

Il “fattore tempo” nel c.d. *Italicum*: applicabilità differita e sottoponibilità a referendum*

Marco Podetta**

(22 novembre 2015)

SOMMARIO: 1. L'introduzione dell'applicabilità differita. – 2. Le criticità interpretative e applicative connesse alle disposizioni dilatorie introdotte dal legislatore. – 2.1. La lettera *i* del comma 1 dell'articolo 1. – 2.2. Il comma 35 dell'articolo 2. – 2.3. Il (mancato) coordinamento delle disposizioni dilatorie e la dubbia portata normativa dell'articolo 1. – 3. Le ulteriori disposizioni nelle quali è chiamato in causa il fattore temporale. – 4. La disciplina elettorale applicabile fino al primo luglio 2016. – 5. La possibilità di sottoporre a referendum abrogativo la nuova disciplina elettorale. – 5.1. L'abrogazione parziale. – 5.2. L'abrogazione totale.

1. L'introduzione dell'applicabilità differita.

Il 4 maggio scorso ha ricevuto il via libera definitivo da parte dell'Aula di Montecitorio il c.d. *Italicum*¹, ossia la nuova legge elettorale per l'elezione della Camera dei deputati², che è stata poi, a due giorni di distanza, promulgata³ dal Presidente della Repubblica⁴.

Come è noto, il testo approvato stabilisce che i nuovi meccanismi elettorali da esso stesso fissati siano applicabili a partire dal primo luglio 2016. Questa previsione non era presente nel Testo Unificato⁵ elaborato⁶ e licenziato in prima lettura dalla Camera nel

* Scritto sottoposto a *referee*.

¹ Così è stato sin da subito battezzato il nuovo sistema elettorale nato nell'ambito dell'accordo – a sua volta denominato “Patto del Nazareno” dal nome della sede della direzione del Partito Democratico – stipulato informalmente il 18 gennaio 2014 dal leader di Forza Italia, Silvio Berlusconi, e dal Segretario del Partito Democratico, Matteo Renzi (allora non ancora Presidente del Consiglio), proprio da parte di quest'ultimo nel corso della riunione della Direzione nazionale del Partito Democratico del 20 gennaio 2014. Sottolinea ironicamente l'appropriatezza della scelta di questo nome per definire «un modello [...] espressione di una antica tradizione precipuamente “italica” e che non è mai stato esportato nelle altre liberaldemocrazie occidentali», L. SPADACINI, *L'Italicum e alcune sue ulteriori criticità: la disciplina per Valle d'Aosta e Trentino Alto Adige, la distribuzione dei seggi tra i collegi e il differimento dell'applicazione della riforma*, in *forum di Quaderni costituzionali*, www.forumcostituzionale.it, p. 1.

² Inizialmente, la proposta di riforma (contenuta nel Testo Unificato delle proposte di legge A.C. 3-35-182-358-551-632-718-746-747-749-876-894-932-998-1025-1026-1116-1143-1401-1452-1453-1514-1657-1794-1914-1946-1947-1977-2038-A), prevedeva nuovi meccanismi tanto per l'elezione della Camera dei deputati, quanto per quella del Senato della Repubblica, ma nel corso dell'esame del provvedimento, nel suo primo passaggio a Montecitorio, è stato stralciato l'articolo 2 del Testo Unificato riferito all'elezione diretta degli “inquilini” di Palazzo Madama, v. CAMERA DEI DEPUTATI, XVII Legislatura, *Resoconto stenografico dell'Assemblea*, Seduta n. 187 dell'11 marzo 2014, p. 120 ss.

³ V. http://www.quirinale.it/qnrw/statico/attivita/attifirmati/sett_atti.asp?Atti=sett/2015_m05d04.htm.

⁴ L. 6 maggio 2015, n. 52.

⁵ V. *supra*, nota 2.

⁶ In riferimento alle anomalie connesse tanto al contenuto quanto alle modalità della scelta da parte della Commissione affari costituzionali di Montecitorio del Testo Unificato delle proposte di legge in materia elettorale al suo esame, cfr. D. CASANOVA, *Il procedimento legislativo di approvazione dell'“Italicum” e le sue numerose anomalie*, in *Osservatorio costituzionale*, www.osservatorioaic.it, n. 2/2015, p. 15 ss.

marzo 2014 ed è stata introdotta per via emendativa al Senato⁷ nel corso dell'esame del provvedimento in Assemblea⁸.

Nello specifico, il differimento dell'applicabilità della nuova disciplina elettorale discende dall'approvazione dell'emendamento "premissivo" 01.103 a firma del senatore Stefano Esposito del Gruppo Partito Democratico, e dall'approvazione, nel testo a sua volta emendato, dell'emendamento 1.7001 (testo 2) a prima firma della senatrice, nonché relatrice del provvedimento, Anna Finocchiaro, anch'essa del Gruppo Partito Democratico, ma sottoscritto anche dai Presidenti di diversi altri gruppi parlamentari, compreso il senatore Paolo Romani di Forza Italia⁹, uno dei due principali gruppi di opposizione¹⁰.

L'emendamento Esposito ha introdotto nel testo di legge un nuovo articolo 1, composto di un unico comma, nel quale vengono indicati in sequenza i "punti chiave" della riforma elettorale vera e propria¹¹, disciplinata poi negli articoli successivi¹², fra i quali

⁷ È interessante ricordare che all'inizio della XVII Legislatura era cominciato proprio presso questo ramo del Parlamento l'*iter* finalizzato all'approvazione di nuovi meccanismi elettorali per l'elezione delle Camere, con l'esame dei disegni di legge A.S. 356 e connessi, per i quali era stata addirittura deliberata la procedura d'urgenza ex art. 77 del Regolamento del Senato, ma come, «a seguito della richiesta emersa nella Conferenza dei Capigruppo della Camera del 5 dicembre [... 2013] e della successiva iscrizione all'ordine del giorno della Commissione affari costituzionali della materia elettorale, già in corso di esame presso l'omologa Commissione del Senato», nonché in ragione «della sussistenza di una maggioranza numerica di senatori e deputati [...] favorevoli al superamento del principio della priorità temporale, in forza del quale l'*iter* sarebbe dovuto proseguire al Senato», i Presidenti delle Camere avessero definito d'intesa il «passaggio della materia elettorale alla Camera dei deputati», a norma della procedura prevista specularmente dall'articolo 78 del Regolamento della Camera e dal terzo comma dell'articolo 51 del Regolamento del Senato (*Comunicato congiunto dei Presidenti delle Camere su legge elettorale e riforme*, Roma, 12 dicembre 2013, disponibile all'indirizzo Internet http://presidente.camera.it/20?shadow_comunicatostampa=7636). Rispetto a queste vicende, si veda ampiamente D. CASANOVA, *Il procedimento legislativo di approvazione dell'"Italicum" e le sue numerose anomalie*, cit., p. 1 ss.

⁸ In riferimento alle motivazioni, precipuamente politiche, alla base dell'introduzione del differimento – inizialmente ipotizzato al gennaio 2016 – dell'applicabilità della nuova disciplina, anche in relazione al parallelo esame della riforma costituzionale che prevede l'abolizione dell'elezione diretta dei senatori, fra gli altri, cfr. ad es. A. BUZZANCA, *"L'Italicum in vigore solo da Gennaio 2016". La proposta di Renzi per convincere Berlusconi*, in *la Repubblica*, 3 dicembre 2014, p. 8; M. GALLUZZO, *Italicum, mossa di Renzi «Approviamolo subito, ma in vigore nel 2016»*, in *Corriere della Sera*, 3 dicembre 2014, p. 10; W. MARRA, *Renzi: "Italicum prima delle riforme, ma vale dal 2016*, in *il Fatto Quotidiano*, 3 dicembre 2014, p. 9.

⁹ Il nome formale assunto nel corso della XVII Legislatura dai gruppi parlamentari riconducibili alla formazione politica "Forza Italia", a seguito di alcune modifiche, è quello di "Forza Italia – Il Popolo della Libertà – Berlusconi Presidente" presso la Camera dei deputati e di "Forza Italia – Il Popolo della Libertà XVII Legislatura" al Senato della Repubblica.

¹⁰ Il Gruppo parlamentare Forza Italia – Il Popolo della Libertà – Berlusconi Presidente si è infatti espresso a favore del provvedimento nel suo primo passaggio a Montecitorio (conclusosi a marzo 2014), così come ha fatto l'omologo Gruppo Forza Italia – Il Popolo della Libertà XVII Legislatura nel suo esame a Palazzo Madama (terminato a gennaio 2015), votando invece contro il provvedimento nell'ultimo *step* dell'*iter* di approvazione presso la Camera dei deputati. Riguardo alla vicenda e alle ragioni alla base di questo cambiamento di orientamento, cfr. D. CASANOVA, *Il procedimento legislativo di approvazione dell'"Italicum" e le sue numerose anomalie*, cit., p. 33, ed in particolare le dichiarazioni di alcuni esponenti di quella formazione politica riportate nella nota 115.

¹¹ Rispetto alle ragioni sottese alla presentazione e all'approvazione dell'emendamento in questione e ai connessi dubbi di rispetto della disciplina non solo regolamentare ma anche costituzionale, v. *infra*, § 2.3.

¹² Oltre all'articolo 1, la legge n. 52 del 2015 si compone di altri 3 articoli: l'articolo 2 racchiude la riforma elettorale *stricto sensu*; l'articolo 3 contiene alcune modifiche marginali alla disciplina elettorale in tema di «accesso separato delle donne alle sale delle elezioni» e che riguardano altresì riferimenti alla «parte gommata delle schede elettorali» e al «pretore del mandamento»; infine, l'articolo 4 regola la delega legislativa al Governo per la definizione dei collegi plurinominali previsti dai nuovi meccanismi elettorali.

compare alla lettera i) la previsione in base alla quale «la Camera dei deputati è eletta secondo le disposizioni della presente legge a decorrere dal 1° luglio 2016».

L'emendamento Finocchiaro ha invece introdotto quello che è diventato il nuovo comma 35 dell'articolo 2, articolo che disciplina puntualmente i nuovi meccanismi elettorali andando a modificare in numerosi punti, con la tecnica della "novella legislativa"¹³, il decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, ossia il «testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati»¹⁴, prevedendo testualmente che «Le disposizioni di cui al presente articolo si applicano per le elezioni della Camera dei deputati a decorrere dal 1° luglio 2016».

Il legislatore, per modulare nel tempo gli effetti dell'approvazione dei nuovi meccanismi elettorali, non ha dunque scelto di operare sull'entrata in vigore della legge, quanto piuttosto di intervenire espressamente, in due specifici punti del testo di quest'ultima, sull'applicabilità *pro futuro* degli stessi, senza peraltro preoccuparsi di specificare alcunché in merito alla disciplina elettorale da utilizzare fino a quel fatidico *dies a quo*. Questa scelta, come si cercherà di evidenziare, comporta però, tanto in riferimento all'*an* quanto al *quomodo*, una serie di problematiche sia sotto il profilo teorico-interpretativo che dal punto di vista pratico-applicativo¹⁵.

2. Le criticità interpretative e applicative connesse alle disposizioni dilatorie introdotte dal legislatore.

La prima conseguenza dell'inconsueta tecnica legislativa adottata per modulare nel tempo gli effetti della nuova legislazione elettorale¹⁶, comporta innanzitutto, come è

¹³ Cfr., per tutti, G. CARCATERA, *Presupposti e strumenti della scienza giuridica*, II ed., Giappichelli, Torino, 2012, p. 55.

¹⁴ Oltre a questo, l'articolo 2 prevede al comma 36 un temporaneo allargamento dei soggetti beneficiari della disciplina di favore in tema di raccolta delle sottoscrizioni per la presentazione delle candidature di cui al comma 2, primo periodo, dell'articolo 18-bis sempre del decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361 del 1957 (v. *infra*, § 3), mentre al comma 37 apporta diverse modifiche alla legge 27 dicembre 2001, n. 459 recante «Norme per l'esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani residenti all'estero» e al comma 38 abroga alcune disposizioni del regolamento di attuazione di quest'ultima di cui al decreto del Presidente della Repubblica 2 aprile 2003, n. 104.

¹⁵ Non sarà trattata in questa sede la delicata questione legata al necessario – mancato – coordinamento tra la riforma elettorale approvata, che riguarda esclusivamente i meccanismi per l'attribuzione dei seggi di Montecitorio, e la riforma costituzionale – ancora – *in itinere*, che prevede l'eliminazione dell'elezione diretta del Senato della Repubblica, evidenziata, fra gli altri, anche da M. ANIS, *Le travi che accecano l'Italicum*, in *Corriere della Sera*, 13 aprile 2015, p. 1 e p. 25.

¹⁶ Per restare nell'alveo della legislazione elettorale, l'articolo 11 della legge 21 dicembre 2005, n. 270, al fine di anticipare la utilizzabilità dei nuovi meccanismi elettorali, si preoccupava ad esempio semplicemente di prevedere che il c.d. Porcellum – che si andava ad introdurre con quella legge – entrava in vigore «il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale». Con una scelta che si potrebbe definire "mediana", solo in minima parte accostabile alla portata delle disposizioni che si stanno qui analizzando, non comportando peraltro particolari problemi né dal punto di vista ermeneutico né sotto il profilo applicativo, l'articolo 10 della legge n. 277 del 1993 subordinava invece l'utilizzabilità del c.d. Mattarellum per l'elezione dei membri della Camera dei deputati alla entrata in vigore del decreto legislativo che il Governo era delegato ad adottare – ai sensi del primo comma dell'articolo 7 della medesima legge – «per la definizione dei collegi uninominali nell'ambito di ciascuna circoscrizione», prevedendo esplicitamente – attraverso l'utilizzo di una formulazione invero anch'essa dotata di un minimo grado di ambiguità letterale – che fino a quel momento «continua[va] ad applicarsi la disciplina per le elezioni della Camera dei deputati prevista dal testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, e successive modificazioni», ossia, ovviamente, la disciplina previgente.

evidente, che la legge n. 52 del 2015 – nel suo complesso – è entrata in vigore, secondo la regola ordinaria fissata dall'articolo 73, comma 3, della Costituzione, trascorsi i canonici 15 giorni di *vacatio legis* dalla sua pubblicazione in Gazzetta Ufficiale¹⁷, cioè il 23 maggio 2015.

Partendo da questo presupposto¹⁸, bisogna allora cercare di capire nello specifico quali siano le singole disposizioni di legge introdotte che, seppur in vigore, dovranno avere un'applicazione differita.

2.1. La lettera i) del comma 1 dell'articolo 1.

In proposito, come detto, “soccorre” innanzitutto la lettera i) dell'unico comma dell'articolo 1, in base alla quale «la Camera dei deputati è eletta secondo le disposizioni della presente legge a decorrere dal 1° luglio 2016».

A riguardo va rimarcato, in primo luogo, come questa formulazione non si preoccupi di individuare chiaramente le singole disposizioni contenute nella legge che non sarebbero utilizzabili nel periodo che intercorre tra l'entrata in vigore del provvedimento¹⁹ e il primo luglio 2016, facendo essa generico riferimento alle «disposizioni della presente legge» e dunque potenzialmente all'intero testo approvato.

Non solo, anche la dicitura «la Camera dei deputati è eletta», che potrebbe in astratto essere a sua volta in grado di individuare indirettamente l'ambito della legge approvata suscettibile di impiego non immediato – in quanto secondo questa formulazione le disposizioni della legge da doversi considerare non da subito operative dovrebbero essere quelle relative appunto alla “elezione della Camera dei deputati” –, non fornisce in realtà alcun aiuto in tal senso, posto che non è affatto chiaro, o meglio non è possibile stabilire in modo fisso e univoco, quali disposizioni della legge rientrino in quella accezione e quali no²⁰.

Come se non bastasse, stando alla lettera della disposizione, non si stabilisce in via generale che delle parti – tutte o alcune – della legge possono essere utilizzate *tout court*

¹⁷ Gazzetta Ufficiale, Serie Generale, n. 105 dell'8 maggio 2015.

¹⁸ Che trova conferma in quanto si può leggere sul sito Internet istituzionale della Gazzetta Ufficiale, nel quale viene indicato il giorno 23 maggio 2015 come data di entrata in vigore del provvedimento, v. <http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2015/05/08/15G00066/sg>.

¹⁹ Ossia, come detto, il 23 maggio 2015.

²⁰ Si prendano ad esempio in considerazione le disposizioni contenute nell'articolo 3 della legge che introducono «Ulteriori modifiche al decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957», tra le altre cose, in tema di accesso separato delle donne alle sale delle elezioni: persino per tali previsioni, che sono in un certo senso “marginali” rispetto alla globale ridefinizione dei meccanismi di attribuzione dei seggi, potrebbe ritenersi arbitrario sostenere che esse non rientrino nel concetto di “elezione della Camera dei deputati”. A riguardo, peraltro, non può semplicemente mutarsi la – comunque non chiarificatrice né tantomeno del tutto univoca dal punto di vista dell'applicazione pratica – “giurisprudenza” parlamentare in ordine a cosa debba ritenersi essere ricompreso nell'espressione “legge elettorale” – formatasi in particolare in relazione alla possibilità di richiedere lo scrutinio segreto nelle votazioni relative a tale ambito a norma del primo comma dell'articolo 49 del Regolamento della Camera –, secondo la quale ad oggi «per “leggi elettorali” debbono intendersi esclusivamente le norme che riguardano i meccanismi di trasformazione dei voti in seggi e debbono escludersi le norme di carattere organizzatorio» (V. DI CIOLO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, V ed., Giuffrè, Milano, 2013, p. 582, nota 156, dove sono indicate anche le sedute della Giunta per il Regolamento della Camera ove si è affermata questa impostazione).

solo a partire dal primo luglio 2016, posto che di esse si differisce l'utilizzabilità solo con riferimento alla "elezione della Camera dei deputati", con il che nel caso eventuale di necessario utilizzo delle suddette disposizioni ad altri fini, si pensi ad esempio a possibili rinvii operati da altri testi normativi – elettorali²¹ e non – a disposizioni che risultano modificate dalla legge, potrebbe perfino formalmente concludersi per l'applicazione diretta ed immediata della nuova disciplina (v. *infra*, § 4).

2.2. Il comma 35 dell'articolo 2.

Di diverso tenore è invece il comma 35 dell'articolo 2, il quale, come anticipato, stabilisce che «Le disposizioni di cui al presente articolo si applicano per le elezioni della Camera dei deputati a decorrere dal 1° luglio 2016». In questo caso il testo risulta essere chiaro in ordine alla definizione delle parti della legge n. 52 del 2015 non immediatamente utilizzabili per l'elezione della Camera dei deputati, facendo esso esplicito riferimento appunto alle disposizioni di cui all'articolo 2, e dunque sostanzialmente alle numerose novelle legislative apportate al «testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati». Ne discende che sulla base del dettato di questo comma considerato singolarmente dovrebbero testualmente ritenersi immediatamente impiegabili per l'elezione della Camera dei deputati tutte le altre disposizioni della legge, ivi comprese curiosamente anche quelle di cui all'articolo 1 che di fatto, per gran parte, non fa altro che "riassumere" quanto poi stabilito puntualmente dall'articolo 2 (v. *infra*, § 2.3).

Anche rispetto a questa seconda disposizione dilatoria possono poi farsi osservazioni non troppo dissimili da quelle effettuate in precedenza, in relazione al testo della lettera *i*) dell'articolo 1, in merito sia alla portata non necessariamente univoca del concetto di "elezione della Camera dei deputati", sia, soprattutto, al fatto che di alcune disposizioni dell'articolo 2 potrebbe risultare preclusa l'utilizzabilità immediata "solo" con riferimento alla elezione dei membri di Montecitorio, mentre esse sarebbero secondo un'interpretazione letterale teoricamente impiegabili sin da subito per altri casi (v. *supra*, § 2.1).

