

# La decretazione d'urgenza e l'omogeneità delle normative elettorali \*

di Alessandro Lauro \*\*  
(15 novembre 2017)

**Sommario :** 1. Il problema - 2. L'ammissibilità di un decreto-legge in materia elettorale : - 2.1 I limiti procedurali ex art. 72, u.c. Cost. - 2.2 I limiti sostanziali della decretazione d'urgenza in materia elettorale : a) La legge n. 400/1988 e le materie dell'art. 72 u.c. ; b) I presupposti dell'art. 77, comma 2 Cost. e la loro declinazione in materia elettorale - 3. Il caso di specie: la disomogeneità dei sistemi elettorali di Camera e Senato - 3.1 La parziale insufficienza della soluzione interpretativa per colmare le lacune della disciplina del Senato sul procedimento preparatorio- 3.2 L'omogeneità dei sistemi elettorali rispetto alla composizione degli organi parlamentari - 4. In conclusione : una strada stretta (ma non sbarrata) per un decreto-legge "crepuscolare"- Post scriptum: fra questione di fiducia e decreto-legge... la scelta del male minore in materia elettorale?

## 1. Il problema

Come è noto, in chiusura della sentenza 35/2017 la Corte costituzionale, pur dichiarando inammissibile una questione di costituzionalità sollevata dal Tribunale ordinario di Messina<sup>1</sup>, ha sottolineato che « la Costituzione, se non impone al legislatore di introdurre, per i due rami del Parlamento, sistemi elettorali identici, tuttavia esige che, al fine di non compromettere il corretto funzionamento della forma di governo parlamentare, i sistemi adottati, pur se differenti, non ostacolino, all'esito delle elezioni, la formazione di maggioranze parlamentari omogenee »<sup>2</sup>. La pronuncia del Giudice costituzionale, riecheggiava<sup>3</sup> le richieste formulate- in più di un'occasione- dal Presidente della

\* Scritto sottoposto a *referee*.

1

L'ordinanza del 17 febbraio 2016 (pubblicata in *Gazz. Uff.*, 1 serie speciale n. 14/2016, p. 76 ss.) riteneva non manifestamente infondata la censura di costituzionalità rispetto all'irragionevolezza del sistema di soglie del Senato, completamente diverse da quelle della Camera e tali dunque da compromettere l'obiettivo di governabilità prefissosi dal legislatore con l'introduzione del premio in seggi alla Camera (punto 15). Ancora, il tribunale siciliano (punto 16) dubitava della legittimità costituzionale del differimento dell'applicabilità dell'*Italicum* al 1 luglio 2016 e non piuttosto all'attuazione della revisione costituzionale (all'epoca in discussione).

2

Punto 15.2 del *Considerato in diritto*. Qui la Corte aveva appena dichiarato inammissibile la questione di costituzionalità prospettata rispetto al termine a partire dal quale la nuova normativa elettorale avrebbe trovato applicazione. Al punto precedente (n. 14) la Corte riteneva inammissibile (per oscurità del *petitum*) anche la censura rispetto alla diversa configurazione del sistema della clausole di sbarramento « così come formulata ». Il problema dell'omogeneità- o, si potrebbe meglio dire, della "non contraddizione"- fra sistemi elettorali si era già posto all'attenzione del Parlamento nel 1993, a seguito del referendum che trasformò la normativa elettorale del Senato all'epoca vigente e diede l'abbrivio al sistema elettorale cd. *Mattarellum* : a questo proposito si vedano le dichiarazioni del presidente del Consiglio Ciampi in occasione del voto di fiducia al governo da lui presieduto nel *Resoconto stenografico della seduta della Camera dei deputati di giovedì 6 maggio 1993* (p. 13158 ss.)

3

G.M. SALERNO, *Dopo l'Italicum: la giurisprudenza costituzionale come crocevia tra le istituzioni repubblicane* in *Quaderni costituzionali*, n. 2/2017, p. 268 ss. mette in luce il diverso "approccio" all'omogeneità rinvenibile nelle esternazioni del capo dello Stato e nella pronuncia della Corte : da un lato infatti il presidente Mattarella ha invocato « *leggi omogenee e non inconciliabili fra loro* » (p. 270), la Corte si è piuttosto soffermata sul « *rapporto derivante dalla corrispondenza o meno tra le maggioranze parlamentari prefigurabili all'esito dell'applicazione delle predette discipline* » (p. 271).

