussi migratori interni, l'affluenza alle urne.

Al momento della presentazione del disegno di legge il Primo Ministro Nick Clegg dichiarò che “*By making constituencies more equal size, the value of your vote will no longer depend on where you live, and with fewer Mps the cost of politics will be cut*”; v. *Government publishes AV referendum Bill, HM Government, 22 luglio 2010*, in www.gov.uk.

⁷²⁰ Nel *Review* presentato nel 2013 le *Boundary Commissions* evidenziavano come il termine di 18 mesi potesse creare difficoltà ai candidati, i quali verrebbero a sapere solo un anno e mezzo prima delle elezioni i confini del collegio all'interno del quale dovranno competere e l'elettorato al quale dovranno rivolgersi.

Regno Unito e l'estensione territoriale dei collegi non potrà superare i 13.000 chilometri quadrati⁷²¹.

La quota elettorale, così come definita dal *Parliamentary Voting System and Constituencies Act* del 2011, è il numero medio di elettori che ciascun collegio deve avere e si calcola dividendo il numero complessivo di elettori del Regno Unito per il numero di seggi da assegnare⁷²².

Per delineare il *report* quinquennale le Commissioni, ferme le regole sopra descritte, possono prendere in considerazione anche altri aspetti quali le specifiche geografiche di ogni collegio, i confini amministrativi di ogni area, le delimitazioni dei collegi esistenti al momento della revisione, i legami esistenti tra le diverse aree.

Le stesse *Boundary Commissions*, tuttavia, hanno evidenziato come, in presenza dei requisiti numerici molto stringenti posti dalla legge, risulti molto difficile prendere in debita considerazione tutti i fattori aggiuntivi che, invece, consentirebbero di revisionare i collegi senza stravolgere equilibri esistenti.

Il *Parliamentary Act* del 2011 fissava il termine per la trasmissione del primo *report* al Parlamento per il mese di ottobre 2013; le *Boundary Commissions*, pertanto, avevano iniziato la procedura di revisione nel mese di marzo 2011⁷²³. Il nuovo assetto dei collegi e la riduzione del numero dei parlamentari avrebbe dovuto operare già dalle elezioni del 2015, ma nel gennaio 2013 il Parlamento scelse di postporre la trasmissione del *report* al 2018, in vista delle elezioni generali del 2020⁷²⁴.

Fin dal 2011 le *Boundary Commissions* hanno sollevato alcune critiche alle regole poste dal *Parliamentary Voting System and Constituencies Act* e alle tempistiche previste per attuare le modifiche. Da una parte, la scelta di porre il limite massimo del 5% di variazione dell'elettorato rende difficile la revisione dei collegi in alcune zone del Regno Unito⁷²⁵; dall'altra parte, considerata la portata così incisiva delle modifiche, si evidenzia l'opportunità di preferire un approccio più graduale. La riduzione da 650 a 600 collegi e i limiti posti per l'elettorato e l'estensione territoriale rendono, infatti, necessario un intervento di revisione nella maggior parte dei collegi esistenti; il che significa che le Commissioni dovranno apportare più cambiamenti di quanto fossero

⁷²¹ Costituiscono eccezione a queste regole quattro collegi isolani: Orkney e Shetland, Western Isles e Isle of Wight.

⁷²² *Rule 2, Schedule 2* dell'*Act*. In verità la quota elettorale si calcola considerando solo 596 collegi dei 600 che dovrebbero essere definiti dalle Commissioni poiché non vengono computati i quattro collegi isolani (v. nota precedente) che costituiscono eccezione alle regole generali.

⁷²³ Si parla di *Sixth Periodic Review of Westminster constituencies*.

⁷²⁴ Le ragioni di disaccordo, anche interne al governo, che portarono alla decisione di chiudere la Review 2013 e rimandare la consegna del *report* si rilevarono durante il dibattito relativo agli emendamenti da apportare all'*Electoral Registration and Administration Bill*.

Pare doveroso rilevare che, essendo state indette, nel mese di aprile 2017, elezioni anticipate che avranno luogo l'8 giugno 2017, la consegna del *report* al Parlamento e l'attuazione delle previsioni del *Parliamentary Voting System and Constituencies Act 2011* potrebbero subire un ulteriore rinvio.

⁷²⁵ Sul punto è interessante l'analisi condotta dalle *Boundary Commissions* che confronta la resa della regola del 5% con quella di un'ipotetica possibile variazione entro il 10%; v. *Political and Constitutional Reform- Eighth Report, What next on the redrawing of parliamentary constituency boundaries?*, in www.parliament.uk, 2015, par. 24 ss.

abituata a fare avendo però meno opzioni per farlo, essendo state private di un cospicuo margine di discrezionalità⁷²⁶.

Ulteriore critica sollevata dalle Commissioni concerne i dati da utilizzare per calcolare la quota elettorale. L'*Act* del 2011, infatti, dispone che le *Boundary Commissions* calcolino l'elettorato medio di ogni collegio sulla base del numero di elettori che risultino registrati al momento dell'inizio del lavoro finalizzato all'elaborazione del *report*⁷²⁷. Da una parte, si rileva la possibilità di preferire il dato della popolazione residente al dato dell'elettorato registrato; dall'altra parte si critica la non attualità dei dati utilizzati. Se la quota elettorale sulla cui base si calcola il numero medio di elettori per ogni collegio viene ottenuta sulla base dei dati registrati alla data di inizio della *Review*, è evidente che il *report* presentato al Parlamento potrebbe risultare poco attuale⁷²⁸.

La *Review*, secondo quanto disposto dal *Parliamentary Voting and Constituencies Act* del 2011, deve essere svolta comprendendo anche lo svolgimento di una serie di consultazioni pubbliche che consentano ai cittadini di essere coinvolti nella revisione dei collegi. Le Commissioni, ad oggi, sono impegnate nella valutazione di tutti i commenti raccolti nella prima e nella seconda fase di consultazione pubblica al fine di verificare la necessità di apportare modifiche alla definizione dei collegi dalle stesse proposte inizialmente nel 2016.

In virtù delle previsioni normative, le Commissioni dovrebbero procedere ad una terza fase di consultazione pubblica della durata di otto settimane tra la fine del 2017 e l'inizio del 2018, per giungere infine alla trasmissione del *report* al Parlamento nel mese di settembre 2018. Dal momento che sono state indette elezioni anticipate che avranno luogo nel mese di giugno 2017, è evidente che anche queste si svolgeranno sulla base della preesistente distribuzione dei collegi. Sarà possibile attuare le nuove disposizioni presumibilmente alle prossime elezioni generali che, se non intervenissero nuove elezioni anticipate, si svolgerebbero tra 5 anni.

3.6 *La rappresentanza di genere: dal Parliament (Qualification of Women) Act 1918 al Sex Discrimination Act 2002.*

⁷²⁶ La distribuzione dei collegi nelle quattro *parts* del Regno Unito avviene sulla base di una formula matematica prevista dallo stesso *Parliamentary Voting and Constituencies Act 2011, Rule 8, Schedule 2*.

Secondo quanto previsto dalle quattro commissioni, attualmente ancora al lavoro, la distribuzione dei 600 collegi avverrà mediante una riduzione proporzionale dei collegi tenuto conto della quota elettorale calcolata nel 2015 e i collegi saranno, presumibilmente, 501 in Inghilterra, 53 in Scozia, 29 in Galles e 17 nell'Irlanda del Nord; sul punto, cfr. *Guide to the 2018 Review*, reperibile online sui siti istituzionali delle singole Commissioni.

⁷²⁷ Per il *report* del 2018 le *Boundary Commissions* hanno preso in considerazione i dati raccolti nel mese di dicembre 2015.

⁷²⁸ In particolare è previsto che la quota elettorale sia calcolata sulla base dei dati raccolti 2 anni e 10 mesi prima del termine di consegna del *report* da parte delle Commissioni. Per un approfondimento nel merito delle critiche sollevate cfr. *Political and Constitutional Reform- Eighth Report, What next on the redrawing of parliamentary constituency boundaries?*, in www.parliament.uk, 2015.

La rappresentanza di genere all'interno della *House of Commons* è un tema per molti aspetti connesso alla necessità di assicurare un'uguaglianza sostanziale tra i cittadini a prescindere dal genere, ma spesso scarsamente disciplinato da fonti legislative.

La lunga campagna condotta per ottenere l'estensione del suffragio alle donne nel 1918⁷²⁹, ebbe quale esito ulteriore l'emanazione, nel medesimo anno, del *Parliament (Qualification of Women) Act* con cui si consentiva alle donne che avessero compiuto 21 anni di poter essere elette quali *Members of Parliament*⁷³⁰.

Negli anni '70 gli interventi normativi furono rivolti a favorire la parità tra uomo e donna nei luoghi di lavoro in genere e a promuovere la parità di opportunità e di diritti⁷³¹, ma mancava una specifica normativa relativa alla rappresentanza femminile in Parlamento e le iniziative volte ad incrementare il numero di donne tra i seggi della Camera dei Comuni venivano poste in essere volontariamente dai partiti politici.

In particolare, negli anni Novanta, la percentuale di donne elette in Parlamento era circa del 10% ed è in questo contesto che si inizia a far ricorso alla strategia delle c.d. *All women shortlist* per influire positivamente sulla rappresentanza di genere. Si tratta, infatti, di una tecnica politica in virtù della quale un determinato partito, sulla base di una lista di sole candidate preventivamente selezionate, presenta in alcuni collegi ritenuti "sicuri" - la candidatura di alcune donne al fine di incrementare la rappresentanza di genere. Il *Labour Party* ha fatto ricorso a tale strumento già dall'inizio degli anni Novanta, verificandone i migliori risultati in occasione delle elezioni generali del 1997. In particolare i labouristi usarono le AWS per selezionare i candidati nella metà di tutti i collegi ritenuti "vincenti" per quelle elezioni, ponendosi l'obiettivo di riuscire a far entrare in Parlamento 100 donne. L'effetto fu evidente e il numero di donne nella Camera dei Comuni raddoppiò rispetto alle precedenti elezioni del 1992, passando da 60 a 120. Tale pratica fu aspramente criticata e successivamente dichiarata illegittima perché in contrasto con le previsioni del *Sex Discrimination Act* del 1975⁷³².

Negli anni successivi i partiti fecero ricorso ad altre tecniche per assicurare una buona percentuale di donne elette senza incorrere nella dichiarazione di illegittimità, finché nel 2002 non è intervenuto il *Sex Discrimination (election candidates) Act*. Tale intervento normativo dispone che la selezione dei candidati sia materia esentata dal rispetto del *Sex Discrimination Act* del 1975 e, di conseguenza, permette ai partiti di far ricorso alla

⁷²⁹V. *supra* par.1.1.1

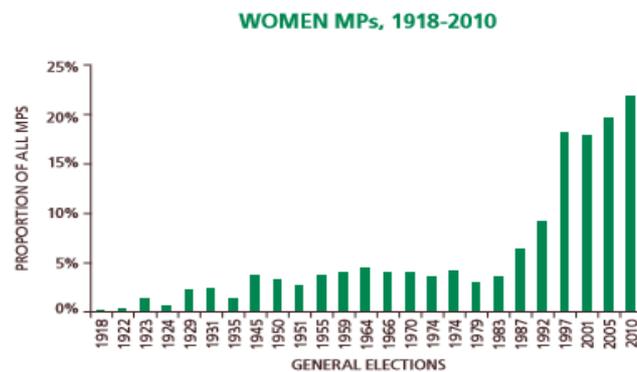
⁷³⁰ Fino al 1928, anno in cui venne adottato il *Representation of the People (Equal Franchise) Act*, rimase ferma la differenza tra elettorato attivo femminile, esteso solo alle donne che avessero compiuto 30 anni, ed elettorato passivo esteso alle donne di almeno 18 anni; sul punto cfr. *Women in Parliament: Making a difference since 1918*, in *House of Commons Library*, novembre 2013, consultabile all'indirizzo researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/RP13-65.

⁷³¹ Si fa qui riferimento all'*Equal Pay Act* del 1970 e al *Sex Discrimination Act* 1975. Quest'ultimo costituì anche la *Equal Opportunities Commission* (EOC) il cui compito era quello di contrastare la discriminazione basata sulla differenza di sesso e promuovere una politica di uguaglianza di genere; ad oggi essa è confluita nella *Equality and Human Rights Commission* (EHCR).

⁷³² Il *Sex Discrimination Act* 1975 prevedeva infatti l'illegittimità della discriminazione in base al genere sia nei confronti degli uomini che delle donne e, dunque, vietava la presentazione di liste che fosse discriminatorie nei confronti di entrambi i sessi.

pratica delle *All Women Shortlist* al fine di favorire la rappresentanza di genere in Parlamento⁷³³.

La legge inizialmente conteneva una “*sunset clause*” che fissava la scadenza di tale deroga al 2015, con la possibilità di prolungare i tempi in caso di decisione di entrambe le Camere. L'*Equality Act* del 2010 ha esteso, successivamente, tale termine di scadenza rinviandolo al 2030.



4. Gli effetti del sistema elettorale.

4.1 Le aspettative generate dai sistemi elettorali maggioritari a turno unico.

Il modello di sistema elettorale maggioritario con metodo *plurality* descritto nel paragrafo precedente si propone principalmente due obiettivi: favorire la semplificazione del quadro politico, - poiché premia i grandi partiti radicati sul territorio nazionale, gli unici capaci di essere competitivi nei singoli collegi uninominali nella logica del turno unico - e garantire la rappresentanza territoriale attraverso una stretta identificazione tra l’eletto nel collegio e il distretto di riferimento.

Queste due constatazioni, pur nella loro essenzialità, sono idonee a confutare quanto spesso è stato affermato, in termini piuttosto semplicistici, a proposito del sistema *plurality* inglese, ossia che questo tenda necessariamente a favorire il bipartitismo. Si tratta di un’affermazione che pecca di limitatezza e non può essere accettabile poiché, per essere vera, presupporrebbe che in un determinato ordinamento vi siano delle condizioni non necessariamente esistenti.

Come insegna la lettura dei classici della materia, i sistemi elettorali di questo tipo favoriscono molto i grandi partiti, per effetto della legge del cubo, ovvero dell’aumento

⁷³³ Cfr. R. KELLY, I. WHITE, *All-women Shortlists*, in *House of Commons Library, Briefing Paper*, n. 5057, 7 marzo 2016.

disproporzionale tra percentuale dei voti ottenuti e seggi raggiunti, e penalizzano quei partiti di valore medio i cui consensi sono distribuiti uniformemente sul territorio. La presunta ed inevitabile tendenza al bipartitismo espressa dalle cosiddette leggi o generalizzazioni di Duverger⁷³⁴ è stata giustamente criticata da numerosi autori successivi⁷³⁵, che hanno sottolineato il ruolo che possono giocare i partiti piccoli ma radicati in determinati ambiti territoriali.

Il modello inglese, come lo abbiamo conosciuto fino ad ora, si è contraddistinto per essere un sistema tendenzialmente bipartitico perché tradizionalmente vi sono state due sole forze che, in virtù della loro struttura e del loro consenso elettorale, hanno potuto contendersi la vittoria nelle *constituencies* in cui è diviso il territorio del Regno Unito.

Un sistema così congegnato è soggetto a due possibili tipi di *inquinamento*: in un caso a causa dell'emersione di partiti nazionalistici con una fortissima presenza sul territorio⁷³⁶, nell'altro per effetto del rafforzamento delle cd. *terze forze*, ovvero di partiti capaci, nonostante le avversità della formula elettorale, di contendere un gran numero di seggi ai due maggiori.

In entrambe le situazioni è plausibile che si verifichi l'eventualità secondo la quale, per effetto della sottrazione di seggi da parte di questi due sopracitati tipi di forze, nessuno dei due partiti riesca a garantirsi una maggioranza parlamentare assoluta all'esito delle elezioni.

4.2 Le ragioni del tradizionale bipartitismo inglese.

Il Regno Unito ha rappresentato storicamente l'archetipo del bipartitismo, inteso come sistema politico che funziona, secondo la definizione di Giovanni Sartori, sulla base di due soli partiti⁷³⁷. Tutti i caratteri fondamentali del "modello Westminster" sono stati associati storicamente al bipartitismo: democrazia maggioritaria, alternanza, governi monopartitici, partiti responsabili e "parlamentarmente idonei"⁷³⁸.

Periodicamente tuttavia, il *two-party system* viene rimesso in discussione come chiave interpretativa ed esaustiva del sistema partitico e politico inglese. Negli ultimi anni, in particolare, la critica si è sviluppata su più fronti ed ha avuto ad oggetto le trasformazioni avvenute nei comportamenti elettorali, nei partiti, nella questione territoriale, cd. *devolution*, oltre al periodico ritorno del dibattito relativo

⁷³⁴ M. DUVERGER, *I partiti politici*, Giuffrè, Milano, 1961, p. 251 ss.

⁷³⁵ Tra i più autorevoli GIOVANNI SARTORI e DOUGLAS W. RAE, di cui rispettivamente, *Parties and party systems a framework for analysis*, Cambridge University Press, Cambridge, 1976, *passim*, e *The political consequences of electoral laws*, Yale University Press, New Haven, 1971, p. 93 ss. Più di recente G. SARTORI, *Ingegneria costituzionale comparata*, cit., p. 53 ss.

⁷³⁶ È necessario chiarire fin da subito che con questa terminologia ci si riferisce ai partiti portatori degli specifici interessi legati a ciascuna delle *home nations* che insieme all'Inghilterra costituiscono il Regno Unito, ovvero Scozia, Galles e Irlanda del Nord.

⁷³⁷ Sul punto v. ancora G. SARTORI, *op. cit.*, le cui tesi sono discusse e accolte nella premessa del fondamentale volume per lo studio del sistema partitico inglese di S. INGLE, *The British Party System*, Basil Blackwell, Worcester, 1987, p. 16 ss.

⁷³⁸ A tal fine si ricordi la previsione degli *Opposition days*, ossia i giorni in cui l'opposizione discute dell'attuazione del programma di governo e delle procedure di bilancio.

all'introduzione di altri sistemi elettorali⁷³⁹. Il punto centrale di queste critiche è rinvenibile negli effetti disproportionali connaturati al sistema elettorale *plurality* e nei loro riflessi sull'intero funzionamento della forma di governo.

Prima di affrontare la questione risulta opportuno ricordare, pur brevemente⁷⁴⁰, le ragioni storiche e profonde dell'affermazione di un sistema partitico fortemente strutturato nel Regno Unito che tende a delinarsi in una dinamica bipartitica. Troppo spesso, infatti, si indulge nel sottolineare come bipartitismo inglese sia un prodotto del sistema elettorale *plurality*: a nostro avviso, è vero l'esatto contrario. La peculiare storia istituzionale inglese in particolare per quanto concerne il precoce sviluppo del parlamentarismo ed i caratteri secondo cui esso si è sviluppato⁷⁴¹, ha plasmato la forma del sistema partitico. Il *two-party-system* non è stato certo il frutto di ingegneria elettorale ma di una precisa storica, favorita dall'omogeneità sociale del paese e dalla conseguente assenza di fratture socio economiche nel paese⁷⁴². Questa affermazione è avvalorata, a livello di disciplina elettorale, dal fatto che fino al 1885 i collegi plurinominali erano la regola, per cui poteva benissimo svilupparsi un sistema multipartitico.

In altri termini si può affermare, senza paura di smentita, che il sistema *plurality* abbia avuto solo una maggiore capacità di tenere in vita il tradizionale bipartitismo inglese, specie nelle fasi di *dealignment/realignment*, ma che non sia stato certo capace di generarlo⁷⁴³.

4.3 Elezioni, partiti e sistema politico dal 1974 al 2015.

4.3.1 La crisi del two party system (1974-1992).

Fino alle elezioni del 1970⁷⁴⁴, il Regno Unito era rappresentato da un sistema rigorosamente bipartitico in cui i voti ottenuti tendevano a coincidere, in maniera pressoché proporzionale, con i seggi, rendendo neutrale il potenziale effetto disrappresentativo del *plurality*.

La tabella che segue riporta la somma dei voti e dei seggi ottenuti dal Partito Conservatore e dal Partito Laburista nelle elezioni per la *House of Commons* nelle

⁷³⁹ Risale al 1884 la fondazione della Electoral Reform Society (ERS) che ancora oggi costituisce il punto di un riferimento del vivace dibattito intorno al sistema elettorale non certo sopito da Referendum del 2011 (su cui v. *supra* par. 2.2.2.). Il sito contiene numerosi materiali e contributi sui temi accennati, www.electoral-reform.org.uk/.

⁷⁴⁰ Sul punto v. anche *supra* par. 2.1.

⁷⁴¹ Si veda il saggio di P.G. PULZER, *Political Representation and Elections in Britain*, G. Allen and Unwin, London, 1975, 42, che sottolinea come nel Parlamento sia sviluppato l'antecedente del *two-party system*, ovvero il *two party game* consistente nel gioco delle divisioni all'interno dell'aula su di un punto dirimente come quello dell'appoggio o meno al governo.

⁷⁴² O. MASSARI, *Gran Bretagna: un sistema funzionale al governo di partito responsabile*, cit., p. 26 ss.

⁷⁴³ Rifacendosi, ancora una volta, all'opera di GIOVANNI SARTORI sopra richiamata.

⁷⁴⁴ Per una panoramica statistica delle elezioni a partire dal 1918 si veda la *paper* pubblicato nella sezione *House of Commons Library* all'indirizzo <http://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/CBP-7529>, L. AUDICKAS, O. HAWKINS, R. CRACKNELL, *Uk election Statistics: 1918-2016*, cit., p. 1 ss.

elezioni tra il 1945 e il 1970 e dimostra, inequivocabilmente, il minimo scarto esistente tra le due variabili.

	Somma dei Voti (%)	Somma dei Seggi(%)
1945	87,4	94,7
1950	89,4	93,9
1951	96,8	98,6
1955	96,0	93,8
1959	93,2	93,5
1964	87,4	95,6
1966	89,8	95,6
1970	89,4	96,5

Le elezioni del febbraio 1974 furono un importante spartiacque, poiché per la prima volta dal dopoguerra il dominio dei due maggiori partiti fu sfidato dall'incremento di voti del terzo partito, rappresentato dai liberali, che raccolse un considerevole 19,3% dei voti. Accanto a ciò, nelle medesime elezioni fecero ingresso alla Camera dei Comuni per la prima volta i partiti nazionalistici del Galles, Plaid Cymru, e della Scozia, Scottish National Party.

La somma dei voti dei due maggiori partiti scese considerevolmente, dall'89,4% del 1970 al 74,9%: una tendenza proseguita, come si può vedere nella tabella che segue, in tutte le elezioni successive⁷⁴⁵, sintomo evidente della crisi della tradizionale visione della società inglese come omogenea.

	Conservatori		Laburisti		Cons + Lab		Liberali	
	Voti	Seggi	Voti	Seggi	Voti	Seggi	Voti	Seggi
1974 Feb	37,8	46,8	37,2	47,4	75,0	94,2	19,3	2,2
1974 Oct	35,7	43,6	39,3	50,2	75,0	93,8	18,3	2,25
1979	43,9	53,4	36,9	42,2	80,8	95,8	13,8	1,7
1983	42,4	61,1	27,6	32,2	70,0	93,3	25,4	3,5
1987	42,2	57,7	30,8	35,2	73,0	92,9	22,6	3,4

L'erosione del consenso dei due maggiori partiti, portato del mutamento economico e sociale in atto dagli anni sessanta in poi, dimostrò una crescente volatilità, anche geografica, dell'elettorato. L'insieme delle sfide che i partiti britannici affrontarono dopo il 1945, per rappresentare una società sempre più pluralistica e frammentata, è

⁷⁴⁵ Fino, come si vedrà più avanti, al 65% circa delle ultime due tornate elettorali del 2010 e 2015.

stata paragonata molto efficacemente ai problemi che questi si trovarono a sostenere nel momento in cui vi fu l'allargamento del diritto di voto nel 1832 e nel 1867⁷⁴⁶. A differenza di altri sistemi politici, quello britannico è riuscito a sopravvivere, anche se in una forma innovativa. Questo è avvenuto tramite una costante e precisa alterazione nel corso del tempo della comprensione ideologica degli eventi ad opera dei partiti tradizionali, così da essere in grado di affrontare le rinnovate circostanze in cui si trovavano ad operare⁷⁴⁷. Tra le nuove *issues* una delle più importanti, e lacerate allo stesso tempo, sarà quella relativa al processo di integrazione europea, tematica altamente divisiva all'interno dei due maggiori partiti⁷⁴⁸. Allo stesso modo, con il crescere di partiti nazionalisti in Scozia e Galles, compaiono quelle istanze territoriali che sfoceranno nel processo di *devolution* attuato nel 1997.

Il cambiamento elettorale del febbraio del 1974 produsse, per la prima volta dal dopoguerra, un *hung parliament* che riuscì ad esprimere solo un governo laburista minoritario, del tutto estraneo al modello Westminster, e a cui si diede soluzione solo con la convocazione di nuove elezioni generali, *snap election*, nell'ottobre del 1974, a seguito delle quali il Partito Laburista ottenne una maggioranza di soli tre seggi.

A causa di questi eventi, e delle successive vicende della legislatura protrattasi fino al 1979⁷⁴⁹, il tema della *ingovernabilità*, inteso anzitutto come soluzione all'instabilità, all'inefficacia e alla irresponsabilità dei governi, divenne centrale nel dibattito politico e dottrinale degli anni settanta: come visto, infatti, tutte le caratteristiche del "Modello Westminster" formano l'essenza della concezione del *responsible party government*, ovvero un governo di partito che ha al suo centro il concetto/istituto della rappresentanza come responsabilità politica collettiva, monopartitica, verso gli elettori, e a cui i partiti sono costretti ad adeguarsi⁷⁵⁰.

Su queste basi si fonda, in buona parte, l'ascesa politica dei conservatori e, soprattutto, della loro *leader* Margaret Thatcher, che nelle elezioni del 3 maggio 1979 inaugurano un predominio politico che si potesse per diciotto anni, fino alle elezioni del 1997.

Numerosi studi hanno evidenziato come, almeno fino alle elezioni del 1992, si era andato delineando un *sistema a partito dominante*⁷⁵¹, causato dalla incapacità del Partito Laburista di costruire un'alternativa di governo credibile e spendibile e dovuto, secondo

⁷⁴⁶ Sul punto, e più in generale ai fini di un'ampia trattazione della questione prospettata, D. TANNER, *Partiti e sistema politico nella Gran Bretagna del secondo dopoguerra*, in G. ORSINA (a cura di), *Partiti e sistemi di partito in Italia e in Europa nel secondo dopoguerra*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2011, p. 511 ss. Inoltre si veda *supra* par. 1.2.

⁷⁴⁷ *Ibidem*.

⁷⁴⁸ Non si dimentichi che l'ala moderata del Partito Laburista che nel 1981, dopo una scissione, diede vita al Partito Social Democratico (SDP), poi confluito con nell'*Alliance* con i liberali, si connotava, tra le altre ragioni, per il suo forte europeismo.

⁷⁴⁹ A causa della sconfitta dei laburisti in alcune elezioni suppletive (*by-elections*) si era reso necessario il cosiddetto patto di governo che vedeva coinvolti i liberali e noto con *Lib-Lab pact*.

⁷⁵⁰ O. MASSARI, *op. cit.*, p.31.

⁷⁵¹ A. KING, *The implications of one party government*, in A. KING et al. (a cura di), *Britain at the Polls 1992*, Chatman House Publishers, Chatman, 1993, p. 223 ss.

molti autori, allo spostamento a sinistra della sua linea politica⁷⁵². Alle elezioni generali del 1983 e del 1987 fu ampiamente sconfitto e, mai come nel primo caso, fu concretissimo il rischio di essere scavalcato dall'*Alliance* liberale: in quest'occasione gli effetti disproporzionali connessi al sistema *plurality* furono determinanti nel perseguire il classico effetto di sottorappresentazione delle terze forze e rivelarono la loro capacità nel mantenere inalterato, a livello parlamentare, il tradizionale *two party system* ormai nettamente in crisi nella distribuzione del voto.

4.3.2 Il ritorno dell'alternanza (1992-2010).

L'incapacità del Partito Laburista di assolvere al ruolo di partito competitivo per il governo del Paese, la sua crisi e la prospettata fine del bipartitismo a favore del multipartitismo e/o del sistema a partito dominante subirono un notevole battuta d'arresto nelle elezioni del 1992 in cui furono evidenti i frutti del rinnovamento dell'azione politica del partito intrapresa a partire dalla fine degli anni '80.

	Conservatori		Laburisti		Cons + Lab		Liberali	
	Voti	Seggi	Voti	Seggi	Voti	Seggi	Voti	Seggi
1992	41,9	51,6	34,4	41,6	76,3	93,2	17,8	3,1
1997	30,6	25,0	43,2	63,6	73,8	88,6	16,7	7,0
2001	31,7	25,2	40,7	62,7	72,4	87,9	18,3	7,9
2005	32,3	35,2	35,2	55,2	67,5	85,7	22,0	9,6

Nelle elezioni del 1992 sia i Conservatori che i Laburisti non si schierarono sulle posizioni avversariali⁷⁵³ tipiche degli anni '80 ma puntarono a convergere al centro, secondo il classico modello del *consensus politics* e, in generale, della democrazia maggioritaria del sistema Westminster⁷⁵⁴. Contrariamente a tutte le previsioni elettorali per l'alternanza si dovrà attendere le elezioni nel 1997, nelle quali il *New Labour* crebbe notevolmente in termini elettorali, a fronte del crollo dei Conservatori.

Il terremoto elettorale del 1997⁷⁵⁵ fu particolarmente dirompente in termini di conquista di seggi e distribuzione geografica del voto: la maggioranza laburista fu di ben 179 seggi, la più ampia mai registrata, ed ebbe la sua origine nei successi ottenuti nei centri

⁷⁵² Sul punto O. MASSARI, *Gran Bretagna: ancora il bipartitismo?* in G. PASQUINO, P. GRILLI DI CORTONA (a cura di), *Partiti e sistemi di partito nelle democrazie europee*, Il Mulino, Bologna, 2007, p.60-61, e D. TANNER, *op. cit.*, p. 532 ss.

⁷⁵³ Sulla logica *adversarial* della politica degli anni '80, D. TANNER, *ult. op. cit.*, p. 529, e, per una critica come spiegazione efficace alla crisi di sistema di quegli anni, O. MASSARI, *ult. op. cit.*, p. 62.

⁷⁵⁴ Sul punto si veda il volume collettaneo A. KING et al. (a cura di), *Britain at the Polls 1992*, cit., *passim*.

⁷⁵⁵ Cui ci si riferisce unanimemente col termine *landslide*. Non si può peraltro ignorare che l'impressionante vantaggio numerico dei laburisti venne ottenuto grazie all'uso che l'elettorato ha fatto del voto "tattico". Lo spostamento di voti nei collegi marginali, dove il secondo arrivato nel 1992 era un laburista, è stato del 15% a fronte di una media del 10% a livello nazionali. L'uso tattico del voto in questi collegi, risolutivo in 98 su 100, si è basato sulla disponibilità dell'elettorato liberaldemocratico a votare laburista. Lo stesso è accaduto nei collegi marginali conservatori-liberaldemocratici con questi ultimi che, pur raccogliendo meno voti del 1992, hanno notevolmente incrementato i loro seggi alla Camera dei Comuni.

urbani, in Galles e in Scozia. I liberal democratici incrementarono i loro seggi in maniera significativa passando da 26 a 46⁷⁵⁶, mentre i conservatori, duramente sconfitti, iniziarono il loro processo di riduzione a partito “neonazionalista inglese”⁷⁵⁷.

Le elezioni del 1997 produssero non solo l’alternanza e la conferma del ritorno al *two-party system* ma configurarono, piuttosto, la conclusione di un ciclo politico (quello thatcheriano-conservatore) e l’apertura di uno nuovo (quello blairiano-laburista), capace di imporsi anche nelle elezioni del 2001 e del 2005.