Non ci si può poi esimere dallo spendere alcune parole in merito all'espressione utilizzata in questa sede per disporre il differimento dell'utilizzabilità dei nuovi meccanismi elettorali. Il non aver voluto operare sul campo dell'entrata in vigore, e dunque

²¹ Possono qui innanzitutto citarsi a titolo esemplificativo, fra le altre, le numerose disposizioni del «Testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione del Senato della Repubblica», di cui al decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533, che rinviano esplicitamente a specifiche parti del «testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, e successive modificazioni», alle quali si affianca e aggiunge poi la "norma di chiusura", dettata dall'articolo 27 dello stesso decreto delegato, la quale stabilisce addirittura che «per tutto ciò che non è disciplinato dal [...] decreto si osservano, in quanto applicabili, le disposizioni del testo unico delle leggi per l'elezione della Camera dei deputati, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, e successive modificazioni». Una analoga "norma di chiusura" è contemplata dall'articolo 51 della legge 24 gennaio 1979, n. 18 che regola la «Elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia», mentre altri più specifici rinvii a disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957 sono operati anche dall'articolo 20 della legge 17 febbraio 1968, n. 108 che contiene la disciplina statale "cedevole" (nei confronti della legislazione regionale) delle «Norme per la elezione dei Consigli regionali delle Regioni a statuto normale», ancora a base di numerose leggi elettorali regionali vigenti.

dell'immissione nell'ordinamento e della produzione di effetti giuridici, delle disposizioni che introducono queste nuove misure, ha infatti inevitabilmente condotto il legislatore su un terreno accidentato. Nel caso di specie questi ha deciso di ricorrere all'impiego della locuzione «si applicano»²² riferita alle disposizioni di cui all'articolo 2 della legge. Al di là di possibili riflessioni relative di per sé alla scelta del verbo “applicare”²³ in riferimento all'operatività differita – peraltro non in generale ma in un ambito (per quanto come si è visto per certi versi indefinito) circoscritto (v. *supra*, § 2.1) – di norme già entrate in vigore²⁴, questa formulazione è in grado di creare ulteriori incertezze nell'interprete, dal momento che fa riferimento alla “applicazione” di specifiche disposizioni – appunto quelle contenute nell'articolo 2 – che da un lato “ordinano l'introduzione” e dall'altro – per così dire – “costituiscono sostanzialmente” delle novelle legislative²⁵, e non risulta affatto chiaro cosa questo debba significare²⁶ (v. *infra*, § 4)²⁷.

2.3. Il (mancato) coordinamento delle disposizioni dilatorie e la dubbia portata normativa dell'articolo 1.

²² Come si è già avuto modo di osservare (v. *supra*, nota 16), anche l'articolo 10 della legge n. 277 del 1993, seppur in termini diversi, si esprimeva in termini di “applicazione” della disciplina elettorale. Si badi, peraltro, che in quel caso il legislatore faceva curiosamente riferimento direttamente alla “ultrattività” dei meccanismi elettorali che la nuova legge andava a modificare piuttosto che al differimento della utilizzabilità della nuova disciplina introdotta (peraltro anche in quel caso con l'utilizzo della tecnica della novella legislativa).

²³ Sulle diverse accezioni dell'espressione “applicazione del diritto”, cfr. R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto pubblico*, X ed., Giappichelli, Torino, p. 391.

²⁴ Sul tema, cfr. C. LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, VI ed., UTET, Torino, 1985, p. 227.

²⁵ Con questa precisazione si vorrebbero qui differenziare gli “enunciati” dell'articolo 2 che prescrivono la modificazione o sostituzione di specifici articoli, commi, periodi, ecc. di determinati testi normativi (e che dunque “ordinano l'introduzione” delle novelle legislative) da quelli che indicano il contenuto delle suddette modifiche o sostituzioni al vecchio testo (e che quindi “costituiscono sostanzialmente” le vere e proprie novelle legislative).

²⁶ Particolarmente critico rispetto alla scelta di questa formulazione, definita «del tutto inconsueta, inusuale, davvero tanto lontana da quelle che sono le tecniche di normazione ormai abituali e che utilizzano tutti gli esperti del settore», nel corso del dibattito sulla riforma elettorale a Palazzo Madama, si è mostrato il senatore *Ciro Falanga*, al tempo appartenente al Gruppo Forza Italia - Il Popolo della Libertà XVII Legislatura, secondo il quale l'utilizzo di questa «formulazione letterale inusuale» non sarebbe stato dettato da «ignoranza di tecnica normativa», bensì dalla circostanza che in questo modo la clausola che dispone l'applicabilità differita della riforma elettorale «potrà essere modificata sempre e in ogni momento, al di fuori di quel rigore costituzionale che prevede, appunto, che la modifica della legge elettorale debba essere operata soltanto con legge ordinaria e non con strumenti normativi diversi» (SENATO DELLA REPUBBLICA, XVII Legislatura, *Resoconto stenografico dell'Assemblea*, Seduta n. 375 del 14 gennaio 2015, p. 35 ss.). In riferimento a questa possibile lettura, senza volersi addentrare nella questione, ci si limita ad osservare che non risulta però affatto chiaro per quale ragione qualora non si consideri possibile un'eventuale intervento legislativo “non ordinario” finalizzato alla modificazione di un'ipotetica disposizione che avesse più semplicemente previsto il differimento dell'entrata in vigore dell'intero testo di legge potrebbe ritenersi invece percorribile la medesima via legislativa “non ordinaria” in riferimento allo spostamento o all'eliminazione della data a decorrere dalla quale si dispone che i nuovi meccanismi elettorali saranno applicabili.

²⁷ In riferimento all'introduzione di questa anomala disposizione da parte del legislatore, si segnala l'analogo tenore letterale utilizzato nelle fra loro identiche proposte di legge presentate nella XVII Legislatura A.C. 3147 e A.S. 1938, recanti «Disposizioni per l'attuazione dell'articolo 49 della Costituzione in materia di democrazia interna dei partiti», nonché una «Delega al Governo per l'adozione di un testo unico delle norme riguardanti la disciplina dei partiti», i cui secondi commi dei rispettivi articoli 2 – peraltro coordinandosi con il termine fissato dalle disposizioni dilatorie della legge n. 52 del 2015 – stabiliscono, che «Le disposizioni di cui a[...] quell'articolo si applicano a decorrere dal 1° luglio 2016».

Sulla base di queste prime considerazioni, emerge con tutta evidenza un'altra delle criticità derivanti dalle modalità con le quali il legislatore è concretamente intervenuto in merito al differimento dell'impiego della nuova disciplina elettorale.

Va infatti rimarcato e stigmatizzato anche il mancato coordinamento tra la disposizione di cui alla lettera *i*) dell'articolo 1 e quella di cui al comma 35 dell'articolo 2. Se non si può forse parlare di vera e propria "antinomia normativa" fra le due diverse formulazioni, deve qui quantomeno rilevarsi come esse appaiano avere un differente "raggio d'azione"²⁸. Al di là dei singoli specifici problemi ermeneutici insiti in ciascuna delle due formulazioni, la lettera *i*) dell'articolo 1, facendo riferimento alle «disposizioni della presente legge», sembra infatti operare il differimento al primo luglio 2016 in relazione ad un "oggetto" più ampio di quanto non faccia il comma 35 dell'articolo 2, il quale interviene "solo" «[sul]le disposizioni di cui a[...] quel singolo] articolo».

Naturalmente è compito dell'interprete ricondurre a sistema il contenuto normativo delle due disposizioni, ma anche questa operazione non si rivela agevole. Se infatti l'espressione utilizzata nella lettera *i*) dell'articolo 1 sembra avere un contenuto più ampio, e dunque forse ricomprendere quella di cui il legislatore si è avvalso nel comma 35 dell'articolo 2, bisogna però innanzitutto interrogarsi sulla portata normativa dell'intero articolo 1.

Se sono note le ragioni di natura antiostruzionistica, oltre che di strozzamento del dibattito sia interno che esterno alla maggioranza di governo, che hanno portato all'introduzione del nuovo articolo 1²⁹, e sebbene appaia criticabile, dal punto di vista del rispetto della disciplina regolamentare³⁰ e dello stesso dettato costituzionale³¹, la scelta della Presidenza di Palazzo Madama di considerare ammissibile la presentazione dell'emendamento Esposito – anche in riferimento alla possibilità di un futuro "sdoganamento" dell'utilizzo sistematico di questa pratica emendativa³² –, l'interprete non

²⁸ La diversità del tenore letterale delle due disposizioni dilatorie è rimarcata anche in CAMERA DEI DEPUTATI, SERVIZIO STUDI, *Scheda di lettura*, n. 98/3, XVII Legislatura, 1° aprile 2015, p. 7, e stigmatizzata in CAMERA DEI DEPUTATI, COMITATO PER LA LEGISLAZIONE, *Dossier n° 79 – Elementi di valutazione sulla qualità del testo*, XVII Legislatura, 22 aprile 2015, p. 3.

²⁹ Cfr. G. AZZARITI, *Il canguro illegittimo*, in *il manifesto*, 22 gennaio 2015, p. 1 s.; D. MARTIRANO, *Così è nato il maxiemendamento Esposito che azzera i tempi. Il meccanismo ideato dal senatore dem permetterà di scavalcare 50 mila richieste di correzione*, in *Corriere della Sera*, 21 gennaio 2015, p. 2.

³⁰ Cfr. G. AZZARITI, *Il canguro illegittimo*, cit., p. 1 s.; L. CIAURRO, *L'emendamento premissivo omnibus: un nuovo modo di legiferare?*, in *Osservatorio costituzionale*, www.osservatorioaic.it, n. 1/2015, p. 4 ss.; A. FALCONE, *La riforma elettorale alla prova del voto in Senato: il super-emendamento premissivo e il voto 'bloccato' sulla proposta di legge*, in *Osservatorio costituzionale*, www.osservatorioaic.it, n. 1/2015, p. 8 ss.

³¹ Cfr. G. AZZARITI, *Il canguro illegittimo*, cit., p. 1 s.; L. CIAURRO, *L'emendamento premissivo omnibus: un nuovo modo di legiferare?*, cit., p. 7 ss.; A. FALCONE, *La riforma elettorale alla prova del voto in Senato: il super-emendamento premissivo e il voto 'bloccato' sulla proposta di legge*, cit., p. 13 ss.

³² Pratica che, qualora prendesse piede grazie ad un futuro ulteriore avallo da parte delle Presidenze delle Camere andrebbe a costituire lo strumento procedurale principe a piena disposizione della maggioranza di turno per strozzare qualsiasi dibattito parlamentare e sedare così qualunque dissenso, sia esterno che interno, che volesse concretizzarsi anche solo con la presentazione di uno o più emendamenti contrari agli intendimenti della stessa. In riferimento alla possibile utilizzazione di questo strumento – giornalmisticamente definito "supercanguro" –, attraverso la presentazione di due emendamenti a firma anche questa volta del senatore Stefano Esposito (v. *supra*, § 1), perfino nel procedimento di revisione costituzionale attualmente in atto, cfr. E. PUCCI, *Senato, patto Pd ma c'è il caso Calderoli*, in *Il Messaggero*,

può che prendere atto dell'entrata in vigore di tutta una serie di disposizioni che altro non fanno se non "riassumere" sommariamente quello che altre disposizioni – peraltro nemmeno tutte – del medesimo testo di legge «stabilisc[ono]»³³.

Quale sia, ammesso che vi sia, la portata prescrittiva delle suddette disposizioni contenute nell'articolo 1 e, più in generale, quali siano gli effetti giuridici che esse producono, è arduo da comprendere. Ne consegue, più nello specifico, che allo stesso modo non risulta affatto agevole capire quale sia l'interazione della lettera i) dell'articolo 1 con il comma 35 dell'articolo 2.

Per certi versi, la lettura del primo periodo del comma 1 dell'articolo 1 sembra quasi far presagire che rispetto al successivo elenco di lettere che completano quel comma ci si trovi di fronte a delle disposizioni di interpretazione autentica delle norme contenute in alcune parti degli articoli successivi. Tuttavia, questa possibile ricostruzione sistematica non soddisfa, dal momento che evidentemente non ci si trova al cospetto di «disposizion[i] legislativ[e] il cui contenuto sia la determinazione del significato di una o più disposizioni legislative precedenti»³⁴, né tantomeno ad un caso di «coesistenza di due norme, quella precedente e quella successiva, che ne esplicita il significato»³⁵, non foss'altro perché le disposizioni dell'articolo 1 e quelle degli altri articoli della legge sono entrate in vigore tutte contemporaneamente.

Ugualmente non può certo farsi richiamo, per quello che qui rileva, alla nozione di "definizione legislativa"³⁶, benché l'utilizzo da parte del legislatore dell'espressione «La presente legge [...] stabilisce», potrebbe persino evocare tale tipologia.

Altre categorie giuridiche che si sarebbe a questo punto forse tentati di chiamare in causa potrebbero essere, ad esempio, o quella delle "disposizioni di principio stabilite dal legislatore"³⁷ o magari addirittura, per assurdo, quella delle mere "fonti di cognizione"³⁸, ma anche accostare questi concetti ad un così congegnato articolo 1 non sembra poter appagare l'interprete. Se infatti da un lato appare evidente come le disposizioni di un articolo di una legge ordinaria in vigore non possano essere annoverate tra le "mere" fonti di cognizione³⁹, dall'altro lato sembra che la "qualità" del contenuto delle disposizioni dell'articolo 1 – si potrebbe forse dire la loro "natura" –, così come l'elevato grado di

24 settembre 2015, p. 9; C. BERTINI, *Riforme, tensione Pd-Grasso sui tempi della votazione finale*, in *La Stampa*, 25 settembre 2015, p. 14.

³³ È questa l'espressione utilizzata dal legislatore nel primo periodo dell'unico comma dell'articolo 1, il quale, prima di procedere all'elencazione dei vari "punti riassuntivi" della riforma, in modo alquanto oscuro, recita: «La presente legge, mediante le necessarie modificazioni al testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati e le altre disposizioni in diretta correlazione con le medesime modificazioni, stabilisce: [...]».

³⁴ R. GUASTINI, *Le fonti del diritto. Fondamenti teorici*, Giuffrè, Milano, 2010, p. 143.

³⁵ Corte cost., sent. 17 novembre 1992, n. 455, punto 5 del *Considerato in diritto*.

³⁶ In riferimento al concetto di "definizione legislativa", cfr. in particolare G. TARELLO, *L'interpretazione della legge*, Giuffrè, Milano, 1980, p. 153 ss.

³⁷ Come intese da V. ITALIA, *Disposizioni di principio stabilite dal legislatore*, Giuffrè, Milano, 1970.

³⁸ Cfr., per tutti, V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, 1, II ed., CEDAM, Padova, 1971, p. 4 ss.

³⁹ Se non nel senso che «fonti di cognizione» sono anzitutto le stesse fonti di produzione, in quanto fatti *significanti* e quindi idonei a esprimere [...] le norme che ne derivano» (V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, cit., p. 4).

specificità di diverse di esse⁴⁰, debba comunque portare ad escludere che ci si trovi in presenza di «regole di principio»⁴¹, benché quest'ultima possa per certi versi sembrare la soluzione *prima facie* più corretta⁴².

Scartate queste ipotesi, tutte inadatte a descrivere compiutamente la portata giuridica delle disposizioni contenute nell'articolo 1, senza volere in questa sede azzardare un'ipotesi risolutiva sul punto⁴³, ma volendo comunque evidenziare l'enorme portata dei problemi ermeneutici che la loro introduzione comporta sul piano del rapporto tra le diverse disposizioni chiamate in causa, con ricadute nient'affatto trascurabili sul piano applicativo, si pone qui un interrogativo: *quid* nel caso di contrasto, anche solo parziale, tra una o più delle disposizioni contenute nelle varie lettere dell'articolo 1 con quanto stabilito dalle disposizioni degli altri articoli (in particolare quelle dell'articolo 2)? Ci si troverebbe di fronte ad una sorta di "antinomia contigua"⁴⁴ certamente di difficile soluzione⁴⁵. Proprio come assai complicato risulta far conciliare la disposizione di cui alla lettera *i*) dell'unico comma dell'articolo 1 con quella di cui al comma 35 dell'articolo 2.

3. Le ulteriori disposizioni nelle quali è chiamato in causa il fattore temporale.

Se quelle racchiuse nella lettera *i*) del comma 1 dell'articolo 1 e nel comma 35 dell'articolo 2 sono le uniche due disposizioni contenute nella legge n. 52 del 2015 che fanno esplicito riferimento al differimento dell'utilizzabilità dei nuovi meccanismi elettorali da essa introdotti, nel testo della legge vi sono però altri punti nei quali viene chiamato in causa, direttamente o indirettamente, il fattore temporale. Bisogna quindi andare a verificare come queste ulteriori disposizioni si relazionino con la previsione del differimento dell'applicabilità della nuova disciplina.

Questi ulteriori profili temporali della legge n. 52 del 2015 riguardano nel merito sostanzialmente due aspetti, la volontà di allargare il novero dei beneficiari dell'esonero dall'obbligo di raccolta delle sottoscrizioni per la presentazione delle liste di candidati per

⁴⁰ Si pensi ad esempio alla lettera *b*) dell'articolo 1, in base alla quale «in ciascuna lista i candidati sono presentati in ordine alternato per sesso; i capolista dello stesso sesso non eccedono il 60 per cento del totale in ogni circoscrizione; nessuno può essere candidato in più collegi, neppure di altra circoscrizione, salvo i capolista nel limite di dieci collegi».

⁴¹ V. ITALIA, *Regole di principio e regole di piano. Redazione, interpretazione, applicazione*, Giuffrè, Milano, 2006.

⁴² Sembra alludersi all'appartenenza delle disposizioni dell'articolo 1 a tale categoria in CAMERA DEI DEPUTATI, SERVIZIO STUDI, *Scheda di lettura*, n. 98/3, cit., p. 1 laddove si sottolinea che quest'ultimo «individua i principali elementi caratterizzanti il nuovo sistema elettorale della Camera, elementi che sono disciplinati nel dettaglio dal Testo unico delle norme per l'elezione della Camera dei deputati». La scelta compiuta dal legislatore all'articolo 1 di «anticipa[re] talune disposizioni, che risultano successivamente replicate in modo più specifico», viene invece definita «tecnica normativa inusuale» e criticata in CAMERA DEI DEPUTATI, COMITATO PER LA LEGISLAZIONE, *Dossier n° 79 – Elementi di valutazione sulla qualità del testo*, cit., p. 3.

⁴³ Si interroga e ragiona approfonditamente sulla "natura giuridica" dell'articolo 1 della legge n. 52 del 2015 anche L. CIAURRO, *L'emendamento premissivo omnibus: un nuovo modo di legiferare?*, cit., p. 1 ss.

⁴⁴ Cfr., per tutti, A. CELOTTO, *Fonti del diritto e antinomia*, II ed., Giappichelli, Torino, 2014, p. 10.

⁴⁵ Che si risolverebbe verosimilmente concludendo per la "cedevolezza" delle disposizioni di cui all'articolo 1, le quali potrebbero essere qualificate – per utilizzare un'espressione ben nota al legislatore (si vedano ad esempio il comma 4-ter dell'articolo 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400, e la lettera *b*) del comma 14 dell'articolo 14 della legge 8 novembre 2005, n. 246, il c.d. "taglia-leggi") – quali "prive di un effettivo contenuto normativo".

l'elezione della Camera dei deputati e l'introduzione della delega al Governo per la definizione dei collegi plurinominali previsti dalla nuova disciplina.

In riferimento all'ampliamento dei beneficiari dell'esonero dall'obbligo di raccolta delle sottoscrizioni per la presentazione delle candidature, il comma 36 dell'articolo 2 stabilisce che «Per le prime elezioni successive alla data di entrata in vigore della [...] legge, le disposizioni di cui al comma 2, primo periodo, dell'articolo 18-*bis* del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957, e successive modificazioni⁴⁶, si applicano anche ai partiti o ai gruppi politici costituiti in gruppo parlamentare in almeno una delle due Camere al 1° gennaio 2014». Al di là dell'ennesima infelice enunciazione in questo comma da parte del legislatore di una norma della quale è chiara la finalità, anche – e anzi soprattutto – politica⁴⁷, ma è oscura, partendo dal dato linguistico-formale, la portata giuridica⁴⁸, ancor più problematica appare la circostanza che il comma in questione dell'articolo 2 preveda l'allargamento dei soggetti che possono usufruire di questa misura di favore «Per le prime elezioni successive alla data di entrata in vigore della [...] legge», mentre il comma che lo precede stabilisce che «Le disposizioni di cui al presente articolo si applicano per le elezioni della Camera dei deputati a decorrere dal 1° luglio 2016». Viene dunque questa volta chiamata esplicitamente in causa l'entrata in vigore della legge. Come si è già sottolineato (v. *supra*, § 2), la legge n. 52 del 2015 è entrata in vigore il 23 maggio 2015. Seppur rimandando ai paragrafi successivi con riguardo alle considerazioni generali relative all'individuazione concreta delle disposizioni della legislazione elettorale

⁴⁶ Il quale così recita: «Nessuna sottoscrizione è richiesta per i partiti o gruppi politici costituiti in gruppo parlamentare in entrambe le Camere all'inizio della legislatura in corso al momento della convocazione dei comizi».