Repubblica all'indomani del *referendum* costituzionale del 4 dicembre 2016<sup>4</sup>. Il capo dello Stato ha infatti più volte invitato il Parlamento a riformare la legislazione elettorale residua dopo le pronunce della Corte costituzionale n. 1/2014 e 35/2017, fortemente disarmonica per i due rami del Parlamento<sup>5</sup>.

Sintetizzando circostanze ampiamente risapute, la disciplina elettorale della Camera dei Deputati, per come innovata dalla legge n. 52/2015, presenta un sistema elettorale a base proporzionale, corretto dall'attribuzione di un premio di maggioranza<sup>6</sup> pari a 340 seggi alla lista che (da sola) ottenga il 40 % dei suffragi validamente espressi. In difetto di tale soglia, il riparto dei seggi opera in maniera proporzionale tramite il metodo del quoziente, con una soglia di sbarramento nazionale al 3 %. L'individuazione degli eletti - il cui numero per ogni lista è determinato sulla base delle cifre elettorali nazionali - viene fatta a livello di collegi plurinominali<sup>7</sup>, con un sistema che mescola l'indicazione "bloccata" del solo capolista da

4

Si tratta in particolare dell' *Intervento del Presidente della Repubblica alla cerimonia per lo scambio di auguri con i rappresentanti delle istituzioni, delle forze politiche e della società civile* del 20 dicembre 2016 (disponibile su [www.quirinale.it](http://www.quirinale.it)): « A questo scopo - quello di consentire nuove elezioni con esiti chiari - è necessario dotare il nostro Paese di leggi elettorali, per la Camera e per il Senato, che non siano, come in questo momento, l'una fortemente maggioritaria e l'altra assolutamente proporzionale ma siano omogenee e non inconciliabili fra di esse. Esigenza, questa, condivisa da tutte le forze parlamentari nel corso delle recenti consultazioni. Leggi, inoltre, pienamente operative affinché non vi siano margini di incertezza nelle regole che presidiano il momento fondamentale della vita democratica ». A questo si aggiunge il Messaggio di fine anno del 31 dicembre 2016, nel quale il Presidente ribadisce che « chiamare gli elettori al voto anticipato è una scelta molto seria. Occorre che vi siano regole elettorali chiare e adeguate perché gli elettori possano esprimere, con efficacia, la loro volontà e questa trovi realmente applicazione nel Parlamento che si elegge. Queste regole, oggi, non ci sono: al momento esiste, per la Camera, una legge fortemente maggioritaria e, per il Senato, una legge del tutto proporzionale. L'esigenza di approvare una nuova legislazione elettorale mi è stata, del resto, sottolineata, durante le consultazioni, da tutti i partiti e i movimenti presenti in Parlamento. Con regole contrastanti tra loro chiamare subito gli elettori al voto sarebbe stato, in realtà, poco rispettoso nei loro confronti e contrario all'interesse del Paese. Con alto rischio di ingovernabilità ».

5

A fronte di alcuni articoli comparsi in organi di stampa, forse un po' "imprecisi" nella ricostruzione (v. L. PALMERINI, *La road map del Colle tra voto a marzo e "nodo" decreto elettorale* in *Il Sole 24 ore*, 16 settembre 2017) pare opportuno ribadire che il problema dell'omogeneità dei sistemi elettorali non si è posto con la sentenza n. 35/2017, nella quale il giudice costituzionale si è limitato a prendere atto della situazione esistente. La discrasia dei due sistemi elettorali è invece dovuta ad una precisa scelta del legislatore, estremamente (ed imprudentemente) ottimista sul risultato referendario del 4 dicembre 2016: infatti, nella speranza che il corpo elettorale vidimasse - tra le altre cose - l'eliminazione dell'elezione diretta dei senatori, il legislatore del 2015 scelse di novellare la disciplina elettorale della sola Camera dei Deputati, esponendosi al rischio, concretizzatosi, di una netta diversità tra i due sistemi elettorali a seguito della bocciatura referendaria.