4.3.3 Le conseguenze delle elezioni del 2010 e del 2015: Hung Parliament e questione territoriale.

Come previsto, con una certa dose di timore, da numerosi osservatori, nelle elezioni generali del 6 maggio 2010 nessun partito è riuscito a conquistare la maggioranza dei seggi nella Camera dei Comuni. I Conservatori con il 36,1% dei voti hanno ottenuto 306 seggi, i laburisti con il 29% 258 ed i liberal democratici con il 23% 57. Gli altri partiti, per la quasi totalità collegati ad istanze territoriali, hanno raccolto l’11,9 % dei voti e 29 seggi.

Conservatori		Laburisti		Cons + Lab		Liberali	
Voti	Seggi	Voti	Seggi	Voti	Seggi	Voti	Seggi
36,1	306	29,0	258	65,1	564	23,0	57
SNP		PC		UKIP		Altri	
Voti	Seggi	Voti	Seggi	Voti	Seggi	Voti	Seggi
1,7	6	0,6	3	3,1	0	6,5	20

I numeri di questa tornata elettorale offrono l’immagine di un “multipartitismo moderato a livello elettorale che trova solo un limitato riflesso in Parlamento”⁷⁵⁸, sebbene non sia più trascurabile la presenza della tradizionale terza forza rappresentata dai Liberaldemocratici. Quello che era tradizionalmente il terzo partito, di regola sacrificato dalla logica maggioritaria del sistema elettorale, in quanto non abbastanza forte da vincere nei collegi, è riuscito ad ottenere un numero di seggi tali da impedire sia ai conservatori sia ai laburisti di conseguire da soli la maggioranza assoluta dei seggi.

Per la prima volta dopo decenni, per la precisione dal 1974⁷⁵⁹, le elezioni non sono riuscite a produrre la maggioranza in capo ad unico partito, un fenomeno eccezionale per una tradizione fortemente abituata alla logica bipartitica e, soprattutto a risultati

⁷⁵⁶ V. nota precedente.

⁷⁵⁷ Secondo l’efficace definizione contenuta in A. TORRE, *Regno Unito*, cit., p. 148, che molto opportunamente evidenzia, dal 1997 ad oggi, la disfatta politica conservatrice in Scozia., da quella data in poi, salvo un seggio, vero e proprio “deserto elettorale” e in Galles, anche se in questo secondo caso si registra una parziale inversione di tendenza nelle elezioni del 2010 e 2015.

⁷⁵⁸F. ROSA, *Gli assestamenti del Parlamentarismo maggioritario*, cit., p. 678. Si pensi, in particolare, alla vicenda dello UKIP, dato per grande emergente prima delle elezioni.

⁷⁵⁹Come visto *supra* par. 4.3.1.

elettorali netti, per cui la vera *issue* in gioco nella competizione elettorale è quella relativa a quale partito formerà il governo. È evidente che, rispetto al passato, il sistema abbia scoraggiato in misura decisamente minore il voto per i terzi partiti ed, anzi, li abbia remunerati maggiormente in termini di seggi acquisiti⁷⁶⁰.

La conseguenza di tale situazione politico-partitica è stata la conclusione di un accordo di coalizione tra Conservatori e Liberaldemocratici che ha dato vita ad un governo pluripartitico, costituendo un vero e proprio elemento di novità per i sistemi Westminster, capace di caratterizzare nel profondo l'assetto costituzionale britannico.

Lo spettro dell'*hung parliament*, ovvero della impossibilità per ciascun partito di raggiungere l'obiettivo della *overall majority*, e della conseguente inabilità a formare un governo monopartitico, garante e destinatario delle classiche forme di responsabilità politica inglesi, ha accompagnato tutta la durata della legislatura, per riproporsi in vista delle elezioni del 2015, considerate come le più incerte degli ultimi decenni⁷⁶¹.

I risultati delle ultime elezioni svolte hanno invece indicato l'emersione e il consolidamento di tutt'altre problematiche. Se gli undici seggi di maggioranza conquistati dal partito conservatore sono riusciti a scongiurare il *rischio* di un nuovo *hung parliament* e di settimane di trattative per formare la nuova coalizione di governo, i seggi ottenuti dagli altri partiti presentano molti spunti di interesse, poiché alterano non poco il quadro della consueta geografia politica interna alla *House of Commons*⁷⁶².

I dati più considerevoli, oltre all'inaspettato successo dei conservatori, sono rappresentati dal consenso ottenuto dallo Scottish National Party (che raggiunge 56 dei 59 seggi in palio nelle *constituencies* scozzesi), dal crollo dei Liberaldemocratici, il cui tradizionale elettorato ha evidentemente bocciato il ruolo di *junior partner* governativo⁷⁶³ (che passano da 59 a 8 seggi e dal 23,1% al 7,9%), e, infine, dal mancato successo in termini di seggi dello United Kingdom Independence Party (UKIP) che, pur conquistando il 12,6% dei consensi, ottiene un solo seggio⁷⁶⁴.

Conservatori		Laburisti		Cons + Lab		SNP	
Voti	Seggi	Voti	Seggi	Voti	Seggi	Voti	Seggi
36,8	331	30,4	232	67,2	563	4,7	56
Liberali		PC		UKIP		Altri	

⁷⁶⁰ J. CURTICE, *So what went wrong with the electoral system? The 2010 Election results and the debate about electoral reform*, in *Parliament Affairs*, 4, 2010, p. 623 ss. In realtà si tenga presente che, a fronte di un aumento percentuale dei voti, i seggi conquistati dai Liberaldemocratici si riducono da 62 a 57.

⁷⁶¹ A. CLARK, *The UK General Election of 7th May 2015: The Most Uncertain for Decades*, in <http://cise.luiss.it/cise/2015/03/19/the-uk-general-election-of-7th-may-2015-the-most-uncertain-for-decades/>.

⁷⁶² A. CLARK, *Another surprise at the polls: Cameron wins a (small) majority at the 2015 UK General Election*, in <http://cise.luiss.it/cise/2015/05/25/another-surprise-at-the-polls-cameron-wins-a-small-majority-at-the-2015-uk-general-election/>.

⁷⁶³ Elettorato tradizionalmente europeista e vicino più alle posizioni progressiste che conservatrici, sul punto si veda ancora una volta la ricostruzione di D. TANNER, *op. cit.*, p. 540.

⁷⁶⁴ A fronte delle aspettative createsi in seguito al risultato ottenuto nelle Elezioni europee del 2014 dove il partito, radicalmente antieuropeista e tra i principali fautori della futura *Brexit*, era risultato primo in termini di consensi e di seggi ottenuti al Parlamento Europeo, in virtù del sistema proporzionale adottato in occasione di quelle consultazioni.

Voti	Seggi	Voti	Seggi	Voti	Seggi	Voti	Seggi
7,9	8	0,6	3	12,6	1	7	19

Il quadro politico esce profondamente mutato da queste elezioni rispetto alla legislatura che si aprì nel 2010: per la prima volta nella storia del Regno Unito il terzo partito non è un *british party* ma una formazione nazionalista.

Come noto, l'emergere di una forza territoriale così radicata è un fattore in grado di costituire un elemento di decisivo *inquinamento* del bipartitismo. Se a questa valutazione si aggiunge quella che tiene in considerazione le preoccupazioni per le tensioni territoriali, il quadro che emerge sembra fortemente rischioso per la tenuta del sistema partitico e politico inglese così come lo abbiamo conosciuto fino ad oggi ed apre a possibili scenari che andranno valutati attentamente in un futuro prossimo, nonostante siano soggetti ad una lenta emersione⁷⁶⁵.

4.4 Considerazioni conclusive

Nel 1987 il politologo britannico Stephen Ingle concludeva l'introduzione al suo *The British Party System* affermando che, nonostante gli imprevedibili sviluppi del *two-party system*, non riteneva opportuno dare spazio ad una trattazione che comprendesse anche i partiti minori⁷⁶⁶. Nell'ultima edizione del volume, risalente al 2008, al contrario, si trova una cospicua presenza di valutazioni inerenti il loro possibile impatto non solo sul sistema partitico ma sulla forma di governo inglese così come l'abbiamo conosciuta fino ad ora⁷⁶⁷.

Il risultato delle elezioni del 2015 ha mostrato chiaramente che il Regno Unito è ancora caratterizzato da un sistema bipartitico, secondo i noti criteri sartoriani, ma non si tratta, evidentemente, dello stesso costruito e consolidato tra diciottesimo e diciannovesimo secolo. In particolare, questo *nuovo* sistema non sembra essere in possesso di un fondamento logico che gli permetta di rapportarsi alle nuove dinamiche della rappresentanza, riflesse nella crisi di consenso dei due maggiori partiti e incoraggiate significativamente dalla grande azione di decentramento del potere avviata alla fine degli anni '90 e comunemente nota con l'appellativo di *devolution*⁷⁶⁸.

Il tema del decentramento del potere si è accompagnato sia nei risultati delle elezioni, sia dei parlamenti nazionali che della *House of Commons*, ad una crescente e costante crescita dei partiti espressioni di forti rivendicazioni locali, quelli che per Ingle rappresentavano gli *other parties* rispetto al consolidato bipartitismo britannico. Questo, grazie agli effetti conservativi a medio termine del sistema *plurality*, si era salvato da

⁷⁶⁵ Su queste tematiche, sul ruolo dello SNP in relazione alla tenuta dell'Unione inglese si veda M. GOLDONI, *Il Regno Unito all'indomani dei risultati elettorali: un'elezione, due Unioni in bilico*, in *Quad. Cost.*, 2015., 451, che contiene anche una riflessione sul ruolo dello UKIP in relazione alla partecipazione del Regno Unito all'Unione europea da considerarsi alla luce dagli eventi connessi alla *Brexit*.

⁷⁶⁶ S. INGLE, *op. cit.*, VII ss.

⁷⁶⁷ S. INGLE, *The British Party System*, Rutledge, London and New York, 2008, 148 ss.

⁷⁶⁸ Su cui in termini generali J. MITCHELL, *Devolution and the end of Britain*, in *Contemporary British History*, 14 (2000), 61 ss.

possibili forme di tripartitismo, almeno fino alla grande svolta del 2010, solo parzialmente sanata dalle elezioni del 2015⁷⁶⁹.

Uno degli *other parties*, lo Scottish National Party, rappresenta oggi la terza forza presente a Westminster ed è diventato una solida realtà capace di estromettere dal territorio scozzese non solo il *partito nazionalista britannico*, secondo la definizione che si è data del Partito Conservatore, ma, soprattutto, il Partito Laburista, assieme, forse, alle sue aspettative di tornare al governo del Paese. Nel Galles, allo stesso modo, si fa sempre più palpabile la crescita del partito nazionalista Plaid Cymru, che appare in grado di contendere sempre più seggi sia ai Laburisti che ai Liberaldemocratici⁷⁷⁰.

La questione territoriale si esprime oggi attraverso una distribuzione geografica del voto che rappresenta, secondo i classici studi in materia, un fattore di possibili crisi del metodo elettorale del *first-past-the-post* e della sua capacità di mantenere in vita il *two-party-system*.

Queste tensioni si sommeranno nelle prossime elezioni dell'8 giugno 2017 al grande tema della *Brexit* e si renderà per questo necessario analizzare a fondo i risultati che usciranno da questa inaspettata tornata elettorale e gli effetti che si produrranno sul fragile equilibrio su cui sembra attualmente poggiare l'intero sistema politico e di governo inglese.

⁷⁶⁹ Per una diversa lettura del dato elettorale e delle sue implicazioni si veda S. CECCANTI, *Il Regno Unito all'indomani dei risultati elettorali: la coalizione è finita, bentornati a Westminster*, in *Quad. Cost.*, 2015, 455 ss. Sul punto si veda *supra* par. 2.3

⁷⁷⁰ Un sistema del tutto *sui generis* è rappresentato dai partiti dell'Irlanda del Nord, ai quali sono attribuiti poco meno dei 20 seggi alla Camera dei Comuni. Le ispirazioni programmatiche degli otto partiti capaci di contendersi i seggi si spostano lungo l'asse separatismo-unionismo e li rendono poco partecipi della politica del Regno Unito, fatta eccezioni per quelle tematiche che in qualche misura coinvolgono lo scenario dell'*Ulster*.

Bibliografia

- Alder J., *Constitutional & Administrative Law, Tenth Edition*, Palgrave Macmillan, 2015, pp.
- Audickas L., Hawkins O., Cracknell R., *Uk election Statistics: 1918-2016*, in <http://www.parliament.uk/commons-library%20%7C%20intranet.parliament.uk/commons-library>.
- Bagheot W., *La Costituzione inglese*, il Mulino, Bologna, 1995.
- Bianchi D. G., *Storia della devoluzione britannica: dalla secessione americana ai giorni nostri*, FrancoAngeli, Milano, 2005.
- Caravale G., 'One Nation, one United Kingdom'. *Le elezioni del 7 maggio 2015 e le sfide della nuova legislature*, in www.federalismi.it, 2015.
- Ceccanti S., *Il Regno Unito all'indomani dei risultati elettorali: la coalizione è finita, bentornati a Westminster*, in *Quad. Cost.*, 2015.
- Chessa O., *La fine del modello Westminster. Il nuovo parlamentarismo razionalizzato nel Regno Unito*, in *Dir. pubbl.*, 2015.
- Clark A., *Another surprise at the polls: Cameron wins a (small) majority at the 2015 UK General Election*, in <http://cise.luiss.it/cise/2015/05/25/another-surprise-at-the-polls-cameron-wins-a-small-majority-at-the-2015-uk-general-election/>, 2015.
- Clark A., *The UK General Election of 7th May 2015: The Most Uncertain for Decades*, in <http://cise.luiss.it/cise/2015/03/19/the-uk-general-election-of-7th-may-2015-the-most-uncertain-for-decades/>, 2015.
- Curtice J., *So what went wrong with the electoral system? The 2010 Election results and the debate about electoral reform*, in *Parliament Affairs*, 4, 2010.
- Cutts D., Russell A., *From Coalition to catastrophe: the electoral meltdown of the liberal-democrats*, in Geddes A., Tonge J. (a cura di), *Britain Votes 2015*, Oxford University Press, Oxford.
- De Rosa F., *Gli assestamenti del Parlamentarismo maggioritario*, in *Quad. Cost.*, 2012.
- Dicey A. V., *Introduction to the study of the law and the Constitution*, Macmillan and co., London and New York, 1889.
- Duverger M., *I partiti politici*, Giuffrè, Milano, 1961.
- Evans E. J., *The Great Reform Act of 1832*, Routledge, London and New York, 2008.
- Evans M., *Constitution-Making and the Labour Party*, Palgrave Macmillan, 2012.
- Frosini T.E., *Premierato e sistema parlamentare*, in Frosini T.E. (a cura di), *Il premierato nei governi parlamentari*, Giappichelli, Torino, 2004.
- Fusaro C., *L'accordo conservative- libdem alla base del governo Cameron: spunti di interesse costituzionale*, in *Quad. Cost.*, 2010.
- Goldoni M., *Il Regno Unito all'indomani dei risultati elettorali: un'elezione, due Unioni in bilico*, in *Quad. Cost.*, 2015.
- Guella F., *Elettorato attivo dei detenuti e referendum per la secessione scozzese: gli spazi per la giurisdizione nazionale, tra valori democratici e interpretazione letterale della CEDU*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2015.

Hopkin J., *Il Regno Unito. Il modello Westminster sotto stress*, in Vassallo S. (a cura di), *Sistemi politici comparati*, Il Mulino, Bologna, 2016.

Ingle S., *The British Party System*, Basil Blackwell, Worcester, 1987.

Ingle S., *The British Party System*, Rutledge, London and New York, 2008.

Jennings I., *The law and the Constitution*, University of London Press, London, 1967.

Kelly R., White I., *All-women shortlists*, in *House of Commons Library, Briefing Paper*, n. 5057, 2016.

King A., *The implications of one party government*, in King A. et al. (a cura di), *Britain at the Polls 1992*, Chatman House Publishers, Chatman, 1993.

Laycock S., Renwick A., Stevens D., *The UK'S electoral reform referendum of May 2011*, in *Electoral System*, 2013.

Loveland I., *The electoral system*, in ID, *Constitutional law, Administrative law and Human Rights: a critical introduction*, Oxford University Press, 2005.

Mangiameli S., *La forma di governo parlamentare (evoluzione e razionalizzazione): una comparazione tra Regno Unito, Germania e Italia*, in Di Leo R., Pitruzzella G. (a cura di), *Modelli istituzionali e riforma della Costituzione*, Il Mulino, Bologna, 1999.

Martinelli C., *General election 2015: un turning point per il Regno Unito*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2015.

Martino P., *Centri e periferie del potere nel Regno Unito: le nuove dimensioni di un antico confronto*, Maggioli, Rimini, 2014.

Massari O., *Gran Bretagna: ancora il bipartitismo?* in Pasquino G., Grilli di Cortona P. (a cura di), *Partiti e sistemi di partito nelle democrazie europee*, Il Mulino, Bologna, 2007.

Massari O., *Gran Bretagna: un sistema funzionale al governo di partito responsabile*, in Massari O., G. Pasquino G. (a cura di), *Rappresentare e governare*, Il Mulino, Bologna, 1994.

Mitchell J., *Devolution and the end of Britain*, in *Contemporary British History*, 14 (2000).

Mitchell P., *The United Kingdom: plurality rule under siege*, in Gallagher, Michael, Mitchell, *The politics of electoral systems*, Oxford University Press, Oxford, 2005.

Olivetti M., *Le elezioni del 6 maggio 2010 nel Regno Unito, Westminster adieu?*, in *Rass. Parl*, 2010.

Oliviero M., *I sistemi elettorali*, in Oliviero M., Volpi M. (a cura di), *Sistemi elettorali e democrazie*, Giappichelli, Torino, 2007.

Political and Constitutional Reform- Eighth Report, What next on the redrawing of parliamentary constituency boundaries?, in www.parliament.uk, 2015.

Pulzer P. G., *Political Representation and Elections in Britain*, G. Allen and Unwin, London, 1975;

Rae D. W., *The political consequences of electoral laws*, Yale University Press, New Haven, 1971;

Rosa F., *Il Controllo Parlamentare sul Governo nel regno Unito. Un contributo allo studio del parlamentarismo britannico*, Giuffrè, Milano, 2012.

Ryan M., Foster S., *Unlocking Constitutional & Administrative Law*, Routledge, London and New York, 2013.

Sartori G., *Ingegneria costituzionale comparata*, Il Mulino, Bologna, 2004.

Wade E. C. S., *Crown Proceedings. Extent of Protection Given by Crown Proceedings Act, 1947, to Individual Minister*, in *The Cambridge Law Journal*, vol. 13 n. 2, 1955.

Sartori G., *Parties and party systems a framework for analysis*, Cambridge University Press, Cambridge, 1976;

Schleiter P., Belu V., *The decline of majoritarianism in the UK and the Fixed-term Parliaments Act*, in *Parliamentary Affairs*, 2016.

Tanner D., *Partiti e sistema politico nella Gran Bretagna del secondo dopoguerra*, in Orsina G. (a cura di), *Partiti e sistemi di partito in Italia e in Europa nel secondo dopoguerra*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2011.

Torre A., *Regno Unito*, Il Mulino, Bologna, 2013.

Triennial Review Report: Boundary Commissions for England, Northern Ireland, Scotland and Wales, in www.gov.uk, 2015.

Trucco L., *Democrazie elettorali e stato costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2012.

Villamena S., *Il sistema elettorale nel Regno Unito*, in Oliviero M., Volpi M. (a cura di), *Sistemi elettorali e democrazie*, Giappichelli, Torino, 2007.

Volpi M., *Considerazioni conclusive*, in Oliviero M., Volpi M. (a cura di), *Sistemi elettorali e democrazie*, Giappichelli, Torino, 2007.

Volpi M., *L'organizzazione costituzionale*, in Morbidelli, G., Pegoraro L., Reposo A., Volpi M., *Diritto pubblico comparato*, Giappichelli, Torino, 2009.

Wade E. C. S., *Crown Proceedings. Extent of Protection Given by Crown Proceedings Act, 1947, to Individual Minister*, in *The Cambridge Law Journal*, vol. 13 n. 2, 1955.

Webb P., *La 'presidenzializzazione' e l'erosione del governo di partito nei sistemi parlamentari: il caso del Regno Unito*, in *Riv. it. Sc. Po*, 2004, p.350.

Women in Parliament: making a difference since 1918, in *House of Commons Library*, 2013.

Sitografia

Centro Italiano Studi Elettorali (CISE), www.cise.luiss.it

Rivista Federalismi.it, www.federalismi.it

The Boundary Commission for England,

www.boundarycommissionforengland.independent.gov.uk

The Electoral Reform Society, www.electoral-reform.org.uk

The Guardian, www.theguardian.com

The Independent Parliamentary Standards Authority (IPSA),

www.parliamentarystandards.org.uk

The UK Statute Law Database, www.legislation.gov.uk

The UK Government, www.gov.uk

The UK Parliament, www.parliament.uk

V

L'Italia

di

Valeria Bilotto

Paola De Luca

Nicolò Fuccaro

Giuseppe Mandanici

Loredana Nuzzolese

Stefano Rotolo

Matteo Terzi

Anna Tocci

SOMMARIO: 1. La normativa elettorale nel sistema delle fonti del diritto elettorale italiano. – 1.1. PREMessa. – 1.2. IL QUADRO COSTITUZIONALE. – 1.3. LA LEGGE ORGANICA. – 1.4. LA LEGISLAZIONE DI CONTORNO. – 1.5. IL CONTENZIOSO ELETTORALE. – **2. Il ruolo della Corte costituzionale in materia elettorale: dai sessant’anni di «zona franca» al “caldo triennio” 2014-2017, passando per un eccezionale contesto storico e politico-istituzionale. “Salus rei publicae suprema lex esto?”.** – 2.1. LA SENTENZA 13 GENNAIO 2014, N. 1: UNO SPARTIACQUE ERMENEUTICO NELLA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE (ANCHE IN MATERIA ELETTORALE) E LA PERFORAZIONE DI UNA «ZONA FRANCA», PASSANDO PER L’ANTICO BROCARDO “SALUS REI PUBLICAE SUPREMA LEX ESTO”. – 2.2. LA SENTENZA 9 FEBBRAIO 2017, N. 35: IL CROLLO DI UN ANTICO FETICCIO? L’ACCESSO DIRETTO ALLA CORTE TRA EQUILIBRI COSTITUZIONALI DA GARANTIRE E PREZIOSI MONITI AL LEGISLATORE. – 2.2.1. QUADRO POLITICO-ISTITUZIONALE. – 2.2.2. AMMISSIBILITÀ DELLA QUESTIONE: L’AZIONE DI ACCERTAMENTO PREVENTIVO E CONSIDERAZIONI DI CARATTERE GENERALE. – 2.2.3. RAGIONAMENTI E PROSPETTATIVE DELLA CONSULTA NEL MERITO DELLE QUESTIONI. – 2.2.4. LA COSTATAZIONE FINALE DELLA CORTE E CONCLUSIONI. – **3. L’evoluzione del sistema politico-elettorale italiano.** – 3.1. LA TRASFORMAZIONE DELLA LEGGE ELETTORALE DALLA PRIMA REPUBBLICA ALLO SCANDALO DI TANGENTOPOLI (1983-1994). – 3.2. LA SECONDA ELEZIONE MAGGIORITARIA E LA STABILITÀ DEL SISTEMA POLITICO. – 3.3. LA TERZA ELEZIONE MAGGIORITARIA: IL CONSOLIDAMENTO DEL BIPOLARISMO E L’ALTERNANZA AL GOVERNO. – 3.4. IL SISTEMA ELETTORALE DELINEATO DALLA LEGGE N. 270/2005 (CENNI). – 3.5. LE ELEZIONI PROPORZIONALI: DAL BIPOLARISMO FRAMMENTATO AL SISTEMA TRIPOLARE. – **4. L’influenza dei sistemi elettorali sulla forma di governo parlamentare italiana.** – 4.1. DINAMISMO E MUTEVOLEZZA DELLA FORMA DI GOVERNO (A COSTITUZIONE INVARIATA). – 4.2. L’EPOCA DEL SISTEMA PROPORZIONALE IN ITALIA. – 4.3. LA SVOLTA DEL MAGGIORITARIO: I RIFLESSI SULLA FORMA DI GOVERNO. – 4.4. IL PASSAGGIO AD UN PROPORZIONALE (FORTEMENTE) CORRETTO: LA LEGGE N. 270 DEL 2005 (C.D. “PORCELLUM”). – 4.5. L’ESPERIMENTO NON RIUSCITO DEL C.D. *ITALICUM* (L. N. 52 DEL 2015) E LA DISCIPLINA VIGENTE.

1. LA NORMATIVA ELETTORALE NEL SISTEMA DELLE FONTI DEL DIRITTO ELETTORALE ITALIANO

di *Valeria Bilotto e Anna Tocci*

1.1. Premessa

All’indomani della Seconda Guerra Mondiale, il legislatore italiano, chiamato dal popolo italiano a ridefinire l’ordinamento giuridico statale e i suoi valori, scelse di dotarsi di un sistema imperniato sulla tutela dell’uomo e delle sue libertà fondamentali e sulla tutela delle formazioni sociali ove si sviluppa la sua personalità.

Gli anni del fascismo avevano profondamente segnato il popolo italiano, desideroso di cancellare l’inconcepibile privazione di diritti, di dignità e di libertà subita. Il desiderio di riscatto si concretizzò nella scelta di un sistema democratico di designazione delle forze politiche che avrebbero dovuto dirigere il nuovo Stato italiano, permettendo in tal modo allo stesso popolo italiano di riconquistare lo “scettro” della titolarità e dell’esercizio della sovranità andato perduto.

Il corpo elettorale afferma così il suo essere condizione e premessa del procedimento di formazione politica, giacché interviene sia determinando chi assumerà il potere di direzione politica, sia, soprattutto, legittimando il vincitore della competizione elettorale attraverso lo strumento delle elezioni. La manifestazione di volontà del corpo elettorale è, come affermato da Mortati, «una sostanziale investitura, a favore delle forze politiche (i partiti)

che hanno elaborato e si sono fatte portatrici del programma approvato dalla maggioranza, del potere di dare ad esso concreta attuazione».

A ben vedere, la sovranità diviene il principio in base al quale ragionare per valutare la conformità delle soluzioni proposte dal legislatore nelle singole leggi ordinarie al medesimo principio.

Così ricostruita la sovranità popolare, è indubbia l'essenzialità delle norme, costituzionali e legislative, che la concretizzano: l'art. 1, l'art. 48, l'art. 56 e l'art. 58 della Costituzione, chiedendo al legislatore il rispetto di uno standard per la regolazione delle procedure elettorali, sia per quanto attiene al sistema elettorale prescelto, sia per quanto riguarda lo svolgimento delle campagne elettorali e i meccanismi di competizione politica, rappresentano la traduzione pratica e l'applicazione reale di un principio, quello di sovranità appunto, altrimenti destinato a rimanere una mera enunciazione assiologica.

Ebbene, la forte interconnessione tra sovranità e sistema elettorale, l'essere l'uno la premessa dell'altro, ha generato, sin dai primi anni Novanta, una attenta riflessione del legislatore italiano, che si è sforzato di rendere il sistema elettorale il più compatibile possibile sia con l'evoluzione socio-politica della comunità dei cittadini, sia con l'imprescindibile quadro costituzionale.

E tuttavia, la nostra Carta costituzionale, diversamente da altre Costituzioni europee – come la Costituzione di Weimar, la Costituzione Spagnola, quella albanese dei primi anni Novanta – è silente in merito all'individuazione del sistema elettorale: il Costituente si è, cioè, limitato a non escludere nessuna possibile soluzione purché la stessa si collochi nel rispetto del principio di sovranità, della tutela delle minoranze linguistiche e purché la stessa rispetti la riserva di legge. In questo, invero, il legislatore costituzionale è stato chiaro e preciso: a intervenire sulla materia elettorale può essere solo una legge ordinaria. È una legge ordinaria che disciplina le modalità di esercizio del voto; è una legge ordinaria che designa il meccanismo attraverso cui i voti espressi si traducono in seggi; è una legge ordinaria che disciplina l'esercizio del diritto di voto dei cittadini all'esterno; è una legge ordinaria che disciplina le ragioni di incandidabilità e ineleggibilità.

Si delinea, pertanto, un sistema a cerchi concentrici: la costituzione, che detta i principi e le linee guida inderogabili; la legge elettorale, che opta per un sistema piuttosto che per un altro; e la legislazione di contorno, che delinea aspetti interconnessi con la materia elettorale, le campagne elettorali e il finanziamento.

1.2. Il quadro costituzionale

In sede di redazione della Carta costituzionale, il Costituente ha dovuto, su ogni tema, su ogni articolo, su ogni libertà, operare una scelta politico-giuridica: ha scelto di garantire le libertà fondamentali, ha scelto di bilanciare la compressione di alcuni diritti con un elevato standard di garanzie, ha scelto di escludere alcune materie dalla consultazione popolare, ha scelto di sottoporre la revisione della Carta ad un procedimento aggravato. Questione di scelte e di bilanciamento di principi e di valori.

E invero, con precipuo riguardo alla materia del sistema elettorale, il Costituente ha volutamente scelto di non prendere posizione: indagando tra le norme della Carta Costituzionale, in particolare leggendo in combinato disposto gli artt. 56 e 58, è, infatti, impossibile affermare se il costituente abbia optato per un sistema elettorale di tipo

proporzionale, che maggiormente concretizzerebbe l'antico canone di giustizia distributiva e garantirebbe la rappresentanza delle minoranze negli organi rappresentativi, o di quello maggioritario, che più assicurerebbe la governabilità e la stabilità politica della maggioranza. La scelta del Costituente fu, in sostanza, quella di non includere nel testo costituzionale alcun riferimento al sistema elettorale da adottare, sia per non vincolare le future Camere, sia per non costringerle ad una revisione del testo costituzionale nel caso intendessero, successivamente, adottare un sistema diverso⁷⁷¹.

Ciò non toglie che, nel corso dei lavori preparatori in Sottocommissione e nella Commissione dei Settantacinque, si auspicò l'adozione, per l'elezione della Camera, di un sistema proporzionale, al punto che l'Assemblea approvò un ordine del giorno, di equivalente tenore, presentato dall'On. Giolitti⁷⁷².

Va, peraltro, evidenziato che, secondo una parte della dottrina⁷⁷³, un'indicazione implicita a favore del sistema proporzionale si ricaverebbe proprio da alcuni principi e da alcune norme costituzionali.

Ad ogni modo, pur accogliendo la tesi della non costituzionalizzazione del principio proporzionale, il silenzio della Costituzione non può essere interpretato alla stregua di una delega in bianco al legislatore.

Questi, invero, non gode di una discrezionalità talmente piena da sentirsi libero di introdurre qualunque tipologia di metodo elettivo, essendo vincolato al rispetto di una serie di disposizioni costituzionali aventi l'indubbio connotato di principi supremi inderogabili, che, sinergicamente, tracciano quello che è stato definito il circolo virtuoso della democrazia.

Viene in rilievo, *in primis*, la "grundnorm" rappresentata dall'articolo 1: affermando che l'Italia è una repubblica democratica, fondata sul lavoro, la cui sovranità appartiene al popolo che la esercita nei limiti e nei modi stabiliti dalla Costituzione, si dà atto del naturale allineamento dell'ordinamento italiano alla democrazia di tipo rappresentativo, secondo il modello della rappresentanza politica, fondato su elezioni periodiche, effettuate in condizioni di eguaglianza e libertà⁷⁷⁴.

Naturale svolgimento del principio democratico e di quello della sovranità popolare, diretto precipitato del primo, è l'eguaglianza del voto, desumibile dalla combinata lettura degli artt. 3 e 48 Cost. Infatti, l'art. 3 Cost., statuendo che tutti i cittadini hanno pari dignità e sono uguali senza distinzione e discriminazione alcuna, richiede al contempo che la Repubblica operi al fine di consentire l'effettiva partecipazione di tutti i cittadini all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese; l'art. 48, d'altro canto, detta gli

⁷⁷¹ M. MAGRINI, *Commento artt. 56 e 57*, in S. BARTOLE – R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, II ed., Cedam, Padova, p. 558 e ss.

⁷⁷² Assemblea Costituente, seduta di martedì 23 settembre 1947, p. 435 ss. L'o.d.g. Giolitti recitava nel modo seguente: «L'Assemblea Costituente ritiene che l'elezione dei membri della Camera dei Deputati debba avvenire secondo il sistema proporzionale».