⁴⁷ È utile innanzitutto ricordare che i proponenti dell'emendamento 1.84 a prima firma dell'onorevole Ignazio La Russa – approvato dall'Assemblea di Montecitorio nell'ambito del primo passaggio del provvedimento presso quel ramo del Parlamento, nel testo modificato in corso di seduta, l'11 marzo 2014 –, con il quale si è introdotta questa previsione, appartenevano tutti al Gruppo Fratelli d'Italia, costituito nella sola Camera dei deputati – per di più in deroga alla regola generale fissata dal comma 1 dell'articolo 14 del Regolamento, in base al quale «Per costituire un Gruppo parlamentare occorre un numero minimo di venti deputati», grazie all'«appiglio» ricavato dalla previsione del secondo comma del medesimo articolo sulla base della quale a certe condizioni «L'Ufficio di Presidenza può autorizzare la costituzione di un Gruppo con meno di venti iscritti» (sulla vicenda, cfr. A. CARMINATI, *La formazione dei Gruppi parlamentari nella XVII Legislatura: la deroga concessa al movimento politico Fratelli d'Italia e le sue ricadute in termini politico-organizzativi*, in *Osservatorio costituzionale*, www.osservatorioaic.it, n. 0/2015, p. 1 ss.) – e non anche presso il Senato della Repubblica. Inoltre, va tenuto presente che due Gruppi parlamentari appartenenti alla maggioranza di governo al momento dell'approvazione dell'emendamento che ha introdotto questa previsione non erano ancora costituiti in quanto tali all'inizio della XVII Legislatura: alla Camera dei deputati il Gruppo Nuovo Centrodestra si è costituito in data 18 novembre 2013 e il Gruppo Per l'Italia si è costituito in data 10 dicembre 2013; mentre – più o meno specularmente –, al Senato della Repubblica il Gruppo Nuovo Centrodestra si è costituito in data 15 novembre 2013 e il Gruppo Scelta Civica per l'Italia ha cambiato il nome in Per l'Italia in data 27 novembre 2013.

⁴⁸ Il comma 36 dell'articolo 2, infatti, prevedendo che, «Per le prime elezioni successive alla data di entrata in vigore della [...] legge, [...] si applicano anche ai partiti o ai gruppi politici costituiti in gruppo parlamentare in almeno una delle due Camere al 1° gennaio 2014» le disposizioni secondo le quali, come si è anticipato, «Nessuna sottoscrizione è richiesta per i partiti o gruppi politici costituiti in gruppo parlamentare in entrambe le Camere all'inizio della legislatura in corso al momento della convocazione dei comizi», di fatto letteralmente sancisce, in modo alquanto paradossale, che si applica «anche ai partiti o ai gruppi politici costituiti in gruppo parlamentare in almeno una delle due Camere al 1° gennaio 2014» la previsione in base alla quale quegli stessi «partiti o gruppi politici» sono esclusi, se non «costituiti in gruppo parlamentare in entrambe le Camere all'inizio della legislatura in corso al momento della convocazione dei comizi», dal novero dei soggetti esonerati dall'obbligo della raccolta delle firme per la presentazione delle liste di candidati per l'elezione della Camera dei deputati.

applicabili nel caso si dovesse procedere alla elezione della Camera dei deputati prima del luglio 2016 (v. *infra*, § 4), non ci si può però non domandare sin da subito se la norma enunciata nel comma 36 dovrebbe trovare comunque applicazione in una tale evenienza. Di certo il fatto che il comma 36 si trovi nel testo della legge dopo il comma 35 non lo esclude dall'ambito di applicazione di quest'ultimo, laddove esso, richiamando esplicitamente le «disposizioni di cui al presente articolo», non può che riferirsi a tutte le disposizioni dell'articolo 2, racchiuse tanto nei commi precedenti quanto in quelli seguenti ad esso. In questo caso, «Guardando al regime giuridico delle fonti coinvolte»⁴⁹, sembra allora che ci si trovi davvero di fronte ad una «antinomia contigua»⁵⁰. Più nello specifico, pare quasi che il legislatore con riferimento a questi due commi dell'articolo 2 abbia inventato un «tipo» del tutto nuovo e *sui generis* di «antinomia eventuale»⁵¹, da intendersi infatti non nel senso che si sia in presenza di due norme che «disciplinano classi di fattispecie che si sovrappongono solo parzialmente»⁵², quanto piuttosto di due norme che a partire dal primo luglio 2016 non presenteranno comunque nessun contrasto fra di loro⁵³, ma che fino a quel momento attribuiscono a sé stesse due diversi ambiti temporali di applicazione potenzialmente in conflitto. Conflitto che si manifesterebbe qualora per ipotesi si dovesse appunto procedere a nuove elezioni per il rinnovo della Camera dei deputati prima del luglio 2016. Insomma, ci si trova di fronte a quella che sembra una «antinomia a termine». Si badi che, peraltro, tale antinomia non appare affatto agevolmente superabile con l'utilizzo dei tradizionali canoni di risoluzione dei contrasti tra norme. Il legislatore, infatti, è intervenuto ripetutamente con disinvoltura su un piano molto delicato, modulando in più punti della legge gli effetti nel tempo delle misure che contestualmente ha introdotto, e non è affatto scontato, al di là degli altri problemi ermeneutici evidenziati, che si possa applicare con riferimento a queste due norme altrettanto disinvoltamente il criterio della specialità, sostenendo che fino al primo luglio 2016 qualora si dovesse andare a votare i «partiti o [...] gruppi politici costituiti in gruppo parlamentare in almeno una delle due Camere al 1° gennaio 2014» sarebbero comunque esonerati dall'obbligo della raccolta delle firme, in virtù del fatto che il comma 36 derogherebbe alla regola generale del comma 35, in base alla quale tutte le disposizioni dell'articolo 2 non trovano diretta applicazione con la «sola» entrata in vigore della legge, e che dunque la regola espressa dal comma 35 non sarebbe applicabile al comma 36. Infatti, al di là della peculiarità delle disposizioni in oggetto, che si pongono su due distinti piani e che dunque non sono – perlomeno agevolmente – riconducibili ad un «lineare» rapporto di «generalità-specialità»⁵⁴, la *ratio* alla base del disposto di cui al comma 36, che come detto deroga all'ordinaria disciplina di raccolta delle sottoscrizioni per la presentazione delle

⁴⁹ A. CELOTTO, *Fonti del diritto e antinomie*, cit., p. 10.

⁵⁰ V. *supra*, nota 44.

⁵¹ Con questa espressione si indica solitamente la nozione di antinomia «parziale-parziale» elaborata da A. ROSS, *On Law and Justice*, Stevens, Londra, 1958, trad. it. G. GAVAZZI, *Diritto e giustizia*, Einaudi, Torino, 1965, p. 122 ss.

⁵² R. GUASTINI, *Principi di diritto e discrezionalità giudiziale*, in M. BESSONE (a cura di), *Interpretazione e diritto giudiziale*, I, *Regole, metodi, modelli*, Giappichelli, Torino, 1999, p. 97.

⁵³ Sia nel caso che nel frattempo si sia proceduto al rinnovo della Camera dei deputati, sia nel caso contrario.

⁵⁴ Infatti, il comma 35 interviene direttamente sul differimento dell'applicabilità delle disposizioni dell'articolo 2, mentre il comma 36 non opera direttamente sulla tempistica dell'applicabilità delle sue stesse disposizioni (che fanno appunto parte dell'articolo 2).

candidature, è alquanto incerta e l'ampliamento dei soggetti esonerati dalla raccolta delle sottoscrizioni specificamente «Per le [sole] prime elezioni successive alla [...] entrata in vigore della [...] legge», sembra giustificarsi proprio in ragione di una particolare attenzione accordata al momento del passaggio da un sistema elettorale ad un altro, il che escluderebbe l'applicabilità del regime derogatorio previsto dal comma 36 per elezioni che si tenessero prima del luglio 2016⁵⁵, escludendosi così anche per questa via la “specialità” di quest'ultimo rispetto a quanto sancito dal comma 35. Peraltro, non bisogna poi dimenticare la presenza nel testo della legge dell'altra disposizione che si riferisce al differimento dell'applicabilità dei nuovi meccanismi elettorali, la lettera *i*) dell'articolo 1, che complica ulteriormente il quadro normativo e il compito dell'interprete⁵⁶.

Per quanto concerne invece la delega legislativa al Governo per la definizione dei collegi plurinominali previsti dalla nuova disciplina, bisogna prendere innanzitutto in considerazione il comma 1 dell'articolo 4, laddove si stabilisce che «Il Governo è delegato ad adottare, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della [...] legge, [...] un decreto legislativo per la determinazione dei collegi plurinominali [...]», nonché il comma 3 del medesimo articolo, ove si prescrive che «Lo schema del decreto legislativo [...] è trasmesso alle Camere entro quarantacinque giorni dalla data di entrata in vigore della [...] legge [...]». Occorre appena far notare che il legislatore – nel fissare il *dies a quo* a partire dal quale calcolare i limiti temporali rispettivamente di novanta giorni per l'adempimento della delega da parte del Governo⁵⁷ e di quarantacinque giorni per la trasmissione dello schema del suddetto decreto delegato alle Camere ai fini dell'espressione del loro parere – fa anche questa volta riferimento alla data di «entrata in vigore della [...] legge», alludendo chiaramente – in assenza di «un termine diverso»⁵⁸ – all'ordinario quindicesimo giorno successivo a quello della sua pubblicazione⁵⁹. Si conferma peraltro così, qualora ce ne fosse bisogno, come in ogni caso, a dispetto dell'applicabilità differita al primo luglio 2016 della nuova disciplina elettorale, non si possa mettere in dubbio che la legge n. 52 del 2015 sia già, per l'appunto, entrata in vigore⁶⁰ (v. *supra*, § 2). Queste previsioni legislative non pongono di per sé particolari problemi sotto il profilo ermeneutico. Esse non vanno a modificare il testo del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957, e

⁵⁵ In riferimento alla disciplina elettorale applicabile fino al luglio 2016, v. *infra*, § 4.

⁵⁶ Anche in CAMERA DEI DEPUTATI, SERVIZIO STUDI, *Scheda di lettura*, n. 98/3, cit., p. 23, si evidenzia che «Non appare [...] del tutto chiara l'applicabilità della norma sull'esonero dalla raccolta delle sottoscrizioni in caso di svolgimento delle elezioni successivamente all'entrata in vigore della legge ma prima del 1° luglio 2016».

⁵⁷ Limite temporale, è quasi superfluo ricordare, imposto, seppur non nella sua precisa quantificazione, dal disposto dell'articolo 76 della Costituzione.

⁵⁸ Art. 73 Cost.

⁵⁹ Si badi che, peraltro, in questo modo il legislatore ha fissato dei termini curiosamente – troppo ed inutilmente – brevi per l'esercizio della delega governativa per la definizione dei collegi plurinominali (attività questa molto complessa e che avrebbe richiesto un maggior lasso di tempo per essere compiuta adeguatamente) presupposti dalla nuova disciplina elettorale applicabile solo a partire dal luglio 2016.

⁶⁰ Non a caso, proprio intorno al quindicesimo giorno dalla data di pubblicazione della legge si è subito acceso il dibattito politico relativo al disegno dei collegi plurinominali (poi effettivamente compiuto dal Governo, v. *infra* nota successiva), rispetto al quale si vedano ad esempio *D'Arienzo e Bigon lanciano l'allarme sui nuovi collegi*, in *L'Arena.it*, http://www.larena.it/stories/379_citta/1181879_dariento_e_bigon_lanciano_lallarme_sui_nuovi_collegi, 23 maggio 2015; A. SARDONI, *Italicum? No, Ammucchiatellum. Il ritorno delle coalizioni nascosto in tre centimetri della legge elettorale*, in *Il Foglio*, 28 maggio 2015, p. 1.

comunque non vanno a toccare i meccanismi elettorali, ma si limitano a delegare al Governo, entro un determinato termine che comincia a decorrere immediatamente dall'entrata in vigore della legge, il compito di disegnare i collegi plurinominali previsti dalla nuova disciplina, i quali ovviamente assumeranno un rilievo solo quando essa troverà applicazione. Con ciò, questi enunciati normativi possono non considerarsi in contrasto con quanto sancito dalle due disposizioni relative alla utilizzabilità differita dei nuovi meccanismi elettorali. D'altra parte, il comma 35 dell'articolo 2 limita esplicitamente l'effetto dilatorio al solo contenuto dello stesso articolo 2, dunque non toccando in alcun modo le norme contenute nell'articolo 4; d'altro canto la lettera *i*) dell'articolo 1, sancendo che «la Camera dei deputati è eletta secondo le disposizioni della [...] legge [n. 52 del 2015] a decorrere dal 1° luglio 2016», non impedisce certo che nel frattempo il Governo possa procedere alla definizione dei collegi plurinominali serventi all'applicazione – futura – della nuova disciplina⁶¹.

Per completezza, si segnala che vi è poi un terzo punto nel quale all'articolo 4, dunque sempre nell'ambito della delega legislativa per la definizione dei collegi plurinominali, il legislatore fa un esplicito riferimento al momento dell'entrata in vigore della legge. Più precisamente, alla lettera *d*) del comma 1, nello stabilire come «ciascun collegio plurinomiale corrispond[er] di norma all'estensione territoriale di una provincia» quale uno dei criteri a cui l'Esecutivo dovrà attenersi nella definizione dei collegi plurinominali, il legislatore si preoccupa di precisare che i territori provinciali devono prendersi in considerazione «come delimitat[i] alla data di entrata in vigore della [...] legge». Anche questa previsione non presenta particolari criticità interpretative o applicative ed anzi ben si coordina con le disposizioni relative al momento a partire dal quale hanno cominciato a decorrere i termini entro cui il Governo era chiamato a disegnare i collegi plurinominali⁶².

Fin qui si sono esaminate le disposizioni della legge n. 52 del 2015 che fanno esplicito riferimento alla posticipazione dell'applicazione dei nuovi meccanismi elettorali e quelle che, a diversi fini, chiamano direttamente in causa il momento dell'entrata in vigore della nuova disciplina.

⁶¹ Come è in effetti avvenuto con l'approvazione del decreto legislativo 7 agosto 2015, n. 122, recante la «Determinazione dei collegi della Camera dei deputati, in attuazione dell'articolo 4 della legge 6 maggio 2015, n. 52, recante disposizioni in materia di elezione della Camera dei deputati». Si può dunque valutare opportunamente la previsione del comma 1 dell'articolo 4 della legge n. 52 del 2015 di procedere sin da subito, seppure entro termini troppo brevi (v. *supra* nota 59), alla definizione dei collegi plurinominali da parte del Governo, di modo che quando i nuovi meccanismi elettorali in ogni caso saranno impiegabili la nuova disciplina sarà immediatamente operativa.

⁶² A proposito del coordinamento – questa volta mancante – delle diverse disposizioni della legge n. 52 del 2015 in tema di definizione dei collegi elettorali – anche in riferimento a disposizioni contenute in altri testi normativi – si vuole qui segnalare anche, da un lato, l'infelice previsione – così per come formulata – contenuta nel comma 2 dell'articolo 2 che novella l'articolo 2 del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957 con l'inserimento di un nuovo comma 1-*bis*, secondo il quale «La circoscrizione Trentino-Alto Adige/Südtirol è costituita in otto collegi uninominali ai sensi dell'articolo 7 della legge 4 agosto 1993, n. 277», che contiene una delega legislativa già «esaurita», dall'altro lato, l'inserimento di quella che sembra essere la delega al Governo per la definizione degli otto collegi uninominali della circoscrizione Trentino-Alto Adige/Südtirol alla lettera *f*) del comma 1 dell'articolo 4, ovvero tra il novero delle modalità e dei criteri sulla base dei quali l'Esecutivo è chiamato a disegnare i collegi plurinominali previsti dai nuovi meccanismi elettorali. Articolo 4, si noti, che peraltro è rubricato «Delega al Governo per la determinazione dei collegi plurinominali» e non anche dei collegi uninominali.

Nel primo comma dell'articolo 4, che come visto disciplina la delega al Governo per la determinazione dei collegi plurinominali, vi è però anche una serie di enunciati che chiamano in causa il profilo temporale in via indiretta. Si allude a tutte quelle disposizioni che a diverso titolo si riferiscono ad alcune parti del «testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati» così come «sostituit[e]» o «modificat[e]» dalla stessa legge n. 52 del 2015⁶³. Si accostano questi enunciati agli aspetti temporali chiamati in causa dalla legge in esame in quanto essi sembrano sottintendere che le novelle operate dall'articolo 2 della legge al decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957 hanno modificato il testo di quest'ultimo dal momento della loro entrata in vigore. Se questo però da un canto è coerente con gli ordinari principi dell'ordinamento che legano la capacità delle disposizioni di produrre effetti giuridici dal momento della loro entrata in vigore, è coerente con le disposizioni del medesimo articolo 4 che legano l'esercizio della delega da parte dell'Esecutivo per la definizione di collegi plurinominali al momento dell'entrata in vigore della legge ed è anche in grado di confermare, per l'ennesima volta, che la legge n. 52 del 2015 è appunto entrata in vigore secondo le regole ordinarie il 23 maggio 2015, dall'altro canto mette a nudo, insieme alle altre disposizioni di cui si è fin qui discusso, i problemi connessi al nodo fondamentale derivante dalla già avvenuta entrata in vigore della legge n. 52 del 2015 così per come il suo testo è stato congegnato dal legislatore: quale disciplina elettorale si dovrà applicare qualora fosse necessario procedere al rinnovo della Camera dei deputati prima del luglio 2016?

4. La disciplina elettorale applicabile fino al primo luglio 2016.

A questo punto è preliminarmente necessario fare un passo indietro fino alla sentenza n. 1 del 2014 della Corte costituzionale⁶⁴ che, come noto, ha dichiarato l'illegittimità di alcune parti del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957 («Approvazione del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati»)⁶⁵ e del decreto legislativo n. 533 del 1993 («Testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione del Senato della Repubblica»)⁶⁶, così come novellati dalla legge n. 270 del 2005⁶⁷.

⁶³ Questi enunciati si riferiscono nello specifico rispettivamente alla «tabella A allegata al decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957, come sostituita dalla presente legge» (art. 4, comma 1, primo periodo), «[a]ll'articolo 2 del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957, come modificato dalla presente legge» (articolo 4, comma 1, lettera a) e «[...]all'articolo 3, comma 3, del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957, come sostituito dall'articolo 2, comma 3, della presente legge» (articolo 4, comma 1, lettera d)).

⁶⁴ Corte cost., sent. 13 gennaio 2014, n. 1.

⁶⁵ Nello specifico, «dell'art. 83, comma 1, n. 5, e comma 2», nonché «degli artt. 4, comma 2, e 59» «nella parte in cui non consentono all'elettore di esprimere una preferenza per i candidati».

⁶⁶ Nello specifico, «dell'art. 17, commi 2 e 4», nonché «dell'art. 14, comma 1» «nella parte in cui non consent[e] all'elettore di esprimere una preferenza per i candidati».