6

Si noti che, diversamente dalla legge 270/2005 che aveva novellato l'art. 1 del T.U. Camera, proclamando la natura proporzionale del sistema « eventualmente corretta dall'attribuzione di un premio di maggioranza », la legge 52/2015 ha eliminato ogni riferimento alla « ragione proporzionale ». La circostanza che lo stesso Porcellum si autoproclamasse come una legge proporzionale era stata valorizzata dalla stessa Corte costituzionale, con la sentenza n.1/2014 (punto 3 del *Considerato in diritto*). Dubbiosi sulla natura proporzionale delle leggi che assegnino un premio di maggioranza si mostrano M. BIGNAMI, *La Corte Costituzionale interviene in via « semi-incidentale » sulla legge elettorale: un approccio prudente per un caso eccezionale* e N. ZANON, *Fare la legge elettorale « sous l'oeil des russes »* entrambi in M. D'AMICO-S.CATALANO (a cura di), *Prime riflessioni sulla « storica » sentenza 1 del 2014 in materia elettorale*, Franco Angeli, Milano, 2014, p. 49 e 130 rispettivamente.

7

Nei quali sono eletti non meno di tre e non più di nove deputati, ai sensi dell'art. 3, comma 3 del DPR 361/1957 (Testo unico delle norme in materia di elezione della Camera dei deputati), novellato dalla legge 52/2015. Per il funzionamento del cd. *Italicum* si veda L. SPADACINI, *La legge elettorale per la*

parte del soggetto proponente (partito o movimento politico organizzato)<sup>8</sup> e la possibilità per gli elettori di esprimere fino a due preferenze "di genere" per i restanti candidati presentati.

Per quanto riguarda il Senato, il legislatore del 2015 non ha ritenuto di modificare il d. lgs. 533/1993 (Testo unico delle leggi recanti « Norme per l'elezione del Senato della Repubblica, d'ora in avanti : T.U. Senato), come innovato dalla legge 370/2005 e poi inciso dalla sentenza n. 1/2014 della Corte costituzionale, che epurò la normativa da alcuni istituti- i premi di maggioranza regionali senza soglia e le liste bloccate- giudicati contrari al testo costituzionale. Sicché, al giorno d'oggi, la disciplina elettorale dell'Assemblea di Palazzo Madama (ribattezzata *Consultellum*) si presenta come un sistema elettorale proporzionale con soglie di sbarramento a livello regionale, differenziate per liste riunite in coalizione (3 % dei voti validi della circoscrizione regionale, purché la coalizione abbia raggiunto il 20%) ovvero "solitarie" (8 %, valido anche per liste coalizzate, se il raggruppamento non ha superato la soglia del 20%). Gli elettori, a seguito dell'intervento del Giudice delle Leggi, hanno facoltà di esprimere una preferenza per uno dei candidati inseriti nelle liste regionali<sup>9</sup>.

Tralasciando alcune riflessioni sull'attuale normativa senatoriale- della cui ragionevolezza si potrebbe dubitare<sup>10</sup>- i profili di discrepanza fra le due leggi elettorali risaltano

---

Camera dei deputati in A. APOSTOLI-M. GORLANI- S. TROILO (a cura di), *La Costituzione in movimento : la riforma costituzionale tra speranze e timori*, Giappichelli, Torino, 2016, p. 90 ss.

8

Il "blocco" dei capilista ha superato il vaglio di costituzionalità rispetto alla questione « così come formulata » dal tribunale di Messina (punto 11 del *Considerato in diritto*, sent. 35/2017), giacché la Corte ha evidenziato la diversità fra il sistema di lunghe liste completamente bloccate (proprio del *Porcellum*) e quello ideato per l'*Italicum*, peraltro mettendo in luce il ruolo dei partiti politici nella selezione delle candidature e quindi anche dei capilista (sul punto- in discontinuità con la sent. 1/2014 si rinvia a I. MASSA PINTO, *Dalla sentenza n. 1 del 2014 alla sentenza n. 35 del 2017 della Corte Costituzionale sulla legge elettorale : una soluzione di continuità c'è e riguarda il ruolo dei partiti politici in Costituzionalismo.it*, n. 1/2017). Il ruolo dei partiti politici nella formazione delle liste bloccate era stato particolarmente valorizzato anche dalla Corte Edu nella sentenza del 13 marzo 2012, *Saccomanno e altri c. Italia* (per un commento si veda R. DICKMANN, *Rappresentanza vs governabilità. Rileggendo la sent. Corte EDU, Saccomanno vs Italia, del 13 marzo 2012, alla luce della sent. Corte cost. 1/2014 in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it)*, 29 gennaio 2014). Non è stata invece ritenuta conforme a costituzione la previsione dell'art. 85 T.U. Camera, come modificato dall'art. 2 della legge 52/2015, nella parte in cui consentiva al capolista (candidabile in al massimo dieci collegi plurinominali) di eleggere discrezionalmente il collegio di elezione.