⁷⁷³ C. LAVAGNA, *Il sistema elettorale nella costituzione italiana*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1952, pp. 849 ss. Sul punto v. anche: P. BARILE, *Corso di Diritto costituzionale*, II ed., Padova, Cedam, 1964, p. 92 ss.; G. FERRARA, *Il governo di coalizione*, Milano, Giuffrè, 1973, p. 52 ss.; G. U. RESCIGNO, *Democrazia e principio maggioritario*, in *Quad. cost.*, n. 2/1994, p. 221 ss.

⁷⁷⁴ C. FUSARO – M. RUBECHI, *Art. 56*, in R. BIFULCO – A. CELOTTO – M. OLIVETTI, *Commentario alla Costituzione*, Vol. II, UTET, Torino, 2006, p. 1129 ss.

standards in materia di esercizio del voto, che deve essere personale, eguale, libero e segreto, e, proprio in ossequio al principio di eguaglianza, prevede l'istituzione, presso entrambe le Camere, di una circoscrizione Estero, alla quale sono assegnati alcuni seggi al fine di dare rappresentanza ai cittadini residenti all'estero.

Particolare rilievo assumono, inoltre, l'art. 51, in base al quale la Repubblica promuove, con appositi provvedimenti, le pari opportunità ai fini dell'accesso, in condizioni di eguaglianza, alle cariche elettive; e gli artt. 56 e 57 che declinano il principio dell'elezione a suffragio universale e diretto delle Camere e dell'elezione a base regionale del Senato⁷⁷⁵.

Gli artt. 3, 48, 51, 56 e 57 Cost. rappresentano, in sostanza, il fulcro delle garanzie costituzionali in tema di sistema elettorale, l'epicentro da cui si propagano, in prospettiva strumentale, altri diritti idonei a realizzare le interazioni e la circolazione di idee ed opinioni necessarie per un efficace esercizio della sovranità informata: gli artt. 17, 18, 21 e 49 che, ciascuno con la propria specifica disciplina, consentono il concorso di gruppi di elettori o associazioni aventi la funzione pubblicistica di presentare candidati nella contesa al fine di determinare in senso sempre più preciso l'indirizzo politico dell'ordinamento.

Da ultimo, l'art. 72, comma 4, Cost. che, introducendo un'implicita riserva di legge e un'esplicita riserva d'assemblea, esclude la materia elettorale da quelle esaminabili con il procedimento semplificato e meno garantistico delle commissioni in sede legislativa e redigente.

Più problematico, invece, si è rivelato il rapporto con il referendum abrogativo. Nonostante, infatti, la materia elettorale non sia contenuta nell'elenco delle materie non sottoponibili a referendum ex art. 75 Cost., la Corte costituzionale ha allargato in via interpretativa le materie escluse da referendum anche alle c.d. leggi costituzionalmente necessarie, tra cui si fanno rientrare le leggi elettorali. Ciò non ha del tutto impedito la possibilità di sottoporre le leggi elettorali a referendum abrogativo, sebbene la Corte abbia aggiunto ulteriori requisiti di ammissibilità. Più nello specifico, la Corte ha ritenuto necessaria non solo la sussistenza dei generali requisiti di chiarezza, univocità ed omogeneità, ma ha affermato anche che la normativa di risulta non debba essere tale da causare «una paralisi, seppur temporanea, che l'incertezza relativa alle norme elettorali applicabili potrebbe determinare nel funzionamento di un organo costituzionalmente necessario⁷⁷⁶».

1.3. La legge organica

«Dopo la Costituzione, la più importante nell'ordine istituzionale è la legge elettorale. Con questa si dà vita, validità e moto agli organi rappresentativi di un paese, quali ne siano le forme e l'estensione che li configurano⁷⁷⁷».

La scelta del sistema elettorale, come anticipato *supra*, è, infatti, rimessa al legislatore statale, sulla base di quanto disposto dall'art. 117, comma 2, lettera f, Cost.

⁷⁷⁵ T. MARTINES, *Art. 56-58*, in G. BRANCA, *Commentario alla Costituzione*, Zanichelli, Bologna, 1984, p. 43 ss.

⁷⁷⁶ C. cost. n. 43/1991.

⁷⁷⁷ L. STURZO, *Leggi elettorali e istituzioni democratiche*, prefazione al Codice elettorale, di M. CERUTTI, M. BIZZARRI, G. SCHEPIS, Casa editrice dei comuni, Empoli, 1951.

A partire dal 1946 e fino al 1993, lo svolgimento delle elezioni politiche italiane è stato regolato dalla legge proporzionale classica, per mezzo della quale tutti i partiti, anche quelli più piccoli, potevano godere di una, seppur esigua, rappresentanza in Parlamento, purché avessero raggiunto il minimo di voti previsto dalla legge.

L'introduzione della preferenza unica per l'elezione alla Camera grazie al referendum elettorale del 9 giugno 1991 e la successiva approvazione della legge Mattarella nel 1993, evidenziarono la scelta del legislatore per un sistema elettorale misto: l'assegnazione dei seggi avveniva per il 75% mediante l'elezione di candidati in collegi uninominali (il territorio nazionale è diviso in 475 collegi per la Camera e 232 per il Senato) ed in base ad un meccanismo maggioritario a turno unico; ad essere eletto era il candidato che avesse ottenuto la maggioranza relativa delle preferenze nel collegio (nessun candidato può presentarsi in più di un collegio); il restante 25% dei seggi veniva assegnato con metodo proporzionale, ma con sistemi di valutazione diversi tra Camera e Senato.

In particolare, alla Camera avevano diritto ad accedere alla suddivisione dei seggi le liste che raggiungevano la soglia di sbarramento fissata al 4%, seggi la cui spettanza avveniva tramite un meccanismo piuttosto farraginoso, integrato dal cosiddetto metodo dello scorporo, vale a dire una compensazione per i partiti minori che altrimenti sarebbero stati danneggiati dal sistema uninominale.

Al Senato, invece, il meccanismo di divisione dei restanti 82 seggi da assegnare avveniva tramite calcolo su base regionale, sicché in ogni singola regione venivano contati i voti di tutti i candidati perdenti, collegati a un gruppo regionale, e venivano assegnati i seggi a coloro i quali avessero ottenuto la migliore percentuale elettorale (utilizzando sempre il metodo dello scorporo).

Il suddetto sistema elettorale è stato, tuttavia, eliminato dalla Legge 270/2005 (legge Calderoli o c.d. "*Porcellum*"), che ha introdotto un sistema elettorale di tipo proporzionale corretto verso l'alto, con il premio di maggioranza, e verso il basso, con le soglie di sbarramento. Anche in questo caso vi era una differenziazione tra Camera e Senato.

Più nello specifico, per la Camera dei deputati il territorio nazionale era diviso in 27 circoscrizioni; le candidature potevano essere presentate da partiti politici singolarmente o in coalizione con altri partiti, indicando in quest'ultima ipotesi il nome del capo della coalizione; ogni lista presentava un numero di candidati "bloccato"; l'elettore non poteva esprimere alcun voto di preferenza; il riparto dei voti tra le varie liste avveniva con metodo proporzionale in ambito nazionale qualora una lista o una coalizione avesse conseguito un numero di seggi superiore a 340; ma, nel caso in cui tale condizione non si fosse avverata, la lista o coalizione che avesse conseguito il maggior numero di seggi, avrebbe ottenuto un premio di maggioranza che, indipendentemente dal numero di seggi effettivamente conseguito, attribuiva alla lista o coalizione 340 seggi.

Per quanto concerne il Senato, invece, i seggi erano ripartiti con metodo proporzionale su base regionale (1 per la Valle d'Aosta, 7 per il Trentino Alto Adige, 18 per le restanti regioni e 6 per la circoscrizione estero); il premio di maggioranza, diversamente da quanto disposto per la Camera, era attribuito regione per regione; erano previste soglie di sbarramento tali per cui non potevano accedere al riparto dei voti le liste indipendenti che avessero conseguito meno dell'8% dei voti validi su base regionale e le coalizioni che avessero conseguito meno del 20% dei voti validi su base regionale; in quest'ultimo caso

potavano accedere al riparto le singole liste, interne alla coalizione, che avessero conseguito almeno il 3% dei voti validi su base regionale.

Senonché, nel gennaio 2014, la Corte costituzionale, con sentenza n. 1/2014, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale parziale della legge, annullando il premio di maggioranza e introducendo la possibilità di esprimere un voto di preferenza.

La legge elettorale proporzionale così risultante, soprannominata “*Consultellum*”, è ad oggi in vigore per l'elezione del Senato, mentre è stata utilizzata per l'elezione della Camera fino all'entrata in vigore, nel luglio 2016, della nuova legge elettorale, nota come “*Italicum*”. Anche l’“*Italicum*” è stata soggetta alle censure della Corte costituzionale che è recentemente intervenuta con sentenza n. 35/2017, in parte modificando e in parte salvando il sistema, di cui meglio si dirà nel corso della trattazione.

La versione definitiva dell’“*Italicum*”, così come modificato dalla Consulta, prevede la suddivisione del territorio nazionale in 100 collegi plurinominali; il premio di maggioranza di 340 seggi viene attribuito alla lista, non più alla coalizione, in grado di raggiungere il 40% dei voti al primo turno; qualora tale condizione non si dovesse avverare è previsto un secondo turno, un ballottaggio tra le due liste che abbiano ottenuto più voti; la lista che, al ballottaggio, ottiene più voti dell'altra si aggiudica il premio di maggioranza; fra il primo e il secondo turno non sono possibili apparentamenti o collegamenti di lista; la soglia di sbarramento è unica, pari al 3% su base nazionale per tutti i partiti, non essendo più previste le coalizioni; gli elettori possono esprimere sulla scheda elettorale due preferenze, obbligatoriamente di sesso diverso, pena la nullità della seconda preferenza; l'alternanza di genere è garantita, peraltro, dall'obbligo di designare capilista dello stesso sesso per non più del 60% dei collegi nella stessa circoscrizione e di compilare le liste seguendo l'alternanza uomo-donna.

1.4. La legislazione di contorno

La scelta del sistema democratico concretizzatasi nelle elezioni del 2 giugno del 1946 è stata sicuramente una scelta di futuro. Ma uno Stato non può considerarsi realmente democratico se le scelte sono destinate a rimanere mere promesse, meri programmi inattuati. È necessario assicurare una democrazia reale, concreta, compiuta e paritaria. E tale evoluzione non può che passare, anche, dal riconoscimento dell'uguaglianza sostanziale del diritto di elettorato, non solo attivo, ma anche e soprattutto, passivo tra uomini e donne.

Negli ultimi decenni, il dibattito sulla partecipazione attiva delle donne alla politica nazionale ha guadagnato un nuovo slancio, a fronte del grave ritardo che aveva contraddistinto le leggi ordinarie in merito nei primi anni successivi all'entrata in vigore della Carta costituzionale. Si tratta – come è stato acutamente sottolineato – di un problema non più di riconoscimento formale dei relativi diritti e libertà, ma di democrazia sostanziale, che va ben oltre i diritti delle sole donne, ancora sottorappresentate nelle assemblee elettive, negli organismi di governo e nei luoghi decisionali in genere. Non bisogna dimenticare che è lo stesso articolo 3, 2° comma della Costituzione ad imporre all'ordinamento di garantire – con l'introduzione di apposite misure antidiscriminatorie o azioni positive che incidano sulle cause di tale fenomeno – quella maggiore qualità democratica che discende dal riequilibrio della rappresentanza di genere nelle istituzioni pubbliche. La rappresentanza democratica, in sostanza, non può e non deve tollerare discriminazioni fondate sul sesso.

Lo spirito antidiscriminatorio ha recentemente ispirato la legge 6 maggio 2015, n. 52, di modifica del «Testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione della Camera dei deputati», la quale prevede un sistema di garanzie rivolte a riequilibrare la rappresentanza di genere. Le misure consistono nell'adozione della «doppia preferenza di genere» assistita da quote di riserva delle candidature per il sesso sottorappresentato. Si stabilisce, a pena d'inammissibilità delle liste, che: a) nel complesso delle candidature circoscrizionali di ciascuna lista nessuno dei due sessi possa essere rappresentato in misura superiore al 50%; b) nei collegi plurinominali i candidati e le candidate siano collocati in lista in un ordine alternato; c) i candidati capolista dello stesso sesso non possano superare il 60% del totale in ogni circoscrizione. A norma dell'art. 1, comma 1, lett. i) la legge troverà applicazione solo a decorrere dal 1° luglio 2016 e, con essa, le suddette misure di riequilibrio della rappresentanza.

La *ratio* di assicurare una parità anche di opportunità in seno all'elettorato passivo, evitando cioè meccanismi distorsivi della competizione elettorale tra i candidati, ha ispirato anche il d.P.R. [30 marzo 1957, n. 361](#), in materia di «Approvazione del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati» e la più recente legge Severino e i successivi decreti attuativi, in particolare il d.lgs. n. 235/2012.

La Costituzione, all'art. 65, ha espressamente riservato alla legge la determinazione dei casi di ineleggibilità e di incompatibilità: per ragioni di garanzia, si volle infatti riservare al [Parlamento](#), organo più rappresentativo del potere sovrano, la possibilità di limitare l'elettorato passivo attraverso l'istituzione delle cause di ineleggibilità. Si tratta di una situazione giuridica che impedisce al candidato di ricoprire un ruolo all'interno degli organi di rappresentanza politica; in altri termini, la causa di ineleggibilità è un impedimento giuridico a costituire un valido rapporto elettorale per chi si trova in una delle cause ostative previste dalla legge.

Trattandosi di eccezioni al generale e fondamentale principio di libero accesso, in condizione di eguaglianza, di tutti i cittadini alle cariche elettive, la [Corte costituzionale](#) ha precisato che il legislatore deve adottare un'accurata tecnica normativa, connotata da una determinatezza e una precisione tale da evitare, quanto più possibile, situazioni di incertezza che portino a soluzioni giurisprudenziali contraddittorie, limitative, in fatto, della proclamata pari capacità elettorale passiva dei cittadini.

La presenza di una causa di ineleggibilità, essendo una causa ostativa alla presentazione della candidatura, se accertata, ha l'effetto di invalidare l'elezione, ma non di impedire la candidatura stessa. In ciò consiste la differenza con la figura dell'incandidabilità: si tratta in questo caso, di impedimenti giuridici che precludono a monte al soggetto di concorrere nella competizione elettorale.

Sul punto fondamentale è la recente l. 6 novembre 2012, n. 190 («Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione»), la legge Severino.

Esito di un travagliato *iter* legislativo, la legge Severino ha tentato di rispondere agli studi compiuti dall'UE e dall'OCSE in materia di corruzione che stimavano un costo per lo Stato italiano di 60 miliardi l'anno, pari al 3,8% del Pil (con una media UE dell'1%). In un rapporto, datato 2011, l'Italia figurava infatti come il terzo paese OCSE più corrotto, con un punteggio CPI (*Corruption Perception Index*) pari a 6.1 subito dopo Messico e Grecia.

Il governo Berlusconi IV varò il 1° maggio 2010, su proposta del Ministro della giustizia Angelino Alfano, un disegno di legge contenente misure per la prevenzione e la repressione della corruzione nella pubblica amministrazione italiana, disegno di legge approvato solo durante il Governo Monti, con l'apporto di alcune modifiche.

La legge, oltre ad avere un contenuto dispositivo immediato, come l'obbligo per le pubbliche amministrazioni di redigere un piano di prevenzione per la corruzione e il conferimento alla CiVIT del ruolo di "Autorità Nazionale Anticorruzione", conferiva sette deleghe al governo italiano per redigere delle misure per la prevenzione e la repressione della corruzione nella pubblica amministrazione. In particolare, per i fini di cui ci si occupa, il governo italiano venne delegato ad adottare, entro un anno dalla data di entrata in vigore della legge (entro il 28 novembre 2013), un decreto legislativo recante un testo unico della normativa in materia di incandidabilità a tutte le cariche pubbliche elettive e di divieto di ricoprire le cariche di presidente e componente del consiglio di amministrazione di consorzi, dei consigli e delle giunte delle unioni di comuni, di aziende speciali e istituzioni nonché degli organi esecutivi delle comunità montane. Sicché il 6 dicembre 2012 il Consiglio dei Ministri emanò il d.lgs. 235/2012 («Testo unico delle disposizioni in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di Governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi, a norma dell'articolo 1, comma 63, della legge 6 novembre 2012, n. 190»), in attuazione della delega di cui all'articolo 1, comma 63, della legge 190/2012.

Tra le tante novità, il decreto prevede l'incandidabilità alle elezioni politiche per coloro che hanno riportato condanne definitive a pene superiori a due anni di reclusione, l'accertamento dell'incandidabilità in occasione delle elezioni politiche da parte delle giunte elettorali competenti e cancellazione dalla lista dei candidati e la durata di 6 anni dell'incandidabilità anche in assenza della pena accessoria, con l'aumento di 1/3 nel caso di abuso di potere.

Il decreto è stato fortemente criticato e accusato a più voci di incostituzionalità, tanto da richiedere l'intervento della Corte costituzionale. Con la sentenza n. 236/2015, la Consulta ha vagliato la legittimità costituzionale di alcune disposizioni della "legge Severino", dichiarando tuttavia la questione infondata nel merito, alla luce anche dei precedenti in materia.

Il Giudice delle leggi ha infatti sottolineato come l'applicazione delle cause ostative, ancorché si svolga con procedure complesse, non potrebbe avere «altra natura che quella di atto meramente dichiarativo e ricognitivo della situazione determinatasi, privo di qualsiasi elemento di carattere valutativo e discrezionale», derivando da un mero presupposto oggettivo come l'accertamento penale, cui è ricollegato il giudizio di indegnità morale. La ratio delle norme introdotte dal legislatore del 2012 è quella di predisporre strumenti idonei a tutelare «esigenze proprie della funzione amministrativa e della pubblica amministrazione presso cui il soggetto presta servizio». La volontà è, pertanto, quella di predisporre un mezzo cautelare che, nelle more dell'accertamento giudiziale definitivo, consenta la salvaguardia del corretto funzionamento delle istituzioni, della libera determinazione degli organi elettivi, del libero esercizio del mandato elettorale, del buon andamento e della trasparenza delle amministrazioni pubbliche e, in generale, della tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, principi, quest'ultimi, imprescindibili per uno stato costituzionale e democratico.

1.5. Il contenzioso elettorale

È ben noto che la semplice titolarità di un diritto è destinata a rimanere una mera enunciazione di principio se non accompagnata dalla previsione di meccanismi di azione *ad hoc*. E invero, l'universalità dell'affermazione può essere messa in discussione proprio con riferimento al contenzioso in materia elettorale, con precipuo riferimento alle elezioni della Camera e del Senato.

Parlando di contenzioso elettorale si fa riferimento a tutte quelle questioni concernenti il diritto a ricoprire e mantenere una carica elettiva, nonché tutte le controversie riguardanti la legittimità e la regolarità dei procedimenti elettorali e dei relativi risultati; si fa cioè riferimento a tutti gli «adempimenti inerenti, non solo alle operazioni di voto e di spoglio, ma anche al complessivo procedimento elettorale, successivi alla emanazione del decreto di convocazione dei comizi»⁷⁷⁸. La particolare delicatezza della materia, «il complesso dei diritti di rango costituzionale e degli interessi coinvolti»⁷⁷⁹, nonché «il particolare rilievo riconosciuto a tale procedura amministrativa»⁷⁸⁰ si riflettono nella specialità della disciplina processuale, a partire dal riparto tra le giurisdizioni.

Nell'affrontare tale ultima questione, dirimente è il contributo fornito dal codice del processo amministrativo, d.lgs. 104/2010, che, recependo l'avviso della prevalente giurisprudenza⁷⁸¹, individua il *discrimen* tra la giurisdizione ordinaria e quella amministrativa in relazione alla natura della situazione giuridica soggettiva rispetto alla quale si invoca tutela in sede giurisdizionale: in tema di ineleggibilità, decadenza ed incompatibilità, facendosi questione di diritti soggettivi, sarà competente il giudice ordinario, pur essendo in presenza di un provvedimento amministrativo; diversamente, in tema di regolarità delle operazioni elettorali, essendo stabilita nel pubblico interesse, si fa questione di situazioni giuridiche soggettive qualificabili come interesse legittimo che rientrano nella giurisdizione di merito ex art. 126 c.p.a. del giudice amministrativo⁷⁸².

Il contenzioso elettorale è, dunque, un settore in cui «il riparto di giurisdizione avviene in base alla regola generale: diritti soggettivi–giudice ordinario, interessi legittimi–giudice amministrativo. Il criterio di individuazione delle situazioni giuridiche soggettive è quello: elettorato attivo e passivo/diritti soggettivi, operazioni elettorali/interessi legittimi»⁷⁸³.

⁷⁷⁸ R. ROLLI – F. GELSOMINO, *I contenziosi in materia elettorale alla luce delle più recenti evoluzioni legislative*, in www.giustamm.it, 2011.

⁷⁷⁹ R. ROLLI – F. GELSOMINO, *I contenziosi in materia elettorale alla luce delle più recenti evoluzioni legislative*, cit.

⁷⁸⁰ A. TRAVI, *Lezioni di giustizia amministrativa: undicesima edizione*, Giappichelli, Torino, 2014.

⁷⁸¹ *Ex multis*, si vedano Cass. SS.UU., 27 gennaio 1999, n. 1; Cons. Stato, Sez. V, 3 novembre 2001, n. 5695; Cass. SS.UU., 4 maggio 2004, n. 8469; Cass. SS.UU., 29 ottobre 2007, n. 22640.

⁷⁸² A tal proposito, conviene riportare l'orientamento minoritario ma autorevole di F.G. SCOCA, *Riflessioni sulla giurisdizione esclusiva*, in *Giur. cost.*, 2010, che sostiene che il soggetto leso dagli atti del procedimento elettorale è in realtà titolare di un diritto soggettivo e, pertanto, l'attribuzione al giudice amministrativo può essere giustificato soltanto includendo tale materia nelle ipotesi di giurisdizione esclusiva, e non già di merito, come prescritto dal codice, in quanto in tale ambito si ha comunque riguardo ad una situazione giuridica soggettiva di interesse legittimo.

⁷⁸³ R. DE NICTOLIS, *Giurisdizione ordinaria e pubblica amministrazione: limiti esterni*, in www.treccani.it/enciclopedia, 2013.

Dalla mera lettura delle norme del codice del processo amministrativo è chiaramente evincibile come il legislatore ha volutamente escluso, tanto dalla giurisdizione ordinaria, quanto dalla giurisdizione amministrativa, le controversie relative al procedimento preparatorio per le elezioni politiche della Camera e del Senato. Invero l'art. 44 della legge delega n. 69/2009 aveva contemplato l'introduzione della giurisdizione, esclusiva, del giudice amministrativo dinanzi a tali tipi di controversie, mediante la previsione di un rito abbreviato in camera di consiglio per consentire la risoluzione del contenzioso in tempi compatibili con gli adempimenti organizzativi del procedimento elettorale e con la data di svolgimento delle elezioni. Tuttavia, il Governo ha disatteso le indicazioni del Parlamento e ha rinunciato ad introdurre una giurisdizione del giudice amministrativo in materia, prediligendo, per contro, il rispetto dei tempi di svolgimento delle elezioni politiche ex art. 61 Cost. e confermando altresì, in *subiecta materia*, come affermato da autorevolissima dottrina⁷⁸⁴, il principio dell'autodichia.

La scelta del legislatore delegato è stata a lungo criticata dalla dottrina, che ha parlato di un *vulnus* in termini di effettività e pienezza di tutela giurisdizionale a danno dei soggetti coinvolti nel procedimento preparatorio per le elezioni politiche⁷⁸⁵: le Camere, a ben vedere, non possiedono il requisito fondamentale della terzietà, non essendo assolutamente indifferenti rispetto all'esito della controversia e, di conseguenza, «non può costituire garanzia d'imparzialità l'affidamento della tutela dei diritti di chi è stato escluso, a soggetti che hanno tutti quanti insieme interesse a mantenerlo "fuori" dalla competizione elettorale»⁷⁸⁶.

Sul tema è intervenuta l'ordinanza della Corte costituzionale 23 marzo 2006, n. 117: sollevato un conflitto di attribuzione al fine di sostenere la sussistenza della giurisdizione amministrativa, il Giudice costituzionale ha affermato che non rientra nel conflitto di attribuzione tra poteri la questione dei conflitti di giurisdizione, facendo proprio quanto già affermato dalla Corte di Cassazione (SS.UU., nn. 8118-8119 del 6 aprile 2006). In particolare, le Sezioni Unite avevano dichiarato il difetto assoluto di giurisdizione, sia amministrativa che ordinaria, sulla base del rilievo che, ai sensi dell'art. 87 del D.P.R. 30 marzo 1957, n. 361, la Camera pronuncia giudizio definitivo su tutti i reclami presentati

⁷⁸⁴ A. MORCAVALLO, *Il riassetto del contenzioso elettorale nel codice del processo amministrativo*, in www.giustamm.it, 2010, «il giudizio attribuito agli organi interni di Camera e Senato, in ordine alla validità dei titoli di ammissione dei componenti delle Camere e sulle cause sopraggiunte di ineleggibilità e di incompatibilità, previsto dall'art. 66 della Costituzione, doveva intendersi esteso alla "regolarità delle operazioni elettorali". Pertanto, pur riconoscendosi natura amministrativa agli atti degli Uffici elettorali circoscrizionali e centrali, pareva sussistere il difetto assoluto di giurisdizione, sia del giudice ordinario che del giudice amministrativo su tali atti, con riguardo in specie al regolare svolgimento delle operazioni elettorali ed a quelle attività che precedevano la convalida degli esiti delle elezioni, la cui attribuzione era rimessa a ciascuna Camera, con un giudizio definitivo sui reclami avverso la riconsunzione delle liste e sugli effetti di questi provvedimenti in ordine alla convalida stessa delle elezioni. La tesi secondo cui l'autodichia di ciascuna Camera si estendeva all'accertamento della legittimità di tutte le operazioni elettorali e, quindi, anche a quelle ricomprese nella fase precedente lo svolgimento della competizione elettorale vera e propria e in quella successiva, trovava conforto nella stessa disciplina legislativa, secondo cui effettivamente la verifica della regolarità delle operazioni elettorali doveva avere inizio dalla fase dell'indizione dei comizi e doveva terminare con la proclamazione degli eletti». Dello stesso avviso anche A. DE CICCO, *La disciplina del contenzioso nelle operazioni elettorali alla luce delle norme del Codice del processo amministrativo*, in *FiloDiritto*, 2011.

⁷⁸⁵ E. ROMANO, *Il contenzioso in materia elettorale*, in G. P. CIRILLO (a cura di) *Trattato di diritto amministrativo, volume quarantaduesimo, il nuovo diritto processuale amministrativo*, Cedam, Padova, 2014.

⁷⁸⁶ A. MORCAVALLO, *Il riassetto del contenzioso elettorale nel codice del processo amministrativo*, cit.

all'Ufficio centrale elettorale durante la "sua attività o posteriormente" e che, quindi, appartiene alla cognizione della Giunta per le elezioni della Camera stessa la convalida di tutte le operazioni elettorali comprese quelle di ammissione delle liste. La Corte di Cassazione, recependo l'interpretazione estensiva dell'art. 66 della Costituzione, nel senso che la competenza delle Camere riguarda la cognizione sull'intero procedimento elettorale, compreso quello c.d. preparatorio relativo all'ammissione delle liste e delle candidature, ha inteso garantire la prerogativa dell'art. 66 Cost. nel significato tradizionale di una convalida necessaria ed officiosa che si esercita su tutti i risultati elettorali, anche indipendentemente dall'esistenza di denunce. L'art. 87 del D.P.R. n. 361 del 1957, poi, limita la cognizione attribuita alla Camera soltanto alle contestazioni (alle proteste e, in generale, a tutti i reclami), senza alcun riferimento anche ai ricorsi, espressamente, invece, indicati dall'art. 23 quali modalità tipiche per attivare il rimedio, altrettanto tipico, del giudizio sull'ammissione delle liste. Da qui la ripartizione delle competenze, tra l'Ufficio centrale nazionale (al quale sarebbe riservato il giudizio sull'ammissione delle liste ex artt. 22 e 23) e la Camera, chiamata a pronunciarsi sui reclami (e non sui ricorsi) che caratterizzerebbero, anche per l'espressa terminologia utilizzata, soltanto la fase di scrutinio.

Successivamente, la Corte costituzionale è nuovamente intervenuta con sentenza n. 236 del 2010, nella quale, incidentalmente, fa riferimento al tema delle elezioni politiche. Nel punto 3.2 si affronta il problema del mancato esercizio della delega recata dall'art. 44 comma 2 lett. d) L. n. 69 del 2009, che prevedeva l'introduzione della tutela giurisdizionale amministrativa per il contenzioso pre-elettorale politico. L'art. 61 Cost., come rileva la Corte, non afferma espressamente un principio di speditezza, né tanto meno una prevalenza di detto principio sul diritto garantito dagli artt. 24 e 113 Cost., a una tutela giurisdizionale piena e tempestiva contro gli atti della P.A. Il mancato esercizio di una delega è, però, incostituzionale quando si pone in contrasto con i principi e i fini di quest'ultima (Corte cost. sentenze nn. 218 del 1987, 41 del 1975, 149 del 2005), e ciò comporta un dubbio di legittimità del decreto legislativo n. 104 del 2010, che non ha dato attuazione alla delega, eludendo il fine della norma che delegava il Governo ad introdurre «la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo nelle controversie concernenti atti del procedimento elettorale preparatorio per le elezioni per il rinnovo della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, mediante la previsione di un rito abbreviato in camera di consiglio che consenta la risoluzione del contenzioso in tempi compatibili con gli adempimenti organizzativi del procedimento elettorale e con la data di svolgimento delle elezioni» (principio egualmente ripreso anche in Corte costituzionale sent. n. 259 del 2009). Gli artt. 140-145 dello schema di codice elaborato dalla Commissione speciale, che sostituivano alla tutela amministrativa degli uffici elettorali quella del giudice amministrativo, peraltro con rito altrettanto celere, non avrebbero presentato da questo punto di vista alcun profilo di illegittimità costituzionale.

2. IL RUOLO DELLA CORTE COSTITUZIONALE IN MATERIA ELETTORALE: DAI SESSANT'ANNI DI «ZONA FRANCA» AL «CALDO TRIENNIO» 2014-2017, PASSANDO PER UN ECCEZIONALE CONTESTO STORICO E POLITICO-ISTITUZIONALE. «SALUS REI PUBLICAE SUPREMA LEX ESTO?»*

di *Giuseppe Mandanici e Matteo Terzi*

2.1. La sentenza 13 gennaio 2014, n. 1: uno spartiacque ermeneutico nella giurisprudenza costituzionale (anche in materia elettorale) e la perforazione di una «zona franca», passando per l'antico brocardo "salus rei publicae suprema lex esto"

Che il 2014 abbia segnato, nel tragitto che la Corte costituzionale è andata costruendosi in questi sessantuno anni di attività, uno spartiacque di indubbio rilievo ermeneutico è assunto largamente condiviso nella giuspubblicistica, essendosi sempre pacificamente ritenuto, nell'arco temporale antecedente la pubblicazione della «storica»⁷⁸⁷ – «fors'anche epocale»⁷⁸⁸ – sentenza n. 1 di detto anno, che una questione relativa alla legittimità costituzionale del sistema elettorale *stricto sensu* sarebbe stata destinata ad arenarsi sul terreno delle stringenti regole procedurali che presidiano il canale d'accesso, in via incidentale, al Giudice delle leggi.

Una convinzione interpretativa, quella testé menzionata, che aveva, invero, radici storiche molto profonde, risalendo agli inizi degli anni Cinquanta – allorquando, com'è noto, le previsioni costituzionali relative all'istituzione dell'organo di garanzia costituzionale non avevano ancora trovato attuazione – l'elaborazione teorica di quell'illustre Autore, quale fu Carlo Lavagna, che, già a quel tempo, ebbe a evidenziare, in ottica prognostica, le difficoltà che, nell'avvenire, sarebbero venute a fraporsi con riguardo alla possibilità di investire la Corte di questioni relative, giustappunto, alla materia elettorale nazionale⁷⁸⁹. Difficoltà le quali, commiste al disposto letterale di cui all'art. 66 Cost. – a tenore del quale «*Ciascuna Camera giudica dei titoli di ammissione dei suoi componenti e delle cause sopraggiunte di ineleggibilità e di incompatibilità*» – e alla relativa esegesi estensiva fornite dalla giurisprudenza comune⁷⁹⁰, avrebbero poi, effettivamente, caratterizzato il dipanarsi di un ampio segmento della vicenda repubblicana, fino alla svolta dello scorcio storico più recente⁷⁹¹.