⁶⁷ In riferimento, nello specifico, oltre alla mancata previsione della possibilità per gli elettori di esprimere almeno una preferenza per i candidati nelle sterminate circoscrizioni elettorali esistenti, all'attribuzione di un abnorme premio di maggioranza alle liste o coalizioni più votate, su base nazionale alla Camera e su base regionale al Senato, senza la necessità per queste di aver neppure raggiunto una soglia minima di consensi. In commento alla sentenza, fra gli altri, cfr. A. ANZON DEMMIG, *Accesso al giudizio di costituzionalità e intervento "creativo" della Corte costituzionale*, in *Rivista telematica dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, www.rivistaaic.it, n. 2/2014, 4 aprile 2014, ora anche in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1/2014, p. 34 ss.; G. AZZARITI, *La riforma elettorale*, in *Rivista telematica dell'Associazione*

Come affermato dalla stessa Corte costituzionale al punto 6 del *Considerato in diritto*, a seguito di questa pronuncia è rimasta in piedi una normativa di risulta⁶⁸ «complessivamente idonea a garantire il rinnovo, in ogni momento, dell'organo costituzionale elettivo», come peraltro richiesto dalla costante giurisprudenza della Consulta, poiché «Le leggi elettorali sono, infatti, "costituzionalmente necessarie", in quanto «indispensabili per assicurare il funzionamento e la continuità degli organi costituzionali»⁶⁹ [...], dovendosi inoltre scongiurare l'eventualità di «paralizzare il potere di scioglimento del Presidente della Repubblica previsto dall'art. 88 Cost.» [...]». La Corte ribadisce poi che ad essa spetta «di verificare [...] la possibilità immediata di procedere ad elezioni con la restante normativa, condizione, quest'ultima, connessa alla natura della legge elettorale di «legge costituzionalmente necessaria»⁷⁰ ». Per quanto concerne specifici problemi di coordinamento testuale della normativa di risulta e di

Italiana dei Costituzionalisti, www.rivistaaic.it, n. 2/2014, 2 maggio 2014; F. BILANCIA, "Ri-porcellum" e giudicato costituzionale, in *Costituzionalismo.it*, www.costituzionalismo.it, n. 3/2013, 24 gennaio 2014; R. BIN, "Zone franche" e legittimazione della Corte, in *forum di Quaderni costituzionali*, www.forumcostituzionale.it, 5 maggio 2014, ora anche in *Dibattito sulla sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014 dichiarativa dell'incostituzionalità di talune disposizioni della l. n. 270 del 2005*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1/2014, p. 640 ss.; B. CARAVITA, La riforma elettorale alla luce della sent. 1/2014, in *federalismi.it*, www.federalismi.it, n. 2/2014, 22 gennaio 2014; A. D'ALOIA, La sentenza n. 1 del 2014 e l'*Italicum*, in *Confronti costituzionali*, www.confronticostituzionali.eu, 30 gennaio 2014; A. D'ANDREA, La "riforma" elettorale "imposta" dal giudice costituzionale al sistema politico e l'esigenza di "governabilità" dell'ordinamento, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1/2014, p. 38 ss.; G. DEMURO, La sostenibilità del premio di maggioranza, in *Confronti costituzionali*, www.confronticostituzionali.eu, 31 gennaio 2014; R. DICKMANN, La Corte dichiara incostituzionale il premio di maggioranza e il voto di lista e introduce un sistema elettorale proporzionale puro fondato su una preferenza, in *federalismi.it*, www.federalismi.it, n. 2/2014, 22 gennaio 2014; G. GUZZETTA, La sentenza della Corte costituzionale sulla legge elettorale: molti, forse troppi, spunti di riflessione, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2014, p. 126 ss.; ID., La sentenza n. 1 del 2014 sulla legge elettorale a una prima lettura, in *forum di Quaderni costituzionali*, www.forumcostituzionale.it, 14 gennaio 2014; E. LEHNER, Il diritto di voto dopo la conquista della "zona franca", in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1/2014, p. 54 ss.; G. LODATO, S. PAJNO, G. SCACCIA, Quanto può essere distortivo il premio di maggioranza? Considerazioni costituzionalistico-matematiche a partire dalla sent. n. 1 del 2014, in *federalismi.it*, www.federalismi.it, n. 9/2014, 30 aprile 2014; A. MORRONE, La sentenza della Corte costituzionale sulla legge elettorale: exit porcellum, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2014, p. 119 ss.; ID., L'eguaglianza del voto anche in uscita: falso idolo o principio?, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1/2014, p. 47 ss.; A. PERTICI, La sentenza della Corte costituzionale sulla legge elettorale: l'incostituzionalità ingannevole, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2014, p. 122 ss.; L. PESOLE, L'incostituzionalità della legge elettorale nella prospettiva della Corte costituzionale, tra circostanze contingenti e tecniche giurisprudenziali già sperimentate, in *Costituzionalismo.it*, www.costituzionalismo.it, n. 2/2014, 21 settembre 2014; A. POGGI, Politica "costituzionale" e legge elettorale: prime osservazioni alla sentenza n. 1 del 2014, in *Confronti costituzionali*, www.confronticostituzionali.eu, 16 gennaio 2014; G. U. RESCIGNO, Il diritto costituzionale di voto secondo la Corte di cassazione e la Corte costituzionale, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1/2014, p. 27 ss.; G. SCACCIA, Riflessi ordinamentali dell'annullamento della legge n. 270 del 2005 e riforma della legge elettorale, in *Confronti costituzionali*, www.confronticostituzionali.eu, 30 gennaio 2014; G. SERGES, Spunti di giustizia costituzionale a margine della declaratoria di illegittimità della legge elettorale, in *Rivista telematica dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, www.rivistaaic.it, n. 1/2014, 21 marzo 2014; F. SGRÒ, La censura di parziale incostituzionalità della legge elettorale e il ripristino del sistema proporzionale, tra rappresentanza politica e governabilità, in *forum di Quaderni costituzionali*, www.forumcostituzionale.it, 7 febbraio 2014; L. SPADACINI, I limiti alla discrezionalità del legislatore in materia elettorale desumibili dalla sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014, in *forum di Quaderni costituzionali*, www.forumcostituzionale.it, 7 febbraio 2014.

⁶⁸ Ossia il c.d. Consultellum, secondo l'ormai invalsa espressione giornalistica utilizzata una delle prime volte da M. GORRA, *Viene giù tutto, ma il Colle non si rassegna*, in *Libero Quotidiano*, 6 dicembre 2013, p. 7. In riferimento alle caratteristiche di questo sistema elettorale, v. *infra*, nota 79.

⁶⁹ In proposito la stessa Corte costituzionale cita le sentenze n. 13 del 2012, n. 15 e n. 16 del 2008, n. 13 del 1999, n. 26 del 1997, n. 5 del 1995, n. 32 del 1993, n. 47 del 1991 e n. 29 del 1987.

⁷⁰ Citando in questa occasione nello specifico la sentenza n. 32 del 1993.

“autoapplicabilità” dei meccanismi elettorali “superstiti”, la Corte sottolinea come «eventuali apparenti inconvenienti, che comunque «non incidono sull’operatività del sistema elettorale, né paralizzano la funzionalità dell’organo»⁷¹ [...], possono essere risolti mediante l’impiego degli ordinari criteri d’interpretazione, alla luce di una rilettura delle norme già vigenti coerente con la pronuncia [... della] Corte [...]». «Simili eventuali inconvenienti potranno, d’altro canto, essere rimossi anche mediante interventi normativi secondari, meramente tecnici ed applicativi della [...] pronuncia e delle soluzioni interpretative [...] indicate».

In riferimento a queste argomentazioni formulate dalla Corte e alla conclusione cui esse conducono, che dà per certa la possibilità di procedere in qualsiasi momento al rinnovo dei membri di entrambe le Camere anche a partire dal giorno successivo alla pubblicazione in Gazzetta ufficiale della sentenza⁷², sono stati avanzati dei dubbi, oltre che in sede politica⁷³, anche da una parte della dottrina⁷⁴. Anzi, Sabino Cassese, giudice

⁷¹ Utilizzando nuovamente un’espressione esplicitamente mutuata dalla sentenza n. 32 del 1993, ove, al punto 5 del *Considerato in diritto*, la Corte, in riferimento ai possibili «inconvenienti» cui la normativa di risulta – in caso di esito favorevole del referendum abrogativo sull’ammissibilità del quale era in quella sede chiamata a pronunciarsi – avrebbe potuto dar luogo, sottolinea appunto che «questi aspetti non incidono sull’operatività del sistema elettorale, né paralizzano la funzionalità dell’organo, e pertanto non mettono in causa l’ammissibilità della richiesta di referendum».

⁷² Avvenuta il 15 gennaio 2014.

⁷³ Si veda ad esempio l’ordine del giorno G/1385-1449/2/1 all’A.S. 1385, presentato in Commissione Affari costituzionali a Palazzo Madama nel corso dell’esame della proposta di riforma elettorale, a prima firma del senatore Giovanni Endrizzi del Gruppo Movimento 5 Stelle, volto a proporre alla Commissione stessa di assumere come indirizzo quello di «esaminare prioritariamente i disegni di legge di iniziativa parlamentare volti a legificare, con fonti di rango primario, i contenuti della sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014, nonché le soluzioni interpretative ivi indicate» dal momento che «il sistema elettorale delineato dal giudice costituzionale, di carattere proporzionale, non può ritenersi integralmente «autoapplicativo» e che «il sistema elettorale che resta in vigore per effetto della dichiarata illegittimità costituzionale non può attualmente ritenersi complessivamente idoneo a «garantire il rinnovo, in ogni momento, dell’organo costituzionale elettivo»». Diversamente, gli ordini del giorno G/1385/4/1, a prima firma della senatrice della componente Sinistra Ecologia e Libertà del Gruppo Misto Loredana De Petris, e G/1385-1449/1/1 (testo 1 e testo 2), a prima firma del senatore del Gruppo Lega Nord e Autonomie Roberto Calderoli, non postulavano direttamente la mancanza di “autoapplicatività” della normativa elettorale di risulta all’indomani della pubblicazione della sentenza della Corte costituzionale, ma erano finalizzati a chiedere alla Commissione Affari costituzionali del Senato l’assunzione dell’indirizzo volto alla «introduzione, con fonte di rango primario, di una clausola di salvaguardia che metta a sistema la normativa elettorale vigente, come integrata dalla già citata sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014, al fine di definire, anche per il Senato della Repubblica, una disciplina di rango primario senza la necessità di interventi normativi secondari, per i quali sussistono evidenti rischi di sindacabilità dinanzi al giudice amministrativo», dal momento «che un intervento normativo di rango secondario si esporrebbe a seri rischi di vulnerabilità di fronte a un eventuale vaglio da parte della giustizia amministrativa, con particolare riguardo agli aspetti finora mai disciplinati neppure da fonti di rango primario, quali ad esempio le preferenze, anche di genere, nel sistema elettorale del Senato della Repubblica».

⁷⁴ È stata specialmente messa in discussione l’autosufficienza della normativa di risulta con riferimento all’operatività della possibilità per gli elettori di esprimere un voto di preferenza per i candidati, tanto rispetto alla modalità di espressione della preferenza sulla scheda elettorale quanto rispetto al computo delle stesse nell’ambito delle operazioni elettorali. In proposito si vedano, in particolare, A. D’ALOIA, *La sentenza n. 1 del 2014 e l’Italicum*, cit., il quale sul punto cita A. MORRONE, *La riforma elettorale dopo la fine del Porcellum*, in *Confronti costituzionali*, www.confrontocostituzionali.eu, 14 gennaio 2014; R. DICKMANN, *La Corte dichiara incostituzionale il premio di maggioranza e il voto di lista e introduce un sistema elettorale proporzionale puro fondato su una preferenza*, cit., p. 8 ss.; F. SGRÒ, *La censura di parziale incostituzionalità della legge elettorale e il ripristino del sistema proporzionale, tra rappresentanza politica e governabilità*, cit, p. 16 ss., secondo la quale è necessario considerare diverse criticità della normativa di risulta in relazione anche alla complessa architettura costituzionale da rispettare, rimanendo «il dubbio che [...] “attriti normativi” e [...]»

costituzionale al momento della pronuncia della sentenza n. 1 del 2014, è arrivato ad affermare che la Consulta «è entrata in contraddizione con se stessa, perché, dopo aver detto che la legge elettorale è una legge necessaria, che deve essere sempre presente e disponibile, ha lasciato il paese con una legge elettorale inservibile, perché richiede integrazioni legislative per poter funzionare»⁷⁵.

In realtà, pur non volendo trascurare l'esistenza di quelli che la stessa Corte definisce «eventuali apparenti inconvenienti» e neppure la “non manifesta infondatezza” di alcune delle critiche mosse a certi passaggi del percorso argomentativo della Consulta sul punto⁷⁶, non pare potersi dubitare della possibilità per il Presidente della Repubblica di procedere allo scioglimento anticipato delle Camere anche dal giorno successivo alla pubblicazione della pronuncia⁷⁷ e di giungere dunque in qualsiasi momento alla convocazione dei comizi elettorali per il rinnovo delle due Camere⁷⁸. Ciò non solo per le ragioni di carattere generale ancorate alla garanzia del funzionamento senza soluzione di continuità del “sistema costituzionale” evidenziate una volta di più nella sentenza, ma anche nello specifico in relazione alla marginalità degli interventi “cosmetici” richiesti per smussare alcune asperità “testuali” – che non impediscono certo l'operatività immediata – delle disposizioni elettorali di risulta, le quali sono invece chiare e inequivocabili nel definire i meccanismi che vanno a disegnare⁷⁹.

La Consulta, peraltro, si è premurata di osservare, sin dal comunicato stampa diramato il 4 dicembre 2014 con il quale anticipava il dispositivo della sua pronuncia, in modo probabilmente superfluo dal punto di vista strettamente giuridico ma avendo come fine forse quello di “spronare” il pigro legislatore⁸⁰, non solo che la pubblicazione della

ambiguità [...] potrebbero far affiorare concrete problematicità sul piano del merito costituzionale [...] e difficoltà logistiche nel concreto dipanarsi della procedura elettorale» (p. 28).

⁷⁵ Ribadendo più volte che si è «lascia[to] il paese senza una legge elettorale pienamente funzionante», S. CASSESE, *Dentro la Corte. Diario di un giudice costituzionale*, il Mulino, Bologna, 2015, p. 233 s. e 237. Cfr. anche C. MAFFI, *Anche volendo, non si può votare*, in *Italia Oggi*, 13 maggio 2015, p. 9.

⁷⁶ V. *supra*, nota 74.

⁷⁷ Come anzi auspicato, stante proprio l'intervenuta pronuncia della Consulta che ha dichiarato costituzionalmente illegittimi i meccanismi con cui si è eletto il Parlamento in carica, anche da G. U. RESCIGNO, *Il diritto costituzionale di voto secondo la Corte di cassazione e la Corte costituzionale*, cit., p. 34. Rispetto alla delegittimazione del Parlamento eletto nella XVII Legislatura, in relazione in particolare alla possibilità per quest'ultimo di procedere a – più o meno profonde – revisioni costituzionali e di restare in carica fino alla fine ordinaria del mandato, cfr. inoltre A. PACE, *I limiti di un Parlamento delegittimato*, in *la Repubblica*, 26 marzo 2014, p. 27, ora anche in *Osservatorio costituzionale*, www.osservatorioaic.it, n. 1/2014, marzo 2014; ID., *Un rischio per la democrazia*, in *la Repubblica*, 5 aprile 2014, p. 31; ID., *La condanna del Porcellum*, in *la Repubblica*, 22 aprile 2014, p. 27.

⁷⁸ Cfr. G. U. RESCIGNO, *Il diritto costituzionale di voto secondo la Corte di cassazione e la Corte costituzionale*, cit., p. 33; A. D'ANDREA, *La “riforma” elettorale “imposta” dal giudice costituzionale al sistema politico e l'esigenza di “governabilità” dell'ordinamento*, cit., p. 42, il quale definisce la disciplina elettorale di risulta «pront[a] per l'uso».

⁷⁹ Ovverosia, tanto per la Camera dei deputati quanto per il Senato della Repubblica, un sistema proporzionale senza l'attribuzione di qualsivoglia premio di maggioranza con «circoscrizioni elettorali» e soglie di sbarramento «che restano immutate» (punto 6 del *Considerato in diritto*) e che prevede la possibilità per l'elettore di esprimere un voto di preferenza. Cfr., per tutti, A. D'ANDREA, *La “riforma” elettorale “imposta” dal giudice costituzionale al sistema politico e l'esigenza di “governabilità” dell'ordinamento*, cit., p. 42.

⁸⁰ Non bisogna infatti dimenticare che, già in precedenza, in diverse occasioni nell'ambito nello specifico di pronunce relative a giudizi sull'ammissibilità di alcuni quesiti referendari finalizzati all'abrogazione di parti della legislazione elettorale poi dichiarata incostituzionale, la Consulta, pur nella «impossibilità di dare, in

sentenza avrebbe avuto luogo «nelle [...] settimane [successive]» e che soltanto da quel momento ne sarebbero «decor[si] [...]i relativi effetti giuridici», ma anche che «Resta fermo che il Parlamento può sempre approvare nuove leggi elettorali, secondo le proprie scelte politiche, nel rispetto dei principi costituzionali»⁸¹, ribadendo poi nella parte motiva della sentenza n. 1 del 2014 pubblicata il 15 gennaio 2014⁸² che «Resta fermo ovviamente, che lo stesso legislatore ordinario, ove lo ritenga, «potrà correggere, modificare o integrare la disciplina residua» [...]»⁸³.

Questa eventualità prospettata, e forse auspicata, dal giudice costituzionale si è realizzata appunto attraverso l'approvazione, ad oltre un anno di distanza, della legge n. 52 del 2015, la quale prevede però, nelle modalità che sono state evidenziate (v. *supra*, § 1, § 2.1 e § 2.2), il differimento al primo luglio 2016 dell'utilizzabilità dei meccanismi elettorali da essa stessa delineati.

In questo quadro, le osservazioni che si sono svolte poc'anzi in riferimento alla definizione e alla possibilità di immediato impiego della disciplina elettorale di risulta all'indomani della pronuncia della Corte costituzionale del gennaio 2014, lungi dal doversi considerare anacronistiche o ormai superate, costituiscono anzi un presupposto indispensabile, benché da solo non sufficiente, per capire quale sia, ammesso che vi sia⁸⁴, la legislazione elettorale immediatamente applicabile qualora si dovesse procedere al rinnovo delle Camere prima del luglio 2016.

[quella] sede, un giudizio anticipato di legittimità costituzionale» aveva avuto modo di rivolgere dei moniti al legislatore affinché questi valutasse «l'esigenza di considerare con attenzione gli aspetti problematici di una legislazione che non subordina l'attribuzione del premio di maggioranza al raggiungimento di una soglia minima di voti e/o di seggi» (Corte cost., sentt. 30 gennaio 2008, nn. 15 e 16, punto 6.1 del *Considerato in diritto*, concetto poi ribadito anche in Corte cost., sent. 24 gennaio 2012, n. 13, punto 3 del *Considerato in diritto*).

⁸¹ Il comunicato stampa diramato mercoledì 4 dicembre 2013, recante il titolo «Incostituzionalità della legge elettorale n. 270/2005», è disponibile sul sito Internet istituzionale della Corte costituzionale all'indirizzo <http://www.cortecostituzionale.it/comunicatiStampa.do>.

⁸² Sempre al medesimo Parlamento i cui componenti facenti parte della maggioranza di governo avevano accolto il comunicato del 4 dicembre della Corte costituzionale come una nuova possibilità per far durare la XVII Legislatura – e, almeno stando alle dichiarazioni dei loro leader, financo l'Esecutivo allora in carica guidato dal Presidente del Consiglio Enrico Letta – fino al 2018, secondo la sua scadenza naturale (v. ad es. E. G. POLIDORI, *Renzi detta la linea dei parlamentari «Fiducia e nuovo patto di governo»*, in *Il Giorno – Il Resto del Carlino – La Nazione*, 11 dicembre 2013, p. 8), e che, al di là dei proclami (v. ad es. M. AJELLO, *Legge elettorale scossa di Renzi: pronta il 25 maggio*, in *Il Mattino*, 11 dicembre 2013, p. 6), non avevano di fatto colto quell'occasione per accelerare l'iter di approvazione di una nuova legislazione elettorale, alla quale si è giunti infatti solo un anno e mezzo più tardi. Auspicava che «il Parlamento legifera[sse] prima dell'arrivo delle motivazioni» della pronuncia che ha dichiarato l'incostituzionalità dei meccanismi elettorali, fra gli altri, anche il Presidente emerito della Consulta R. CHIEPPA, intervistato da V. POLCHI, «*Le Camere sono in carica dovrebbero legiferare prima delle motivazioni*», in *la Repubblica*, 6 dicembre 2013, p. 6.

⁸³ Punto 6 del *Considerato in diritto*. In riferimento a questa considerazione effettuata dalla Consulta, si veda anche Corte cost., sent. 4 febbraio 1993, n. 32, in cui, al punto 5 del *Considerato in diritto*, si sottolinea, nell'ambito del giudizio sull'ammissibilità del referendum che avrebbe poi condotto alla abrogazione parziale dei meccanismi elettorali allora vigenti, che «Nei limiti del divieto di formale o sostanziale ripristino della normativa abrogata dalla volontà popolare (sent. 468 del 1990), il legislatore potrà correggere, modificare o integrare la disciplina residua».

⁸⁴ E dovendo ammettersi che vi sia (v. *infra*).

Il problema non è di poco conto. Anche se l'allora Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano⁸⁵ aveva più volte allontanato con fermezza lo "spettro" delle elezioni anticipate anche all'indomani della pronuncia della sentenza n. 1 del 2014 della Corte costituzionale⁸⁶ e, sulla stessa linea, l'attuale Presidente del Consiglio ha ribadito più volte, prima e dopo l'approvazione della legge n. 52 del 2015, l'impegno del Governo di restare in carica fino al 2018 e cioè fino allo scadere ordinario della XVII Legislatura⁸⁷, non si può certo sol per questo escludere che si possa rendere necessario chiamare i cittadini italiani alle urne prima di tale termine.

La questione di fondo relativa all'applicabilità differita dei meccanismi elettorali introdotti dalla legge n. 52 del 2015, con le conseguenze che essa comporta, ruota tutta attorno a questo punto. Non vi sono dubbi su quale fosse la disciplina elettorale immediatamente utilizzabile fino al 15 gennaio 2014, si può ugualmente ritenere che non vi siano dubbi (v. *supra*) rispetto a quale fosse la disciplina elettorale immediatamente utilizzabile dal 16 gennaio 2014 fino al 23 maggio 2015, così come non vi sono dubbi su quale sarà – *rebus sic stantibus* – la disciplina elettorale immediatamente utilizzabile a partire dal primo luglio 2016⁸⁸. Viceversa sorgono diversi dubbi su quale sia la disciplina elettorale immediatamente utilizzabile dal 23 maggio 2015 al primo luglio 2016⁸⁹.