9

Si tratta comunque delle lunghe liste previste dalla l. n. 270/2005 : si va dai 49 senatori della Lombardia, fino ai 7 eletti in Basilicata. Ciascuna lista, in base all'art. 9, comma 4 del T.U. Senato non può presentare candidati in un numero inferiore ad un terzo dei seggi in palio e non superiore al numero di questi stessi seggi.

10

Il sistema delle clausole di sbarramento, così come configurato, sconta alcuni profili di irragionevolezza. Ciò dal momento in cui la Corte costituzionale (sent. n. 1/2014, punto 4 del *Considerato in diritto*) ha sanzionato come costituzionalmente illegittimi i premi assegnati su base regionale « [producenti] l'effetto che la maggioranza in seno all'assemblea del Senato sia il risultato casuale di una somma di premi regionali, che può finire per rovesciare il risultato ottenuto dalle liste o coalizioni di liste su base nazionale ». La previsione di soglie di sbarramento regionali estremamente considerevoli amplifica quel premio alle forze maggiori, implicitamente proprio di ogni sistema elettorale anche proporzionale (parla di « premi occulti » A. PIZZORUSSO, *Minoranze e maggioranze*, Einaudi, Torino, 1993, p. 8, che sottolinea come « il ricorso a correttivi può attenuare la sproporzione, ma non esiste alcun sistema che possa eliminare del tutto questi "premi di maggioranza" occulti »). In questo modo persiste il problema della ricombinazione casuale dei risultati elettorali regionali, che certo iper-valorizza la "base regionale" ex art. 57, comma 1 Cost., ma a grave detrimento del principio di rappresentanza politica nazionale ex art. 67

prepotentemente : da un lato, infatti, alla Camera il legislatore ha respinto la possibilità per le liste di creare coalizioni pre-elettorali, "benedette" da una più favorevole disciplina delle soglie di sbarramento ; dall'altro l'inerzia legislativa ha lasciato intonse- salvo quanto involontariamente provocato : v. *infra*- le previsioni (risalenti al 2005) di accordi coalizionali (e conseguenti benefici in termini di clausole di sbarramento) per le circoscrizioni regionali del Senato. A ciò si aggiunge la previsione di un "premio di governabilità" nazionale a Montecitorio, mentre la formula elettorale della Camera Alta resta sostanzialmente proporzionale. Ancora, l'elettore della Camera ha a disposizione una doppia preferenza di genere nei collegi plurinominali, mentre al Senato l'elettore ha diritto, oramai, ad esprimere il suo sostegno ad un solo candidato, senza che, per giunta, siano state precisate a livello normativo le modalità di espressione di tale preferenza<sup>11</sup>.

Queste differenze- unite al disallineamento degli elettorati fra i due rami del Parlamento, nonché all'ipervalorizzazione della « base regionale » nell'elezione del Senato<sup>12</sup>- rischiano