Orbene, se una siffatta raffigurazione diacronica, sinottica ma di lungo periodo, consente di cogliere, *ex se*, l'afflato innovativo sortito dalla sentenza 13 gennaio 2014, n. 1 – non a caso, unanimemente ritenuta una delle pronunce più rilevanti nella storia della giustizia costituzionale italiana⁷⁹² –, v'è anzitutto da indagare, in chiave sincronica, quali siano stati i

* Pur essendo il presente lavoro frutto della riflessione congiunta degli Autori, a G. Mandanici è riconducibile la redazione del § 2.2, con annessi sottoparagrafi, e a M. Terzi la redazione del § 2.1.

⁷⁸⁷ Così, tra gli altri, G. AZZARITI, *La sentenza e gli effetti indiretti sulla legislazione futura*, in *Nomos*, n. 3/2013, p. 2 e, da ultimo, G. TARLI BARBIERI, *Verso una nuova (ennesima) legge elettorale? Il "seguito" della sent. 35/2017*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2017, p. 2.

⁷⁸⁸ Così, P. CARNEVALE, *La Corte vince, ma non (sempre) convince. Riflessioni intorno ad alcuni profili della "storica" sentenza n. 1 del 2014, della corte costituzionale*, in *Nomos*, n. 3/2013, p. 1.

⁷⁸⁹ Si veda, sul punto, C. LAVAGNA, *Il sistema elettorale nella Costituzione italiana*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 4/1952, p. 851.

⁷⁹⁰ In argomento, si consulti, per una trattazione esaustiva, C. PADULA, *Spunti di riflessione sull'azione di accertamento e l'incidentalità nel giudizio di costituzionalità*, in *Consulta online*, 2013.

⁷⁹¹ Asseriscono la «svolta» anche S. MERLINI – G. TARLI BARBIERI, *Il governo parlamentare in Italia*, Giappichelli, Torino, 2017, p. 472.

⁷⁹² A parer di G. ZAGREBELSKY, *La sentenza n. 1 del 2014 e i suoi commentatori*, in *Giur. cost.*, n. 3/2014, p. 2960, trattasi della decisione «forse [...] più creativa tra tutte quelle prese dalla Corte costituzionale nei quasi sessant'anni di attività».

fattori causali che abbiano indotto la Corte costituzionale a squarciare il velo della presunta intangibilità della disciplina d'elezione delle Camere ad opera di organi differenti dal Parlamento⁷⁹³, e a censurare *parte*⁷⁹⁴ delle disposizioni introdotte dalla vituperata legge 21 dicembre 2005, n. 270 – recante «*Modifiche alle norme per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica*» e *vulgo* nota con un latinetto frutto dell'immensa fantasia italiana.

In tale prospettiva, è senz'altro da rimarcare, per l'indubbia *vis* da esso verosimilmente spiegata, il carattere eccezionale del contesto politico-istituzionale nell'alveo del quale la pronuncia della Corte venne a situarsi: un contesto che, politicamente, si caratterizzava per la terza applicazione, inveratasi nel febbraio 2013, del sistema elettorale disegnato dalla legge Calderoli, il quale, proprio in quell'occasione, aveva portato alla luce, in tutta la sua drammaticità⁷⁹⁵, quei nitidi problemi di legittimità costituzionale ch'esso, fin dall'origine, aveva palesato e che, segnatamente, il coevo dibattito costituzionalistico non aveva ommesso di evidenziare⁷⁹⁶; correlativamente, non può essere taciuto il tentativo di dialogo che, all'interno delle fisiologiche dinamiche istituzionali e nel pieno rispetto del ruolo che compete *ex Constitutione* al Parlamento, l'organo di garanzia costituzionale s'era adoperato a tessere con l'organo titolare del potere legislativo, segnalando a quest'ultimo, mediante *obiter dicta* contenuti nelle pieghe di due deliberazioni – rese in sede di giudizio di ammissibilità di referendum – del 2008, «l'esigenza di considerare con attenzione gli aspetti problematici di una legislazione che non subordina l'attribuzione del premio di maggioranza [sia alla Camera che al Senato] al raggiungimento di una soglia minima di voti e/o di seggi»⁷⁹⁷.

Moniti che, nuovamente reiterati, per via giurisprudenziale, nel corso del 2012⁷⁹⁸, sono rimasti notoriamente inascoltati da parte delle due Assemblee parlamentari, seguitanti nella

⁷⁹³ In tal senso, F. SGRÒ, *La censura di parziale incostituzionalità della legge elettorale e il ripristino del sistema proporzionale: qualche considerazione sull'equilibrio tra rappresentanza politica e governabilità*, in www.forumcostituzionale.it, 7 febbraio 2014, p. 1.

⁷⁹⁴ È ampiamente nota la necessità, ribadita dalla costante giurisprudenza costituzionale, che una declaratoria di illegittimità costituzionale relativa alla materia elettorale in senso stretto lasci sopravvivere una normativa di risulta autoapplicativa, «complessivamente idonea a garantire il rinnovo, in ogni momento, dell'organo costituzionale elettivo». Le leggi elettorali sono, infatti, «costituzionalmente necessarie», in quanto «indispensabili per assicurare il funzionamento e la continuità degli organi costituzionali» [...], dovendosi inoltre scongiurare l'eventualità di «paralizzare il potere di scioglimento del Presidente della Repubblica previsto dall'art. 88 Cost.»: cfr. Corte costituzionale, sentenza 13 gennaio 2014, n. 1, *Considerato in diritto*, n. 6.

⁷⁹⁵ Si ricordi, infatti, che gli esiti di quella tornata elettorale consegnarono la Camera alla coalizione di centrosinistra, attraverso l'assegnazione di 340 seggi, a fronte di una percentuale di voti ottenuti, a livello nazionale, pari al 29.55%; al Senato, invece, la medesima coalizione ha ottenuto un numero di parlamentari – precisamente: 113 – insufficiente a concedere la fiducia al Governo: al riguardo, si rimanda, *funditus*, a F. BIONDI-G. RIVOCCHI, *Le forme della rappresentanza e il sistema dei partiti*, in S. SICARDI-M. CAVINO-L. IMARISIO (a cura di), *Vent'anni di Costituzione (1993-2013). Dibattiti e riforme nell'Italia tra due secoli*, Il Mulino, Bologna, 2015, p. 187.

⁷⁹⁶ Si fa rinvio, particolarmente, a R. BALDUZZI-M. COSULICH, *In margine alla nuova legge elettorale politica*, in *Giur. cost.*, n. 6/2005, p. 5179, a F. LANCHESTER, *L'ascia e il bulino*, in www.federalismi.it, n. 6/2006 e ad A. PERTICI-E. ROSSI, *La possibilità di impugnare la nuova legge elettorale alla Corte costituzionale e gli effetti della sua eventuale sospensione*, in www.forumcostituzionale.it, 23 gennaio 2006.

⁷⁹⁷ Corte costituzionale, sentenza 30 gennaio 2008, n. 15, *Considerato in diritto*, n. 6.1 e sentenza 30 gennaio 2008, n. 16, *Considerato in diritto*, n. 6.1.

⁷⁹⁸ Cfr. Corte costituzionale, sentenza 24 gennaio 2012, n. 13, *Considerato in diritto*, n. 3.

loro colpevole inoperosità⁷⁹⁹ non soltanto innanzi alle chiose che l'allora Presidente Franco Gallo, in occasione della relazione annuale tenutasi a Palazzo della Consulta in data 12 aprile 2013, ebbe a esplicitare – ricordando *expressis verbis* come le esortazioni della Corte a che il legislatore modificasse una normativa ritenuta in contrasto con la Costituzione non equivalessero al «mero auspicio ad un mutamento legislativo», ma costituissero, al contrario, «l'affermazione [...] che, in base alla Costituzione, il legislatore è tenuto ad intervenire in materia»⁸⁰⁰ –, ma financo a seguito dell'icastica sollecitazione impressa nel discorso d'insediamento pronunciato, il 22 aprile 2013 al Parlamento in seduta comune, dal rieleto Capo dello Stato, Giorgio Napolitano⁸⁰¹.

Chiariti, dunque, sia pure in lapalissiani termini congetturali, gli eccezionali fattori causali che paiono concorrere a spiegare l'intervento del Giudice costituzionale e la sua brusca oscillazione – per riprendere quella celebre bipartizione che si deve all'autorevole riflessione di Enzo Cheli – verso l'anima più prettamente “politica”, merita ricostruire il composito tessuto argomentativo della sentenza n. 1 del 2014, esso tracciando talune nitide coordinate cui, *pro futuro*, dovrebbe attingersi – l'utilizzo del condizionale è imposto dalle notorie recenti vicende relative alla legge 6 maggio 2015, n. 52, alla disamina delle quali è precipuamente dedicato il paragrafo che segue – nella configurazione di una nuova disciplina d'elezione delle Camere⁸⁰²; con l'avvertenza di precisare, fin da ora, che è proprio alla luce dell'eccezionalità di quel quadro storico dianzi tratteggiato che, a sommessimo avviso di chi scrive, occorre inquadrare ciascuna delle tre grandi macroaree nelle quali è possibile scindere l'articolato impianto motivazionale sviluppato dalla Corte: ammissibilità, primieramente, merito, secondariamente, e, infine, effetti spiegati dalla pronuncia *de qua* – partizione, quest'ultima, sulla quale non si porrà attenzione nel prosieguo dell'esposizione, a cagione della limitata estensione del contributo.

In particolare, per quanto concerne la *vexata quaestio* relativa all'ammissibilità della questione sollevata dalla Suprema Corte di cassazione – profilo, com'è evidente, passibile di originare un significativo impatto sistemico sull'intero impianto del giudizio in via incidentale⁸⁰³ – pare difficile, nonostante le antitetiche posizioni emerse nel dibattito dottrinale, tutte autorevolmente sostenute⁸⁰⁴, asseverare la presenza del presupposto

⁷⁹⁹ Parla, plasticamente, di «sonno ipnotico» del Parlamento M. DOGLIANI, *Dibattito sulla sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014 dichiarativa dell'incostituzionalità di talune disposizioni della l. n. 270 del 2005*, in *Giur. cost.*, n. 1/2014, p. 670.

⁸⁰⁰ *Relazione del Presidente Franco Gallo nella riunione straordinaria del 12 aprile 2013*, punto 4 del documento, in www.cortecostituzionale.it.

⁸⁰¹ Cfr. *Messaggio del Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano al Parlamento nel giorno del giuramento*, Aula della Camera dei deputati, 22 aprile 2013, in www.presidenti.quirinale.it: «Imperdonabile resta la mancata riforma della legge elettorale del 2005 [...], [che] ha prodotto una gara accanita per la conquista, sul filo del rasoio, di quell'abnorme premio, il cui vincitore ha finito per non riuscire a governare una simile sovra-rappresentanza in Parlamento».

⁸⁰² A tal proposito, risulta quasi pleonastico rammentare l'ampia discrezionalità che è riconosciuta al legislatore relativamente alla scelta del sistema elettorale: sulla quale, comunque, vedi *infra*.

⁸⁰³ Sottolineano, tra gli altri, la portata dirompente della pronuncia A. ANZON DEMMIG, *Accesso al giudizio di costituzionalità e intervento “creativo” della Corte costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 2/2014 e S. STAIANO, *La vicenda del giudizio sulla legge elettorale: crisi forse provvisoria del modello incidentale*, in *Rivista AIC*, n. 2/2014.

⁸⁰⁴ Nel senso dell'inammissibilità della questione, si vedano, *ex plurimis*, i seguenti Autori: A. ANZON DEMMIG, *Un tentativo coraggioso ma improprio per far valere l'incostituzionalità della legge per le elezioni politiche (e per*

dell'incidentalità della *quaestio* promossa, essendo più agibile registrare, piuttosto, una comunanza di latitudine tra il *petitum* del giudizio radicato dinanzi al giudice *a quo* e la questione di legittimità veicolata al Giudice costituzionale, cui s'addiziona la problematicità nell'individuare quella necessaria ulteriore decisione del giudice rimettente, protesa alla realizzazione dell'interesse ivi dedotto; di tal ché, il giudizio principale azionato dai ricorrenti, per il tramite di una singolare azione principale di accertamento⁸⁰⁵ – peraltro, esperita dalla parte attrice all'infuori di una concreta controversia sorta in occasione dell'applicazione della legge censurata –, sembrerebbe costruito artificialmente, in guisa da conseguire l'accesso alla Corte costituzionale e la consequenziale declaratoria d'incostituzionalità della legge medesima⁸⁰⁶, così disvelandone tutta la intrinseca pretestuosità⁸⁰⁷.

Non a caso – anzi, significativamente –, all'interno della corposa trama argomentativa protesa a valicare i dubbi di ammissibilità⁸⁰⁸, l'argomento principe addotto dalla Corte affonda le proprie radici nella «peculiarità» e nel «rilievo costituzionale» del «diritto

coprire una “zona franca” del giudizio di costituzionalità), in *Nomos*, n. 1/2013; P. CARNEVALE, *La Cassazione all'attacco della legge elettorale. Riflessioni a prima lettura alla luce di una recente ordinanza di rimessione della Suprema Corte*, in *Nomos*, n. 1/2013 ed E. GROSSO, *Riformare la legge elettorale per via giudiziaria? Un'indebita richiesta di «supplenza» alla Corte costituzionale, di fronte all'ennesima disfatta della politica*, in *Rivista AIC*, n. 3/2013. In senso contrario, si consultino, invece, *ex multis*, G. AZZARITI, *Lo spazio tecnico e l'opportunità politica per un mutamento di giurisprudenza*, in *Nomos*, n. 1/2013; A. CERRI, *Ci sarà pure un giudice e Berlino! Il mugugno di Postdam e la legge elettorale*, in *Nomos*, n. 1/2013 e C. PADULA, *Spunti di riflessione sull'azione di accertamento e l'incidentalità nel giudizio di costituzionalità*, cit.

⁸⁰⁵ Non pare inutile ricordare che detta azione di accertamento era stata esperita innanzi al Tribunale di Milano da parte di alcuni cittadini elettori, i quali avevano convenuto in giudizio la Presidenza del Consiglio dei ministri e il Ministero dell'interno, lamentando di non aver potuto – nelle elezioni politiche del 2006 e del 2008 – e di non poter esercitare – nelle elezioni future – il proprio diritto di elettorato attivo in senso conforme ai principi costituzionali del voto «*personale ed eguale, libero e segreto*» e «*a suffragio universale e diretto*», a cagione delle modalità di voto configurata dalla legge n. 270 del 2005. Il Tribunale, prima, e la Corte d'appello, poi, avevano ritenuto manifestamente infondate le doglianze formulate in relazione alla predetta legge, donde la proposizione del ricorso per cassazione, nel corso del quale è stata sollevata l'ordinanza di rimessione che ha originato il giudizio costituzionale *de quo*.

⁸⁰⁶ Sicché, sostanzialmente, si sarebbe in presenza di una *lis ficta* nel significato ristretto proposto da M. LUCIANI, *Le decisioni processuali e la logica del giudizio costituzionale incidentale*, Cedam, Padova, 1984, p. 112, ovvero di una lite che, «pur coinvolgendo autentiche situazioni soggettive di singoli, ha per oggetto soltanto il dubbio di costituzionalità, sì che l'apertura del giudizio principale non vale che da mero espediente per ottenere l'accesso alla Corte, precluso a chi agisse in via diretta».

⁸⁰⁷ Ciò, peraltro, come nota R. BIN, «*Zone franche*» e *legittimazione della Corte*, in www.forumcostituzionale.it, 5 maggio 2014, p. 2, sembrerebbe trovare una conferma nella lettura della sentenza 16 aprile 2014, n. 8878 – emanata dalla Prima Sezione Civile della Corte di cassazione a seguito della pronuncia della Corte costituzionale qui in commento –, dal dispositivo della quale si legge, se si eccettuano le determinazioni relative alla condanna alle spese processuali, esclusivamente quanto segue: «La Corte [...] dichiara che i ricorrenti non hanno potuto esercitare il diritto di voto nelle elezioni per la Camera dei deputati e il Senato della Repubblica, svoltesi successivamente all'entrata in vigore della legge n. 270/2005 e sino alla data di pubblicazione della sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014, secondo le modalità, previste dalla Costituzione, del voto personale, eguale, libero e diretto». Parebbe, dunque, che la pronuncia conclusiva del giudizio *a quo* sia meramente ricognitiva dell'effetto ripristinatorio già prodotto dalla sentenza costituzionale, onde la sostanziale sovrapposizione tra accertamento del giudice e accertamento della Corte.

⁸⁰⁸ Sia consentito notare che, a sommosso avviso di chi scrive, la voluminosità della pronuncia in ordine all'ammissibilità delle questioni assume un particolare significato se filtrata alla luce dell'assenza di una specifica eccezione di inammissibilità, resa *de facto* impossibile dalla mancata costituzione, in giudizio, del Presidente del Consiglio dei ministri.

oggetto di accertamento»⁸⁰⁹, ciò che, di per sé, renderebbe intollerabile che, di fronte a lesioni dirette, da parte del legislatore, di valori costituzionali primari – com'è, precisamente, pel diritto fondamentale di voto, l'esercizio del quale è intimamente connesso con il funzionamento di un assetto democratico-rappresentativo –, il meccanismo dell'incidentalità possa costituire un insormontabile scoglio alla rimozione di tali lesioni da parte dell'organo custode della legalità costituzionale dell'ordinamento, diversamente creandosi una «zona franca nel sistema di giustizia costituzionale», oltre che un «*vulnus* intollerabile per l'ordinamento costituzionale complessivamente considerato»⁸¹⁰.

Purtuttavia, nonostante che, sotto il profilo sostanziale e nella prospettiva cristallizzata dall'antico brocardo "*salus rei publicae suprema lex esto*", un argomento di tal fatta possa apparire maggiormente comprensibile – sino a (quasi) giustificare, nell'ottica dell'opportunità politico-costituzionale, l'estensione della tutela giurisdizionale della legalità costituzionale, in tema, soprattutto, di garanzia di diritti fondamentali – è altrettanto evidente, sul terreno più propriamente giuridico delle regole procedurali che sorvegliano l'ingresso incidentale al Giudice delle leggi, come la forgiatura di un nuovo rimedio processuale – *melius*: forma di accesso – per via pretoria, appalesi un attrito, in primo luogo, con quanto è testualmente scolpito nel *corpus* della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, che, certamente, non contempla l'utilizzazione surrettizia di un accesso (quasi-)diretto, "mascherato" da giudizio incidentale di legittimità costituzionale⁸¹¹, e, in second'ordine, con la riserva di legge costituzionale codificata dall'art. 137 Cost. relativamente a «*le condizioni, le forme, i termini di proponibilità dei giudizi di legittimità costituzionale*».

Premesso l'anzidetto, e volgendo ora lo sguardo alla sfera del merito, non v'è dubbio che la pronuncia in esame si stagli, con preminenza, nell'orizzonte della legislazione elettorale di disciplina del rinnovo dell'organo parlamentare, essa avendo enucleato, *in subiecta materia*, delle imprescindibili coordinate costituzionali: ci si riferisce, anzitutto, alla necessità di garantire – nel delicato dosaggio tra rappresentatività e governabilità che permea gli equilibri di una qualsiasi legge elettorale, la costruzione della quale è da ricondurre alla «discrezionalità» delle Camere⁸¹² – la tutela dell'eguaglianza del voto,

⁸⁰⁹ Corte costituzionale, sentenza 13 gennaio 2014, n. 1, *Considerato in diritto*, n. 2.

⁸¹⁰ Giova accludere, sul punto, per completezza, Corte costituzionale, sentenza 13 gennaio 2014, n. 1, *Considerato in diritto*, n. 2: «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 [...]. [...] Nel quadro di tali principi, le sollevate questioni di legittimità costituzionale sono ammissibili, anche in linea con 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 democratico-rappresentativo e che quindi non possono essere immuni da quel sindacato. Diversamente, si finirebbe con il creare una zona franca nel sistema di giustizia costituzionale proprio in un ambito strettamente connesso con l'assetto democratico, in quanto incide sul diritto fondamentale di voto; per ciò stesso, si determinerebbe un *vulnus* intollerabile per l'ordinamento costituzionale complessivamente considerato».

⁸¹¹ Similmente, A. ANZON DEMMIG, *Accesso al giudizio di costituzionalità e intervento "creativo" della Corte costituzionale*, cit., p. 2.

⁸¹² Al riguardo, è la stessa Corte, in adesione al più diffuso orientamento dottrinario, a ricordare come la Costituzione non imponga l'adozione di uno specifico sistema elettorale, essa riconducendo piuttosto alla «discrezionalità» del legislatore ordinario la configurazione del sistema ch'egli reputi «più idoneo ed efficace in considerazione del contesto storico» (Corte costituzionale, sentenza 13 gennaio 2014, n. 1, *Considerato in diritto*, n. 3.1).

nonché del principio di rappresentanza democratica, i quali, contrariamente al perseguimento della stabilità governativa, mero «obiettivo di rilievo costituzionale»⁸¹³, rappresentano non soltanto dei fondamentali ineludibili principi costituzionali, l'osservanza dei quali è scrutinabile con le ottiche della proporzionalità e della ragionevolezza⁸¹⁴, ma finanche le fondamenta sulle cui basi si edifica l'intera architettura del vigente ordinamento repubblicano.

Sicché è da ritenersi *contra Constitutionem* – per lesione degli artt. 1, co. secondo, 3, 48, co. secondo, e 67 – l'attribuzione, nelle intelaiature del decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, e del decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533, così come modificate ad opera della legge n. 270 del 2005, di un premio di maggioranza, alla lista o alla coalizione di liste – che abbia raggiunto, s'intende, la più elevata cifra elettorale a livello nazionale –, in assenza della previsione di una soglia minima di voti o di seggi al conseguimento della quale subordinarlo⁸¹⁵, perché incompatibile, per l'appunto, con il principio costituzionale di eguaglianza del voto, stante l'eccessiva sovra-rappresentazione della lista (o della coalizione di liste) di maggioranza relativa – tradotta, dalla Corte, in termini di «distorsione fra voti espressi ed attribuzione di seggi» – ch'esso determina; sovra-rappresentazione che, vieppiù, principia una irragionevole compressione della rappresentatività delle Assemblee parlamentari, generando quella «eccessiva divaricazione tra la composizione dell'organo della rappresentanza politica» – che il collegio costituzionale colloca «al centro» del sistema costituzionale di democrazia rappresentativa e del regime di governo parlamentare tratteggiato dalla Carta fondamentale – e la «volontà» del corpo elettorale che si palesa discordante con i principi costituzionali a mente dei quali le Camere sono sedi esclusive della rappresentanza politica nazionale, *ex art. 67 Cost.*, ed espressione diretta «del voto e quindi della sovranità popolare» (art. 1 Cost.)⁸¹⁶.

A un siffatto ordine di considerazioni, s'addiziona, poi, con precipuo riguardo alla disciplina elettorale del Senato della Repubblica – recata dal succitato decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533, nel testo conseguente alle modificazioni adottate con la legge Calderoli –, la complessiva «inidoneità della stessa al raggiungimento dell'obiettivo perseguito» e, in definitiva, il tradimento del fine stesso – propriamente: la «stabilità della maggioranza parlamentare e del governo» – della progettazione di un sistema elettorale che prevede l'attivazione di un congegno premiale: invero, l'articolato scolpito nella legge n. 270 del 2005, giacché stabiliva che l'eventuale premio di maggioranza fosse su scala regionale, produceva l'effetto pel quale l'eventuale maggioranza in seno all'Assemblea del

⁸¹³ Corte costituzionale, sentenza 13 gennaio 2014, n. 1, *Considerato in diritto*, n. 3.1.

⁸¹⁴ Invero, nonostante che, come ricordato pocanzi, la Carta repubblicana del 1948 non imponga al legislatore ordinario un determinato modello di sistema elettorale, s'impone di annotare che detto sistema, «pur costituendo espressione dell'ampia discrezionalità legislativa, non è esente da controllo, essendo sempre censurabile in sede di giudizio di costituzionalità quando risulti manifestamente irragionevole» (Corte costituzionale, sentenza 13 gennaio 2014, n. 1, *Considerato in diritto*, n. 3.1).

⁸¹⁵ Segnatamente, la dichiarazione d'illegittimità costituzionale ha interessato l'art. 83, co. I, n. 5, e co. II, del decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361 («Approvazione del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati»), nonché l'art. 17, co. II e IV, del decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533 («Testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione del Senato della Repubblica»), nei testi rispettivamente risultanti dalle modifiche apportate dalla legge 21 dicembre 2005, n. 270, in relazione, giustappunto, al premio di maggioranza.

⁸¹⁶ Cfr. Corte costituzionale, sentenza 13 gennaio 2014, n. 1, *Considerato in diritto*, n. 3.1.

Senato era il «risultato casuale di una somma di premi regionali», solo ipoteticamente aderente al consenso attribuito ai competitori elettorali a livello nazionale; con ciò favorendo, di riflesso, la formazione di maggioranze parlamentari non coincidenti nei due rami di cui si compone il Parlamento, «pur in presenza di una distribuzione del voto nell'insieme sostanzialmente omogenea»⁸¹⁷.

Altresì inconciliabili con l'ordito costituzionale – per appurata lesione degli artt. 56, co. primo, 48, co. secondo, e 49 – si mostrano, poi, quelle disposizioni, introdotte dalla legge n. 270⁸¹⁸, che disciplinano le modalità di espressione del voto «non consentendo all'elettore di esprimere alcuna preferenza, ma solo di scegliere una lista di partito»⁸¹⁹; e ciò in virtù del fatto che, secondo la ricostruzione fatta propria dal Giudice costituzionale, cotali disposizioni, là dove stabiliscono che il voto espresso dall'elettore, destinato a determinare per intero la composizione dell'organo parlamentare, sia un voto per la scelta della lista, escludono ogni facoltà dell'elettore di incidere sull'elezione dei propri rappresentanti: quest'ultima, così, finiva per dipendere – oltreché dal risultato elettorale conseguito dalla lista di appartenenza e, dunque, dall'ammontare dei seggi ad essa spettanti – «dall'ordine di presentazione dei candidati»⁸²⁰ in seno alla lista stessa, con una evidente prevalenza assicurata alle scelte degli apparati dirigenti delle singole forze politiche circa la determinazione del novero dei futuri parlamentari. Se a ciò si somma, inoltre, la notevole ampiezza delle circoscrizioni elettorali, da cui discende un alto numero di seggi da assegnare, con conseguenti liste di decine di candidati che, data l'ampiezza, non possono trovare posto nella scheda, ben si comprende la condizione di subalternità, in termini anche di mera consapevolezza, in cui la scrutinata disciplina poneva il cittadino elettore rispetto alle decisioni di partito⁸²¹.

Cosicché, in definitiva, «alla totalità dei parlamentari eletti, senza alcuna eccezione, manca il sostegno della indicazione personale dei cittadini», ciò che, di prim'acchito, finisce per ferire la «logica della rappresentanza consegnata nella Costituzione»⁸²² e, in via consequenziale, determina l'introduzione manipolativa della preferenza unica nell'intreccio normativo della legge n. 270 del 2005.

2.2. *La sentenza 9 febbraio 2017, n. 35: il crollo di un antico feticcio? L'accesso diretto alla Corte tra equilibri costituzionali da garantire e preziosi moniti al Legislatore (di G. Mandanici)*

2.2.1. *Quadro politico-istituzionale*

⁸¹⁷ Corte costituzionale, sentenza 13 gennaio 2014, n. 1, *Considerato in diritto*, n. 4.

⁸¹⁸ La pronuncia d'incostituzionalità ha investito, precisamente, gli artt. 4, co. II, e 59 del decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, nonché l'art. 14, co. I, del d.lgs. 20 dicembre 1993, n. 533 («*Testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione del Senato della Repubblica*»), nei testi rispettivamente novellati dalla legge 21 dicembre 2005, n. 270, «nella parte in cui non consentono all'elettore di esprimere una preferenza per i candidati».

⁸¹⁹ Corte costituzionale, sentenza 13 gennaio 2014, n. 1, *Considerato in diritto*, n. 5.

⁸²⁰ Corte costituzionale, sentenza 13 gennaio 2014, n. 1, *Considerato in diritto*, n. 5.1.

⁸²¹ Così, P. CARNEVALE, *Il Parlamento*, in F. MODUGNO (a cura di), *Diritto pubblico*, Giappichelli, Torino, 2015, p. 278.

⁸²² Corte costituzionale, sentenza 13 gennaio 2014, n. 1, *Considerato in diritto*, n. 5.1.

La sentenza del 9 febbraio 2017, n. 35, si inserisce in un quadro politico-istituzionale alquanto complicato. Poche settimane prima, infatti, si era tenuto il referendum che aveva bocciato la proposta di riforma costituzionale; restava in piedi, tra le altre cose, un bicameralismo paritario ed un Senato eletto direttamente dai cittadini⁸²³.

A ben vedere, la Corte costituzionale non è stata condizionata nel proprio giudizio dall'esito del referendum, limitandosi a constatare nel punto 15.2 del *Considerato in diritto*, su cui ritorneremo in conclusione, che la legislazione elettorale di Camera e Senato deve consentire la formazione di maggioranze omogenee⁸²⁴.

2.2.2. Ammissibilità della questione: l'azione di accertamento preventivo e considerazioni di carattere generale

La sentenza n. 35/2017 può considerarsi il diretto precipitato del ragionamento logico seguito dalla Corte costituzionale nella, già analizzata, sentenza n. 1/2014: in scia con la citata sentenza, la Corte si dedica primariamente al vaglio di ammissibilità della questione, attenzionando particolarmente il requisito dell'interesse ad agire.

Già nel 2014, la Corte aveva pacificamente ammesso l'azione di accertamento come mezzo di accesso alla giurisdizione costituzionale; e tuttavia, con la sentenza di cui ci si occupa, si consente un'azione di accertamento preventiva, ammettendo un sindacato di legittimità su una legge che non aveva avuto ancora alcuna applicazione⁸²⁵.

L'argomento è stato sostenuto con forza dall'Avvocatura dello Stato che sottolineava come la lesione dei diritti costituzionali dei ricorrenti, in particolare l'art. 48 Cost., non si era assolutamente verificata. Sul piano strettamente giuridico tale tesi non teneva conto di alcune considerazioni: *in primis* della differenza ontologica che esiste tra entrata in vigore di una legge e applicabilità di una sua specifica disposizione; *in secundis* dell'irrelevanza della verifica dell'attualità e dell'immediatezza della lesione del diritto in un giudizio d'accertamento, a fronte della rilevanza dell'attualità del pregiudizio, essendo sufficiente che il diritto azionato si trovi in uno stato d'incertezza oggettiva e di pericolo incombente sulla sua esistenza e sulla sua effettiva portata.

Ma è sul piano istituzionale che la tesi dell'Avvocatura mostrava la sua assoluta debolezza: qualora, infatti, fosse stata avallata dalla Corte, si sarebbe consentito ad una legge elettorale (incostituzionale) di esplicitare i suoi effetti, prima di poterla contestare, facendo così sparire, dal panorama dello stato di diritto, il principio dell'effettività della tutela costituzionale.

⁸²³ La legge 52/2015 (meglio nota coll'appellativo "*Italicum*") riguarda solo il sistema elettorale della Camera dei Deputati; risulta, quindi, essere molto sconnessa dal piano vigente perché nasce come legge elettorale attuativa di una riforma costituzionale non andata a buon fine a seguito della consultazione referendaria del 4 dicembre 2016.

⁸²⁴ R. DICKMANN, *La Corte costituzionale trasforma l'Italicum in sistema elettorale maggioritario "eventuale" ma lascia al legislatore l'onere di definire una legislazione elettorale omogenea per le due Camere*, in www.federalismi.it, n. 4/2017, p. 3.