La prima domanda alla quale occorre dare risposta per sanare queste incertezze riguarda quale sorte sia toccata alle disposizioni relative ai meccanismi elettorali previsti dal decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957, così come risultante a seguito dell'opera di "ripulitura" effettuata dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 1 del 2014, a seguito dell'approvazione della legge n. 52 del 2015.

Come si è più volte rimarcato, le disposizioni della legge n. 52 del 2015 che novellano in più punti il decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957, così come ovviamente tutte le altre contenute nella legge, sono entrate in vigore il 23 maggio 2015 (v. *supra*, § 2). Ne consegue, secondo le regole ordinarie, che da quel giorno

⁸⁵ Dimessosi il 14 gennaio 2015.

⁸⁶ V. ad es. U. R., *Napolitano, no al voto anticipato. "Ora non diciamo sciocchezze"*, in *la Repubblica*, 13 febbraio 2014, p. 3.

⁸⁷ V. ad es. EM. PA., «*Momento difficile, ma avanti fino al 2018*», in *Il sole 24 ore*, 17 giugno 2015, p. 21. La volontà del Governo di restare in carica fino al termine ordinario della legislatura è stata poi da ultimo ribadita dal Ministro per le Riforme costituzionali e i Rapporti con il Parlamento M. E. BOSCHI, intervistata da P. L. VERCESI, *Governeremo fino al 2018. Poi gli italiani scelgano tra noi e quelli che urlano*, in *Corriere della Sera – Sette*, 31 luglio 2015, p. 26 ss., e dalla Vicepresidente del Partito Democratico D. SERRACCHIANI, intervistata da F. SCHIANCHI, «*Al voto solo nel 2018. Sul Senato non si cambia*», in *La Stampa*, 31 agosto 2015, p. 9.

⁸⁸ Per quanto i meccanismi delineati dalla legge n. 52 del 2015 presentino alcune incongruenze che potrebbero renderne comunque – quantomeno – complicata la applicazione pratica, cfr. in particolare L. SPADACINI, *L'Italicum e alcune sue ulteriori criticità: la disciplina per Valle d'Aosta e Trentino Alto Adige, la distribuzione dei seggi tra i collegi e il differimento dell'applicazione della riforma*, cit., p. 5 ss., ove si evidenzia «un effetto paradossale» della nuova disciplina introdotta «che determina la probabile elezione di un numero di deputati compresi tra 631 e 640», tesi questa condivisa da L. TRUCCO, *Il sistema elettorale "Italicum-bis" alla prova della sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014*, in *Consulta Online*, www.giurcost.org, 27 aprile 2015, p. 301 s., e da M. VOLPI, *Italicum: un sistema anomalo e antidemocratico*, in *Costituzionalismo.it*, www.costituzionalismo.it, n. 1/2015, p. 15.

⁸⁹ Cfr. U. DE SIERVO, *Italicum, un testo imperfetto ma non "pericoloso"*, in *La Stampa*, 5 maggio 2015, p. 25.

l'insieme delle disposizioni del suddetto decreto che enunciano i meccanismi elettorali che vanno sotto il nome del c.d. *Consultellum*, dovrebbero risultare sostituite da quelle che introducono il c.d. *Italicum*. D'altra parte, il legislatore ha stabilito espressamente, per quanto in modo "goffo", che le nuove regole elettorali non siano utilizzabili – di sicuro quantomeno ai fini dell'elezione della Camera dei deputati (v. *supra*, § 2.1 e § 2.2), che è poi proprio quello che qui interessa – fino al luglio 2016, senza però preoccuparsi di chiarire "che cosa succeda" nel frattempo.

Dimenticandosi per un momento che ci si trova nell'alveo della legislazione elettorale, bisogna dunque domandarsi in generale che cosa accada dal punto di vista teorico sul piano della successione delle fonti nel tempo qualora in un determinato ambito una nuova disciplina entrata in vigore vada a sostituirla completamente, peraltro in modo esplicito, un'altra ad essa previgente, prevedendo però al contempo che le nuove misure introdotte non siano immediatamente applicabili, senza stabilire alcunché in riferimento al periodo di "transizione". In assenza di altri dati, testuali e non, che permettano, o addirittura impongano (v. *infra*), una diversa interpretazione, non pare potersi dubitare che dal momento dell'entrata in vigore delle nuove disposizioni, quelle vecchie saranno espunte dall'ordinamento e che, tuttavia, avendo il legislatore deciso di differire l'utilizzabilità della nuova disciplina, fino al *dies a quo* fissato perché essa possa essere impiegata, quel determinato ambito risulterà privo di una disciplina normativa ad esso applicabile, rimanendo dunque "giuridicamente scoperto".

Senonché, se si applicasse questo schema al caso che si sta qui analizzando, ne conseguirebbe che al momento, e fino al luglio 2016, non vi sarebbe nell'ordinamento alcun meccanismo elettorale vigente e utilizzabile, il che costituirebbe un'eventualità inaccettabile per l'ordinamento, stante la natura costituzionalmente necessaria delle leggi elettorali. L'interprete è dunque obbligato, nei limiti di quello che il dato testuale permette⁹⁰, a cercare una diversa soluzione.

Si badi che questo non significa che in ogni caso, a prescindere dalle norme vigenti, sia sempre e comunque possibile nel nostro ordinamento risalire a una disciplina elettorale che permetta in qualsiasi momento il rinnovo delle Camere. Come ha avuto modo di sottolineare la Corte costituzionale, non è possibile «postulare la vigenza di un principio di continuità delle leggi elettorali, tale da garantire in ogni momento l'esistenza di un sistema elettorale funzionante mediante l'implicita ultrattività della legge abrogata fino alla piena operatività di quella nuova», dal momento che «Dal principio della continuità funzionale degli organi costituzionali, posto alla base di istituti come la proroga e la supplenza, non può farsi conseguire»⁹¹ «l'ultrattività della normativa elettorale degli organi costituzionali, in deroga ai principi che regolano la successione delle leggi nel tempo»⁹². Questo dovrebbe significare che se ad esempio, per assurdo, il legislatore approvasse una legge che

⁹⁰ Per un chiaro esempio dei limiti all'interpretazione – anche costituzionalmente conforme – che il dato testuale di una disposizione comunque impone, v. L. SPADACINI, *L'Italicum e alcune sue ulteriori criticità: la disciplina per Valle d'Aosta e Trentino Alto Adige, la distribuzione dei seggi tra i collegi e il differimento dell'applicazione della riforma*, cit., p. 8 s.

⁹¹ Corte cost., sent. 24 gennaio 2012, n. 13, punto 5.5 del *Considerato in diritto*.

⁹² Corte cost., sent. 5 maggio 1995, n. 5, punto 6 del *Considerato in diritto*. Cfr. anche Corte cost., sent. 24 gennaio 2012, n. 13, punto 5.5 del *Considerato in diritto*.

prevedesse la sola e totale abrogazione espressa di tutti i meccanismi elettorali vigenti per l'elezione della Camera dei deputati, lasciando quindi l'ordinamento privo di norme costituzionalmente necessarie, non per questo si avrebbe la automatica reviviscenza della disciplina previgente per il rinnovo di quell'organo⁹³.

Al di là di questo “caso limite”, anche la legge n. 52 del 2015 potrebbe sembrare essere chiamata in causa a posteriori da questa ricostruzione teorica offerta dalla Corte in tema di successione delle leggi elettorali nel tempo, in quanto anche essa, delineando un sistema elettorale – fino al luglio 2016 – non ancora pienamente operativo, non si preoccupa di stabilire espressamente quale sia la disciplina elettorale fino a quel momento utilizzabile⁹⁴. Ne conseguirebbe che attualmente saremmo sprovvisti di una legge elettorale immediatamente applicabile in quanto non potrebbe invocarsi la “reviviscenza temporanea” fino al luglio 2016 dei meccanismi elettorali previgenti.

In realtà, si può escludere che a partire dall'indomani dell'entrata in vigore della legge n. 52 del 2015 ci si trovi all'interno dei confini di questa paventata “catastrofica congiuntura normativa”. Secondo l'interpretazione più logica e lineare del combinato disposto delle disposizioni di cui alla lettera i) dell'articolo 1 e del comma 35 dell'articolo 2, pare potersi concludere, in via generalissima, che il differimento dell'applicabilità dei nuovi meccanismi elettorali al luglio 2016 sottintenda in realtà che fino a quel momento saranno utilizzabili per il rinnovo della Camera dei deputati i vecchi meccanismi elettorali, ossia il c.d. Consultellum. È in particolare dal tenore della seconda delle due disposizioni relative al differimento dell'applicabilità dei nuovi meccanismi elettorali che sembra doversi giungere a tale conclusione. Il comma 35 dell'articolo 2, infatti, stabilisce che «Le disposizioni di cui a[... quell']articolo si applicano per le elezioni della Camera dei deputati a decorrere dal 1° luglio 2016». Poiché le disposizioni dell'articolo 2 sono, come detto, quelle che provvedono, in particolare, ad operare le novelle al testo del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957, se esse non devono applicarsi «per le elezioni della Camera dei deputati» fino al luglio 2016, questo dovrebbe significare che, qualora si procedesse al rinnovo di questo ramo del Parlamento prima di tale data, le suddette novelle non opererebbero, e quindi si dovrebbero utilizzare i meccanismi del «testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati» così come “non novellato” dalla legge n. 52 del 2015. Si può dunque ritenere che sia stato lo stesso legislatore a prevedere – a metà strada tra l'implicito e l'esplicito – che comunque

⁹³ E proprio per questo tale legge sarebbe inevitabilmente viziata da illegittimità costituzionale.

⁹⁴ In proposito è interessante notare come la Consulta, in riferimento ad una fattispecie diversa da quella in esame ma per certi versi a questa paragonabile – dal momento che in quel caso si era di fronte ad una temporanea non operatività dei meccanismi elettorali appena introdotti in attesa della definizione dei collegi uninominali da essi presupposti, mentre nel caso in esame la non operatività della nuova legislazione elettorale deriva dall'esplicita volontà di posticiparne l'applicabilità ad una specifica data futura –, abbia avallato il comportamento “virtuoso” del legislatore che all'articolo 10 della legge 4 agosto 1993, n. 277 – a differenza di quanto non fatto invece a distanza di oltre vent'anni con la legge n. 52 del 2015, nella quale questi non si preoccupa affatto di indicare quale sia la disciplina elettorale da utilizzare in attesa che i nuovi meccanismi elettorali siano applicabili – si era premurato di «posticip[are] l'efficacia delle nuove norme elettorali introdotte dalla legge medesima fino all'entrata in vigore del decreto legislativo di determinazione dei collegi uninominali», poiché «in assenza di una tale norma transitoria, si sarebbe verificato un vuoto legislativo con l'effetto di impedire il ricorso eventuale a nuove elezioni» (Corte cost., sent. 5 maggio 1995, n. 5, punto 2.6 del *Considerato in diritto*).

l'entrata in vigore della legge che prevede le novelle legislative non abbia comportato l'immediata abrogazione e sostituzione *tout court* dei previgenti meccanismi elettorali impedendo l'utilizzabilità degli stessi fino al luglio 2016. È vero che, come si è già sottolineato (v. *supra*, § 2.2), non è di per sé del tutto linguisticamente chiaro cosa significhi che delle disposizioni recanti tanto "l'ordine di introduzione" di novelle legislative quanto il "testo sostanziale" delle stesse si applichino solo a partire da una determinata data, ma d'altra parte la lettura prospettata corrisponde all'unica interpretazione "costituzionalmente conforme" possibile non solo del comma 35 dell'articolo 2, ma di entrambi i "pasticciati" enunciati normativi che dispongono il differimento dell'applicabilità della nuova disciplina.

Si badi come, peraltro, anche questa ricostruzione, che si ritiene essere quella più plausibile, sia lungi comunque dal permettere da sola di superare tutti gli innumerevoli problemi di "coordinamento", anche testuale, esistenti tra la nuova e la vecchia disciplina nel periodo di transizione. Mantenendo fisso il presupposto in base al quale ad oggi nell'ordinamento esiste una disciplina elettorale immediatamente applicabile, individuabile schematicamente nel c.d. *Consultellum*, restano infatti in piedi le considerazioni svolte sin qui in riferimento ad alcune delle criticità connesse alle modalità – come si è visto per di più molteplici – con le quali il legislatore ha modulato nel tempo le modifiche che ha apportato alla disciplina elettorale. Insomma, sciolto positivamente il nodo relativo alla possibilità di applicare fino al luglio 2016 i meccanismi elettorali previgenti al c.d. *Italicum*, restano da risolvere alcune questioni formali sul piano della successione delle leggi nel tempo, per fortuna di scarsa rilevanza pratica rispetto all'individuazione dei meccanismi di trasformazione dei voti in seggi dell'Aula di Montecitorio. Se ci si riflette, al di là dei problemi connessi alla difficoltà di capire se comunque alcune delle specifiche sostituzioni alle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957, operate dalla legge n. 52 del 2015 facciano parte della disciplina elettorale attualmente vigente e immediatamente applicabile, che se così fosse costituirebbe una sorta di "Consultellum" integrato da alcune modifiche marginali⁹⁵, ci si trova in una situazione nella quale sembrano "coesistere" nello stesso momento due diversi "testi" di alcune disposizioni⁹⁶ del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957, entrambi – ognuno nel proprio ambito – utilizzabili. Riprendendo quanto esposto in chiusura del paragrafo precedente, si vogliono qui chiamare nuovamente in causa tutte quelle disposizioni dell'articolo 4 che, nell'ambito della delega al Governo per la definizione dei collegi plurinominali, a diverso titolo si riferiscono ad alcune parti del «testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati» così come «sostituit[e]» o «modificat[e]», dalla stessa legge n.

⁹⁵ Sulla base del disposto del comma 35 dell'articolo 2, che posticipa l'applicabilità al luglio 2016 "solo" delle disposizioni di quello stesso articolo, sembra potersi dire che le – marginali dal punto di vista sostanziale (v. *supra*, nota 12) – novelle legislative introdotte dall'articolo 3 debbano considerarsi operative e utilizzabili dal momento dell'entrata in vigore della legge n. 52 del 2015, e dunque sin da subito. D'altra parte, queste considerazioni devono fare i conti anche con quanto stabilito dalla lettera *i*) dell'articolo 1, che in relazione alla dilazione dell'applicabilità dei nuovi meccanismi elettorali fa riferimento a tutte le disposizioni della legge n. 52 del 2015, quindi potenzialmente anche a quelle contenute nell'articolo 3. Tuttavia, come detto, sembra potersi concludere per la "cedevolezza" delle disposizioni dell'articolo 1 rispetto a quelle dell'articolo 2 (v. *supra*, nota 45), e dunque per la già avvenuta modificazione delle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957, novellate dall'articolo 3.

⁹⁶ E Tabelle (v. *infra*, nota successiva).

52 del 2015 (v. *supra*, § 3). Come si è già evidenziato, la delega all'Esecutivo sembrerebbe presupporre che con l'entrata in vigore della legge n. 52 del 2015 il testo del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957, sia già stato novellato, ma allo stesso tempo ciò sembrerebbe escluso dal differimento dell'applicabilità anche delle disposizioni della medesima legge che introducono le suddette novelle, onde conservare esistente un testo di legge utilizzabile prima del luglio 2016. Ci si trova insomma di fronte ad una sorta di "corto circuito normativo"⁹⁷.

In ipotesi – ma si vedrà essere ipotesi da scartare – una possibile soluzione a questo *impasse* potrebbe essere individuata nel tenore letterale delle due disposizioni della legge che prevedono il differimento dell'applicabilità dei nuovi meccanismi elettorali. La lettera *i*) dell'articolo 1 stabilisce che la Camera dei deputati «è eletta» secondo le nuove regole dal primo luglio 2016; il comma 35 dell'articolo 2 prevede che le disposizioni relative alle novelle legislative si utilizzino «per le elezioni» della Camera dei deputati a partire dal primo luglio 2016⁹⁸. Enfatizzando il comune riferimento alle "elezioni" delle due disposizioni, si potrebbe sostenere che la legge n. 52 del 2015 dispone che in linea generale dal momento dell'ordinaria entrata in vigore della stessa tutte le novelle legislative da essa previste operano immediatamente, e dunque che le nuove disposizioni vanno a modificare le vecchie, ma che nel contempo, tuttavia, queste nuove disposizioni del «testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati»⁹⁹ non possono essere applicate sin da subito "solo" per quanto riguarda specificatamente la "elezione" della Camera dei deputati – e non ad esempio in riferimento alle disposizioni¹⁰⁰ del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957, cui il Governo deve fare riferimento nell'esercizio della delega per la definizione dei collegi plurinominali –, perché a quegli specifici scopi fino al luglio 2016 resta in vigore e si applica la disciplina precedente¹⁰¹, che dunque si affianca alla nuova in quanto richiamata¹⁰² a questo fine e per questo limitato arco temporale proprio da quest'ultima.

Una simile ricostruzione pecca però probabilmente di eccessivo formalismo. Per quanto riguarda il tenore letterale della lettera *i*) dell'articolo 1 e del comma 35 dell'articolo 2, che fanno riferimento non semplicemente ad un termine iniziale senza specificazione di un qualsivoglia fine bensì ad un *dies a quo* riferito esplicitamente all'applicabilità dei nuovi

⁹⁷ Si pensi ad esempio alla Tabella A allegata al «testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati» che definisce le circoscrizioni elettorali: il Governo nell'esercizio della delega legislativa per la definizione dei collegi plurinominali deve far riferimento alla stessa così come «sostituita» dalla legge n. 52 del 2015 (art. 4, comma 1, lettera *a*)), presupponendo dunque forse che essa sia già stata "rimpiazzata", ma se si andasse a votare per il rinnovo della Camera dei deputati prima del luglio 2016 si dovrebbe utilizzare la Tabella A nella sua versione precedente. Lo stesso dicasi per le altre due disposizioni dell'articolo 4 che fanno riferimento rispettivamente all'articolo 2 (art. 4, comma 1, lettera *a*) e all'articolo 3, comma 3 (art. 4, comma 1, lettera *d*)), del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957, così come modificati o sostituiti dalla legge n. 52 del 2015.

⁹⁸ Si è già avuto modo di osservare come la scelta di queste parole potrebbe comportare in linea teorica l'applicabilità immediata della nuova disciplina con riferimento a situazioni non riferibili direttamente alla "elezione" di questo ramo del Parlamento, come nel caso di possibili rinvii ad essa effettuati ad opera di altri testi normativi (v. *supra*, § 2.1 e § 2.2).

⁹⁹ Così come degli altri testi normativi su cui interviene la legge n. 52 del 2015 (v. *supra*, nota 14).

¹⁰⁰ E alle Tabelle (v. *supra*, nota 97).

¹⁰¹ Eventualmente con le modifiche marginali di cui si è detto (v. *supra*, nota 95).

¹⁰² Come detto, a metà strada tra l'esplicito e l'implicito.

meccanismi relativamente alla “elezione della Camera dei deputati”, può innanzitutto obiettarsi che può sembrare pretestuoso voler far discendere da questo mero dato testuale, come visto racchiuso in una legge che presenta numerosi enunciati normativi dal tenore letterale contraddittorio, una differenziazione¹⁰³ tra la disciplina elettorale utilizzabile per l’elezione dei deputati e quella utilizzabile ad altri fini (come ad esempio in caso di rinvii operati da altre norme)¹⁰⁴.

Opinabile può essere poi sostenere che la attuale immediata applicabilità del c.d. Consultellum¹⁰⁵ – circostanza che non si ritiene in discussione – discenda non direttamente dal fatto che lo stesso comma 35 dell’articolo 2 stabilisce che le novelle legislative si applicheranno solo a partire dal primo luglio 2016 e che dunque fino ad allora le disposizioni interessate non vengono sostituite, bensì, essendo queste ultime già state sostituite dal momento dell’entrata in vigore della legge, solo in quanto più o meno indirettamente chiamate in causa proprio dal comma 35 dell’articolo 2¹⁰⁶. Sono speculazioni che non emergono necessariamente dalla lettera di questo comma, così come allo stesso modo nemmeno da quella della lettera i) dell’articolo 1.

Si noti, inoltre, che la circostanza che all’articolo 4 della legge, nell’ambito dell’introduzione della delega legislativa al Governo per la definizione dei collegi plurinominali, si faccia esplicito riferimento a varie parti del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957 «così come sostituit[e]» o «modificat[e] dalla [...] legge», non implica affatto necessariamente che le sostituzioni previste dall’articolo 2 siano sol per questo già operanti e che dunque le disposizioni¹⁰⁷ del «testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati» coinvolte siano già state novellate. È evidente che nel procedere all’attuazione della delega l’Esecutivo ha dovuto necessariamente fare riferimento alle nuove previsioni introdotte nella disciplina elettorale dalla legge n. 52 del 2015, anche perché i collegi plurinominali che è stato chiamato a delineare presuppongono tale nuova regolamentazione, ma perché questo fosse possibile non serviva affatto che le sostituzioni tra le vecchie e le nuove disposizioni fossero già avvenute. Affinché il Governo potesse procedere sin da subito, come in effetti è avvenuto¹⁰⁸, serviva che fossero in vigore le disposizioni da cui discende la delega

¹⁰³ Della quale sarebbe peraltro arduo rinvenire la *ratio*.

¹⁰⁴ Non solo, se ci si muove sul piano che accetta la ricostruzione in base alla quale si differenzia, a partire dal dato letterale delle due disposizioni sull’applicabilità differita, il concetto della generale utilizzabilità dei nuovi meccanismi elettorali da quello dello specifico loro impiego ai “soli” fini della “elezione della Camera dei deputati”, si potrebbe perfino giungere ad una interpretazione paradossale delle suddette disposizioni. Si potrebbe cioè arrivare a dire, siccome esse stabiliscono che i nuovi meccanismi sono utilizzabili «per le elezioni della Camera dei deputati a decorrere dal 1° luglio 2016», non come ipotizzato in precedenza che esse sono immediatamente impiegabili ad altri fini, ma che anzi per questi altri fini esse non sono affatto applicabili e che in riferimento ad essi resta indefinitamente in vigore la vecchia disciplina.

¹⁰⁵ Eventualmente in minima parte modificato (v. *supra*, nota 95).

¹⁰⁶ Se così fosse, peraltro, sorgerebbero problemi sul versante della reviviscenza delle disposizioni già sostituite, dal momento che «sia la giurisprudenza della Corte di cassazione e del Consiglio di Stato, sia la scienza giuridica ammettono il ripristino di norme abrogate per via legislativa solo come fatto eccezionale e quando ciò sia disposto in modo espresso» (Corte cost., sent. 24 gennaio 2012, n. 13, punto 5.3 del *Considerato in diritto*).

¹⁰⁷ E Tabelle (v. *supra*, nota 97).

¹⁰⁸ V. *supra*, nota 61.

legislativa, e non anche le disposizioni¹⁰⁹ a cui queste fanno riferimento nel definire i criteri ai quali il Governo si deve attenere nell'esecuzione di tale delega. Anche in questo caso, dunque, il dato testuale – connesso all'utilizzo del participio passato nelle disposizioni dell'articolo 4 in questione – non pare dirimente¹¹⁰.

Infine, anche ripercorrendo il dibattito parlamentare al Senato che ha accompagnato l'inserimento della "clausola di salvaguarda" in questione – così come essa è stata concepita –, emerge abbastanza chiaramente come l'intendimento del legislatore, e del Governo in qualità di promotore di fatto e strenuo difensore non solo del provvedimento in generale ma anche delle stesse disposizioni dilatorie¹¹¹, sia stato semplicemente quello di prevedere «che la sua efficacia [... fosse] differita ad una data successiva, e quindi ragionevolmente al 2016», come sottolineato dalle stesse parole del Ministro per le riforme costituzionali e i rapporti con il Parlamento Maria Elena Boschi¹¹², la quale, seppur con una certa imprecisione, ha anche fatto esplicito riferimento al non breve lasso di «tempo che passerà prima dell'entrata in vigore della legge elettorale»¹¹³. Sulla stessa linea, anche il Presidente di Palazzo Madama Pietro Grasso nel corso dei lavori ha avuto modo di sottolineare come si stesse discutendo di «una legge che, secondo gli emendamenti, per la clausola di salvaguardia, entrerà in vigore nel luglio 2016»¹¹⁴.

Alla luce di tutte le considerazioni che si è avuto modo fin qui di compiere, riconducendo a sistema la portata giuridica delle farraginose disposizioni dilatorie inserite dal legislatore, pare dunque potersi concludere che fino al luglio del 2016 restano in vigore – e saranno immediatamente applicabili qualora dovesse procedersi al rinnovo della Camera dei deputati prima di tale scadenza – i meccanismi elettorali anteriori a quelli introdotti dalla legge n. 52 del 2015, ovvero sia il c.d. Consultellum, identificabile nelle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957, così come modificato dalla legge n. 270 del 2005 e al netto delle parti dichiarate costituzionalmente illegittime dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 1 del 2014, eventualmente integrati da alcune variazioni marginali ad applicabilità immediata introdotte dalla stessa legge n. 52 del 2015 (v. *supra*, nota 95), poiché essa, fatte salve queste piccole eccezioni di scarsa

¹⁰⁹ E Tabelle (v. *supra*, nota 97).

¹¹⁰ Anzi, se proprio ci si volesse appigliare al dato testuale, bisognerebbe allora domandarsi perché in quelle medesime previsioni dell'articolo 4 si faccia riferimento specificatamente ad alcune disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957 «così come sostituit[e]» o «modificat[e] dalla [...] legge», dal momento che se l'operazione di sostituzione o modificazione delle vecchie disposizioni con le nuove fosse già pacificamente avvenuta potrebbe considerarsi una precisazione superflua.

¹¹¹ È stato infatti lo stesso Presidente del Consiglio Matteo Renzi, dall'Algeria, dove si trovava in visita ufficiale, a prospettare per primo, in termini in realtà piuttosto vaghi dal punto di vista tecnico-giuridico, la possibilità di «immaginare una clausola di salvaguardia che fa entrare la legge elettorale in vigore il 1° gennaio 2016», come riportato, fra gli altri, da A. BUZZANCA, «*L'Italicum in vigore solo da Gennaio 2016*». *La proposta di Renzi per convincere Berlusconi*, cit., p. 8, e W. MARRA, *Renzi: "Italicum prima delle riforme, ma vale dal 2016*, cit., p. 9.

¹¹² SENATO DELLA REPUBBLICA, XVII Legislatura, *Resoconto stenografico dell'Assemblea*, Seduta n. 369 del 7 gennaio 2015, p. 30.

¹¹³ SENATO DELLA REPUBBLICA, XVII Legislatura, *Resoconto stenografico dell'Assemblea*, Seduta n. 381 del 21 gennaio 2015, p. 97.

¹¹⁴ SENATO DELLA REPUBBLICA, XVII Legislatura, *Resoconto stenografico dell'Assemblea*, Seduta n. 375 del 14 gennaio 2015, p. 18. Per una ipotesi di spiegazione, prospettata a Palazzo Madama proprio nel corso di questa seduta, del perché si sarebbe scelto consapevolmente di intervenire sul differimento dell'applicabilità della nuova disciplina piuttosto che della sua entrata in vigore, v. *supra*, nota 26.

rilevanza, seppur già entrata in vigore in tutte le sue parti non è ancora andata a modificare il «testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati»¹¹⁵. La legge n. 52 del 2015 è attualmente in vigore, ma non sono ancora in vigore le modifiche che questa apporta ai meccanismi elettorali stabiliti dal decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957. Viceversa, a partire dal primo luglio 2016 le disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957 chiamate in causa dall'articolo 2 della legge n. 52 del 2015 verranno novellate proprio ad opera di quest'ultimo, dunque la vecchia disciplina elettorale non sarà più in vigore poiché, da quel momento e solo da quel momento, sostituita dai nuovi meccanismi elettorali del c.d. *Italicum*.

Più sinteticamente, può insomma dirsi che il «testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati» verrà modificato con l'introduzione dei nuovi meccanismi elettorali stabiliti nella legge n. 52 del 2015 solo a partire dal primo luglio 2016.

5. La possibilità di sottoporre a referendum abrogativo la nuova disciplina elettorale.

La ricostruzione sistematica prospettata, volta a chiarire la portata giuridica – in particolare in riferimento al piano della successione delle fonti nel tempo – delle disposizioni dilatorie contenute nella legge n. 52 del 2015, permette finalmente di affrontare da una corretta prospettiva una questione fondamentale che ha infiammato il dibattito politico, e in qualche misura anche dottrinale, in particolare proprio nelle giornate a cavallo dell'approvazione definitiva della stessa da parte della Camera, ma che da allora, seppur con toni più smorzati, si è trascinata per lungo tempo.

Già alcuni giorni prima del via libera finale alla legge, uno dei deputati “dissidenti” del Gruppo Partito Democratico sostituiti in I Commissione Affari costituzionali¹¹⁶, Marco Meloni, aveva avuto modo di adombrare l'intenzione di promuovere un referendum abrogativo avverso gli approvandi nuovi meccanismi elettorali, con particolare riferimento alla volontà di eliminare i “capilista bloccati”¹¹⁷. La settimana seguente era stato invece un parlamentare del Gruppo Movimento 5 Stelle alla Camera a rilanciare l'idea di intraprendere una campagna referendaria finalizzata ad abrogare, eventualmente anche integralmente, i meccanismi del c.d. *Italicum*¹¹⁸, proposta subito raccolta da quasi tutte le altre forze politiche d'opposizione per quanto concerne l'opportunità di ricorrere a tale strumento, ma anche criticata in riferimento all'impossibilità di procedere ad una

¹¹⁵ Così come neppure la legge 27 dicembre 2001, n. 459, a sua volta novellata dall'articolo 2 della legge n. 52 del 2015 (v. *supra*, nota 14).

¹¹⁶ In riferimento a questa vicenda, cfr. D. CASANOVA, *Il procedimento legislativo di approvazione dell'“Italicum” e le sue numerose anomalie*, cit., p. 34 ss.; D. MARTIRANO, *Guerra sull'Italicum, via i 10 dissidenti*, in *Corriere della Sera*, 21 aprile 2015, p. 12; E. PATTA, *Italicum, sostituiti i dissidenti dem*, in *Il Sole 24 Ore*, 21 aprile 2015, p. 18.

¹¹⁷ R. CARBUTTI, «Quella legge è una porcheria. Risponderemo col referendum», in *Il Giorno – Il Resto del Carlino – La Nazione*, 21 aprile 2015, p. 10.

¹¹⁸ Cfr. ANSA, *Italicum: Toninelli (M5s), pronti a referendum abrogativo*, 30 aprile 2015; R. I., *M5S pensa a un referendum*, in *Ncd scatta la conta ai dissidenti*, in *Il Secolo XIX*, 30 aprile 2015, p. 3.

abrogazione totale della nuova legge elettorale per via referendaria¹¹⁹. Tuttavia, dopo un primo momento in cui prendeva sempre più corpo la possibilità di creare un grande fronte, più o meno compatto, formato dalle forze politiche che avevano fortemente osteggiato l'approvazione della riforma elettorale¹²⁰, ben presto la questione è caduta in secondo piano, tanto che essa è stata successivamente riproposta soltanto sporadicamente ed in particolare dal deputato Giuseppe Civati¹²¹, il quale ha lasciato il Gruppo Partito Democratico proprio all'indomani – e anche a causa – dell'approvazione della nuova legge elettorale¹²².

Tralasciando le ragioni e le argomentazioni di ordine politico che hanno caratterizzato tanto la prospettazione della possibilità di intraprendere sin da subito un iter referendario che potesse condurre il corpo elettorale a pronunciarsi sul testo della nuova disciplina elettorale eventualmente già nella primavera del 2016¹²³, quanto – per il momento – la discussione relativa all'oggetto più o meno ampio del quesito abrogativo da sottoporre al vaglio popolare, le peculiari caratteristiche – in particolare quelle dilatorie – che connaturano la riforma elettorale da poco approvata inducono in ogni caso la necessità di effettuare alcune riflessioni sul versante più propriamente giuridico proprio in riferimento al tema della sua sottoponibilità a referendum abrogativo.

Proprio su questo tema si sono pronunciati diversi Autori, benché vada comunque segnalato come il dibattito dottrinale riferito alla legge n. 52 del 2015¹²⁴ si sia più che altro

¹¹⁹ Cfr. ADNKRONOS, *L. elettorale: Calderoli, pronto referendum per smontare Italicum (2)*, 5 maggio 2015; D. MARTIRANO, *Italicum, il fronte referendario è già diviso*, in *Corriere della Sera*, 6 maggio 2015, p. 12.

¹²⁰ Cfr. L. MAZZA, *Il fronte dei contrari già lavora al referendum*, in *Avvenire*, 1 maggio 2015, p. 12; T. MONTESANO, *Ora per fermare l'Italicum rimane solo il referendum*, in *Liberio quotidiano*, 6 maggio 2015, p. 8.

¹²¹ Cfr. M. BERTONCINI, *Referendum, crescono le riserve*, in *Italia Oggi*, 9 maggio 2015, p. 6; T. RODANO, *Civati resta solo nella lotta anti-Italicum*, 14 maggio 2015, p. 7; M. FRANCHI, *Coalizione sociale, si parte dal basso*, in *il manifesto*, 6 giugno 2015, p. 3. In proposito, v. anche *infra*.

¹²² Cfr. G. CASADIO, A. CUZZOCREA, *Civati ha scelto l'addio. "Non posso più restare lascio il Pd, anche da solo". L'ipotesi del Gruppo con Sel*, in *la Repubblica*, 6 maggio 2015, p. 7.

¹²³ Il che avrebbe richiesto, a norma del primo comma dell'articolo 32 della legge n. 352 del 1970, che la relativa richiesta, accompagnata dalle cinquecentomila firme prescritte dall'articolo 75 della Costituzione, venisse depositata all'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione entro il 30 settembre 2015.

¹²⁴ Cfr., fra gli altri, G. AZZARITI, *La riforma elettorale*, cit.; A. BARBERA, *Traccia per l'Audizione sulla legge elettorale. Camera dei deputati 13 aprile 2014*, in *forum di Quaderni costituzionali*, www.forumcostituzionale.it; F. BILANCIA, *"Ri-porcillum" e giudicato costituzionale*, cit.; S. CECCANTI, *Italicum: come funziona, i problemi di costituzionalità e quelli di merito*, in *forum di Quaderni costituzionali*, www.forumcostituzionale.it, 5 febbraio 2014; ID., *Audizione in Senato in tema di riforma elettorale*, in *forum di Quaderni costituzionali*, www.forumcostituzionale.it, 19 novembre 2014; A. D'ANDREA, *La "riforma" elettorale "imposta" dal giudice costituzionale al sistema politico e l'esigenza di "governabilità" dell'ordinamento*, cit.; C. FUSARO, *Audizione sui progetti di legge e le petizioni presentate in materia elettorale. Camera dei deputati 13 aprile 2014*, in *forum di Quaderni costituzionali*, www.forumcostituzionale.it; ID., *Le critiche al ballottaggio dell'Italicum o del rifiuto di rafforzare la governabilità per via elettorale attraverso il premio alla lista*, in *forum di Quaderni costituzionali*, www.forumcostituzionale.it, 18 giugno 2015, in corso di pubblicazione su *Quaderni costituzionali*; F. LANCHESTER, *Dal Porcellum all'Italicum: nuovi collegamenti e nuovi orari, ma su vecchi binari*, in *Osservatorio costituzionale*, www.osservatorioaic.it, n. 1/2014, febbraio 2014; A. MORRONE, *Quale riforma elettorale?*, in *federalismi.it*, www.federalismi.it, n. 5/2014, 5 marzo 2014; L. PESOLE, *L'incostituzionalità della legge elettorale nella prospettiva della Corte costituzionale, tra circostanze contingenti e tecniche giurisprudenziali già sperimentate*, cit.; E. ROSSI, *Storia di un "falso"? L'Italicum e la "governabilità"*, in *forum di Quaderni costituzionali*, www.forumcostituzionale.it, 18 giugno 2015, in corso di pubblicazione su *Quaderni costituzionali*; G. SCACCIA, *Legge elettorale "Italicum" tra vincoli sistemici ed equilibri costituzionali*, in *Questione e Giustizia*, 1/2015, p. 16 ss.; L. SPADACINI, *I limiti alla discrezionalità del*

finora incentrato sulla legittimità costituzionale dei nuovi meccanismi elettorali da essa introdotti – in particolare in relazione al rispetto di quanto statuito dalla Consulta nella sentenza n. 1 del 2014 – piuttosto che sullo studio puntuale della possibilità di intervenire su di essi per via referendaria. Ciò discende in parte forse anche dal fatto che neppure le specifiche disposizioni della legge n. 52 del 2015 che comportano il differimento dell'applicabilità della nuova disciplina elettorale sembrano essere state finora oggetto di una approfondita indagine¹²⁵, il che qui rileva perché esse giocano un ruolo fondamentale proprio nella definizione della possibilità e delle modalità di promozione di un referendum abrogativo che coinvolga i nuovi meccanismi elettorali.

Schematizzando, può dirsi che alcuni studiosi hanno rimarcato la grande difficoltà di formulare uno o più quesiti referendari in grado di superare il vaglio di ammissibilità della Corte costituzionale in relazione in particolare alla necessità di lasciare comunque in piedi un sistema elettorale funzionante in caso di esito favorevole della procedura abrogativa ex articolo 75 della Costituzione¹²⁶; altri, in relazione a questa problematicità, hanno semplicemente subordinato la possibilità di esprimersi a riguardo dell'ammissibilità di quesiti referendari sulla nuova disciplina elettorale da parte della Corte costituzionale all'effettiva specifica conoscenza degli stessi¹²⁷; altri ancora, ovviamente pur consapevoli delle strette maglie del giudizio di ammissibilità della Consulta in materia elettorale che è necessario – e potrebbe non essere agevole – superare, si sono invece mostrati decisamente più possibilisti¹²⁸ in riferimento in particolare alla percorribilità della via referendaria per giungere all'abrogazione di alcune specifiche parti del c.d. Italicum¹²⁹. Se quelle descritte sono state le principali prese di posizione, vi è stato tuttavia chi ha accennato alla possibilità, stante la peculiarità delle disposizioni che intervengono sui profili temporali dell'applicabilità della legge n. 52 del 2015, di promuovere un referendum abrogativo totale dei nuovi meccanismi elettorali¹³⁰.

legislatore in materia elettorale desumibili dalla sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014, cit.; L. TRUCCO, *Il sistema elettorale "Italicum" alla prova della sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014*, in *Consulta Online*, www.giurcost.org, 17 settembre 2014; ID., *Il sistema elettorale "Italicum-bis" alla prova della sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014*, cit., p. 285 ss.; ID., *Candidature multiple ed Italicum*, in *forum di Quaderni costituzionali*, www.forumcostituzionale.it, 18 giugno 2015, in corso di pubblicazione su *Quaderni costituzionali*; M. VOLPI, *Italicum: un sistema anomalo e antidemocratico*, cit.

¹²⁵ Per un accenno alla questione, si veda però L. SPADACINI, *L'Italicum e alcune sue ulteriori criticità: la disciplina per Valle d'Aosta e Trentino Alto Adige, la distribuzione dei seggi tra i collegi e il differimento dell'applicazione della riforma*, cit., p. 15 s.

¹²⁶ Cfr. l'intervista a G. AZZARITI di L. MILELLA, "Non sarà facile chiedere il referendum", in *la Repubblica*, 5 maggio 2015, p. 9; il parere espresso da A. BOZZI in A. MASCALI, *Parte la corsa a ostacoli per il referendum*, in *il Fatto Quotidiano*, 6 maggio 2015, p. 6; nonché l'intervista a C. MIRABELLI di M. A. CALABRÒ, *Mirabelli: il testo rispetta la Consulta grazie a liste corte e limiti al premio*, in *Corriere della Sera*, 7 maggio 2015, p. 2.

¹²⁷ Cfr. S. CECCANTI, *Una riforma che consente governabilità e avvicina gli eletti agli elettori*, in *Il Secolo XIX*, 5 maggio 2015, p. 3; il parere espresso da C. TANI in A. MASCALI, *Parte la corsa a ostacoli per il referendum*, cit., p. 6.

¹²⁸ Cfr. l'intervista a F. BESOSTRI di D. COCCOLI, *Un'arma segreta contro l'Italicum*, in *Left*, 30 maggio 2015, p. 40; l'intervista a P. MADDALENA di L. DE CAROLIS, "Giù le mani dalla Consulta. L'Italicum è contro la Carta", in *il Fatto Quotidiano*, 6 maggio 2015, p. 6.

¹²⁹ Cfr. il parere espresso da L. CARLASSARE in A. MASCALI, *Parte la corsa a ostacoli per il referendum*, cit., p. 6; A. PERTICI, *Rimediare al pasticcio Italicum. Limiti e possibilità del referendum*, in *Left*, 16 maggio 2015, p. 21.