⁸²⁵ L'ordinanza del tribunale di Messina era stata, addirittura, rimessa al giudice costituzionale il 17 febbraio 2017 quando, le disposizioni in esame, non solo non erano state applicate ma non erano neanche applicabili in quanto la legge, per sua stessa ammissione, ne stabiliva l'applicabilità "a decorrere dal 1° Luglio 2016; anche in questo caso fu ritenuto sussistente l'interesse ad agire.

Appare quindi condivisibile che la Corte rilevi che «le azioni di accertamento non richiedono la previa lesione in concreto del diritto rivendicato, ma sono esperibili anche al fine di scongiurare che tale lesione avvenga in futuro» (p. 3.2): con ciò esplicitamente riconoscendo che la lesione del diritto non è in atto. La circostanza, poi, che la disciplina legislativa non è mai stata applicata testimonia – ad avviso della Corte – che si è in presenza di una «potenzialità lesiva, già attuale, sebbene destinata a manifestarsi in futuro»⁸²⁶.

E tuttavia, così ragionando, il rischio è che l'azione di accertamento si trasformi in una specie di surrogato del ricorso diretto alla Corte⁸²⁷, utilizzabile, in astratto, anche per prevenire la lesione di un qualsiasi altro diritto dei cittadini. Nel paragrafo 3.1 dei *Considerato in diritto*, la Corte giustifica la modalità di accesso utilizzata e permette una “attenuazione” di talune caratteristiche del ricorso in “via indiretta”⁸²⁸, limitandolo, però, ai giudizi che coinvolgono la disciplina elettorale al fine di «evitare la creazione di una zona franca nel sistema di giustizia costituzionale, in un ambito strettamente connesso con l'assetto democratico dell'ordinamento».

A fronte dell'apertura della Corte, si è invero assistito a una forte resistenza da parte della giurisdizione ordinaria all'impiego dell'azione di accertamento come canale di accesso per i diritti diversi da quello di cui ci stiamo occupando⁸²⁹.

La vera preoccupazione che a questo punto emerge, e che merita un'attenta riflessione, è che le leggi elettorali, da zona franca, possano divenire delle leggi sempre e costantemente aggredibili mettendo, da un lato, in ginocchio un sistema politico che ha già dimostrato tutta la sua fragilità e, dall'altro, connotando di incertezza e instabilità una materia che ha, sì, bisogno di un sindacato effettivo di legittimità, ma anche, soprattutto, di stabilità e certezza.

2.2.3. Ragionamenti e prospettazioni della Consulta nel merito delle questioni

Prima di addentrarci nel merito delle questioni, è importante riflettere su due punti imprescindibili che sembrano aver ispirato la Corte nella stesura delle motivazioni. Innanzitutto la sentenza, poiché va ad incidere su una legge costituzionalmente necessaria, deve essere parziale e soprattutto *self-executing*; in altre parole, e meglio specificando, non può permettersi una censura *tout court* del testo legislativo ma gli interventi devono essere chirurgici ed è inoltre necessario che in qualsiasi momento possa essere applicabile una normativa di risulta⁸³⁰. Secondariamente non si può prescindere dal considerare due variabili tra loro indipendenti: la rappresentatività e l'uguaglianza del voto da una parte (che

⁸²⁶ A. RUGGERI, *La Corte alla sofferta ricerca di un accettabile equilibrio tra le ragioni della rappresentanza e quelle della governabilità: un'autentica quadratura del cerchio riuscita solo a metà, nella pronunzia sull'Italicum*, in www.forumcostituzionale.it, 25 febbraio 2017, p. 4.

⁸²⁷ Tipologia di ricorso non previsto dalla nostra Carta Costituzionale.

⁸²⁸ L. TRUCCO, “Sentenza Italicum”: *la Consulta tra detto, non considerato e lasciato intendere*, in *Consulta online*, n. 1/2017, p. 151 ss.

⁸²⁹ A. MANGIA, *L'azione di accertamento come surrogato del ricorso diretto*, in *Consulta online*, n. 1/2017, p. 4.

⁸³⁰ La Corte, come già accaduto nel 2014, mostra di non fare molto affidamento sulla capacità di mediazione delle forze politiche nel dotare, in tempi brevi, il Paese di una normativa elettorale pienamente corrispondente ai canoni costituzionali. (cit. A. RUGGERI, *La Corte alla sofferta ricerca di un accettabile equilibrio tra le ragioni della rappresentanza e quelle della governabilità: un'autentica quadratura del cerchio riuscita solo a metà, nella pronunzia sull'Italicum*, cit.).

si ispirano ad una logica tipicamente proporzionalistica) e la stabilità del governo dall'altra (logica maggioritaria).

La prima variabile viene considerata un principio costituzionale, la seconda un obiettivo di rilievo costituzionale. Tuttavia sarebbe sbagliato porle sullo stesso piano, in quanto la rappresentatività, in ultima analisi, è sempre preminente. Al riguardo, il paragrafo 9.2 espressamente recita: «In una forma di governo parlamentare, ogni sistema elettorale, se pure deve favorire la formazione di un governo stabile, non può che esser primariamente destinato ad assicurare il valore costituzionale della rappresentatività».

Il sindacato di legittimità costituzionale non consiste, quindi, nell'accertamento della correttezza dell'equilibrio complessivamente determinatosi nell'intera legge, contestuale al perseguimento dei predetti "principi" ed "obiettivi"; consiste, invece, nel verificare la ragionevolezza della singola limitazione, deviazione o compressione apportata dal Legislatore, rispetto alla fondamentale applicazione del canone proporzionalistico cui è primariamente connessa la funzione di controllo di costituzionalità così configurata⁸³¹.

Ciò premesso, la Corte vaglia una serie di questioni: 1) premio di maggioranza a turno unico ed a soglia certa; 2) capilista bloccati e multicandidature; 3) meccanismo dell'opzione dei capilista nei casi di elezioni in più circoscrizioni elettorali; 4) ipotesi di ballottaggio tra liste.

1) Il premio di maggioranza alla lista che ottiene, su base nazionale, il 40% dei suffragi al primo turno, viene salvato dal giudizio di incostituzionalità. Probabilmente nel caso di specie la Corte ha rilevato la ragionevolezza della previsione, rintracciandola nella soglia comunque alta da raggiungere considerata l'ampia scelta elettorale in un quadro politico sempre più frammentato. Così facendo la Consulta ha anche consolidato l'idea dell'ammissibilità del premio di maggioranza, pur ancorandolo all'unicità del turno e alla certezza della soglia da raggiungere per usufruirne.

E tuttavia, dall'attenta lettura della sentenza, emerge come la Corte abbia voluto arrogarsi la competenza ad un eventuale e futuro controllo di proporzionalità, soprattutto nell'ipotesi in cui la previsione di una soglia irragionevolmente bassa di voti, per l'attribuzione del premio di maggioranza, possa determinare una tale distorsione della rappresentanza da comportare un sacrificio costituzionale. La Corte sembra ammonire il Legislatore: nelle determinazioni delle soglie per accedere al premio, la discrezionalità legislativa non può essere assoluta.

Nulla obietta la Corte sulla definizione della soglia del 40%, calcolata sulla base dei voti validamente espressi e non sugli aventi diritto (il che è, ovviamente comprensibile); tuttavia il raggiungimento del 40% dei voti con una soglia di affluenza piuttosto bassa, potrebbe porre qualche problema almeno in astratto.

Altro aspetto della legge che avrebbe valorizzato la discrezionalità del Legislatore, è "l'incrocio" tra la soglia di sbarramento al 3% e la disciplina del premio⁸³². Sul punto già la dottrina aveva sollevato il problema, giacché soglie di sbarramento e premio di maggioranza sembrano rispondere alla stessa *ratio* selettiva improntata alla governabilità e,

⁸³¹ G. M. SALERNO, *La sentenza sulla legge n. 52 del 2015: potenzialità e confini del giudizio di costituzionalità sulle leggi elettorali*, in *Quad. cost.*, n. 1/2017, p. 98.

cooperando contemporaneamente, potrebbero incidere negativamente col principio di proporzionalità.

Tuttavia la Corte Costituzionale non ravvisa questo problema in quanto considera la soglia di sbarramento per accedere in Parlamento sufficientemente bassa.

Si giustifica l'assegnazione del premio anche se, in ipotesi, un'altra lista abbia superato il 40%: tale punto risente dell'eliminazione del ballottaggio tuttavia, diversamente da quanto afferma la Corte, non sarebbe apparso irragionevole che il Legislatore escludesse l'assegnazione del premio se due liste superassero il 40%, ovvero se lo scarto di voti tra la lista vincente e le altre non corrispondesse ad una percentuale minima⁸³³.

Per concludere sull'argomento individuamo un aspetto su cui la Corte non si pronuncia poiché non chiamata ad esprimersi in merito⁸³⁴. Come dobbiamo porci di fronte ad un premio di maggioranza che riguarda un solo ramo del Parlamento? L'interrogativo non pone una facile risposta, ad ogni modo non può non citarsi il pensiero di autorevole dottrina⁸³⁵ secondo cui il premio di maggioranza in un solo ramo del Parlamento è un premio di maggioranza *sine titulo* e *sine razione* perché insufficiente a formare una maggioranza di governo.

2) Anche le questioni relative ai capilista bloccati e alle multicandidature non sono state ritenute suscettibili di censura costituzionale e, anche in questo caso, si è rintracciata una eccessiva discrezionalità in capo al Legislatore. Probabilmente proprio la previsione unitaria della candidatura multipla e dei capilista bloccati ha influenzato positivamente il vaglio costituzionale data l'attitudine, come rilevato dalla stessa Corte costituzionale, del «numero dei capilista candidati in più collegi», a «liberare seggi da assegnare ad eletti con preferenze»⁸³⁶.

Nel tratto sicuramente più significativo della motivazione, la Corte costituzionale valorizza il ruolo cruciale dei partiti politici nella selezione e nella presentazione delle candidature ai sensi dell'art 49 Cost., con un accenno, per nulla implicito, alla circostanza che quel compito deve essere svolto in sintonia con la base elettorale⁸³⁷. Tale affermazione lascia perplessa buona parte della dottrina costituzionalistica, considerato che non è rintracciabile nell'ordinamento una legge sui partiti politici, tale da favorire e sollecitare trasparenza e partecipazione democratica all'interno degli stessi.

Ancor di più sorprende la riconduzione, ad un mero inconveniente di fatto, dell'eventualità che le liste di minoranza possano avere eletti solo capilista⁸³⁸.

3) Oggetto della censura di incostituzionalità è, invece, il meccanismo di opzione dei capilista, nel caso di elezione in più circoscrizioni. Viene praticamente dichiarata illegittima la previsione che consentiva al candidato capolista, eletto in più collegi plurinominali, di

⁸³³ G. TARLI BARBIERI, *La sentenza sulla legge n. 52 del 2015: conferme e novità rispetto alla decisione n. 1 del 2014*, in *Quad. cost.*, n. 1/2017, p. 103.

⁸³⁴ Corrispondenza tra chiesto e pronunciato.

⁸³⁵ Tra i più autorevoli esponenti di questa dottrina si consideri Massimo Luciani.

⁸³⁶ Si ricorda che i capilista, e solo questi, possono presentare candidature fino ad un massimo di 10 collegi.

⁸³⁷ A. MORRONE, *Dopo la decisione sull'Italicum: il maggioritario è salvo, e la proporzionale non un obbligo costituzionale*, in *www.forumcostituzionale.it*, 13 febbraio 2017, p. 5.

⁸³⁸ G. TARLI BARBIERI, *La sentenza sulla legge n. 52 del 2015: conferme e novità rispetto alla decisione n. 1 del 2014*, cit., p. 104.

optare in base ad una sua libera valutazione. La Corte ha voluto, di fatto, impedire che il capolista plurieletto si avvallesse di un improprio potere di designazione così da determinare l'elezione del rappresentante di un dato collegio elettorale e «condizionare l'effetto utile dei voti di preferenza espressi dagli elettori».

In sostanza la Consulta riconosce che la mancata previsione di un criterio oggettivo che possa orientare la scelta del plurieletto sia «in contraddizione manifesta con la logica dell'indicazione personale dell'eletto da parte dell'elettore, che pure la legge n. 52 del 2015 ha in parte accolto, permettendo l'espressione del voto di preferenza».

Tuttavia se condivisibile può essere considerata la scelta di cui abbiamo appena fatto cenno poco convince la decisione della Corte di escludere qualsiasi intervento additivo sul punto; l'unica indicazione riguarda la precisazione che, come conseguenza lineare dell'annullamento del potere di opzione, e in attesa dell'intervento legislativo, opera il criterio residuale del sorteggio⁸³⁹.

Probabilmente se la Consulta fosse intervenuta con una pronuncia additiva sul punto, avrebbe potuto individuare delle soluzioni maggiormente coerenti con quanto statuito dalla legge n. 52 del 2015 in tema di candidature e voto di preferenza. Tanto per fare un esempio, avrebbe potuto stabilire l'elezione del capolista collocato nel collegio che ha maggiormente premiato la sua lista oppure quella del capolista collocato nel collegio del candidato preferenziale della sua stessa lista piazzatosi peggio dei candidati simili negli altri collegi.

Anche in questo caso, bisognerà confidare nella «responsabilità del Legislatore», affinché sostituisca il criterio del sorteggio «con altra più adeguata regola, rispettosa della volontà degli elettori»⁸⁴⁰.

4) Relativamente all'ipotesi di ballottaggio la questione è stata ritenuta fondata.

La legge elettorale prevedeva, nella “non remota ipotesi” del mancato conseguimento al primo turno del 40% dei voti validi da parte di alcuna formazione politica, un secondo turno tra le due liste che avessero ottenuto, al primo turno, il maggior numero di voti.

Alla lista vincitrice al ballottaggio sarebbero stati assegnati 340 seggi con lo scopo di evitare l'ingovernabilità. È bene chiarire che la Corte non ha voluto censurare il ballottaggio tra liste in astratto considerato; ad essere stato ritenuto non rispondente ai canoni della ragionevolezza è stato l'intersecarsi del ballottaggio, visto come una prosecuzione del primo turno, con il meccanismo premiale che avrebbe attribuito alla lista vincente la maggioranza assoluta dei seggi nell'assemblea rappresentativa.

Ritornano, anche in questo caso, i principi accennati in premessa: in accordo con quanto sostenuto dalla Consulta, il legittimo perseguimento dell'obiettivo della stabilità di governo non può imporre un così eccessivo sacrificio alla rappresentatività e all'eguaglianza del voto, trasformando artificialmente una lista che vanta un consenso limitato, ed in ipotesi anche esiguo, in maggioranza assoluta.

Focale è, in tal senso, uno degli ultimi passaggi della Corte: «non potrebbe essere questa Corte a modificare, tramite interventi manipolativi o additivi, le concrete modalità attraverso le quali il premio viene assegnato all'esito del ballottaggio»; e ancora: «ciò spetta

⁸³⁹ A. MORRONE, *Dopo la decisione sull'Italicum: il maggioritario è salvo, e la proporzionale non un obbligo costituzionale*, cit., p. 5.

⁸⁴⁰ L. TRUCCO, “Sentenza Italicum”: *la Consulta tra detto, non considerato e lasciato intendere*, in *Consulta online*, n. 1/2017, pp. 161-162.

all'ampia discrezionalità del Legislatore, al quale il giudice costituzionale, nel rigoroso rispetto dei propri limiti d'intervento, non può sostituirsi».

Considerata, quindi, la non bocciatura *tout court* dell'ipotesi del ballottaggio, occorre individuare i limiti entro cui lo stesso potrebbe essere ammissibile. Non sembra potersi escludere un ballottaggio solo per una parte dei seggi (anche se in questo caso la logica "premiata" appare prevalentemente politica), non potendo essere garantito a chi vince la competizione il conseguimento della maggioranza assoluta dei seggi.

Più controversa è l'ipotesi di un secondo turno al quale accedano più liste ovvero anche due ma attribuendo una quota di seggi anche alla lista o coalizione sconfitta. In ultima analisi potrebbe "ritornarsi" alle coalizioni (con possibilità di collegamenti tra il primo e secondo turno), magari fissando una soglia per l'accesso. Il dubbio emerge poiché la Corte richiama quale scelta possibile per il Legislatore «se attribuire il premio ad una singola lista oppure ad una coalizione tra liste»⁸⁴¹.

2.2.4. La constatazione finale della Corte e conclusioni

Degne di attenzioni, sono, infine, le preziose constatazioni degli ultimi due capoversi dei considerando in diritto.

La Consulta non solo sottolinea l'esito referendario del 4 dicembre 2016, ma esorta il Legislatore ad uniformare e rendere quanto più omogeneo possibile il sistema elettorale dei due rami del Parlamento, così da permettere, almeno astrattamente, la formazione di una maggioranza e di un governo stabile che si faccia garante di un rapido processo decisionale.

Se da un lato l'indicazione della Corte pare opportuna e puntuale, dall'altro lato non possiamo assolutizzare il concetto di omogeneità da conferire alle discipline elettorali delle due Camere sia perché mai nella storia repubblicana si sono registrati due sistemi non differenziati, sia perché quella della Corte, come è giusto che sia, è un'indicazione di risultato. Questa esigenza di omogeneità è sicuramente amplificata dal fallimento del referendum costituzionale poiché, venendo "resuscitato" il Senato elettivo e, di conseguenza, il cosiddetto "*Consultellum*", si delinea un ordinamento in cui convivono due sistemi elettorali profondamente disomogenei e disarticolati che, già in atto, non possono garantire il combinato disposto dei principi e degli obiettivi costituzionali.

Un regime parlamentare, innestato sul bicameralismo paritario, impone al Parlamento l'onere di intervenire in quanto dotato di piena discrezionalità in materia elettorale.

Finora il Legislatore sembra non essere stato in grado di raccogliere il monito che la Corte gli ha rivolto e, purtroppo, i segnali provenienti dal mondo politico sono sempre meno incoraggianti.

Col passare degli anni, nelle varie leggi elettorali proposte al Paese, ed in particolar modo con l'*"Italicum"*, appare sempre più esasperata la volontà delle forze politiche di garantire prima di tutto la governabilità del Paese, senza considerare gli altri interessi che vengono in gioco, in primis il diritto alla rappresentanza. Molto probabilmente questa situazione patologica è determinata dalla profonda crisi che sta attraversando i partiti politici, incapaci di proporre un'offerta politica credibile.

⁸⁴¹ G. TARLI BARBIERI, *La sentenza sulla legge n. 52 del 2015: conferme e novità rispetto alla decisione n. 1 del 2014*, cit., pp. 103-104.

Questi argomenti inducono a ritenere che a Costituzione vigente la garanzia della governabilità sia certamente una forte esigenza, che resta comunque condizionata sul piano giuridico dalle garanzie costituzionali della rappresentanza e del pluralismo. Il che implica che la legge elettorale non è competente a condizionare “il senso di marcia” della forma di governo all’insegna della governabilità⁸⁴².

3. L’EVOLUZIONE DEL SISTEMA POLITICO-ELETTORALE ITALIANO*

di Paola De Luca e Loredana Nuzzolese

3.1. La trasformazione della legge elettorale dalla Prima Repubblica allo scandalo di Tangentopoli (1983-1994)

È opinione largamente diffusa, riscontrabile non solo tra giuristi e politologi, ma percepibile anche all’interno della società, che la fase della storia repubblicana italiana dipanata negli ultimi venti anni sia giunta ormai alla fine.

A ben vedere, se con le elezioni del 1994, successive all’inchiesta giudiziaria di “Mani pulite”, oltre che al referendum abrogativo sul sistema elettorale del Senato e all’approvazione di nuove leggi elettorali, prevalentemente maggioritarie, è stata inaugurata la “seconda fase della Repubblica”⁸⁴³, con la tornata elettorale del 2013 è stato di fatto creato un sistema tripolare o di “bipolarismo imperfetto”⁸⁴⁴.

L’ingresso in Parlamento del Movimento cinque stelle ha infatti rivoluzionato il lato dell’offerta partitica fino ad allora vigente, in occasione delle elezioni politiche nazionali; intercettando, con un *facere* trasversale, il malcontento generale nei confronti dell’*establishment* istituzionale autoreferenziale e corrotto, ben strumentalizzato, attraverso un costante e strategico uso dei *new media*⁸⁴⁵.

⁸⁴² R. DICKMANN, *La Corte costituzionale trasforma l’Italicum in sistema elettorale maggioritario “eventuale” ma lascia al legislatore l’onere di definire una legislazione elettorale omogenea per le due Camere*, cit., p. 29.

* Pur essendo il presente lavoro frutto della riflessione congiunta degli Autori, a P. De Luca è riconducibile la redazione del § 3.1 e a L. Nuzzolese la redazione dei § da 3.2 a 3.5.

⁸⁴³ Seppure l’espressione “Seconda Repubblica”, privilegiando il cambiamento del sistema partitico posto in essere nel 1993-1994, ha riscosso molto successo nel linguaggio corrente, in genere, i costituzionalisti preferiscono parlare di “seconda fase della Repubblica”, dato il non parallelo cambiamento ordinamentale, al contrario di quanto accaduto, ad esempio in Francia, dove il “nuovo” sistema politico si è innestato sull’approvazione popolare della Costituzione predisposta dal Governo De Gaulle, investito da una legge costituzionale palesemente in contrasto con il procedimento previsto da quella vigente, varata dal Parlamento sotto la minaccia di un golpe militare. M. VOLPI, *Bilancio di un ventennio*, in M. VOLPI (a cura di), *Istituzioni e sistema politico in Italia: bilancio di un ventennio*, Il Mulino, Bologna, 2015, p. 7 ss.

⁸⁴⁴ O. MASSARI, *Italicum: errare Humanum est, perseverare autem diabolicum*, in F. LANCHESTER – G. AZZARITI – M. BEMVENUTI – R. BUFULCO – P. CARNEVALE – S. CECCANTI – A. CERRI – G. FERRARA – A. GIGLIOTTI – O. MASSARI, *Atti del Seminario “Le Corti e il voto”*, in *Nomos- Le attualità del diritto*, fascicolo 3/2013.

⁸⁴⁵ C. GALLI, *Democrazia senza popolo. Cronache dal Parlamento sulla crisi della politica italiana*, Feltrinelli Editore, Milano, 2017.

Tuttavia, dalla parabola della “Repubblica dei partiti”⁸⁴⁶ all’attuale “democrazia del leader”⁸⁴⁷, il sistema elettorale, evidentemente quale non più mero meccanismo di regolazione del procedimento di articolazione delle preferenze individuali in voti e di conversione di questi ultimi in seggi⁸⁴⁸, ha rivestito un ruolo tutt’altro che marginale, non solo sul sistema coalizionale, quanto sul buon funzionamento degli stessi governi democratici⁸⁴⁹.

Nell’assicurare un giusto e costante equilibrio tra rappresentatività e governabilità, tra voto e rappresentanza territoriale, tra potere dei partiti e potere degli elettori⁸⁵⁰, nel nostro Paese, la riforma elettorale è sempre stata sovraccaricata di responsabilità enormi e ad essa non direttamente ricollegabili⁸⁵¹.

In effetti, il sistema elettorale proporzionale della Prima Repubblica è stato indicato come la causa dell’assenza di alternanza e della conseguente degenerazione partitocratica, oltre che della natura anomala e bloccata della democrazia italiana⁸⁵².

In realtà, partendo dal presupposto che non è il sistema di elezione in quanto tale a determinare effetti sistemici, ma è la sua interazione con un determinato assetto partitico⁸⁵³, la legge elettorale vigente fino al 1993 non c’entrava niente con la maggior parte di questi problemi; certamente non con l’assenza dell’alternanza⁸⁵⁴, data l’esistenza di un sistema partitico caratterizzato da un inconfondibile pluralismo polarizzato (con il PCI che non poteva e non voleva essere il partito dell’alternanza) che rendeva impossibile la totale rotazione al potere ed il consolidarsi di un bipolarismo normale⁸⁵⁵.

Allo stesso modo, tale sistema non era particolarmente responsabile della frammentazione partitica: in media le fazioni politiche che contavano nella Prima Repubblica erano non più di sette, un numero relativamente basso, specie se paragonato con l’altissimo numero dei partiti che invece “contano” nella Seconda Repubblica, con un sistema elettorale prevalentemente maggioritario.

Magari, dove il proporzionale poteva invece avere una qualche responsabilità, era nel particolare modo di eleggere i singoli candidati tramite le preferenze multiple. Più nello specifico, questo sistema, affidando agli elettori la scelta dei candidati, era effettivamente degenerato, dando luogo a fenomeni di corruzione, voto di scambio e controllo capillare delle preferenze elettorali; *modus operandi*, non a caso spazzato via dal referendum del

⁸⁴⁶ P. SCOPPOLA, *La Repubblica dei partiti. Evoluzione e crisi di un sistema politico (1945-1996)*, Il Mulino, Bologna, 1997.

⁸⁴⁷ A. DI GIOVINE, A. MASTROMARINO (a cura di), *La presidenzializzazione degli esecutivi nelle democrazie contemporanee*, Giappichelli Editore, Torino, 2007.

⁸⁴⁸ L. TRUCCO, *Fondamenti di diritto e legislazione elettorale*, Giappichelli Editore, Torino, 2008.

⁸⁴⁹ S. COLARIZI, *Storia dei partiti nell’Italia repubblicana*, Laterza, Bari, 1996.

⁸⁵⁰ O. MASSARI – G. PASQUINO (a cura di), *Rappresentare e governare*, Il Mulino, Bologna, 1994.

⁸⁵¹ S. BOWLER – T. DONOVAN, *The limits of electoral reform*, Oxford University Press, Oxford, 2013.

⁸⁵² P. CRAVERI, *La Repubblica dal 1958 al 1992*, UTET, Torino, 1995.

⁸⁵³ G. SARTORI, *Le «leggi» sull’influenza dei sistemi elettorali*, in *Rivista Italiana di Scienza Politica*, n. 1.

⁸⁵⁴ D. GAMBETTA – S. WARNER, *La retorica della riforma elettorale. Fine del sistema proporzionale in Italia*, Einaudi, Torino, 1994.

⁸⁵⁵ G. SARTORI, *Parties and party system: a framework for analysis*, Cambridge University Press, New York, 1976.

1991, con il quale si ridusse ad una sola l'espressione delle preferenze, nonostante i nascenti paralleli problemi nella vita interna dei partiti⁸⁵⁶.

Successivamente, con riguardo alla Seconda Repubblica, al sistema elettorale è stato addirittura ricondotta la finalità di operare il passaggio da una democrazia bloccata ad una maggioritaria; potendo arrivare ad incidere, cioè, persino sulla forma di governo, soprattutto se abbinata ad una riforma costituzionale e, quindi, all'interno di una svolta di sistema.

Certo, una simile percezione del sistema elettorale è stato probabilmente favorito dal silenzio della Costituzione sul tema, data l'espressa volontà di attribuire la piena scelta decisionale al legislatore ordinario (art. 117, comma 2, lettera f, Cost.), con la sola garanzia di escludere questa materia da quelle esaminabili con il procedimento semplificato delle cosiddette Commissioni parlamentari in sede legislativa o deliberante (art. 72, comma 4, Cost.), ma non anche dal referendum abrogativo ex art. 75 Cost.

E così, infatti, che all'inizio degli anni '90, la legislazione elettorale che adottava per entrambe le Camere sistemi proporzionali fu oggetto di due referendum abrogativi, nel 1991 e nel 1993: il primo comportò il passaggio, alla Camera, dalla preferenza multipla (se ne potevano esprimere fino a 5 nelle circoscrizioni più ampie) a quella unica (con l'indicazione del nome, anziché del numero, del candidato); il secondo, con un abile intervento di ritaglio, riuscì ad incidere profondamente sul sistema elettorale del Senato, trasformandolo in un sistema maggioritario di collegio con recupero proporzionale (relativo, quest'ultimo, a un quarto dei seggi)⁸⁵⁷.

Certo, occorre porlo in evidenza, queste due consultazioni referendarie hanno simbolicamente rappresentato il momento di rottura tra la classe politico-parlamentare del tempo e l'elettorato, nonostante il pentapartito riusciva ancora a mantenere una qualche risicata maggioranza parlamentare, per lo più grazie all'attivismo in tal senso di Craxi ed Andreotti, assecondati dal segretario democristiano Forlani.

Con le elezioni politiche del 26 e 27 giugno 1983, ad esempio, il brusco calo di consensi della DC e il ridotto divario tra i due storici avversari a soli tre punti percentuali (il 32,93% dei voti a favore della DC guidata dall'allora segretario De Mita, contro il 29,89% del PCI di Berlinguer), segnò un avvicinamento nella conquista del numero dei seggi mai registrata prima. Oltre ai 63 seggi alla Camera e i 38 al Senato dei socialisti guidati da Craxi, con una differenza percentuale negativa rispetto alla precedente consultazione elettorale pari al 5,37%, la DC riuscì ad ottenere 120 seggi a Palazzo Madama e 225 a Montecitorio (nel '79 erano rispettivamente 37 e 18 in più), mentre, con una perdita dello 0,49%, il PCI riuscì a far eleggere 107 senatori e 198 deputati⁸⁵⁸.

⁸⁵⁶ G. PASQUINO (a cura di), *Votare un solo candidato. Le conseguenze della preferenza unica*, Il Mulino, Bologna, 1993.

⁸⁵⁷ La spinta del referendum portò, nello stesso anno, ad una completa revisione delle leggi elettorali di entrambi i rami del Parlamento (leggi n. 276 e n. 277 del 1993), proprio in linea con l'esito della consultazione popolare e, subito dopo, allo scioglimento anticipato delle Camere. G. PASQUINO, *Il sistema politico italiano. Autorità, istituzioni, società*, Bonomia University Press, Bologna, 2006.

⁸⁵⁸ Il calo dei consensi DC si ebbe, in particolare, in Veneto (-8%), Sicilia, Sardegna e nella provincia di Bari (-9%), ma aumentò di converso in Basilicata e Molise dove ottenne il suo miglior risultato superando il 55% dei voti. Queste ultime due regioni, insieme a Triveneto, Alta Lombardia, Abruzzo e Campania risultarono le più favorevoli allo scudo crociato, mentre il *trend* elettorale tradizionale si mantenne nella media nelle «Regioni Rosse», nel Nord-Ovest e nel Centro-Sud.

Nel complesso, la coalizione governativa DC-PSI-PRI-PSDI-PLI mantenne la maggioranza assoluta dei voti grazie al rafforzamento dei socialisti (l'11,44% dei voti fu ripartito in 73 seggi alla Camera e 38 al Senato, con un guadagno percentuale dell'1,63% rispetto alle precedenti elezioni) e degli altri partiti minori che, in un certo senso, compensarono quasi del tutto l'arretramento democristiano.

Il sistema di voto utilizzato, nell'ambito delle 32 circoscrizioni plurinomiali per la Camera dei deputati e le 20 per il Senato della Repubblica, fu ancora una volta quello introdotto dal decreto luogotenenziale n. 74 del 1946.

In ogni circoscrizione i partiti erano tenuti alla presentazione di una lista di candidati e l'assegnazione dei seggi alle liste avveniva con un sistema proporzionale secondo il metodo dei divisori con quoziente Imperiali; determinato il numero di seggi guadagnati da ciascuna lista, venivano proclamati eletti i candidati che, all'interno della stessa, avessero ottenuto il maggior numero di preferenze da parte degli elettori, nell'ambito delle quattro scelte possibili. I seggi e i voti residuati a questa prima fase venivano poi raggruppati nel collegio unico nazionale, all'interno del quale gli scranni venivano assegnati con il medesimo metodo dei divisori, ma con il quoziente Hare naturale ed esaurendo il calcolo tramite il metodo dei resti più alti.

Secondo il dettato costituzionale (art. 57 Cost.), invece, la legge elettorale del Senato suddivideva ogni Regione in tanti collegi uninominali quanti erano i seggi ad essa assegnati e, al contempo, all'interno di ciascun collegio, veniva eletto il candidato con un quorum almeno del 65% delle preferenze. Inoltre, come normalmente avveniva, se nessun candidato avesse conseguito l'elezione, i voti di tutti i candidati venivano raggruppati in liste di partito a livello regionale, dove i seggi venivano allocati utilizzando il metodo D'Hondt delle maggiori medie statistiche e quindi, all'interno di ciascuna lista, venivano dichiarati eletti i candidati con le migliori percentuali di preferenza.

Con il medesimo sistema di voto si tennero poi anche le elezioni del 14 e 15 giugno 1987, che portarono ancora una volta la DC di De Mita alla conquista maggioritaria del 34,31% dei voti, con un aumento percentuale rispetto alla tornata elettorale di cinque anni prima dell'1,34%, contro i 26,57% del PCI di Natta (con 27 seggi in meno, pari cioè al 3,32% rispetto al 1983) e al 14,27% del PSI di Craxi (che con i 94 deputati e 36 senatori totalizzò il 2,83% di voti in più, pari a ben 19 seggi).

Certo, dopo che la precedente Legislatura aveva portato alla formazione di ben due Governi guidati da Bettino Craxi, nel 1987 il Segretario socialista si dimise, sconfessando di fatto il "patto della staffetta" siglato con i democristiani, che avrebbe voluto un esponente dello scudo crociato alternarsi alla guida della compagine esecutiva dopo un anno, per condurre alla fine la Legislatura. Così, dopo la rinuncia di Oscar Luigi Scalfaro, Amintore Fanfani ricevette il compito di formare un nuovo esecutivo, certamente in vista delle prossime elezioni⁸⁵⁹.

Inoltre, come facilmente intuibile, il PCI, dopo la morte di Berlinguer perse diversi voti ed anzi, questa fu l'ultima consultazione popolare per il rinnovo di Camera e Senato alla quale partecipò. Al contempo, fu proprio in quest'occasione che fecero il loro ingresso in Parlamento le cosiddette Liste Verdi, che riuscirono a far eleggere 13 deputati ed un senatore.

⁸⁵⁹ G. SARTORI, *Teoria dei partiti e caso italiano*, Suraco, Milano, 1982.

Successivamente, le elezioni del 5 e 6 aprile 1992 furono le ultime non solo alle quali prese parte il partito pivotale della Prima Repubblica ma anche a tenersi con tale sistema elettorale di tipo proporzionale con preferenze.

Più nello specifico, dopo la caduta del muro di Berlino e il crollo del “pericolo comunista”, la DC di Forlani perse ben 4,65% di voti rispetto alla precedente tornata elettorale, scendendo per la prima volta al di sotto del 30% (29,66%) dei consensi popolari; perdita per di più non compensata dagli altri componenti alleati del quadripartito sul territorio nazionale.

La notevole stabilità dei precedenti risultati elettorali subì una brusca trasformazione, testimoniata non solo dal già citato tracollo democristiano o, ad esempio, dall’inatteso 8,65% dei consensi della Lega Nord di Umberto Bossi, grazie ad un vastissimo consenso elettorale delle Regioni settentrionali e al solo 16,11% dei voti del PDS di Occhetto (la somma dei risultati del PDS e di Rifondazione comunista, rispettivamente pari a 107 e 35 seggi fu comunque inferiore a quella tradizionalmente ottenuta dal PCI), dall’uscita dalla tradizionale coalizione governativa del Partito Repubblicano, quanto dalla sconvolgente inchiesta di “mani pulite”, relativa all’illecito finanziamento della politica e formalmente iniziata il 18 febbraio con l’arresto di Mario Chiesa.

Scoppiato lo scandalo di Tangentopoli, l’arresto di molti esponenti dei partiti sia di governo che dell’opposizione⁸⁶⁰, la già citata scissione del partito comunista, l’ascesa delle destre e, in particolare, delle leghe secessioniste, la delegittimazione della classe politica raggiunse il suo apice; decretando l’inevitabile ritorno alle urne a distanza di soli due anni, con un sistema elettorale tendenzialmente maggioritario e un de-allineamento o destrutturazione elettorale mai verificatosi prima, con la parallela nuova offerta elettorale rappresentata non da singoli partiti ma da un *set* di coalizioni (Polo della libertà e Polo del Buon Governo per il centro-destra, Alleanza dei Progressisti e Progressisti per il centro-sinistra, Patto per l’Italia per il centro) che fino al 2013 hanno di fatto dato vita ad un sistema bipolare⁸⁶¹.

Si arrivò così al rinnovo dei due rami del Parlamento il 27 e il 28 febbraio 1994, con il territorio nazionale suddiviso in 475 collegi uninominali e 26 circoscrizioni plurinominali per la Camera dei deputati e, al contempo, 232 collegi uninominali e 20 circoscrizioni plurinominali corrispondenti alle Regioni italiane per il Senato della Repubblica.

Come anticipato, dopo gli ingenti cambiamenti interni ed internazionali, si utilizzò, per la prima volta⁸⁶², la legge elettorale Mattarella, per come adottata in seguito al referendum del precedente 18 aprile promosso dalle fazioni radicali⁸⁶³.

Più nello specifico, tale sistema misto, per l’elezione dei deputati, prevedeva la possibilità di espressione di due voti, su due schede separate: il primo valido per

⁸⁶⁰ P. COLAPRICO – L. FAZZO, *Milano, nuovo arresto. S’allarga il caso Chiesa*, in *La Repubblica*, 3 marzo 1992.

⁸⁶¹ O, a ben vedere, solo nel 1994 tripolare. L’indice di bipolarismo, quale somma delle percentuali di voto (o di seggi) ottenute dalle due maggiori coalizioni, ad eccezione del picco avuto nelle elezioni del 2006 (99,1%), è per lo più rimasto invariato dal 1994 al 2001. A. CHIARAMONTE – V. EMANUELE, *Volatile e tripolare: il nuovo sistema partitico italiano*, in *Centro Italiano Studi Elettorali*, 27 febbraio 2013.

⁸⁶² Oltre che nelle elezioni del 1994, tale sistema fu utilizzato anche nel 1996 e nel 2001.

⁸⁶³ O meglio, dal testo unico di cui al d.P.R. n. 361 del 1957, come novellato dalla legge n. 277 e, al contempo, dal testo unico di cui al d. lgs. n. 533 del 1993 per quanto riguarda invece il Senato. G. PASQUINO, *Votare un solo candidato. Le conseguenze politiche della preferenza unica*, Il Mulino, Bologna, 1993.

l'assegnazione del 75% dei seggi in collegi uninominali, con la formula maggioritaria relativa, all'inglese (o formula *plurality*, in base al quale il candidato che avrebbe ottenuto la maggioranza relativa dei voti, anche un solo voto in più dell'avversario, sarebbe stato eletto); il secondo, per il restante 25% dei seggi, ripartiti proporzionalmente tra le liste che avessero conseguito almeno il 4% dei voti a livello nazionale.

Tuttavia, un collegamento tra le due schede era dato dal cosiddetto scorporo (parziale): al riparto dei seggi proporzionali, cioè, le liste concorrevano non con tutti i voti ottenuti, ma "scorporando", ovvero sottraendo da questi, una parte dei voti ottenuti nei collegi uninominali dai candidati vincenti collegati alle liste medesime⁸⁶⁴.

Il sistema elettorale del Senato, vigente fino al 2005, prevedeva invece l'espressione di un solo voto, che serviva sia ai fini dell'assegnazione del 75% dei seggi in collegi uninominali con il sistema *plurality*, sia per l'attribuzione del restante 25% dei seggi: quest'ultima avveniva, con il metodo D'Hondt e in modo proporzionale ai gruppi di candidati uninominali perdenti a livello regionale (che si erano quindi presentati nei collegi della Regione con il medesimo contrassegno e non risultati eletti con il meccanismo maggioritario). Anche in questo caso, i voti ottenuti dai candidati eletti nei collegi non concorrevano a determinare il riparto del 25% dei seggi proporzionali: al Senato, infatti, lo scorporo era totale e ai fini dell'attribuzione dei seggi proporzionali, si sottraevano tutti i voti ottenuti dai candidati vincitori nei collegi⁸⁶⁵.

Con 366 seggi alla Camera e 156 al Senato, pari al 42,84% di seggi, la coalizione di centro destra ottenne la maggioranza (il "fattore B.", quale alternativa Condorcet, riuscì a raccogliere i consensi dell'elettore mediano nel bacino della vecchia DC) dando infatti vita al governo Berlusconi (che cadde solo sette mesi dopo proprio per la scissione interna con la Lega Nord di Bossi), seguita da 213 deputati e 122 senatori dell'Alleanza dei Progressisti di Achille Occhetto (vinse in Emilia-Romagna e in tutto il bacino di consensi appartenenti un tempo al PCI) e dal 15,75% dei seggi conquistati dalla coalizione Patto per l'Italia guidata da Mariotto Segni⁸⁶⁶.

3.2. La seconda elezione maggioritaria e la stabilità del sistema politico

La breve esperienza del governo Berlusconi (10 maggio-22 dicembre 1994) è seguita dal primo esecutivo tecnico della storia repubblicana, il governo Dini, che ad un anno dal suo

⁸⁶⁴ E, più esattamente, i voti necessari per aggiudicarsi un collegio, ovvero, quelli del candidato risultato secondo. Si trattava, in altri termini, di un'innovazione dai proporzionalisti nel '93 allo scopo di favorire i partiti più piccoli, che non avevano *chances* di vincere nella parte uninominale, permettendo loro di ottenere allora più seggi elettorali rispetto a quelli spettanti sulla base proporzionale. Tale meccanismo (aggirato già nel 1996 dall'Ulivo), abbinato al cosiddetto ripescaggio (nella parte proporzionale i partiti potevano candidare un certo numero di candidati, inferiore al numero di seggi da assegnare a livello circoscrizionale), nei collegi uninominali, permetteva di "addebitare" il costo della vittoria non del candidato ad esempio di Forza Italia o Lega Nord (partiti), bensì del Polo delle Libertà (coalizione), che avrebbe quindi dovuto collegarsi ad una lista della parte proporzionale. Un simile *modus operandi*, integrato dal d.p.r. n. 14 del 1994, ha portato alla creazioni di "liste civetta" e al fenomeno dei "seggi fantasma" nella Camera della XIV Legislatura. M. CERASE, *Opposizione politica e regolamenti parlamentari*, Giuffrè, Milano, 2005.

⁸⁶⁵ A. CHIARAMONTE (a cura di), GARY W. COX, *I voti che contano. Il coordinamento strategico*, Il Mulino, Bologna, 2005.

⁸⁶⁶ S. BARTOLINI - R. D'ALIMONTE, *Maggioritario ma non troppo. Le elezioni politiche del 1994*, Il Mulino, Bologna, 1995.

insediamento, è costretto a dimettersi per il mancato appoggio parlamentare necessario a tenerlo in vita.

Il 16 febbraio 1996, in seguito allo scioglimento delle Camere, decretato dal Presidente della Repubblica Oscar Luigi Scalfaro, si apriva la campagna elettorale per le elezioni politiche fissate per il 21 Aprile. Il quadro delle alleanze elettorali per la competizione maggioritaria si presentava diverso da quello del 1994. Si assisteva ad una dicotomizzazione del panorama coalizionale. Infatti l'alleanza di centro destra, il Polo della libertà (An, Fi, Ccd-Cdu), era più debole a causa della scissione con Msft⁸⁶⁷ e della perdita di una sua componente basilare, la Lega Nord – in apparente declino –, che faceva corsa a sé in tutti i collegi settentrionali. Obiettivo di quest'ultima era di risultare pivotale rispetto alle due coalizioni in una o entrambe le Camere. Viceversa l'alleanza di centro sinistra, l'Ulivo (Pds, Ppi, Verdi, Ri, lista Dini), seppur complessa, era maggiormente competitiva tanto da aggiudicarsi la vittoria. Quest'ultima ottiene la maggioranza assoluta dei seggi per poche unità alla Camera, dove è fondamentale l'appoggio di Rifondazione Comunista⁸⁶⁸ e al Senato con un margine più ampio grazie al sostegno dei due senatori della Svp.

Entrando nel dettaglio, la coalizione di centro sinistra vince il 55,2% dei seggi uninominali alla Camera con il 44,9% dei voti e il 62,1% dei seggi al Senato con il 44,1% di voti, registrando un aumento dei seggi rispettivamente del 60% e del 50% contro una perdita del Polo della libertà del 44% alla Camera e del 47,7% al Senato. Pertanto all'Ulivo di Prodi vengono assegnati alla Camera 246 seggi, al Polo della Libertà di Berlusconi 169, a Rc di Bertinotti 15 e alla Lega Nord di Bossi 9. Parimenti l'Ulivo al Senato ottiene 152 seggi contro i 116 del Polo della Libertà ed i 27 della Lega Nord.

Si conferma nuovamente la maggiore competitività del centro sinistra al Senato e la corrispondente debolezza del Polo della libertà: Ulivo-Rc ottiene più del doppio dei seggi uninominali rispetto al Polo della libertà (62,1% vs 28,9%). Alla forte differenza fra i due schieramenti in termini di seggi non ne corrisponde un'altrettanta in termini di voti. Il centro sinistra non solo non ha ottenuto la maggioranza assoluta di voti maggioritari nei due rami del Parlamento ma anche i voti proporzionali alla Camera sono inferiori a quelli del centro destra che in due zone su tre, il Nord e il Sud, ha conseguito più voti proporzionali non tradotti in seggi. Si definisce quindi una geografia parlamentare bipolarizzata: il centro sinistra e il centro destra si aggiudicano meno del 90% della rappresentanza. Tuttavia va evidenziato il successo della Lega⁸⁶⁹ che a livello nazionale guadagna due punti percentuali

⁸⁶⁷ La scissione è costata al Polo della libertà 26 seggi al Senato e 36 alla Camera. Un eventuale patto di desistenza con Msft non l'avrebbe fatto vincere ma avrebbe impedito alla coalizione rivale di ottenere la maggioranza assoluta dei seggi. R. D'ALIMONTE – S. BARTOLINI, *Come perdere una maggioranza: la competizione nei collegi uninominali*, in R. D'ALIMONTE – S. BARTOLINI (a cura di), *Maggioritario per caso. Le elezioni politiche del 1994 e del 1996 a confronto: il ruolo del sistema elettorale, le coalizioni, le scelte degli elettori*, Il Mulino, Bologna, 1997, p. 256 ss.

⁸⁶⁸ Il patto di desistenza nei collegi uninominali con valenza elettorale e non governativa tra l'Ulivo e il partito dell'On. Bertinotti si è rivelato cruciale per l'affermazione del centro sinistra. In assenza di tale accordo Rc sarebbe stata tagliata fuori dalla competizione maggioritaria, i candidati del Polo della libertà avrebbero sopravanzato in molti casi quelli dell'Ulivo e infine la coalizione risultata vincente non avrebbe potuto sfruttare al massimo i vantaggi prodotti dalla frammentazione delle forze di centro destra.

⁸⁶⁹ Il risultato elettorale e la stessa vittoria dell'Ulivo con Rc devono molto al successo della Lega Nord. Nonostante la maggiore competitività del centro sinistra, il Polo della Libertà al Nord non avrebbe perso 100 seggi alla Camera e 49 al Senato senza la presenza della Lega Nord come competitore autonomo. R. D'ALIMONTE – S. BARTOLINI (a cura

passando dall'8,4% al 10,1%, ottenendo in quasi tutti i seggi settentrionali, dove di fatto la competizione era tripolare, percentuali elevate aggiudicandosi così 57 collegi uninominali, di cui 39 alla Camera e 18 al Senato. La concentrazione del suo voto le ha permesso di superare, a differenza di quanto accadde nel 1994 a Patto per l'Italia, gli ostacoli della sotto-rappresentazione parlamentare posti dal sistema maggioritario ai terzi partiti.

Infine, quanto ai risultati delle singole forze politiche, il Pds supera Forza Italia di un punto percentuale e mezzo attestandosi al 21,5% diventando così il partito di maggioranza relativa. Del resto Forza Italia si conferma la formazione più votata dal centro destra, mentre An con una crescita del 2% rispetto al 1994 ottiene il 15,7% dei voti. Perfino Rc cresce di oltre due punti e mezzo passando dal 6% del 1994 all'8,6%. Si genera dunque una situazione di equilibrio e di continuità con il 1994 che lascia inalterata la configurazione del sistema partitico in termini di rapporti di forza elettorale.

3.3. La terza elezione maggioritaria: il consolidamento del bipolarismo e l'alternanza al governo

Le successive elezioni del 2001 oltre a confermare i cambiamenti intervenuti nella competizione a partire dall'avvento della "Seconda Repubblica" rappresentano per certi aspetti un ulteriore passo in avanti: il sistema partitico italiano ha raggiunto compiutamente un assetto bipolare. La progressiva irrilevanza delle terze forze⁸⁷⁰ è andata di pari passo con la crescente capacità del sistema elettorale di produrre una maggioranza parlamentare a favore di una delle due coalizioni. Le consultazioni del 13 maggio (le prime in cui gli elettori hanno avuto l'opportunità di decidere l'alternanza fra un governo in carica e uno in opposizione) hanno determinato per la prima volta in maniera univoca una piena e chiara maggioranza in entrambe le Camere. E questa volta, coalizione di governo e coalizione elettorale hanno coinciso. Ne consegue un governo quadripartito dominato da un *leader* indiscusso e inamovibile, Silvio Berlusconi, il cui partito all'interno della coalizione è quello dominante con il 29,5%⁸⁷¹ del voto proporzionale contro il 12% di An, il 3,9% della Lega Nord e il 3,2% dell'Udc.

Entrando nello specifico la solida maggioranza della coalizione di centro destra – ribattezzata con il rientro della Lega Nord: Casa delle libertà – è data alla Camera dal 58,4%

di), *Maggioritario. per caso. Le elezioni politiche del 1994 e del 1996 a confronto: il ruolo del sistema elettorale, le coalizioni, le scelte degli elettori*, Il Mulino, Bologna, cit., p. 238 ss.

⁸⁷⁰ Nel 2001 gli sfidanti al sistema elettorale e al bipolarismo diventano ben cinque: Democrazia Europea di D'Antoni, l'Idv di Di Pietro, la lista Pannella-Bonino, Prc, Fiamma tricolore. L'Idv, al pari di Democrazia europea, posizionandosi come competitore nazionale e rinunciando quindi alla coalizione con l'Ulivo mira a condizionare l'esito delle elezioni in un certo numero di collegi e a conservare così un potere di ricatto nei confronti delle due coalizioni maggiori da spendere in altre arene o in competizioni future. Nessuna delle terze forze centra l'obiettivo di entrare in Parlamento. A. DI VIRGILIO, *L'offerta elettorale: la politica delle alleanze si istituzionalizza*, in R. D'ALIMONTE – S. BARTOLINI (a cura di), *Maggioritario finalmente? La transizione elettorale 1994-2001*, Il Mulino, Bologna, 2002, p. 91.

⁸⁷¹ L'elettorato di Forza Italia è in continua crescita. Se nel 1994 e nel 1996 si assesta sul 21% di voti, nel 2001 c'è il grande balzo in avanti con il raggiungimento del 29,5% cioè più di 10 milioni di voti in più. Forza Italia, forse per l'effetto *leader*, guadagna consensi a scapito dei suoi alleati (Lega Nord, Biancofiore, Alleanza Nazionale) rappresentando, in termini di voti, non più il 46,8% ma quasi il 60% della coalizione. E. MELCHIONDA, *L'alternanza prevista. La competizione nei collegi uninominali*, in G. PASQUINO (a cura di), *Dall'Ulivo al governo Berlusconi. Le elezioni del 13 Maggio 2001 e il sistema politico italiano*, Il Mulino, Bologna, 2002, p. 81 ss.

dei seggi e al Senato dal 55,9%. Sempre alla Camera la Cdl è separata dall'Ulivo da 603.000 voti vale a dire l'1,6% di scarto di voti maggioritari. Al Senato, invece, lo scarto è maggiore, essendo pari al 3,3% a favore della Cdl ovvero 18.425.163 voti contro 13.203.432 voti. Ancora una volta il centro destra prevale nella competizione proporzionale come nel 1996 quando, nonostante la fuoriuscita della Lega, ottenne il 44% dei voti proporzionali. Quanto al centro sinistra esso consolida, la sua maggiore competitività al Senato ottenendo un numero poco più elevato di voti ossia 15.092.139 voti a fronte dei 14.381.007 voti per Cdl.

Tuttavia, il risultato in termini di seggi non è in linea con l'esito del voto. Per l'effetto moltiplicatore del maggioritario, la Cdl è sovra-rappresentata e si aggiudica alla Camera, con una differenza di voti dell'1,6%, ben 282 seggi contro i 192 dell'Ulivo (circa il 20% di differenza). Al Senato la differenza di voti del 3,3% si traduce in uno scarto del 32,3% ovvero 152 seggi alla Cdl di Berlusconi contro i 77 seggi, quasi la metà, dell'Ulivo di Rutelli.

In complesso sommando i collegi uninominali e quelli proporzionali il successo della Cdl è netto: alla Camera si aggiudica 368 seggi contro i 250 dell'Ulivo, gli 11 di Rc mentre al Senato ne consegue 176 contro i 130 dell'Ulivo e i 4 di Rc.

L'indice di bipolarismo sale notevolmente e supera il 90% di seggi sia nell'arena maggioritaria come in quella proporzionale dove era partito da valori inferiori al 70% per il Senato.

È doveroso sottolineare come le coalizioni abbiano adattato le regole della competizione a specifici scopi tattici-competitivi. Per eludere il meccanismo dello scorporo e massimizzare quindi il numero di seggi ottenibili a livello proporzionale, Forza Italia in tutte le circoscrizioni e i Ds in 18, fanno uso delle liste civetta nominate rispettivamente "Per l'abolizione dello scorporo", "Per la stabilità di governo", "No ai ribaltoni" e "Paese Nuovo". L'utilizzo capillare del suddetto *escamotage* ha fatto sì che la capacità compensativa dello scorporo fosse quasi annullata⁸⁷² passando da un'incidenza⁸⁷³ sui voti validi di lista del 27,1 nel 1994 a una del 6,2 nel 2001. Come diretta conseguenza la Camera dei Deputati nell'intera durata della XIV Legislatura è rimasta senza *plenum* per la mancata assegnazione a Forza Italia di 13 seggi rimasti "fantasma" dovuto all'esaurimento delle candidature disponibili. Per di più le liste civetta sono state influenti sull'esito complessivo del voto: Rifondazione comunista, avendo dato vita unilateralmente ad un patto di non belligeranza con l'Ulivo e facendo così affidamento esclusivamente sull'arena proporzionale e sulla capacità di compensazione dello scorporo è stato privato di 5 seggi proporzionali ottenendone 11, anziché 16. Al contrario, Ds e Margherita si sono visti attribuire ambedue un seggio in più rispetto a quelli assegnatigli dalla ripartizione proporzionale effettuata sulla base delle rispettive cifre nazionali.

⁸⁷² Il ridotto scorporo ha penalizzato maggiormente l'Ulivo con 1.632.040 di voti scorporati ai Ds e Margherita piuttosto che An e Fi, ai quali sono stati scorporati 662.797 voti. ITANES, *Perché ha vinto il centro destra*, Il Mulino, Bologna, 2002, p. 18 ss.

⁸⁷³ Per quanto riguarda l'incidenza totale dello scorporo dai valori al di sopra del 90% registrati nel 1994 e nel 1996 (segno che la compensazione si è attuata in una misura di poco inferiore al suo massimo teorico) nel 2001 tracolla al 15,9%. A. CHIARAMONTE, *Il voto proporzionale: verso la nazionalizzazione della competizione?*, in R. D'ALIMONTE – S. BARTOLINI (a cura di), *Maggioritario finalmente? La transizione elettorale 1994-2001*, cit., p. 180 ss.

Dall'analisi fin qui svolta, emerge la proporzionalizzazione del sistema elettorale dovuta al potere di ricatto e di coalizione dei 13-14 fra partiti e partitini presenti nel sistema politico. Il loro numero, nel corso degli anni, non si riduce. Decresce sostanzialmente la forza relativa meno equidistribuita. Non a caso il valore dell'indice di Neff (costruito sulla base del numero degli attori e della forza relativa) cala alla Camera dal 7,3 nel 1996 al 5,8 nel 2001. Quanto alla volatilità totale – utile per rilevare il rapporto di forza tra i partiti – possiamo notare come tra il 1994 e il 1996 diminuisce (da 36,7 a 13), per risalire nel 2001 (22,4) a causa della fedeltà leggera degli elettori. E ancora, il sistema elettorale, tramite le alleanze elettorali ha determinato la nascita di un bipolarismo di coalizione⁸⁷⁴ che ha reso possibile nel 2001 l'alternanza, ma non la governabilità per il carattere eterogeneo e per la presenza al suo interno di una molteplicità di soggetti titolari di una sorta di potere di veto.

3.4. Il sistema elettorale delineato dalla legge n. 270/2005 (cenni)

Al termine della XIV legislatura il “*Mattarellum*” per i *leader* di entrambi gli schieramenti, appariva uno strumento ormai non più sufficiente⁸⁷⁵ a sostenere le ragioni della governabilità di una democrazia dell'alternanza.

A garanzia di una piena governabilità e di un bipolarismo maturo – non ostacolato dai partiti minori dotati all'interno delle coalizioni di un peso sproporzionato – viene approvata dalla maggioranza di centro destra⁸⁷⁶, la legge elettorale Calderoli n. 270/2005⁸⁷⁷ la quale disciplina il passaggio da una formula maggioritaria di collegio con recupero proporzionale

⁸⁷⁴ Le coalizioni che si sono formate nel corso degli anni hanno consentito ai partiti minori di ricevere una quota di seggi maggioritari più o meno proporzionale alla quota dei voti portati in dote alla coalizione. L'esito di questo coordinamento è stato un bipolarismo frammentato che determina una tensione tra le due coalizioni che prevalgono a livello maggioritario ed i partiti che rivendicano la loro distintività a livello sistemico, grazie anche alla visibilità offerta loro dalla componente proporzionale del sistema elettorale. A. CHIARAMONTE, *Tra maggioritario e proporzionale. L'universo dei sistemi elettorali misti*, Il Mulino, Bologna, 2005, p. 231.

⁸⁷⁵ Il 18 aprile del 1999 si tentò di modificare la legge elettorale tramite lo strumento referendario. Oggetto del referendum – promosso da Mario Segni e Antonio Di Pietro – era l'abolizione della seconda scheda, quella per la ripartizione proporzionale, in modo da attribuire i seggi proporzionali ai migliori piazzati o perdenti nei singoli collegi. Il referendum fallì il quorum richiesto dall'art. 75 Cost. per circa 200 mila voti (votarono il 49,6% degli aventi diritto al voto vale a dire 24,4 milioni di elettori). Dopo il referendum del 1999, il 19 Maggio del 2000 se ne svolse un secondo – promosso dai radicali di Marco Panella – volto a introdurre un premio di maggioranza e l'indicazione del candidato alla carica di Primo Ministro nella scheda elettorale. Per la seconda volta il quorum di validità non venne raggiunto. La percentuale di votanti si ridusse ulteriormente scendendo al 32,4% (meno di 16 milioni di votanti). G. PASQUINO, *Il sistema politico italiano. Autorità, istituzioni, società*, cit., p. 100 ss.

⁸⁷⁶ L'impianto di fondo della nuova legge elettorale è frutto di un'attenta valutazione da parte del centro destra delle convenienze elettorali. Il sistema nasce dalla convergenza di due precisi interessi: da un lato quello di Berlusconi, e di tutta la Casa della Libertà, di limitare le perdite in caso di sconfitta, dall'altro quello dell'Udc di riconquistare autonomia e spazio di manovra. Gli obiettivi vengono raggiunti attraverso l'introduzione del voto unico alla lista di partito e l'eliminazione dei collegi uninominali, che nelle elezioni del 2001 e del 1996 avevano penalizzato il centro destra, il quale aveva ottenuto maggiori voti nell'arena proporzionale. R. D'ALIMONTE, *Il nuovo sistema elettorale. Dal collegio uninominale al premio di maggioranza*, in R. D'ALIMONTE – A. CHIARAMONTE (a cura di), *Proporzionale ma non solo. Le elezioni politiche del 2006*, Il Mulino, Bologna, p. 57 ss.

⁸⁷⁷ La riforma del 2005 va collocata nel contesto dell'emersione del “modello italiano” realizzato con la legge elettorale comunale e provinciale del 1993 e quella regionale del 1995. Ambedue sono incentrate su proporzionale e premio di maggioranza ma con un elemento essenziale: l'elezione diretta del vertice di governo e la regola *simul stabunt simul cadent*. R. D'ALIMONTE, *La formazione elettorale dei governi*, in S. FABBRINI, V. LIPPOLIS, G. M. SALERNO, *Governare le democrazie. Esecutivi, leader e sfide – il Filangieri Quaderno 2010*, Jovene, Napoli, p. 55 ss.

ad una proporzionale caratterizzata dalla presenza di soglie di sbarramento – sia per le coalizioni di liste, quanto per le singole liste – e dal premio di maggioranza⁸⁷⁸ che per definizione, altera la rappresentanza proporzionale a favore di una maggiore stabilità e forza di governo.

La nuova norma ai fini dell'elezione della Camera dei Deputati prevede, dopo l'iniziale ripartizione proporzionale dei 617 seggi – che ha luogo in sede nazionale con applicazione della formula Hare –, si verifichi se la lista non coalizzata o le coalizioni di liste che hanno ottenuto il maggior numero di voti sul piano nazionale abbiano raggiunto altresì almeno 340 seggi. E se la compagine vincente non è riuscita a conseguire, per via proporzionale, tale quota allora, scatta il premio di maggioranza. Quest'ultimo assicura una maggioranza assoluta ovvero almeno 340 seggi (pari al 54% dei seggi totali) alla coalizione di liste, o alla lista singola che abbia ottenuto, secondo la logica del maggioritario secco, il maggior numero di voti a livello nazionale. Il suddetto meccanismo, incentiva i partiti a dar vita ad una coalizione minima vincente⁸⁷⁹, la cui ampiezza è in funzione dei rapporti di forza tra gli schieramenti che si contendono la conquista del governo. Ciò che di fatto è avvenuto nelle elezioni del 2006 quando entrambi gli schieramenti hanno incluso nella propria coalizione il maggior numero di liste in modo da giovare dei pochi voti provenienti da queste, aumentando pertanto la proliferazione e la frammentazione partitica.

Riguardo al Senato la logica del riparto dei 309 seggi (315-6 seggi esteri) è analoga a quella della Camera: la competizione – salvo eccezioni – avviene fra liste bloccate di candidati, non sempre unite in coalizione, il cui voto è unico. Le uniche differenze, date dalla natura stessa dell'Organo eletto su base regionale (art. 57, co. 1 Cost.) sono: la ripartizione dei seggi a livello regionale (ad esclusione della Valle d'Aosta, del Molise e del Trentino Alto Adige)⁸⁸⁰; l'entità delle soglie di sbarramento innalzate (del 20% per le coalizioni; del 3% per le liste coalizzate e dell'8% per quelle non coalizzate) e il premio di maggioranza su base regionale. I premi in palio, arrotondati per eccesso – così da falsare il peso effettivo di ciascuna regione – sono quindi 17, assegnati a ciascuna regione con la

⁸⁷⁸A livello di elezioni nazionali oggi non esistono democrazie consolidate che utilizzino sistemi proporzionali a premio di maggioranza fatta eccezione per l'Italia. Il premio di maggioranza su base nazionale non è una novità nella politica italiana basti pensare alla legge Acerbo n. 2444/1923 che prevedeva con il raggiungimento di almeno 25% di voti l'assegnazione di 356 seggi su 535 e alla successiva legge Scelba n. 148/1953 ribattezzata dalle sinistre "legge truffa". Quest'ultima per lo scattare del premio in seggi ovvero l'acquisizione di 380 seggi su 590 richiedeva il conseguimento della metà più uno dei voti, situazione che di fatto all'esito delle votazione non si venne a creare. A. CHIARAMONTE, *Il premio di maggioranza: cosa è, come varia, dove è (stato) applicato*, in A. CHIARAMONTE – G. TARLI BARBIERI (a cura di), *Il premio di maggioranza. Origini, applicazioni e implicazioni di una peculiarità italiana*, Carocci, Roma, 2011, p. 15 ss.