¹³⁰ Cfr. L. SPADACINI, *L'Italicum e alcune sue ulteriori criticità: la disciplina per Valle d'Aosta e Trentino Alto Adige, la distribuzione dei seggi tra i collegi e il differimento dell'applicazione della riforma*, cit., p. 15 s.;

I nodi da sciogliere in tema di sottoponibilità a referendum della disciplina elettorale introdotta dalla legge n. 52 del 2015 operano dunque su due livelli e riguardano la possibilità, da un lato, di presentare uno o più quesiti volti a chiamare alle urne i cittadini affinché questi possano pronunciarsi sull'abrogazione di una o più specifiche parti del c.d. *Italicum*, dall'altro, quella di proporre, appunto attraverso lo strumento previsto dall'articolo 75 della Costituzione, l'abrogazione totale dei nuovi meccanismi elettorali. In entrambi i casi si tratta di comprendere se sia possibile elaborare dei quesiti referendari in grado di superare il vaglio di legittimità affidato all'Ufficio centrale per il referendum costituito presso la Corte di Cassazione¹³¹ e, soprattutto, quello di ammissibilità da compiersi da parte della Corte costituzionale¹³².

5.1. L'abrogazione parziale.

In realtà, rispetto alla "fattibilità" di uno o più referendum abrogativi parziali che riguardino alcuni specifici aspetti dei nuovi meccanismi elettorali introdotti dalla legge n. 52 del 2015, non sembrano sussistere particolari problemi, o comunque fattori preclusivi.

Su questo fronte, qualche parola merita comunque di essere spesa, innanzitutto con riguardo al controllo che l'Ufficio centrale per il referendum deve svolgere, in particolare, sulla vigenza delle norme che si vogliono abrogare¹³³. Bisogna infatti osservare che qualora il legislatore avesse provveduto – più semplicemente di quanto abbia fatto con l'introduzione delle disposizioni di cui alla lettera *i*) dell'articolo 1 e di cui al comma 35 dell'articolo 2 della legge n. 52 del 2015 – ad intervenire sulla dilazione al luglio del 2016 dell'applicabilità della nuova disciplina elettorale attraverso la posticipazione dell'entrata in vigore della stessa (v. *supra*, § 1), alquanto problematico si sarebbe presentato fino a quel momento il superamento del giudizio di legittimità del deposito presso l'Ufficio centrale per il referendum di qualsivoglia quesito referendario che avesse coinvolto i nuovi meccanismi per l'elezione dei membri della Camera dei deputati, proprio perché introdotti da una legge non ancora in vigore¹³⁴. Viceversa, non vi è dubbio che la legge n. 52 del 2015 sia già entrata in vigore (v. *supra*, § 2) – anche se si ritiene che essa non abbia ancora modificato, se non forse per pochi aspetti marginali (v. *supra*, nota 95), le disposizioni del «testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati» (v. *supra*, § 4) – e dunque sin da subito non si è posto alcun problema in merito

P. BECCHI, *Dalla legge "porcata" alla "renzata", ecco perché la Consulta ammetterà il referendum abrogativo*, in *Il Secolo XIX*, 5 maggio 2015, p. 2.

¹³¹ Secondo il disposto dell'articolo 32 della legge 25 maggio 1970, n. 352.

¹³² A norma dell'articolo 2 della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, e dell'articolo 33 legge 25 maggio 1970, n. 352.

¹³³ Controllo questo affidato alla competenza dell'Ufficio centrale secondo l'interpretazione della disciplina referendaria offerta, nel silenzio della legge n. 352 del 1970 sul punto, dalla Corte costituzionale a partire dalla sentenza 22 dicembre 1975, n. 251. Sul punto, cfr. R. PINARDI, *L'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di Cassazione. Natura, organizzazione, funzioni, ruolo*, Giuffrè, Milano, 2000, p. 105 ss.

¹³⁴ Benché, come è facile immaginare, l'Ufficio centrale nello svolgere il controllo sulla attuale vigenza della normativa oggetto della richiesta referendaria è solitamente chiamato a verificare se essa non sia stata già modificata, abrogata o magari dichiarata costituzionalmente illegittima da parte della Consulta, piuttosto che ad appurare se la stessa non sia ancora entrata in vigore per espressa volontà del legislatore. In proposito, cfr. R. PINARDI, *L'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di Cassazione. Natura, organizzazione, funzioni, ruolo*, cit., p. 108 ss.

al superamento del controllo sulla vigenza delle norme oggetto di referendum abrogativi parziali del c.d. Italicum da parte dell'Ufficio centrale presso la Corte di Cassazione.

Chiarito questo, bisogna aggiungere che le difficoltà squisitamente tecniche relative alla concreta corretta formulazione di quesiti che volessero “smontare” alcuni specifici profili del c.d. Italicum – che potrebbero riguardare anche aspetti determinanti dello stesso (v. *infra*) –, legate all'individuazione delle specifiche disposizioni che dovrebbero essere oggetto di abrogazione e alla necessità di “lasciare in piedi” un sistema elettorale funzionante in caso di esito favorevole della procedura referendaria, non sono affatto insuperabili. È dunque possibile addivenire a modifiche sostanziali del c.d. Italicum per via referendaria. La giurisprudenza costituzionale in materia elettorale è piuttosto chiara sul punto e lascia la porta aperta a simili interventi, anche nel caso in cui la formulazione dei quesiti per realizzare tali scopi debba necessariamente presentarsi particolarmente articolata¹³⁵ e perfino qualora la normativa di risulta in caso di esito positivo dell'iter referendario non risulti del tutto lineare e necessiti di qualche opportuno piccolo “aggiustamento” legislativo a posteriori¹³⁶. Naturalmente questo non significa che sia di per sé possibile abrogare per via referendaria qualsiasi meccanismo elettorale introdotto dalla legge n. 52 del 2015, essendo appunto necessario che in caso di esito favorevole della consultazione popolare resti comunque in vigore un sistema per il rinnovo della Camera dei deputati funzionante anche dopo il primo luglio 2016. Nondimeno, come anticipato, dall'attenta lettura delle disposizioni della legge n. 52 del 2015, ed in particolare di quelle che andrebbero a novellare il testo del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957, emerge come la via tracciata dall'articolo 75 della Costituzione risulti percorribile in riferimento ad alcuni degli aspetti caratterizzanti del modello c.d. Italicum, ed *in primis* alla previsione relativa allo svolgimento di un eventuale turno di ballottaggio fra le due liste più votate a livello nazionale al primo turno, finalizzato all'attribuzione sempre e comunque di un premio di maggioranza volto a garantire l'assegnazione di 340 seggi ad una delle “forze” in campo, anche qualora al primo turno nessuna lista abbia raggiunto almeno il 40 per cento dei consensi¹³⁷. In caso di esito favorevole di un siffatto referendum resterebbe

¹³⁵ Per la Consulta, «è di per sé irrilevante il modo di formulazione del quesito, che può anche includere singole parole o singole frasi della legge prive di autonomo significato normativo, se l'uso di questa tecnica è imposto dall'esigenza di “chiarezza, univocità e omogeneità del quesito” e di “una parallela lineare evidenza delle conseguenze abrogative”, sì da consentire agli elettori l'espressione di un voto consapevole» (Corte cost., sent. 4 febbraio 1993, n. 32, punto 2 del *Considerato in diritto*).

¹³⁶ Infatti, anche laddove «la normativa di risulta può dar luogo ad inconvenienti» che però «non incidono sull'operatività del sistema elettorale, né paralizzano la funzionalità dell'organo», per la Corte costituzionale può concludersi per «l'ammissibilità della richiesta di referendum» (Corte cost., sent. 4 febbraio 1993, n. 32, punto 5 del *Considerato in diritto*). Sul punto, con specifico riferimento alla sentenza della Consulta n. 32 del 1993, cfr. A. PERTICI, *Il Giudice delle leggi e il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, Giappichelli, Torino, 2010, p. 203 s. Si badi che, peraltro, l'operazione di “ritaglio” della disciplina per l'elezione del Senato della Repubblica che si voleva ottenere attraverso il quesito referendario dichiarato ammissibile dalla Corte costituzionale con la sentenza appena citata, finalizzata addirittura a ribaltare completamente l'assetto dei meccanismi elettorali vigenti, si presentava certo quantomeno di non minore complessità rispetto a quanto non si riveli oggi la formulazione di quesiti in grado di permettere ai cittadini di pronunciarsi in merito all'abrogazione di alcuni degli aspetti giudicati maggiormente critici della nuova disciplina elettorale.

¹³⁷ Secondo quanto stabilito dalla legge n. 52 del 2015 in particolare alla lettera f) del comma 1 dell'articolo 1 e al comma 25 dell'articolo 2, nella parte in cui va a sostituire il comma 5 dell'articolo 83 del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957.

infatti “in piedi” un sistema elettorale pienamente operativo, con distribuzione dei seggi su base proporzionale e con attribuzione solo eventuale, cioè in caso di raggiungimento della soglia del 40 per cento dei voti da parte della lista più votata a livello nazionale, di un premio di maggioranza volto a garantire a questa l’assegnazione di 340 seggi. Vi sono poi altri singoli aspetti della legislazione elettorale disciplinati dalla legge n. 52 del 2015 che potrebbero essere oggetto di un referendum abrogativo parziale teoricamente in grado di superare il vaglio di ammissibilità da parte della Corte costituzionale in riferimento alla necessità di preservare la funzionalità dei meccanismi elettorali, tra i quali anche la previsione dei famigerati “capilista bloccati” nei collegi plurinominali¹³⁸, che, qualora venisse abrogata, lascerebbe operante per l’attribuzione di tutti i seggi il sistema delle preferenze¹³⁹. Proprio su questi due aspetti del c.d. Italicum – turno di ballottaggio per l’attribuzione sempre e comunque del premio di maggioranza e “capilista bloccati” – si è in particolar modo incentrato il dibattito relativo alla possibilità di sottoporre a referendum abrogativo parziale la nuova disciplina elettorale¹⁴⁰, e proprio essi sono stati oggetto di due quesiti referendari proposti dal deputato Giuseppe Civati¹⁴¹.

Dunque, al di là dell’impossibilità ormai per quest’anno di raccogliere nei termini prescritti dalla legge n. 352 del 1970 il numero di firme necessarie stabilito dall’articolo 75 della Costituzione¹⁴², per come è concepito il testo della legge n. 52 del 2015 – tanto con riferimento alla vigenza delle norme che si vorrebbero abrogare quanto alla strutturazione delle disposizioni che disciplinano alcuni aspetti fondamentali dei nuovi meccanismi elettorali –, sarebbe stato ben possibile in linea generale intraprendere sin da subito¹⁴³ un *iter* referendario finalizzato ad abrogare alcune parti – come si è visto anche affatto rilevanti – del c.d. Italicum, parti che potrebbero essere espunte dall’insieme dei nuovi meccanismi elettorali senza comportare che le disposizioni “superstiti” introdotte dalla legge n. 52 del 2015 risultino inidonee a comporre un sistema elettorale funzionante per il rinnovo della Camera dei deputati.

¹³⁸ Previsti nella legge n. 52 del 2015 in particolare alla lettera g) del comma 1 dell’articolo 1, alla lettera c) del comma 10 dell’articolo 2, che modifica il comma 3 dell’articolo 18-bis del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957, e al comma 26 dell’articolo 2, che va a modificare l’articolo 84 sempre del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957.

¹³⁹ Disciplinato dalla legge n. 52 del 2015 anch’esso in particolare alla lettera g) del comma 1 dell’articolo 1, alla lettera c) del comma 10 dell’articolo 2, che modifica il comma 3 dell’articolo 18-bis del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957, e al comma 26 dell’articolo 2 che va a modificare l’articolo 84 sempre del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957.

¹⁴⁰ Cfr. il parere espresso da L. CARLASSARE in A. MASCALI, *Parte la corsa a ostacoli per il referendum*, cit., p. 6; A. PERTICI, *Rimediare al pasticcio Italicum. Limiti e possibilità del referendum*, cit., p. 21.

¹⁴¹ Ancora impegnato nel mese di settembre 2015 nella raccolta delle firme per il loro deposito (insieme a quello di altri sei quesiti), cfr. S. IANNACCONE, *Civati, campagna per gli otto referendum: verso le 300mila firme raccolte*, in *il Fatto Quotidiano.it*, <http://www.ilfattoquotidiano.it/2015/09/16/civati-la-campagna-per-gli-otto-referendum-verso-le-300-mila-firme-raccolte/2039048/>, 16 settembre 2015. In riferimento al contenuto e alla proposizione di questi due quesiti referendari, cfr. anche D. CIRILLO, *Due referendum, per partire*, in *il manifesto*, 14 maggio 2015, p. 4.

¹⁴² E dunque di giungere alla celebrazione dei suddetti referendum nella primavera del 2016, dal momento che, come è noto e come si è già avuto modo di ricordare, a norma del primo comma dell’articolo 32 della legge n. 352 del 1970, «le richieste di referendum devono essere depositate in ciascun anno dal 1° gennaio al 30 settembre».

¹⁴³ Ovvero già all’indomani dell’entrata in vigore della legge n. 52 del 2015.

Questa possibilità naturalmente resterà comunque inalterata anche dopo il primo luglio 2016, data nella quale i nuovi meccanismi elettorali cesseranno di essere “quiescenti” e a partire dalla quale saranno dunque effettivamente applicabili «per le elezioni della Camera dei deputati».

Ma c'è di più. Sul piano squisitamente teorico, dal momento che, come detto, dalla corretta interpretazione delle disposizioni dilatorie della legge n. 52 del 2015 dovrebbe discendere che fino al primo luglio 2016, fatte salve piccole eventuali eccezioni (v. *supra*, nota 95), le novelle previste da quest'ultima non saranno ancora andate a sostituire le disposizioni del «testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati» rispettivamente interessate, ne consegue che – solo – fino a quel momento – qualora si fosse raccolto per tempo il numero necessario di sottoscrizioni – sarebbe stato possibile addivenire all'abrogazione per via referendaria di ulteriori parti dei meccanismi introdotti dalla legge stessa. Si fa riferimento a quelle previsioni indispensabili per mantenere in piedi un sistema elettorale funzionante a partire dal luglio 2016 – e che dunque da quel momento non potrebbero più in ogni caso essere oggetto di abrogazione referendaria –, ma che fino ad allora, non essendo le disposizioni che le contengono ancora andate a novellare il testo del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957, avrebbero potuto essere, almeno in astratto, abrogate tramite la procedura disciplinata dall'articolo 75 della Costituzione. Naturalmente ciò sarebbe stato possibile a patto che le previsioni del c.d. Consultellum interessate, le quali a seguito dell'eventuale successo dell'*iter* referendario non sarebbero risultate più modificate o sostituite e dunque sarebbero rimaste in vigore anche all'indomani del primo luglio 2016, fossero state in grado di “incastrarsi” con il resto della disciplina elettorale “superstite” del c.d. Italicum per andare a comporre un sistema elettorale funzionante per il rinnovo della Camera.

Quest'ultima considerazione descrive quello che più che altro è un caso di scuola¹⁴⁴, e dunque è di per sé di scarso interesse dal punto di vista pratico, ma il ragionamento sul quale essa si fonda risulta utile in riferimento non tanto infatti alla “fattibilità” di un referendum abrogativo parziale della nuova disciplina, quanto piuttosto al tema della possibile sottoposizione a referendum abrogativo totale dei meccanismi elettorali del c.d. Italicum.

5.2. L'abrogazione totale.

Se si porta alle estreme conseguenze la riflessione appena svolta, basata – è bene ricordarlo ancora una volta – sulla circostanza che le novelle dettate dalle disposizioni dell'articolo 2 della legge n. 52 del 2015 alle norme per l'elezione della Camera dei deputati, contenute nel decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957, opereranno, secondo l'interpretazione che si ritiene corretta del combinato disposto delle disposizioni della lettera *i*) dell'articolo 1 e del comma 35 dello stesso articolo 2, solo a partire dal primo luglio 2016 – dal che deriva che fino ad allora restano in vigore e si

¹⁴⁴ A maggior ragione oggi, dal momento che sono ormai scaduti i termini per il deposito di un quesito referendario (corredato dalle firme necessarie) che potesse consentire ai cittadini di esprimersi per l'abrogazione di disposizioni del c.d. Italicum – così come di qualsiasi altro testo di legge – prima del luglio 2016 (v. *supra*, note 123 e 142).

dovranno applicare, qualora fosse necessario procedere al rinnovo dei deputati, i meccanismi elettorali del c.d. Consultellum –, ne discende che, qualora ci si fosse mossi per tempo¹⁴⁵, si sarebbe potuto proporre un referendum abrogativo finalizzato a “togliere di mezzo” l’intero impianto della nuova legge elettorale prima del luglio 2016, non potendosi sostenere che così facendo, in caso di esito favorevole del referendum, l’ordinamento sarebbe stato spogliato di una legge costituzionalmente necessaria. Se infatti il corpo elettorale si fosse poi effettivamente pronunciato a favore dell’abrogazione, ne sarebbe conseguito “semplicemente” che anche dopo il primo luglio 2016 le disposizioni del «testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati» non sarebbero state sostituite dalle novelle, ormai abrogate, dell’articolo 2 della legge n. 52 del 2015.

Le disposizioni dilatorie contenute nella legge n. 52 del 2015 hanno dunque dato vita ad uno scenario del tutto inedito e finora sconosciuto al nostro ordinamento: la possibilità – invero un po’ paradossale – di promuovere¹⁴⁶ un referendum abrogativo totale in materia elettorale che, in caso di esito positivo, avrebbe lasciato comunque “in vita” dei meccanismi funzionanti¹⁴⁷. L’ammissibilità di un siffatto quesito referendario non sarebbe risultata preclusa dalla costante giurisprudenza della Corte costituzionale in base alla quale non è possibile proporre dei referendum finalizzati all’abrogazione totale di leggi costituzionalmente necessarie¹⁴⁸ – fra le quali naturalmente rientra quella che contiene la disciplina per l’elezione dei deputati – e in cui si specifica che «i quesiti referendari in materia elettorale «non possono avere ad oggetto una legge elettorale nella sua interezza, ma devono necessariamente riguardare parti di essa[...]», e debbono perciò essere «necessariamente parzial[i]»¹⁴⁹. Quella giurisprudenza fa evidentemente riferimento all’ipotesi “ordinaria” di vigenza in un dato momento di un solo sistema elettorale per il rinnovo dell’organo costituzionale in questione e esplicita il divieto costituzionale di proporre referendum abrogativi totali in materia elettorale non di per sé, bensì, come è noto, in riferimento alla necessità di salvaguardare «la perdurante operatività dell’intero sistema»¹⁵⁰, la quale richiede che si «lasci in vigore una normativa complessivamente idonea a garantire il rinnovo, in ogni momento, dell’organo costituzionale elettivo»¹⁵¹. Ebbene, la legge n. 52 del 2015 costituisce un caso del tutto *sui generis* di legge elettorale per il rinnovo di un organo costituzionale, giacché, come si è cercato di dimostrare, la sua totale abrogazione per via referendaria prima del luglio 2016 non avrebbe privato l’ordinamento di un sistema per l’elezione di quell’organo, dal momento che con l’entrata in

¹⁴⁵ Raccogliendo il numero di firme necessarie entro il 30 settembre 2015 (v. nota precedente).

¹⁴⁶ Entro un determinato lasso di tempo (v. *supra et infra*).

¹⁴⁷ Cfr. L. SPADACINI, *L’Italicum e alcune sue ulteriori criticità: la disciplina per Valle d’Aosta e Trentino Alto Adige, la distribuzione dei seggi tra i collegi e il differimento dell’applicazione della riforma*, cit., p. 16.

¹⁴⁸ Si vedano, in particolare, Corte cost., sent. 3 febbraio 1987, n. 29, in riferimento alla richiesta di abrogazione per via referendaria della disciplina per l’elezione dei membri “togati” del Consiglio Superiore della Magistratura, e Corte cost., sent. 2 febbraio 1991, n. 47, Corte cost., sentt. 30 gennaio 2008, nn. 15 e 16, e, da ultimo, Corte cost., sent. 24 gennaio 2012, n. 13, per quanto concerne l’ammissibilità di quesiti referendari aventi ad oggetto la normativa per l’elezione delle Camere.

¹⁴⁹ Corte cost., sent. 24 gennaio 2012, n. 13, punto 4 del *Considerato in diritto*, dove la Consulta cita esplicitamente Corte cost., sentt. 30 gennaio 2008, nn. 15 e 16, punto 4 del *Considerato in diritto*.

¹⁵⁰ Corte cost., sentt. 30 gennaio 2008, nn. 15 e 16, punto 4 del *Considerato in diritto*, ripreso in Corte cost., sent. 24 gennaio 2012, n. 13, punto 4 del *Considerato in diritto*.