⁸⁷⁹Il 21 e 22 giugno 2009 si sono tenuti i tre referendum, promossi da Mario Segni e Giovanni Guzzetta, che si proponevano di abrogare rispettivamente la possibilità di formare alleanze elettorali al fine di conseguire il premio di maggioranza alla Camera ed al Senato (in questo caso i premi) e di abolire le candidature in più circoscrizioni per uno stesso candidato. La consultazione fallisce clamorosamente data la bassa affluenza alle urne. M. COTTA – L. VERZICHELLI, *Il sistema politico italiano. Terza edizione*, Il Mulino, Bologna, 2016, p. 71.

⁸⁸⁰Circa i sistemi di queste 3 regioni, in Molise non è prevista l'attribuzione di un premio di maggioranza; i due seggi in palio sono dunque distribuiti proporzionalmente. La Valle d'Aosta è costituita in un unico collegio uninominale in cui vince il candidato che ottiene più voti, così come accade alla Camera. Infine il Trentino-Alto Adige è costituito in 6 collegi uninominali, mentre la restante quota di seggi spettanti alla regione è attribuita con metodo del recupero proporzionale, ossia tra i gruppi di candidati non risultati eletti nei rispettivi collegi uninominali. A. CHIARAMONTE, *Premio di maggioranza e sistema partitico nazionale*, in A. CHIARAMONTE – G. TARLI BARBIERI (a cura di), *Il premio di maggioranza. Origini, applicazioni e implicazioni di una peculiarità italiana*, cit., p. 103 ss.

formula di chi prende un voto più degli altri si aggiudica il 55% dei seggi di sua spettanza. Si delinea perciò una sorta di lotteria che può dare vita a tre contesti: una diversa maggioranza tra i due rami parlamentari, una maggioranza complessiva dei voti del Paese non corrispondente ad una maggioranza di seggi, una maggioranza dei seggi totali a livello nazionale talmente risicata da compromettere la stabilità di governo. In questo caso i senatori eletti nella circoscrizione estero⁸⁸¹ o i senatori a vita possono divenire determinanti.

3.5. *Le elezioni proporzionali: dal bipolarismo frammentato al sistema tripolare*

Il sistema elettorale Calderoli impiegato in ben tre consultazioni ha dato luogo in ognuna di esse a esiti diversi. Partendo infatti dalle elezioni del 2006 particolarmente competitive e bipolari si passa a quelle esclusivamente bipolari del 2008 per giungere alle ultime del 2013 che mantengono la non competitività e mutano il bipolarismo in tripolarismo.

Nelle consultazioni del 9-10 aprile del 2006 le coalizioni di centro sinistra e centro destra adottano la strategia della massima inclusività al loro interno pertanto l'offerta diviene perfettamente bipolare e, per la prima volta, sono assenti le terze forze. Il bipolarismo raggiunge il suo apice: le due maggiori coalizioni ottengono il 99,8% dei seggi e il 99,1% dei voti. Il risultato conseguito di assoluta parità in entrambi i rami del Parlamento si traduce in una maggioranza per il centro sinistra risicata al Senato⁸⁸² e ampia alla Camera decisa da uno scarto di soli 25.000 voti su un totale di 38 milioni di voti validi, sufficienti affinché la coalizione ottenga il premio di maggioranza quindi 348 seggi contro i 281 della Cdl. Al Senato, nonostante un numero di voti complessivi inferiori (49,2% vs 49,9%), rispetto al centro destra che è la prima coalizione a livello nazionale, l'Unione di Prodi (Ds, Rc, Pdc, Verdi, Idv, Di, Rnp, Udeur) presentando un'unica lista nella circoscrizione estero vince 4 seggi e se ne assicura 2 seggi in più della Cdl (Udc, Mpa-Ln, Fi, An, As, Ft, Dc-Npsi) di cui 156 seggi all'Unione e 154 alla Casa delle Libertà. Nasce il governo Prodi di breve durata. In meno di due anni appunto, decade a causa dell'incompatibilità dei partiti alleati. Si torna a elezioni anticipate fissate al 13-14 febbraio 2008. Intanto l'assetto politico è cambiato. Veltroni e Berlusconi dando atto alla non governabilità ottenuta con le larghe coalizioni, fondano, tra il 2007 e il 2008, partiti "a vocazione maggioritaria", il Pd (in cui confluiscono Ds e Margherita) e il Pdl (dalla convergenza di Forza Italia e Alleanza Nazionale). In questa tornata l'offerta elettorale muta: le coalizioni non sono più *catch-all*⁸⁸³

⁸⁸¹Le disposizioni di applicazione per consentire un effettivo esercizio del voto dei cittadini italiani residenti all'estero sono contenute nella legge n. 459/2001. I sei senatori, così come i 12 deputati, assegnati alla circoscrizione estero sono eletti in quattro distinte ripartizioni. In ciascuna di esse è eletto un senatore e un deputato, mentre gli altri seggi sono distribuiti tra le stesse ripartizioni in proporzione al numero degli italiani residenti, sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti. Gli elettori possono esprimere, a seconda del numero dei seggi assegnati alle quattro ripartizioni, una o due preferenze. G. TARLI BARBIERI, *Il voto degli italiani all'estero: una riforma sbagliata*, in R. D'ALIMONTE – S. BARTOLINI (a cura di), *Proporzionale ma non solo. Le elezioni politiche del 2006*, cit. p. 142 ss.

⁸⁸²Il sostanziale pareggio in termini di voti si è tradotto in un pareggio in termini di seggi. Meccanicamente questo è avvenuto perché al Senato i premi di maggioranza si sono elisi: nelle sei regioni in cui è scattato il premio, 4 seggi-premio sono andati al centro sinistra e 4 al centro destra. R. D'ALIMONTE, *Il Senato: una lotteria senza vincitori*, in A. CHIARAMONTE – L. DE SIO (a cura di), *Terremoto elettorale. Le elezioni politiche del 2013*, Il Mulino, Bologna, 2014, p. 164.

⁸⁸³A. CHIARAMONTE, *Dal bipolarismo frammentato al bipolarismo limitato? Evoluzione del sistema partitico italiano*, in R. D'ALIMONTE – A. CHIARAMONTE (a cura di) *Proporzionale se vi pare. Le elezioni politiche del 2008*, Il Mulino, Bologna, 2010, p. 205 ss.

bensi selettive sia sotto il profilo ideologico che del numero dei partiti facendo riemergere le terze forze⁸⁸⁴. Quanto ai risultati, la coalizione di Berlusconi (Ln, Mpa, Pdl) prevale nettamente su quella di Veltroni (Pd, Idv) sia alla Camera dove ottiene il 46,81% sia al Senato con il 47,31%. La nuova maggioranza si costituisce sull'asse Popolo della Libertà-Lega Nord. In termini di seggi alla Camera Pdl ne conquista 276, la Lega 60 e Mpa 8 per un totale di 344 (compresi i 4 vinti nella circoscrizione estero). Sempre alla Camera al Pd e all'Idv vanno 247 seggi; all'Unione di Centro 36; al Svp 2, al Movimento italiani all'estero 1. Al Senato, con la vincita in tutte le regioni – tranne le quattro della zona rossa e la Basilicata – in cui era in gioco il premio in seggi, il controllo del centrodestra è ancora più saldo grazie al risultato raggiunto con i 174 seggi, seguito dai 134 del centrosinistra (Pd+Idv), i 3 dell'Udc e del Svp e appena uno a Valle d'Aosta e al Movimento degli Italiani all'estero.

Nel 2008 il Pd e il Pdl raggiungono oltre il 70% dei voti complessivi ed il 78% dei seggi totali. Si passa pertanto da un bipolarismo frammentato con molti partiti in grado di esercitare un potere di ricatto ad un bipolarismo limitato destinato ad esaurirsi con le successive elezioni del 24-25 febbraio 2013 caratterizzate dalla nascita di un sistema tripolare. L'effetto più immediato ed evidente della trasformazione della competizione politica da bipolare a tripolare è stata la mancata decisività delle elezioni – non accadeva dal 1994– conseguenza naturale della legge Calderoli garante di un vincitore certo alla Camera ma non al Senato. Precisamente la coalizione di centro sinistra con a capo Bersani, denominata “Italia. Bene comune” (Sel, Pd, Cd) ottiene una larga maggioranza esclusivamente alla Camera. In questo ramo si aggiudica il premio di maggioranza con soli 125 mila voti in più vincendo con il 29,6% di voti validi a differenza del centro destra (Pdl, Ln, Fdi, Ld) che ne raggiunge il 29,2%. Le due coalizioni che rappresentavano nel 2008 l'84,4% di voti validi, ora ne rappresentano solo il 58,7 % avendo perso l'una il 27% e l'altra il 42% dei consensi. A pochi punti di distanza dal polo di centro sinistra e centro destra, sono presenti le terze forze: il Movimento 5 Stelle⁸⁸⁵ di Grillo alla sua prima prova elettorale strappa il 25,6% di voti validi, mentre la coalizione uscente Mario Monti raggiunge un 10,6%. Non era mai accaduto che tre partiti totalizzassero più del 20%. Il centro sinistra vince il premio di maggioranza con il 29,6% dei voti per cui nel meccanismo di traduzione in seggi si registra la più alta disproporzionalità. L'indice di Gallagher che a partire dal 2006 aveva mantenuto valori inferiori rispetto al 1994-2001 (quando tocca il suo apice con 10,1 a causa della soglia di sbarramento del 4% rivelatasi un ostacolo insormontabile per molti partiti), nel 2013 quasi si quadruplica raggiungendo il 17,3.

⁸⁸⁴ La legge Calderoli, a causa del premio di maggioranza alla Camera, contiene un vincolo maggioritario più forte ma, al tempo stesso rende percorribili con maggiori possibilità di successo strategie da terza forza. A conferma di ciò nel 2008, il terzo partito Udc ottiene un buon risultato così come, nelle successive elezioni, lo ottengono Lista Civica e Movimento Cinque Stelle. A. DI VIRGILIO, *Offerta elettorale 2013: elusiva ma ancora decisiva*, in A. CHIARAMONTE – L. DE SIO (a cura di), *Terremoto elettorale. Le elezioni politiche del 2013*, cit., p. 46.

⁸⁸⁵ Il risultato conseguito da M5S lo ha reso non solo il terzo polo di gran lunga più forte nella storia elettorale ma anche un polo così competitivo da essere un potenziale vincitore. La meccanica bipolare, caratteristica fondante della “Seconda Repubblica” ed elemento sul quale era imperniato il sistema nato nel 1994, entra in crisi. L'indice di bipolarismo registra il minimo storico con il 58,7% (un crollo di quasi 26 punti rispetto alle precedenti elezioni, e di 41 rispetto a quelle del 2006). A. CHIARAMONTE – V. EMANUELE, *Bipolarismo addio? il sistema partitico tra cambiamento e deistituzionalizzazione*, in A. CHIARAMONTE – L. DE SIO (a cura di), *Terremoto elettorale. Le elezioni politiche del 2013*, cit., p. 248 ss.

Al Senato il risultato è nettamente diverso. Data l'assenza del bipolarismo nella competizione, il premio scatta in tutte le 17 regioni: la coalizione di Bersani incassa 10 premi mentre quella di Berlusconi 7 per un totale di 112 seggi contro i 115. La differenza di seggi è dovuta alla vittoria in 4 regioni del centro destra in cui il premio vale più di 12 seggi mentre il centro sinistra lo consegue solamente in una, il Lazio. Per di più il centro sinistra, pur rilevandosi il primo partito con un distacco dell'1,4% dal centro destra e del 3,3% dal M5S è lontano dall'ottenere la maggioranza assoluta dei seggi conquistandone soltanto 118 contro i 117 del centrodestra, i 54 (quasi la metà delle coalizioni maggiori) del M5S e i 21 della coalizione Monti. Nella circoscrizione estero, come nel 2006, il risultato le è favorevole tanto da ottenere 4 dei sei seggi in palio, la cui incidenza però è irrilevante sugli equilibri complessivi. A Palazzo Madama perciò la maggioranza relativa genera una difficile situazione di governabilità.

4. L'INFLUENZA DEI SISTEMI ELETTORALI SULLA FORMA DI GOVERNO PARLAMENTARE ITALIANA

di Nicolò Fuccaro e Stefano Rotolo

4.1. Dinamismo e mutevolezza della forma di governo (a Costituzione invariata)

Nell'ambito della disamina di un sistema elettorale (per l'elezione di deputati e senatori del Parlamento italiano, nel nostro caso), non si può trascurare la correlazione che intercorre tra esso e la forma di governo che emerge dall'intero ordinamento, con particolare riferimento all'influenza del primo sulla seconda.

La forma di governo – è bene ricordare – è espressione delle dinamiche con cui le funzioni dello Stato sono distribuite e organizzate tra i diversi organi costituzionali, con riferimento specifico all'attività d'indirizzo politico ed al suo svolgimento. Risultano, pertanto, significativi la formazione di tali organi, la disciplina dei loro rapporti e i poteri di indirizzo a loro attribuiti⁸⁸⁶. Il nostro campo di indagine si riferirà alla forma di governo parlamentare che si è affermata in Italia con modalità e sfumature diverse, a seconda dei contesti storico-politici in cui ha trovato attuazione.

Non esiste una forma di governo parlamentare per antonomasia, ma una pluralità di sottotipi variamente affermatasi. È tuttavia possibile rintracciarne alcune caratteristiche ricorrenti che valgono a distinguerla dalle altre forme di governo. Gli elementi qualificanti sono:

1. il capo dell'esecutivo è privo di una diretta investitura popolare: tale legittimazione è attribuita all'organo legislativo che, a sua volta, concede la fiducia al governo⁸⁸⁷;
2. l'assenza, per l'esecutivo, di una durata predeterminata del mandato e la possibilità di revoca da parte del potere legislativo mediante il voto di sfiducia;

⁸⁸⁶ Cfr. T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, XIII ed., 2013, p. 162.

⁸⁸⁷ Si tenga presente che in taluni, o per meglio dire nella maggior parte delle forme di governo parlamentare, il rapporto di fiducia tra parlamento e governo è presunto: la fiducia non viene concessa, ma può in ogni momento essere revocata dall'assemblea rappresentativa.

3. la possibilità di scioglimento anticipato dell'organo legislativo⁸⁸⁸.

Lo schema del governo parlamentare, appena delineato, si caratterizza per un'attenuazione del principio della separazione dei poteri e da una conseguente collaborazione fra i poteri legislativo ed esecutivo nella co-direzione politica. I due poteri si condizionano reciprocamente, sia a livello strutturale, dovendo il Governo ottenere la fiducia parlamentare e potendo il Parlamento essere sciolto in assenza di maggioranza governativa, sia a livello funzionale, in quanto l'indirizzo politico amministrativo del Governo deve essere sostenuto dal Parlamento con i suoi penetranti strumenti di controllo⁸⁸⁹. La forma di governo parlamentare si concepisce pienamente solo qualora il potere esecutivo sia *emanazione permanente* del potere legislativo: il rapporto fiduciario che lega i due poteri diventa, perciò, elemento irrinunciabile del sistema. Difatti, il Governo possiede una legittimazione democratica in quanto derivante da un Parlamento che, per la sua capacità di riflettere tutte le forze politiche, viene ritenuto autenticamente rappresentativo della volontà popolare⁸⁹⁰. La forma di governo risente indubbiamente anche delle dinamiche politiche sottostanti che influiscono sugli equilibri e sui rapporti fra potere legislativo e potere esecutivo: il loro funzionamento può, infatti, essere influenzato dal contesto politico bipartitico, multipartitico, bipolare, multipolare, ad alternanza perfetta o imperfetta⁸⁹¹.

Il sistema italiano, su cui – come anticipato – focalizzeremo la nostra analisi, rappresenta un caso estremamente interessante dal momento che, pur rimanendo a Costituzione pressoché invariata, ha assistito ad un mutamento degli equilibri fra poteri, parallelamente alla trasformazione di fattori storico-partitico-elettorali. La forma di governo parlamentare – come ha sottolineato autorevole dottrina – non è statica e riconducibile alle sole disposizioni costituzionali, ma dinamica, tanto che la nostra Costituzione lascia un apprezzabile margine d'incidenza alle regole sub-costituzionali⁸⁹².

Si possono definire cinque variabili/costanti della forma di governo:

1. le norme costituzionali scritte;
2. le norme costituzionali consuetudinarie;
3. i precedenti, le prassi e le convenzioni costituzionali;
4. il sistema elettorale in senso stretto (formula elettorale) e in senso lato (modalità di espressione del voto, disegno delle circoscrizioni, cause di incandidabilità/ineleggibilità/incompatibilità, disciplina “di contorno” sulla propaganda, sul finanziamento/rimborso delle spese elettorali etc.)⁸⁹³;

⁸⁸⁸ Questi i fattori enucleati da G. U. RESCIGNO, voce *Forme di Stato e forme di governo*, in *Enc. giur.*, 2007, p. 18.

⁸⁸⁹ Cfr. F. CUOCOLO, voce *Forme di Stato e di governo*, in *Dig. disc. pubbl.*, 1989, p. 522.

⁸⁹⁰ Così L. ELIA, voce *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.*, 1970, p. 642 ss.

⁸⁹¹ Cfr. G. U. RESCIGNO, voce *Forme di Stato e forme di governo*, cit., p. 19.

⁸⁹² Come è stato opportunamente evidenziato, tra gli altri, da A. SPADARO, *Poteri del Capo dello Stato, forma di governo parlamentare e rischio di “ribaltone”*, in www.forumcostituzionale.it, 28 settembre 2010, p. 1 ss., «il concetto di “forma di governo” non è, e non può essere, semplicemente legato alle (talvolta laconiche e lacunose) disposizioni costituzionali», ma risente di una pluralità di fattori che lo rendono dinamico e mutevole nel tempo.

⁸⁹³ Sulla relazione che intercorre tra forma di governo e sistema elettorale, v., per tutti, F. LANCHESTER, *Sistemi elettorali e forme di governo*, Il Mulino, Bologna, 1981.

5. il sistema politico-partitico⁸⁹⁴.

Per quanto oggetto del nostro studio, si prenderà in esame come il sistema elettorale ha influito (e influisce) sulla forma di governo, come andata nella sostanza modificandosi nella storia dell'Italia repubblicana.

4.2. L'epoca del sistema proporzionale in Italia

La prima fase della vita politico-istituzionale della Repubblica italiana (riferibile agli anni 1948-1993) è stata caratterizzata da una forte stabilità della legislazione elettorale – ricalcata sul modello previsto per l'elezione della Costituente – che, tranne per un breve periodo, ha visto sempre al centro del sistema elettorale lo scrutinio proporzionale di lista⁸⁹⁵. Tale formula ha riverberato i propri effetti non solo nell'ambito più squisitamente politico, ma anche sul funzionamento della forma di governo parlamentare. Si considerino le indubbie singolarità che presentava il sistema italiano:

- a) un pluripartitismo esasperato, accentuato da un sistema elettorale che per la sua natura proporzionale evidenziava le differenze ideologico-programmatiche tra gruppi politici e rendeva improbabili coalizioni durevoli;
- b) la c.d. *conventio ad excludendum* dall'area governativa sia nei confronti del PCI, a causa del suo legame col blocco sovietico antagonista durante la Guerra Fredda, sia nei confronti del MSI, considerato erede politico del regime fascista e perciò tenuto fuori dall'“arco costituzionale”;
- c) l'estrema debolezza del Presidente del Consiglio, mai *leader* indiscusso del partito di maggioranza relativa (DC) o comunque della coalizione governativa (provenendo talvolta da partiti minori), così da essere ridotto a mediatore delle diverse delegazioni politico-ministeriali;
- d) partiti strutturati in correnti organizzate che contribuivano ad aumentare la conflittualità e l'instabilità delle compagini governative⁸⁹⁶.

La marginalità dei partiti “minori” di area governativa – sebbene indispensabili ai fini del sostegno al Governo – ha comportato la preponderanza accentuata del partito di maggioranza relativa, creando una situazione di «democrazia bloccata»⁸⁹⁷, contraddistinta da una perdita di efficienza dell'esecutivo e da un aumento di confusione di poteri. Da un versante, infatti, l'assenza di una concreta alternativa di governo ha accresciuto la conflittualità dei partiti, caratterizzata non da una competitività politica ma da una logica di

⁸⁹⁴ Tali variabili sono così enucleate da A. SPADARO, *I nuovi vincoli (e le nuove responsabilità) del Presidente della repubblica durante le crisi di Governo*, in A. RUGGERI (a cura di), *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, Giappichelli, Torino, 2010, p. 254 ss.; ID., *Poteri del Capo dello Stato*, cit., 2, in cui la forma di governo come «il complesso dei ricordati cinque fattori che concorrono a determinare l'assetto del potere esecutivo in rapporto agli altri (definendone il particolare equilibrio nell'ordinamento), assetto che consente di individuare gli organi di indirizzo politico (pesi), distinguendoli da quelli di controllo e garanzia (contrappesi)» (c.vo dell'A.).

⁸⁹⁵ Cfr. S. MERLINI – G. TARLI BARBIERI, *Il governo parlamentare in Italia*, Giappichelli, Torino, 2017, p. 94 ss., ove viene ricordata la parentesi costituita dalla l. n. 148/1953 (meglio nota come “legge truffa”).

⁸⁹⁶ Questi i caratteri rintracciati da G.U. RESCIGNO, voce *Forme di Stato e Forme di Governo*, cit., p. 19.

⁸⁹⁷ Circa tale espressione, largamente diffusa in dottrina, v., *ex multis*, S. GAMBINO, *Rappresentanza e governo, fra riforme elettorali (partigiane), partiti politici (sregolati) e governi (deboli)*, in *Pol. dir.*, 2008, p. 193 ss.

interdizione e un uso di veti incrociati⁸⁹⁸. Da un altro versante, la maggioranza governativa ha molto spesso “consociato” le minoranze escluse, attraverso una serie di accordi in Commissione o nell’elaborazione di emendamenti di spesa trasversali, provocando incertezza, opacità e variabilità dei meccanismi decisionali⁸⁹⁹. La designazione del Presidente del Consiglio dei ministri è stata spesso tortuosa, frutto di defatiganti mediazioni tra partiti non previamente legati fra loro da alcuna alleanza elettorale; la scelta dell’incaricato ricadeva frequentemente su una personalità selezionata non tanto poiché portatrice di una specifica linea politica, ma in quanto capace di far trovare una convergenza comune alla nascente maggioranza. Il corpo elettorale non giocava alcun ruolo né nella scelta dell’Esecutivo né nella designazione di una coalizione o raggruppamento di liste che in Parlamento avrebbe sostenuto il Governo⁹⁰⁰.

La costruzione della maggioranza governativa non era, perciò, il frutto di un preciso impegno delle forze politiche in campagna elettorale, bensì il risultato dei rapporti di forza tra i gruppi, scaturenti dai risultati elettorali⁹⁰¹. In questo contesto il Presidente della Repubblica svolgeva una funzione conciliativa, caricandosi dell’onere di trovare la figura più adatta a garantirsi il sostegno di una maggioranza parlamentare e solo come *extrema ratio* giungeva a sciogliere le Camere, dopo aver constatato l’impossibilità della nascita di una nuova maggioranza. Si badi, a tal proposito, che la discrezionalità del Capo dello Stato nella scelta della figura da incaricare poteva essere più o meno spiccata, in base al tasso di stabilità politica, ma rimaneva sempre nell’ambito di un esercizio di funzioni volto a garantire la governabilità⁹⁰².

Tale assetto ha avuto diverse declinazioni nelle prassi politico-costituzionale di volta in volta createsi. Si pensi a quella, invalsa nei primi anni di storia repubblicana, per cui il Presidente della Repubblica chiedeva, nell’ambito delle consultazioni, una “rosa di nomi” gradita a ciascuna forza parlamentare; di diverso segno era la meno risalente prassi in base alla quale era, invece, il Capo dello Stato ad indicare una serie di nomi “adatti” alla Presidenza del Consiglio, chiedendo alle forze politiche di scegliere tra questi⁹⁰³.

4.3. La svolta del maggioritario: i riflessi sulla forma di governo

Il sistema politico-istituzionale dei primi anni '90 fu sconvolto e profondamente trasformato da (e in seguito a) una serie di avvenimenti: da una parte lo scoppio di scandali giudiziari, che diedero vita alla c.d. stagione di Tangentopoli, comportò la scomparsa dei

⁸⁹⁸ Cfr. F. CUOCOLO, voce *Forme di Stato e di governo*, cit., p. 535.

⁸⁹⁹ Cfr. G. U. RESCIGNO, voce *Forme di Stato e forme di governo*, cit., p. 19.

⁹⁰⁰ Così A. SPADARO, *Poteri del Capo dello Stato*, cit., p. 3, che segnala a corollario tanto il ruolo determinante del peso elettorale di ciascun partito nella formazione di una maggioranza di governo, quanto la libera scelta post-elettorale di ciascuna forza parlamentare di sostenere o meno l’Esecutivo.

⁹⁰¹ Cfr. F. PASTORE, *Evoluzione della forma di governo parlamentare e ruolo del Capo dello Stato*, Giappichelli, Torino, 2003, p. 55 ss.

⁹⁰² Cfr. A. SPADARO, *I nuovi vincoli (e le nuove responsabilità) del Presidente della Repubblica*, cit., p. 257 ss.

⁹⁰³ Riportando le citate prassi, A. SPADARO, *Poteri del Capo dello Stato*, cit., 4, a proposito della seconda, parla di una «variante “orleanista” della nostra forma di governo parlamentare, [...] caratterizzata da una “doppia fiducia” verso il Premier: iniziale (del Capo dello Stato) e successiva (del Parlamento)». Cfr., sul punto, P. ARMAROLI, *La doppia fiducia*, in *Quad. cost.*, 1981, p. 580 ss.

partiti di area governativa o la loro scissione in una pluralità di nuove forze politiche; contestualmente si assistette alla progressiva fine della *conventio ad excludendum* nei confronti del PCI (che nel 1991, dopo una lunga fase congressuale, si trasformerà in PDS, optando per una connotazione socialdemocratica) e del MSI (che nel 1995 diventerà AN, ripudiando la pregiudiziale fascista), i quali, pertanto, iniziarono a competere per arrivare al governo⁹⁰⁴.

Le prime modifiche al sistema elettorale si registrarono a seguito delle iniziative referendarie del 1991, le quali introdussero – mediante l’abrogazione di parti di alcune disposizioni del d.P.R. n. 361/1957 – il sistema della “preferenza unica” (tradotto nel d.P.R. n. 200/1991) che valorizzava la componente personalistica nel solco dello scrutinio proporzionale di lista. Successivamente, a seguito della tornata referendaria dell’aprile del 1993⁹⁰⁵ ed incalzate dalla pubblica opinione, le Camere approvarono una nuova legislazione elettorale, abbandonando il sistema proporzionale a favore di un sistema tendenzialmente maggioritario che conservava una quota proporzionale. Difatti, le leggi n. 276 e n. 277 del 1993 – la prima per il Senato, la seconda per la Camera – prevedevano l’attribuzione del 75% dei seggi nell’ambito di collegi uninominali, nei quali risultava eletto il candidato che avesse ottenuto il maggior numero di voti, mentre il restante 25% dei seggi veniva assegnato proporzionalmente ai voti ottenuti da ciascuna lista.

Il nuovo congegno elettorale dispiegava numerose innovazioni sulla forma di governo:

- a) la bipolarizzazione del quadro politico, con la formazione di coalizioni alternative fra loro, espressione di linee politiche differenti e guidate da un *leader* “candidato”⁹⁰⁶ alla Presidenza del Consiglio dei ministri;
- b) alleanze elettorali costruite su una precisa piattaforma programmatica: la maggioranza di governo si identificava nella maggioranza elettorale;
- c) superamento della «democrazia bloccata» e affermazione del principio dell’alternanza tra schieramenti elettorali concorrenti⁹⁰⁷.

Il conferimento dell’incarico al Presidente del Consiglio si semplificava notevolmente: il Capo dello Stato non doveva trovare la personalità più adatta a comporre una maggioranza governativa, ma si limitava ad incaricare il *leader* della coalizione vincente, espressione della maggioranza uscita dalle urne. Va sottolineato, però, che tale innovazione è avvenuta a Costituzione invariata, quindi il Presidente della Repubblica non era obbligato a sciogliere le Camere in caso di crisi della coalizione vincente come nei sistemi di *cabinet* ma, in base al dettato costituzionale, poteva trovare una nuova figura per la composizione di una maggioranza parlamentare⁹⁰⁸. In dottrina, c’è tuttavia chi ritiene che, nell’incaricare una

⁹⁰⁴ Cfr. S. REGASTO, *La forma di governo parlamentare fra tradizione e innovazione*, Giuffrè, Milano, 2008, p. 98 ss.

⁹⁰⁵ Tra i numerosi quesiti referendari sottoposti agli elettori, sono da segnalare – per quanto concerne l’oggetto del nostro studio – quello sull’abolizione del finanziamento pubblico ai partiti (promosso dai radicali) e quello sulla parziale abrogazione della legge elettorale per il Senato (promosso dai radicali e dal movimento di Mariotto Segni), volto a introdurre un sistema maggioritario, entrambi con esito positivo.

⁹⁰⁶ Espressione assai diffusa seppure atecnica, in quanto, com’è noto, nell’ordinamento italiano – e, più in generale, nei sistemi parlamentari – il Presidente del Consiglio dei ministri non viene eletto, bensì nominato dal Capo dello Stato, ex art. 92, c. 2°, Cost.

⁹⁰⁷ Così, A. SPADARO, *I nuovi vincoli (e le nuove responsabilità) del Presidente della Repubblica*, cit., p. 259 ss.

⁹⁰⁸ Cfr. F. PASTORE, *Evoluzione della forma di governo parlamentare e ruolo del Capo dello Stato*, Giappichelli, Torino, 2003, p. 76 ss.; A. SPADARO, *Poteri del Capo dello Stato*, cit., p. 4, secondo cui il Capo dello Stato, se, di

nuova personalità, il Presidente – in presenza di tale sistema elettorale – avrebbe dovuto tenere conto di due «limiti o vincoli costituzionali», o, per meglio dire, della coincidenza tra due elementi: la «maggioranza *parlamentare*», su cui, ai sensi della Carta, si basa il rapporto fiduciario tra il Governo e le due Camere, e la «maggioranza *elettorale*», ossia quella “uscita” dalle urne⁹⁰⁹.

Tracciando un bilancio di questa fase, si può affermare che la “svolta maggioritaria” non ha dato i frutti sperati a causa di coalizioni troppo ampie e disomogenee e della proliferazione delle sigle di partito, conseguenza della componente proporzionale e della natura personalistica dei nuovi partiti⁹¹⁰, privi di una visione ideale e molto spesso protagonisti di avviliti fenomeni di “transfughismo” parlamentare. Per tutte queste concause i Governi succedutisi hanno aumentato la loro stabilità rispetto al passato, ma non hanno segnato un parallelo aumento dell'efficienza governativa.

4.4. Il passaggio ad un proporzionale (fortemente) corretto: la legge n. 270 del 2005 (c.d. “Porcellum”)

La legge elettorale n. 270 del 2005 venne concepita come un sistema elettorale a base proporzionale con forte correzione maggioritaria. Essa venne approvata dalla sola maggioranza di governo, rappresentando il logico complemento elettorale della riforma costituzionale poi bocciata nel referendum del giugno 2006⁹¹¹. La correzione maggioritaria dell'impianto si sostanziava nell'attribuzione, alla lista o alla coalizione vincente, di un premio di maggioranza nazionale alla Camera del 54% (*rectius*: di un numero di seggi-premio tale da garantire il 54% dei seggi totali), mentre al Senato venivano attribuiti singoli premi di maggioranza su base regionale. I due sistemi elettorali presentavano, inoltre, diverse soglie di sbarramento congegnate differentemente tra le due Camere e prescriveva un ordine bloccato per i candidati in lista⁹¹².

L'intento della legislazione elettorale era quello di assecondare alcune tendenze venutesi creare nella prassi istituzionale, con l'indicazione espressa del «capo della forza politica» (o dell'«unico capo della coalizione») e la presentazione di un programma elettorale di

fronte alla scelta elettorale (risultata vincitrice) per un determinato indirizzo politico di governo, «non potrà non tener conto del risultato delle urne», vedendo quindi «oggettivamente ridotti i suoi margini di scelta discrezionale», in caso di crisi di governo, stante la forma di governo parlamentare e l'assenza di elezione diretta del capo dell'Esecutivo, «recupererebbe molti margini di manovra».

⁹⁰⁹ A. SPADARO, *Poteri del Capo dello Stato*, cit., p. 5, il quale conclude affermando che, «se il Capo dello Stato non tenesse conto di *entrambi* questi due vincoli, e segnatamente del secondo, incapperebbe nella comprensibile accusa di dar vita a un c.d. “ribaltone” politico». L'unica eccezione che, a parere dell'A., consenta la formazione di un nuovo Esecutivo sostenuto da una maggioranza *parlamentare* diversa da quella *elettorale* consisterebbe in un «governo breve, di emergenza, con vasto consenso parlamentare (sostanzialmente di unità nazionale) e legato a situazioni contingenti e straordinarie» (p. 6).

⁹¹⁰ Cfr. P. PISICCHIO, *Forma di governo e sistemi elettorali: verso il governo tecnico*, in www.forumcostituzionale.it, 17 giugno 2012, p. 6.

⁹¹¹ *Ibidem*.

⁹¹² Come segnalato da S. MERLINI – G. TARLI BARBIERI, *Il governo parlamentare in Italia*, cit., p. 472, tali meccanismi elettorali sembravano generare «un assetto del sistema politico insieme bipolare e frammentato (date le generose soglie di sbarramento), nel quale anche i voti delle liste sottosoglia erano comunque utili per la vittoria della coalizione».

schieramento, vagheggiando meccanismi di “cripto *premiership*”⁹¹³. L’obbligo di indicazione del *leader*, per il vero, non poneva problemi di legittimità costituzionale, non delineando alcun vincolo giuridico – circa la nomina del Presidente del Consiglio – al Capo dello Stato e non confliggendo, quindi, con le sue prerogative⁹¹⁴. Tuttavia, sembra inevitabile che l’espressa indicazione del capo della forza politica o della coalizione da parte dell’elettorato vincolasse il Presidente della Repubblica nella scelta del capo dell’Esecutivo, restringendo ulteriormente i suoi poteri discrezionali⁹¹⁵.

Inoltre, la l. n. 270 del 2005 introduceva l’obbligo per le liste/coalizioni di depositare il programma elettorale, all’atto della presentazione dei contrassegni elettorali. Ma, se in astratto tale previsione avrebbe dovuto «rappresentare uno strumento per rafforzare l’identità programmatica dei partiti e quindi del futuro governo, in un contesto che vede nel programma elettorale l’ideale punto di congiunzione tra legittimazione governativa e legittimazione parlamentare», di fatto ciò non è avvenuto, soprattutto per una «dinamica coalizionale» in cui ciascuna forza politica ha cercato di distinguersi dalle altre, dando vita a «sovrapposizioni tra il programma di coalizione e i programmi dei singoli partiti della maggioranza»⁹¹⁶. La precaria definizione dell’indirizzo politico, riflesso dalla evanescenza del programma di governo, trova manifestazione sin dalle dichiarazioni programmatiche del Presidente del Consiglio in sede di presentazione del Governo alle Camere per ottenerne la fiducia, la quale, a sua volta, viene accordata con una mozione – diversamente da quanto prescrive l’art. 94, 2° c., Cost. – ritualmente priva di motivazione⁹¹⁷. Tale prassi, tuttavia, non si può negare – per quanto non costituisca una scusante – sia in continuità con la precedente storia parlamentare del nostro Paese.

Se da una parte gli eventi politico-partitici hanno indotto le forze in campo ad assumere atteggiamenti diversi nel corso di questa fase, dall’altra il sistema elettorale, a causa delle evidenti distonie funzionali – concernenti in particolare la diversa attribuzione dei premi di maggioranza alla Camera (su base nazionale) e al Senato (su base regionale) – ha prodotto risultati molto differenti. Le elezioni del 2006, in cui si sono confrontate due coalizioni vastissime ed eterogenee, hanno consegnato la maggioranza al centrosinistra: ampia alla Camera, di misura al Senato. Nel 2008 si sono formate coalizioni ristrette, conducendo il sistema politico-partitico ad un potenziale (ma non realizzato) superamento del bipolarismo

⁹¹³ Così A. SPADARO, *I nuovi vincoli (e le nuove responsabilità) del Presidente della Repubblica*, cit., p. 263.

⁹¹⁴ Cfr. S. MERLINI – G. TARLI BARBIERI, *Il governo parlamentare in Italia*, cit., p. 467 ss., che rimarcano come «la tesi dell’impraticabilità di un cambiamento di governo in corso di legislatura non trova riscontri nel testo costituzionale vigente» (p. 468) e richiamano le affermazioni, in tal senso, delle C. cost., sentt. n. 262 del 2009 (*Cons. dir.*, n. 7.3.2.3.1) e n. 23 del 2011 (*Cons. dir.*, n. 5.2).

⁹¹⁵ In tal senso A. SPADARO, *Poteri del Capo dello Stato*, cit., p. 7 ss., secondo cui il premio assegnato alla lista/coalizione vincitrice incide in maniera rilevante «sul concetto stesso di maggioranza, la quale [...] diviene “dopo” *parlamentare* solo in quanto è “prima” *elettorale*», aggiungendo (o, meglio, rafforzando) i “vincoli costituzionali” prima citati.

⁹¹⁶ Così S. MERLINI – G. TARLI BARBIERI, *Il governo parlamentare in Italia*, cit., p. 469 ss., che, a parziale giustificazione dello “scollamento” tra programma di governo e programma elettorale, ammettono come l’immodificabilità del secondo sia «del tutto utopistica, data l’inevitabile necessità di aggiornamenti anche per esigenze imprevedibili *ex ante*», nonché per l’influenza dei vincoli sovranazionali sulla determinazione dell’indirizzo politico (cfr., sul punto, R. CHERCHI, *Il governo di coalizione in ambiente maggioritario*, Jovene, Napoli, 2006, p. 399).

⁹¹⁷ Cfr. S. MERLINI – G. TARLI BARBIERI, *Il governo parlamentare in Italia*, cit., p. 470.

verso una sorta di bipartitismo; tuttavia, l'ampia maggioranza (la più ampia della storia repubblicana), ottenuta in entrambe le Camere dal centrodestra, si è assottigliata nel corso della legislatura per lo sfaldamento della coalizione. Nel 2013, invece, il confronto si è sviluppato tra tre coalizioni (centrodestra con a capo Silvio Berlusconi, centro guidato da Mario Monti, centrosinistra che esprimeva Pier Luigi Bersani) più un movimento antisistema altamente competitivo (M5S fondato da Beppe Grillo); le elezioni hanno consegnato la maggioranza della Camera al centrosinistra, mentre nessuno schieramento si è "aggiudicato" il Senato.

Durante la legislatura in corso, è intervenuta la sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di alcune disposizioni della l. n. 270 del 2005, affrontando una materia – la legislazione elettorale – assai delicata e caratterizzata da una forte politicità. Il giudice costituzionale ha ravvisato l'illegittimità nel premio di maggioranza nazionale alla Camera, nell'attribuzione di premi regionali al Senato e nella parte di legge che non consentiva all'elettore di esprimere una preferenza per i candidati, ma lo vincolava a scegliere per liste di "blindate" e "lunghe", in violazione del principio di conoscibilità dei candidati da parte degli elettori. In particolare, il meccanismo premiale, con cui la minoranza più votata veniva "trasformata" in maggioranza assoluta, era tale da consentire «una illimitata compressione della rappresentatività dell'assemblea parlamentare, incompatibile con i principi costituzionali in base ai quali le assemblee parlamentari sono sedi esclusive della "rappresentanza politica nazionale" (art. 67 Cost.), si fondano sull'espressione del voto e quindi della sovranità popolare, ed in virtù di ciò ad esse sono affidate funzioni fondamentali, dotate di "una caratterizzazione tipica ed infungibile" [...], fra le quali vi sono, accanto a quelle di indirizzo e controllo del governo, anche le delicate funzioni connesse alla stessa garanzia della Costituzione (art. 138 Cost.): ciò che peraltro distingue il Parlamento da altre assemblee rappresentative di enti territoriali»⁹¹⁸, caratterizzati – com'è noto – da una differente forma di governo⁹¹⁹. Inoltre, veniva violato il principio democratico, a cagione dell'«eccessiva divaricazione tra la composizione dell'organo della rappresentanza politica, che è al centro del sistema di democrazia rappresentativa e della forma di governo parlamentare prefigurati dalla Costituzione, e la volontà dei cittadini espressa attraverso il voto, che costituisce il principale strumento di manifestazione della sovranità popolare, secondo l'art. 1, secondo comma, Cost.»⁹²⁰. Infine, l'assenza di una soglia per l'"accesso" al premio di maggioranza produceva un *vulnus* anche al principio di eguaglianza del voto (art. 48, 2° c., Cost.), il quale impone che «ciascun voto contribuisca potenzialmente e con pari efficacia alla formazione degli organi elettivi»⁹²¹. Sul punto, ferma la necessità che ciascun elettore disponga dello stesso potere di voto (eguaglianza "in entrata"), si discute in dottrina se e in quale misura la "distorsività" del

⁹¹⁸ C. cost., n. 1/2014, *Cons. dir.*, n. 3.1.

⁹¹⁹ Con riferimento a comuni e regioni, il rapporto tra assemblea rappresentativa e organo esecutivo – a capo del quale sta il sindaco/presidente di regione, eletto direttamente dal corpo elettorale – è sintetizzato nel brocardo «*simul stabunt, simul cadent*»: il venir meno di uno dei due organi determina la "caduta" anche dell'altro e il ricorso a nuove elezioni.

⁹²⁰ C. cost., n. 1/2014, *Cons. dir.*, n. 3.1.

⁹²¹ *Ibidem*.

sistema rispetto alla distribuzione proporzionale dei seggi sia consentita, ovverosia quanto il voto di ciascun elettore possa avere un “peso” diverso “in uscita”⁹²².

4.5. *L'esperimento non riuscito del c.d. “Italicum” (l. n. 52 del 2015) e la disciplina vigente*

Il legislatore, dinanzi al significativo intervento della Corte costituzionale, ha elaborato una nuova legge elettorale che, analogamente al passato, è stata approvata dalla sola maggioranza di governo ed inserita in un complessivo disegno riformatore di cui faceva parte anche la riforma costituzionale, poi bocciata nel referendum del dicembre 2016.

La legge n. 52 del 2015 (meglio nota come “*Italicum*”) ha introdotto per la sola Camera dei deputati un sistema proporzionale con premio di maggioranza, per l’assegnazione del quale deve essere raggiunta la soglia del 40% dei voti validamente espressi (con divieto di coalizzarsi per il raggiungimento dell’obiettivo). Laddove nessuna lista abbia ottenuto tale quota, si procede ad un secondo turno di ballottaggio tra le due liste più votate, all’esito del quale viene assegnato il premio di maggioranza alla lista vincente. Sotto il profilo dell’effetto distorsivo di cui sopra, pertanto, la presente legge «non segna una netta discontinuità rispetto a quella che va a sostituire, costituendone semmai una filiazione»⁹²³. Tale sistema ha previsto, inoltre, la soglia di sbarramento al 3% per l’accesso al riparto dei seggi, nonché l’introduzione della doppia preferenza di genere, “smantellando” così le liste con ordine bloccato, salvo per i capilista (uno per ognuno dei 100 collegi in cui viene diviso il territorio nazionale), che possono inoltre candidarsi fino in più collegi (fino a 10). Per l’elezione del Senato restava invece in vigore la precedente legge elettorale, “depurata” delle incostituzionalità a seguito dell’intervento della sent. n. 1/2014.

L’intento del legislatore era chiaramente quello di consolidare, sulla scia dei precedenti sistemi, la figura del *leader* come naturale “candidato” alla Presidenza del Consiglio, valorizzando le liste a scapito delle coalizioni⁹²⁴. A tal fine, infatti, veniva mantenuta la previsione di indicare per ciascuna lista, in sede di deposito dei contrassegni elettorali, il «capo della forza politica». Ne sarebbe derivata una surrettizia forma di elezione diretta del capo dell’Esecutivo da parte del corpo elettorale, suggestionato – in particolar modo nel turno di ballottaggio – dal fatto che il suo suffragio fosse finalizzato non solo ad eleggere il Parlamento, ma anche il Governo (*rectius*: il Presidente del Consiglio). In sostanza, con questo modello, «la nomina del presidente del Consiglio da parte del capo dello Stato

⁹²² Secondo E. GROSSO, *Riformare la legge elettorale per via giudiziaria? Un’indebita richiesta di “supplenza” alla Corte costituzionale, di fronte all’ennesima disfatta della politica*, in *Rivista AIC*, n. 4/2013, p. 5, tali «differenze di peso dei voti ‘in uscita’ sono giustificabili soltanto in quanto ragionevoli, ossia qualora l’effetto distorsivo funzionale alla formazione di stabili maggioranze di governo non appaia assolutamente abnorme e sproporzionato». Cfr., per l’interessante tentativo di dare una risposta “pratica” all’interrogativo, G. LODATO – S. PAJNO – G. SCACCIA, *Quanto può essere distorsivo il premio di maggioranza? Considerazioni costituzionalistico-matematiche a partire dalla sent. n. 1/2014*, in *www.federalismi.it*, n. 9/2014.

⁹²³ Così G. SCACCIA, *La legge elettorale “italicum” fra vincoli sistemici ed equilibri costituzionali*, in *Quest. giust.*, n. 1/2015, p. 18.

⁹²⁴ Cfr. A. BARBERA, *La nuova legge elettorale e la forma di governo parlamentare*, in *Quad. cost.*, 2015, p. 645.

sarebbe a rime obbligate e la fiducia iniziale della Camera si trasformerebbe in uno stanco e inutile rito»⁹²⁵.

La Corte costituzionale è intervenuta nuovamente in materia elettorale con la sentenza n. 35 del 2017, con cui ha ritenuto illegittimo, da una parte, il meccanismo del ballottaggio per l'attribuzione del premio e, dall'altra, la possibilità del deputato eletto in più collegi plurinominali di optare per il collegio in cui essere proclamato. L'intervento della Consulta lascia un quadro giuridico-elettorale molto indefinito: la Camera è eleggibile tramite la normativa di risulta che delinea un modello, seppur privato del doppio turno, proporzionale con eventuale premio di maggioranza alla lista che raggiunga il 40% dei suffragi, mentre al Senato vige un sistema caratterizzato da un proporzionale corretto solamente dalla presenza di soglie di sbarramento (differenziate a seconda che le liste siano in coalizione o "corrano" da sole). Oltre ai molti passaggi in cui viene ripreso quanto sancito nella sent. n. 1/2014, particolarmente significativo è quanto afferma il giudice costituzionale in tema di forma di governo parlamentare circa la non equipollenza tra i «*principi costituzionali* di rappresentatività e di uguaglianza del voto» e gli «*obbiettivi, pure di rilievo costituzionale*, della stabilità del governo del Paese e della rapidità del processo decisionale»: l'applicazione di un tale congegno elettorale avrebbe dovuto «necessariamente tenere conto della specifica funzione e posizione costituzionale» dell'assemblea parlamentare, «organo fondamentale nell'assetto democratico dell'intero ordinamento», posto che, «in una forma di governo parlamentare, ogni sistema elettorale, se pure deve favorire la formazione di un governo stabile, non può che esser *primariamente* destinato ad assicurare il valore costituzionale della rappresentatività» (c.vi nostri)⁹²⁶.

Appare chiaro come i due sistemi elettorali (per la Camera e per il Senato) attualmente vigenti siano fra di loro disomogenei e, di conseguenza, come rischino di riverberare i propri effetti sul funzionamento della forma di governo, non potendosi escludere l'ipotesi che si determinino maggioranze diverse nei due rami del Parlamento. È compito del Parlamento, quindi, rendere le legislazioni elettorali (quantomeno) omogenee fra loro – come, peraltro, auspicato dal Presidente della Repubblica – intervenendo organicamente su una materia geneticamente intrisa di un elevato tasso di politicità.

In questo ribollente contesto possono essere interessanti le scelte elettorali che verranno realizzate in quanto potranno esservi indubbi riverberi sulla forma di governo parlamentare. Con una scelta proporzionalistica potremmo vedere riemergere la centralità del Parlamento, nonché una figura di Presidente del Consiglio a tendenza mediatrice, capace di coagulare attorno al programma di governo una maggioranza espressione dell'assemblea parlamentare. Con una scelta sulla scia dei vari modelli elettorali succedutisi a partire dagli anni '90, si consoliderà, invece, una competitività "a vocazione maggioritaria" degli schieramenti politici. Nella strada da percorrere il legislatore deve fare tesoro delle indicazioni fornite dalla Corte costituzionale, al fine di pervenire ad una legislazione

⁹²⁵ Così M. VOLPI, *Italicum due: una legge elettorale abnorme*, in *Quest. giust.*, n. 1/2015, p. 15, secondo cui «ciò equivarrebbe ad un accantonamento della forma di governo parlamentare».

⁹²⁶ C. cost. n. 35/2017, *Cons. dir.*, n. 9.2. Cfr., sul punto, *ex multis*, A. RUGGERI, *La Corte alla sofferta ricerca di un accettabile equilibrio tra le ragioni della rappresentanza e quelle della governabilità: un'autentica quadratura del cerchio, riuscita però solo a metà, nella pronuncia sull'Italicum*, in www.forumcostituzionale.it, 25 febbraio 2017, p. 6; L. TRUCCO, "Sentenza Italicum": la Consulta tra detto, non considerato e lasciato intendere, in *Consulta online*, n. 1/2017, p. 166 ss.

elettorale non frutto del volere e degli interessi contingenti della maggioranza di governo, bensì che cerchi di includere nel processo di riforma, in un settore così delicato per la vita democratica nazionale, il più ampio numero di forze politiche.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- ANZON DEMMIG A., *Accesso al giudizio di costituzionalità e intervento “creativo” della Corte costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 2/2014
- ANZON DEMMIG A., *Un tentativo coraggioso ma improprio per far valere l’incostituzionalità della legge per le elezioni politiche (e per coprire una “zona franca” del giudizio di costituzionalità)*, in *Nomos*, 1/2013
- ARMAROLI P., *La doppia fiducia*, in *Quad. cost.*, 1981
- AZZARITI G., *La sentenza e gli effetti indiretti sulla legislazione futura*, in *Nomos*, n. 3/2013
- AZZARITI G., *Lo spazio tecnico e l’opportunità politica per un mutamento di giurisprudenza*, in *Nomos*, n. 1/2013
- BALDINI G. – PAPPALARDO A., *Sistemi elettorali e partiti nelle democrazie contemporanee*, Laterza, Bari, 2004
- BALDUZZI R. – COSULICH M., *In margine alla nuova legge elettorale politica*, in *Giur. cost.*, n. 6/2005
- BARBERA A., *La nuova legge elettorale e la forma di governo parlamentare*, in *Quad. cost.*, 2015
- BARILE P., *Corso di Diritto costituzionale*, II ed., Cedam, Padova, 1964
- BARTOLINI S. – D’ALIMONTE R., *Maggioritario ma non troppo. Le elezioni politiche del 1994*, Il Mulino, Bologna, 1995
- BIN R., *“Zone franche” e legittimazione della Corte*, in www.forumcostituzionale.it, 5 maggio 2014
- BIONDI F. – RIVOSECCHI G., *Le forme della rappresentanza e il sistema dei partiti*, in S. SICARDI – M. CAVINO – L. IMARISIO (a cura di), *Vent’anni di Costituzione (1993-2013). Dibattiti e riforme nell’Italia tra due secoli*, Il Mulino, Bologna, 2015

- BOWLER S. – DONOVAN T., *The limits of electoral reform*, Oxford University Press, Oxford, 2013
- CARNEVALE P., *Il Parlamento*, in F. MODUGNO (a cura di), *Diritto pubblico*, Giappichelli, Torino, 2015
- CARNEVALE P., *La Cassazione all'attacco della legge elettorale. Riflessioni a prima lettura alla luce di una recente ordinanza di rimessione della Suprema Corte*, in *Nomos*, n. 1/2013
- CARNEVALE P., *La Corte vince, ma non (sempre) convince. Riflessioni intorno ad alcuni profili della "storica" sentenza n. 1 del 2014, della corte costituzionale*, in *Nomos*, n. 3/2013
- CERASE M., *Opposizione politica e regolamenti parlamentari*, Giuffrè, Milano, 2005
- CERRI A., *Ci sarà pure un giudice e Berlino! Il mugnaio di Postdam e la legge elettorale*, in *Nomos*, n. 1/2013
- CHERCHI R., *Il governo di coalizione in ambiente maggioritario*, Jovene, Napoli, 2006
- CHIARAMONTE A. – DE SIO L., *Terremoto elettorale. Le elezioni politiche del 2013*, Il Mulino, Bologna, 2014
- CHIARAMONTE A. – EMANUELE V., *Volatile e tripolare: il nuovo sistema partitico italiano*, in *Centro Italiano Studi Elettorali*, 27 febbraio 2013
- CHIARAMONTE A. – TARLI BARBIERI G., *Il premio di maggioranza. Origini, applicazioni e implicazioni di una peculiarità italiana*, Il Mulino, Bologna, 2011
- CHIARAMONTE A., *Tra maggioritario e proporzionale: l'universo dei sistemi elettorali misti*, Il Mulino, Bologna, 2005
- COLAPRICO P. – FAZZO L., *Milano, nuovo arresto. S'allarga il caso Chiesa*, in *La Repubblica*, 3 marzo 1992
- COLARIZI S., *Storia dei partiti nell'Italia repubblicana*, Laterza, Bari, 1996
- COTTA M., VERZICHELLI L., *Il sistema politico italiano*, Il Mulino, Bologna, 2016

- COX G. W., CHIARAMONTE A. (a cura di), *I voti che contano. Il coordinamento strategico*, Il Mulino, Bologna, 2005
- CRAVERI P., *La Repubblica dal 1958 al 1992*, UTET, Torino, 1995
- CUOCOLO F., voce *Forme di Stato e di governo*, in *Dig. disc. pubbl.*, 1989
- D'ALIMONTE R. – BARTOLINI S., *Maggioritario finalmente? La transizione elettorale 1994-2001*, Il Mulino, Bologna, 2002
- D'ALIMONTE R. – BARTOLINI S., *Maggioritario ma non troppo. Le elezioni politiche del 1994*, Il Mulino, Bologna, 1995
- D'ALIMONTE R. – CHIARAMONTE A., *Proporzionale ma non solo. Le elezioni politiche del 2006*, Il Mulino, Bologna, 2007
- D'ALIMONTE R. – FUSARO C., *La legislazione elettorale italiana: come migliorarla e perché*, Il Mulino, Bologna, 2008
- D'ALIMONTE R., CHIARAMONTE A., *Proporzionale se vi pare. Le elezioni politiche del 2008*, Il Mulino, Bologna, 2010
- D'ANDREA A., *Verso l'incerto bipolarismo. Il sistema parlamentare italiano nella transizione 1987-1999*, Giuffrè, Milano, 1999
- DE NICTOLIS R., *Giurisdizione ordinaria e pubblica amministrazione: limiti esterni*, in www.treccani.it/enciclopedia, 2013
- DI GIOVINE A. – MASTROMARINO A. (a cura di), *La presidenzializzazione degli esecutivi nelle democrazie contemporanee*, Giappichelli, Torino, 2007
- DICKMANN R., *La Corte costituzionale trasforma l'Italicum in sistema elettorale maggioritario "eventuale" ma lascia al legislatore l'onere di definire una legislazione elettorale omogenea per le due Camere*, in www.federalismi.it, n. 4/2017
- DOGLIANI M., *Dibattito sulla sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014 dichiarativa dell'incostituzionalità di talune disposizioni della l. n. 270 del 2005*, in *Giur. cost.*, n. 1/2014
- ELIA L., voce *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.*, 1970

- FERRARA G., *Il governo di coalizione*, Milano, Giuffrè, 1973
- FISICHELLA D., *Elezioni e democrazia*, Il Mulino, Bologna, 2008
- FUSARO C. – RUBECHI M., *Art. 56*, in R. BIFULCO – A. CELOTTO – M. OLIVETTI, *Commentario alla Costituzione*, Vol. II, UTET, Torino, 2006
- GALLI C., *Democrazia senza popolo. Cronache dal Parlamento sulla crisi della politica italiana*, Feltrinelli, Milano, 2017
- GAMBETTA D. – WARNER S., *La retorica della riforma elettorale. Fine del sistema proporzionale in Italia*, Einaudi, Torino, 1994
- GAMBINO S., *Rappresentanza e governo, fra riforme elettorali (partigiane), partiti politici (sregolati) e governi (deboli)*, in *Pol. dir.*, 2008
- GROSSO E., *Riformare la legge elettorale per via giudiziaria? Un'indebita richiesta di "supplenza" alla Corte costituzionale, di fronte all'ennesima disfatta della politica*, in *Rivista AIC*, n. 4/2013
- LANCHESTER F., *L'ascia e il bulino*, in *www.federalismi.it*, n. 6/2006
- LANCHESTER F., *Sistemi elettorali e forme di governo*, Il Mulino, Bologna, 1981
- LAVAGNA C., *Il sistema elettorale nella Costituzione italiana*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 4/1952
- LODATO G. – PAJNO S. – SCACCIA G., *Quanto può essere distorsivo il premio di maggioranza? Considerazioni costituzionalistico-matematiche a partire dalla sent. n. 1/2014*, in *www.federalismi.it*, n. 9/2014
- LUCIANI M., *Le decisioni processuali e la logica del giudizio costituzionale incidentale*, Cedam, Padova, 1984
- MAGRINI M., *Commento artt. 56 e 57*, in S. BARTOLE – R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, II ed., Cedam, Padova, 2008
- MANGIA A., *L'azione di accertamento come surrogato del ricorso diretto*, in *Consulta online*, n. 1/2017
- MARTINES T., *Diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, XIII ed., 2013

- MARTINES T., *Art. 56-58*, in G. BRANCA, *Commentario alla Costituzione*, Zanichelli, Bologna, 1984
- MASSARI O. – PASQUINO G. (a cura di), *Rappresentare e governare*, Il Mulino, Bologna, 1994
- MASSARI O., *Italicum: errare humanum est, perseverare autem diabolicum*, in *Nomos*, n. 3/2013
- MERLINI S. – TARLI BARBIERI G., *Il governo parlamentare in Italia*, Giappichelli, Torino, 2017
- MORCAVALLO A., *Il riassetto del contenzioso elettorale nel codice del processo amministrativo*, in *www.giustamm.it*, 2010
- MORRONE A., *Dopo la decisione sull'Italicum: il maggioritario è salvo, e la proporzionale non un obbligo costituzionale*, in *www.forumcostituzionale.it*, 13 febbraio 2017
- PADULA C., *Spunti di riflessione sull'azione di accertamento e l'incidentalità nel giudizio di costituzionalità*, in *Consulta online*, 2013
- PAPPALARDO A., *Il sistema partitico italiano fra bipolarismo e destrutturazione*, in *Rivista italiana di Scienza politica*, n. 3/2001
- PASQUINO G., *Dall'Ulivo al governo Berlusconi. Le elezioni del 13 maggio 2001 e il sistema politico italiano*, Il Mulino, Bologna, 2002
- PASQUINO G., *Il sistema politico italiano. Autorità, istituzioni, società*, Bononia University Press, Bologna, 2006
- PASQUINO G., *Votare un solo candidato. Le conseguenze politiche della preferenza unica*, Il Mulino, Bologna, 1993
- PASTORE F., *Evoluzione della forma di governo parlamentare e ruolo del Capo dello Stato*, Giappichelli, Torino, 2003
- PERTICI A. – ROSSI E., *La possibilità di impugnare la nuova legge elettorale alla Corte costituzionale e gli effetti della sua eventuale sospensione*, in *www.forumcostituzionale.it*, 23 gennaio 2006

- PISICCHIO P., *Forma di governo e sistemi elettorali: verso il governo tecnico*, in www.forumcostituzionale.it, 17 giugno 2012
- REGASTO S., *La forma di governo parlamentare fra tradizione e innovazione*, Giuffrè, Milano, 2008
- RESCIGNO G. U., voce *Forme di Stato e forme di governo*, in *Enc. giur.*, 2007
- RESCIGNO G. U., *Democrazia e principio maggioritario*, in *Quad. cost.*, 1994
- ROLLI R. – GELSOMINO F., *I contenziosi in materia elettorale alla luce delle più recenti evoluzioni legislative*, in www.giustamm.it, 2011
- ROMANO E., *Il contenzioso in materia elettorale*, in G. P. CIRILLO (a cura di) *Trattato di diritto amministrativo, volume quarantaduesimo, il nuovo diritto processuale amministrativo*, Cedam, Padova, 2014
- RUGGERI A., *La Corte alla sofferta ricerca di un accettabile equilibrio tra le ragioni della rappresentanza e quelle della governabilità: un'autentica quadratura del cerchio, riuscita però solo a metà, nella pronunzia sull'Italicum*, in www.forumcostituzionale.it, 25 febbraio 2017
- SALERNO G. M., *La sentenza sulla legge n. 52 del 2015: potenzialità e confini del giudizio di costituzionalità sulle leggi elettorali*, in *Quad. cost.*, n. 1/2017
- SARTORI G., *Ingegneria costituzionale comparata*, Il Mulino, Bologna, 2004
- SARTORI G., *Le «leggi» sull'influenza dei sistemi elettorali*, in *Rivista Italiana di Scienza Politica*, n. 1/1984
- SARTORI G., *Parties and party system: a framework for analysis*, Cambridge University Press, New York, 1976
- SARTORI G., *Teoria dei partiti e caso italiano*, Suraco, Milano, 1982
- SCACCIA G., *La legge elettorale "italicum" fra vincoli sistemici ed equilibri costituzionali*, in *Quest. giust.*, n. 1/2015
- SCOCA F. G., *Riflessioni sulla giurisdizione esclusiva*, in *Giur. cost.*, 2010
- SCOPPOLA P., *La Repubblica dei partiti. Evoluzione e crisi di un sistema politico (1945-1996)*, Il Mulino, Bologna, 1997

- SGRÒ F., *La censura di parziale incostituzionalità della legge elettorale e il ripristino del sistema proporzionale: qualche considerazione sull'equilibrio tra rappresentanza politica e governabilità*, in www.forumcostituzionale.it, 7 febbraio 2014
- SPADARO A., *I nuovi vincoli (e le nuove responsabilità) del Presidente della repubblica durante le crisi di Governo*, in A. RUGGERI (a cura di), *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, Giappichelli, Torino, 2010
- SPADARO A., *Poteri del Capo dello Stato, forma di governo parlamentare e rischio di "ribaltone"*, in www.forumcostituzionale.it, 28 settembre 2010
- STAIANO S., *La vicenda del giudizio sulla legge elettorale: crisi forse provvisoria del modello incidentale*, in *Rivista AIC*, n. 2/2014
- STURZO L., *Leggi elettorali e istituzioni democratiche*, prefazione al Codice elettorale, di M. CERUTTI, M. BIZZARRI, G. SCHEPIS, Casa editrice dei comuni, Empoli, 1951
- TARLI BARBIERI G., *La sentenza sulla legge n. 52 del 2015: conferme e novità rispetto alla decisione n. 1 del 2014*, in *Quad. cost.*, n. 1/2017
- TARLI BARBIERI G., *Verso una nuova (ennesima) legge elettorale? Il "seguito" della sent. 35/2017*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2017
- TRAVI A., *Lezioni di giustizia amministrativa: undicesima edizione*, Giappichelli, Torino, 2014
- TRUCCO L., *"Sentenza Italicum": la Consulta tra detto, non considerato e lasciato intendere*, in *Consulta online*, n. 1/2017
- TRUCCO L., *Fondamenti di diritto e legislazione elettorale*, Giappichelli, Torino, 2008
- VENTURINO F., *Riforma elettorale e cambiamento partitico*, Franco Angeli, Milano, 2004
- VOLPI M., *Bilancio di un ventennio*, in ID. (a cura di), *Istituzioni e sistema politico in Italia: bilancio di un ventennio*, Il Mulino, Bologna, 2015
- VOLPI M., *Italicum due: una legge elettorale abnorme*, in *Quest. giust.*, n. 1/2015

ZAGREBELSKY G., *La sentenza n. 1 del 2014 e i suoi commentatori*, in *Giur. cost.*, n. 3/2014