¹⁵¹ Corte cost., sentt. 30 gennaio 2008, nn. 15 e 16, punto 4 del *Considerato in diritto*, ripreso in Corte cost., sent. 24 gennaio 2012, n. 13, punto 4 del *Considerato in diritto*.

vigore della stessa si è creata una condizione nella quale, per un tempo determinato, sono contemporaneamente vigenti due sistemi elettorali, uno applicabile fino al 30 giugno 2016 e un altro utilizzabile dal giorno successivo in avanti¹⁵². Questo significa che l'abrogazione, attraverso la strada delineata dall'articolo 75 della Costituzione, del secondo – comprese le disposizioni che ne disciplinano la dilazione temporale – prima del luglio 2016 avrebbe comportato semplicemente la permanenza in vita *sine die* degli unici meccanismi elettorali attualmente vigenti e immediatamente applicabili, ovvero quelli del c.d. Consultellum, che non si sarebbero "ritratti" più in quanto sarebbe risultata caducata la disciplina che li avrebbe dovuti sostituire¹⁵³.

Nemmeno potrebbe obiettarsi che in tal caso si sarebbe assistito ad una sorta di pretesa "reviviscenza" di disposizioni a seguito di abrogazione referendaria, la cui ammissibilità è fermamente esclusa dalla giurisprudenza della Consulta¹⁵⁴, dal momento che, appunto, la normativa di risulta non avrebbe fatto altro che andare a ricomporre un sistema ancora vigente al momento della consultazione popolare. Attualmente – e fino al luglio 2016 – non può dirsi che sia il c.d. Consultellum ad essere già stato abrogato, quanto piuttosto che sia il c.d. Italicum – per quanto in vigore – a non essere ancora "vitale". Si sarebbe realizzata quindi in pieno la condizione richiesta dalla Consulta perché si possa procedere all'abrogazione referendaria di disposizioni elettorali, ossia che la lacuna legislativa in caso di esito del referendum favorevole all'abrogazione sia «colmata mediante il ricorso a una disciplina [...] compresente [...] e] co-vigente con quella oggetto del referendum»¹⁵⁵.

A ben vedere, anche un quesito così concepito, servente alla volontà di spazzare via l'intero impianto elettorale contenuto nella legge n. 52 del 2015, non sarebbe stato finalizzato alla realizzazione di un referendum abrogativo "totale" della legislazione elettorale, bensì di un caso del tutto *sui generis* di referendum abrogativo "parziale" della stessa, in quanto qualora esso avesse avuto esito positivo sarebbero rimasti vigenti nell'ordinamento dei meccanismi funzionanti per il rinnovo della Camera.

Va segnalato che, naturalmente, anche nella formulazione di un eventuale quesito referendario volto a proporre l'abrogazione totale dei nuovi meccanismi elettorali si sarebbe dovuto prestare particolare attenzione ad alcuni risvolti tecnici, come ad esempio tenere conto di quelle marginali disposizioni della legge n. 52 del 2015 che abbiano già

¹⁵² Per quanto nell'ipotesi – seppur remota – di uno scioglimento anticipato della Camera dei deputati "vicino" – e fino – al 30 giugno 2016, ci si dovrebbe comunque interrogare su quale sarebbe – fra i due – il sistema elettorale "utilizzabile" per il suo rinnovo, dal momento che si dovrebbe capire come correttamente coordinare le norme relative alle tempistiche connesse alla convocazione dei comizi elettorali con quelle della legge n. 52 del 2015 che dispongono l'applicabilità dei nuovi meccanismi elettorali a partire dal primo luglio 2016.

¹⁵³ Sulla base di questo ragionamento, si comprende come, benché non sia ormai più proponibile un quesito referendario finalizzato all'abrogazione totale dei nuovi meccanismi elettorali (*v. supra et infra*), sia viceversa astrattamente ancora possibile per il legislatore approvare una legge che entri in vigore prima del luglio 2016 la quale si "limiti" ad abrogare totalmente il c.d. Italicum senza per questo lasciare l'ordinamento privo di una legge per il rinnovo della Camera dei deputati e dunque incorrere in conseguenti vizi di illegittimità costituzionale della stessa (*v. supra*, nota 93).

¹⁵⁴ V., in particolare, Corte cost., sent. 24 gennaio 2012, n. 13, punto 5.2 del *Considerato in diritto*.

¹⁵⁵ Corte cost., sent. 24 gennaio 2012, n. 13, punto 5.2 del *Considerato in diritto*.

modificato specifici aspetti secondari della disciplina previgente (v. *supra*, nota 95)¹⁵⁶. Per questo si sarebbe dovuto ragionare circa l'opportunità, ai fini del superamento del vaglio di ammissibilità della Corte costituzionale, di proporre un referendum abrogativo della legge n. 52 del 2015 *tout court*, oppure di ideare altre soluzioni aventi il medesimo fine sostanziale, tenendo presente che il "cuore" del nuovo sistema elettorale è racchiuso di fatto negli articoli 1 e, soprattutto, 2 della stessa. Anche in questo caso non si sarebbe trattato tuttavia di elementi preclusivi rispetto alla possibile redazione di un quesito referendario volto a proporre l'abrogazione globale dei meccanismi elettorali del c.d. *Italicum* ma nel contempo capace di lasciare in piedi un sistema elettorale funzionante.

Una volta entrati in questa prospettiva, bisogna verificare se non vi fossero altri fattori in grado di incidere sulla proponibilità di un quesito referendario così concepito.

Per quanto concerne la vigenza delle norme che si sarebbero volute abrogare, valgono le stesse considerazioni svolte in riferimento alla possibilità di proporre sin da subito un referendum di abrogazione parziale dei meccanismi introdotti dalla legge n. 52 del 2015, e dunque al riguardo non si sarebbe rilevato alcun ostacolo.

Qualche parola in più deve essere invece spesa in relazione alla giurisprudenza della Consulta, dalla quale si possono evincere altri parametri, oltre a quello della «diretta applicabilità della normativa di risulta», sulla base dei quali la Corte «valuta[...] l'ammissibilità delle richieste di *referendum* abrogativi su leggi elettorali e, più in generale, sul complesso delle leggi costituzionalmente obbligatorie»¹⁵⁷ e non.

Su questo versante entra innanzitutto in gioco il concetto di "omogeneità", oltre a quelli di "chiarezza" e "semplicità", "univocità", nonché "completezza" e "coerenza"¹⁵⁸. Bisogna cioè sostanzialmente appurare se un quesito volto ad abrogare l'intero impianto elettorale della legge n. 52 del 2015 potesse essere «formulat[o] in maniera tale da essere riconducibil[e] ad una matrice razionalmente unitaria» e di «rispondere, altresì, ai [suddetti] parametri [...], in modo da rendere evidente il «fine intrinseco» dell'atto abrogativo e consentire all'elettore l'espressione di un voto libero e consapevole»¹⁵⁹. Questi requisiti naturalmente devono a giudizio della Corte connaturare tutti i referendum in generale, e sono richiamati dalla stessa più volte anche con esplicito riferimento alla materia elettorale¹⁶⁰. Nel caso in esame, se il soddisfacimento dei parametri di chiarezza e semplicità, univocità, completezza e coerenza sarebbe stato particolarmente agevole, trattandosi di voler abrogare sostanzialmente l'intero impianto della legge n. 52 del 2015, qualche dubbio sarebbe forse potuto sorgere in merito alla omogeneità del quesito volto a chiedere l'abrogazione di tutti i nuovi meccanismi elettorali da ultimo introdotti. Tuttavia,

¹⁵⁶ Mentre, viceversa, non si ritiene avrebbero contribuito a complicare il quadro di riferimento altri aspetti legati ad esempio tanto alla delega legislativa per il disegno dei collegi plurinominali disciplinata dall'articolo 4 quanto al relativo decreto delegato già entrato in vigore (v. *supra*, nota 61).

¹⁵⁷ A. GIGLIOTTI, *L'ammissibilità dei referendum in materia elettorale*, Giuffrè, Milano, 2009, p. 182.

¹⁵⁸ Cfr. A. PERTICI, *Il Giudice delle leggi e il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, cit., p. 167 ss.

¹⁵⁹ A. GIGLIOTTI, *L'ammissibilità dei referendum in materia elettorale*, cit., p. 182. Sul punto, v. in particolare Corte cost., sent. 7 febbraio 1978, n. 16.

¹⁶⁰ V., in particolare, Corte cost., sent. 2 febbraio 1991, n. 47.

non pare in realtà potersi mettere in dubbio l'evidente «collegamento fra le disposizioni oggetto della richiesta di abrogazione» che avrebbe assicurato ad un quesito referendario avente ad oggetto sostanzialmente l'intero disposto della legge n. 52 del 2015 di «incorporare l'evidenza del fine intrinseco dell'atto abrogativo, cioè la puntuale *ratio* che lo ispira», dal momento «che dalle norme proposte per l'abrogazione [è] dato trarre con evidenza “una matrice razionalmente unitaria”»¹⁶¹ che ispira tutta la riforma elettorale in ogni suo aspetto¹⁶².

Resta infine da verificare se una richiesta referendaria che avesse voluto abrogare l'intero impianto del sistema elettorale per il rinnovo della Camera dei deputati da ultimo introdotto, fondata sul presupposto che un simile intervento sarebbe risultato possibile grazie alla perdurante operatività del c.d. Consultellum in caso di esito favorevole della procedura abrogativa, non avrebbe potuto essere tacciata da parte della Corte costituzionale di avere «natura [...] surrettiziamente propositiva»¹⁶³, risultando quindi inammissibile¹⁶⁴. È indubbio che qualora un siffatto referendum fosse arrivato a produrre gli effetti abrogativi auspicati dai suoi promotori, le conseguenze sul piano della legislazione elettorale sarebbero state dirompenti. In quel caso si sarebbe assistito ad una sorta di “prolungamento” dell'applicabilità – e della vigenza – di disposizioni recanti meccanismi elettorali già destinate ad essere inesorabilmente sostituite, ad una scadenza prefissata, ad opera di altre introdotte da una legge, peraltro già entrata in vigore per quanto non ancora utilizzabile, che le ha completamente ridisegnate *pro futuro*. Il punto, però, è che con questa operazione non si sarebbe «introd[otta] una nuova statuizione [...] del tutto estranea al contesto normativo»¹⁶⁵, eventualità quest'ultima ritenuta inammissibile secondo la costante giurisprudenza della Consulta.

Nel caso descritto, dunque, non solo non si avrebbe avuto reviviscenza di norme già abrogate (v. *supra*), ma nemmeno si sarebbe assistito alla “manipolazione” dei meccanismi elettorali attraverso una surrettizia operazione di ritaglio delle disposizioni vigenti che «si [sarebbe] risol[ta] sostanzialmente in una proposta all'elettore, attraverso l'operazione di ritaglio sulle parole e il conseguente stravolgimento dell'originaria *ratio* e struttura della disposizione, di introdurre una nuova statuizione, non ricavabile *ex se* dall'ordinamento»¹⁶⁶; con «Essa non [si sarebbe] mira[ta] a sostituire la disciplina vigente

¹⁶¹ Corte cost., sentt. 30 gennaio 2008, nn. 15 e 16, punto 4 del *Considerato in diritto*, dove la Consulta cita la sentenza n. 47 del 1991, conforme alle sentenze n. 16 del 1978, n. 25 del 1981 e n. 29 del 1987.

¹⁶² Cfr., in particolare, A. D'ANDREA, *La “riforma” elettorale “imposta” dal giudice costituzionale al sistema politico e l'esigenza di “governabilità” dell'ordinamento*, cit., p. 45 s.; ID., *La riforma elettorale*, in ID. (a cura di), *L'orpello della democrazia*, biblioFabbrica, Gussago, 2015, p. 146 ss.

¹⁶³ A. GIGLIOTTI, *L'ammissibilità dei referendum in materia elettorale*, cit., p. 183.

¹⁶⁴ Si veda, *in primis*, Corte cost., sent. 10 febbraio 1997, n. 36. In riferimento al tema della “manipolatività” dei quesiti referendari, anche in relazione all'atteggiamento sviluppato nel corso degli anni dalla giurisprudenza costituzionale – anche in materia elettorale – sul punto, cfr. A. PERTICI, *Il Giudice delle leggi e il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, cit., p. 188 ss.

¹⁶⁵ Corte cost., sent. 10 febbraio 1997, n. 36, punto 4 del *Considerato in diritto*, ma v. anche Corte cost., sent. 24 gennaio 2012, n. 13, punto 5.4 del *Considerato in diritto* e Corte cost., sentt. 30 gennaio 2008, nn. 15 e 16, punto 5.3 del *Considerato in diritto*.

¹⁶⁶ Corte cost., sent. 10 febbraio 1997, n. 36, punto 4 del *Considerato in diritto*.

con un'altra assolutamente diversa ed estranea al contesto normativo, trasformando l'abrogazione in legislazione positiva»¹⁶⁷.

Si può anzi dire che la disciplina di risulta, qualora un ipotetico referendum abrogativo finalizzato a spazzare via l'intero impianto della legge n. 52 del 2015 avesse avuto esito positivo, è conosciuta, *in nuce*, dall'ordinamento addirittura sin dalla fine del 2005 – cioè dall'entrata in vigore del c.d. Porcellum che era andato a ridisegnare completamente il precedente sistema elettorale – e in modo ancor più chiaro ed evidente dal gennaio del 2014, all'indomani della sentenza della Corte costituzionale che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di alcune rilevanti parti dei meccanismi introdotti dal legislatore quasi dieci anni prima e che è andata a “comporre” il c.d. Consultellum, che, per quanto non sia – ancora – mai stato applicato, costituisce¹⁶⁸ la disciplina elettorale attualmente – e, *rebus sic stantibus*, fino al luglio 2016 – vigente.

Non si può dunque dubitare della natura schiettamente ablativa di un quesito che avesse mirato a far caducare la *dead line* della vigenza del c.d. Consultellum nei termini sopra indicati. Quanto poi alla prorompente portata di un possibile simile intervento per via referendaria, non pare che essa avrebbe dovuto destare particolari preoccupazioni, perlomeno in termini di ammissibilità della richiesta. È stata la stessa Corte costituzionale a sottolineare che «L'espansione delle potenzialità intrinseche nella normativa vigente può essere più o meno intensa, a seconda del ruolo e della collocazione delle disposizioni, o frammenti di disposizioni, di cui si chiede l'abrogazione» e che spetta «al corpo elettorale la valutazione delle conseguenze politiche della dilatazione di una regola già presente nel sistema normativo vigente. Diversamente opinando, la Corte diventerebbe giudice non della ammissibilità di un *referendum* abrogativo, ma della sua opportunità e della misura in cui può estendersi la sovranità popolare chiamata in causa dalla proposta in esso contenuta»¹⁶⁹.

Mettendo insieme tutte le ultime considerazioni svolte, pare dunque confermarsi che sarebbe stata “percorribile”¹⁷⁰, dal punto di vista giuridico e negli stringenti limiti temporali indicati, la via referendaria ai fini dell'abrogazione dell'intero impianto del sistema elettorale introdotto dalla legge n. 52 del 2015¹⁷¹. Naturalmente questo non

¹⁶⁷ Corte cost., sentt. 30 gennaio 2008, nn. 15 e 16, punto 5.3 del *Considerato in diritto*.

¹⁶⁸ Integrato dalle eventuali marginali modifiche ad esso apportate ad opera delle disposizioni della legge n. 52 del 2015 già applicabili (v. *supra*, nota 95).

¹⁶⁹ Corte cost., sentt. 30 gennaio 2008, nn. 15 e 16, punto 5.4 del *Considerato in diritto*. Anche sotto questo profilo, è possibile una volta di più (v. *supra*, nota 136) fare un paragone con la vicenda referendaria del 1993, non a caso espressamente richiamata dalla Corte sempre al punto 5.4 del *Considerato in diritto* delle sentenze citate, che ha visto la Consulta con la sentenza n. 32 del 1993 ritenere «ammissibile l'espansione di una eventualità interna alla legge elettorale, di rara verificaione – perché legata all'elevata maggioranza del 65 per cento nei singoli collegi senatoriali –, in una regola di normale applicazione, in quanto sganciata, a seguito dell'ablazione di un piccolo inciso, da quella maggioranza».

¹⁷⁰ “Percorribilità”, si badi bene, resa possibile in definitiva dalle modalità tecniche con le quali il legislatore ha deciso di intervenire nell'ambito di una disciplina normativa costituzionalmente necessaria e che dunque dovrebbe più in generale portare a interrogarsi sulla “disponibilità” per il legislatore della possibilità di rendere o meno – a sua discrezione – “referendabile” una determinata disciplina.

¹⁷¹ Mentre, specularmente, sulla base della ricostruzione offerta si sarebbe dovuta escludere la possibilità di promuovere – anche all'indomani dell'entrata in vigore della legge n. 52 del 2015 – *iter* referendari – astrattamente possibili, sul piano della vigenza delle disposizioni coinvolte, fino al luglio 2016 –

significa che, nell'ipotesi in cui un tale quesito referendario fosse stato effettivamente presentato e fossero state altresì raccolte le firme necessarie ai fini dello svolgimento della consultazione elettorale entro il 30 settembre 2015, necessariamente la Consulta avrebbe giudicato un tale referendum ammissibile. La ricostruzione che si è prospettata sul punto, infatti, cerca sì di tenere conto della giurisprudenza della Corte costituzionale tanto in generale in tema di referendum abrogativo, quanto nello specifico con riguardo ai referendum abrogativi in materia elettorale, ma non può negarsi che quella stessa giurisprudenza sia stata spesso poco lineare¹⁷², il che rende qualsiasi sbilanciamento prognostico rispetto all'ipotetico pronunciamento della Consulta in termini di ammissibilità di una simile richiesta più complicato di quanto già non lo sia naturalmente di per sé qualsiasi speculazione con ambizioni predittive. Il vero scoglio da superare sarebbe rimasto, di fatto, quello di persuadere la Corte costituzionale della permanenza in vita di un sistema per il rinnovo della Camera dei deputati funzionante in caso di esito favorevole di un referendum totalmente abrogativo dei nuovi meccanismi elettorali da ultimo introdotti. In definitiva, le conclusioni cui sarebbe potuta giungere la Consulta sono due: o ritenere – come chi scrive – che un referendum totalmente abrogativo dei meccanismi introdotti dalla legge n. 52 del 2015 avrebbe soddisfatto questa condizione, e avrebbe dunque potuto essere legittimamente promosso, in virtù delle disposizioni dilatorie in essa contenute e della conseguente perdurante vigenza del c.d. Consultellum¹⁷³ fino al luglio 2016 secondo la volontà del legislatore ma a tempo indefinito in caso di esito favorevole di un siffatto referendum; oppure “ammettere” che il legislatore con l'approvazione della legge n. 52 del 2015, nel disporre che i meccanismi da essa stessa introdotti potranno essere applicati solo a partire dal luglio 2016, ha lasciato fino a quel momento l'ordinamento privo di un sistema per l'elezione della Camera dei deputati immediatamente utilizzabile, magari contando sulla circostanza che fino ad allora essa non sarà sciolta, se non addirittura con lo scopo di “disincentivare” tale eventualità. Quest'ultima ricostruzione avrebbe in effetti condotto a giudicare inammissibile un referendum abrogativo totale dei nuovi meccanismi elettorali, ma allo stesso tempo avrebbe messo alla luce un ulteriore vizio di illegittimità costituzionale¹⁷⁴ del c.d. Italicum¹⁷⁵.

** Dottorando di ricerca in “Scienze giuridiche europee ed internazionali – Diritti fondamentali e Democrazia costituzionale globale”, Università degli Studi di Verona (marco.podetta@univr.it)

finalizzati all'abrogazione totale, ovvero parziale che riguardasse disposizioni “portanti” al fine di mantenere un sistema elettorale funzionante, del c.d. Consultellum.

¹⁷² Cfr., in particolare, A. GIGLIOTTI, *L'ammissibilità dei referendum in materia elettorale*, cit., p. 277 ss.

¹⁷³ Eventualmente marginalmente integrato (v. *supra*, nota 95).

¹⁷⁴ Oltre a quelli già evidenziati, fra gli altri, da G. AZZARITI, *La riforma elettorale*, cit.; A. D'ANDREA, *La “riforma” elettorale “imposta” dal giudice costituzionale al sistema politico e l'esigenza di “governabilità” dell'ordinamento*, cit.; SPADACINI, *I limiti alla discrezionalità del legislatore in materia elettorale desumibili dalla sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014*, cit.; ID., *L'Italicum e alcune sue ulteriori criticità: la disciplina per Valle d'Aosta e Trentino Alto Adige, la distribuzione dei seggi tra i collegi e il differimento dell'applicazione della riforma*, cit.; M. VOLPI, *Italicum: un sistema anomalo e antidemocratico*, cit.

¹⁷⁵ V. *supra*, note 93 e 153.