---

Cost., che investe «ogni membro del Parlamento » e dalla quale deriva la parificazione delle due Camere rispetto alla funzione legislativa (art. 70 Cost.) e al rapporto fiduciario con il Governo (art. 94 Cost.). Peraltro la ricombinazione casuale dei risultati regionali vanifica gli stessi effetti "benefici" delle clausole di sbarramento individuati dalla sentenza n. 35/2017 (Punto 6 del *Considerato in diritto*: « una ragionevole soglia di sbarramento può a sua volta contribuire allo scopo di non [ostacolare] la formazione [di una maggioranza]. Né è da trascurare che la soglia può favorire la formazione di un'opposizione non eccessivamente frammentata, così attenuando, anziché aggravando, i disequilibri indotti dalla stessa previsione del premio di maggioranza »). Ancora, soglie di sbarramento esclusivamente regionali e perdipiù molto elevate aumentano anche la sovra-rappresentazione delle regioni meno popolate, certamente voluta dai Costituenti (cfr. C. PINELLI, *Sull'elezione del Senato a base regionale* in *Rivista AIC*, n. 1/2017, p. 6, nonché A. GRATTERI, *Quali e quante leggi elettorali ?*, p. 7 nel medesimo numero della rivista) spingendola però verso limiti di dubbia ragionevolezza : si pensi che in Basilicata la soglia dell'8 % sarebbe superata con poco più di 34.405 voti, allorché in Lombardia ne sarebbero necessari 552.535. Applicando un metodo proporzionale senza sbarramento (operando una divisione fra totale degli aventi diritto e seggi in palio) invece la divergenza si riduce: il quoziente elettorale lucano sarebbe di 61.438 voti (dunque esiste una soglia "implicita" più alta di quella prevista dal legislatore), mentre in Lombardia equivarrebbe a 140.952 suffragi (i calcoli sono effettuati sulla base dei dati delle ultime elezioni nazionali, disponibili all'indirizzo <http://elezionistorico.interno.it>). Il fatto che la soglia implicita sia più alta non comporta automaticamente che le liste con una cifra elettorale inferiore non possano accedere al riparto dei seggi: infatti esse potrebbero beneficiare dell'assegnazione di un seggio grazie ai più alti resti (si veda il caso della lista Con Monti per l'Italia in Abruzzo, dove essa ha ottenuto il 7,55% dei suffragi: applicando il metodo del quoziente senza soglia tale lista avrebbe ottenuto un seggio grazie ai resti, diversamente da quanto avvenuto). Alla luce delle pronunce della Corte costituzionale appare più consono un sistema a doppia soglia (come quello proposto nel cd. *Tedeschellum* : v. nota 13), per il quale sono ammesse al riparto dei seggi a livello regionale le liste che abbiano superato una soglia di sbarramento nazionale, alle quali sono associate nella distribuzione dei seggi anche quelle liste territorialmente radicate che abbiano ottenuto un risultato notevole a livello regionale, senza però superare la soglia nazionale. Contribuisce poi all'irragionevolezza anche il trattamento pesantemente differenziato fra liste coalizzate e non, che prevede una soglia più che doppia per le seconde rispetto alle prime (8 % *versus* 3%).

11

Si badi che la Corte costituzionale, nella sent. 1/2014, punto 6 del *Considerato in diritto* ha ritenuto che gli articoli di legge non toccati dalla sua pronuncia potessero ben essere interpretati conformemente ad essa, per consentire all'elettore di esprimere una preferenza, magari accompagnati da « *interventi normativi secondari, meramente tecnici ed applicativi della presente pronuncia* ».

12

Ipervalorizzazione ancora più forte nella vigenza delle disposizioni che attribuivano un premio del 55 % dei seggi in palio nella circoscrizione regionale al primo arrivato per numero di voti (lista o coalizione di liste), poi espunte con la sent. n. 1/2014. L'interpretazione particolarmente "stringente" dell' « elezione a base regionale » del Senato ex art. 57, comma 1 Cost. è stata attribuita all'intervento dell'allora presidente della Repubblica Carlo Azeglio Ciampi (cfr. L. SPADACINI, *Su alcune problematiche in materia elettorale all'esame della Commissione Affari Costituzionali del Senato* in *Osservatorio AIC*, dicembre 2013, p. 4). Tuttavia, secondo quanto ricostruito da M. GORLANI, *La presidenza della*

di inaugurare la XVIII legislatura all'insegna dell'ingovernabilità complessiva del Parlamento, che potrebbe presentare due maggioranze di segno opposto nei suoi due rami oppure nessuna maggioranza in assoluto, ma con rapporti di forza completamente diversi nelle due Assemblee.

Le forze politiche attualmente presenti in Parlamento avevano trovato la "quadra" attorno ad un modello elettorale ispirato al proporzionale tedesco<sup>13</sup>, ma il progetto- a seguito dell'approvazione nel *plenum* di Montecitorio di un emendamento sulle modalità di elezione dei parlamentari del Trentino-Alto Adige<sup>14</sup>- è tornato in Commissione, dando inizio ad un periodo di stasi sulla materia elettorale, che non sembra suscettibile di soluzioni certe in corso di legislatura<sup>15</sup>.

A fronte di questa situazione di stallo parlamentare, si è fatta strada l'ipotesi che il Governo guidato da Paolo Gentiloni si faccia carico di poche e mirate modifiche alla normativa elettorale del Senato, per "smussare" le differenze fra i due sistemi di elezione delle Camere<sup>16</sup>. Così delineato il problematico contesto, questo scritto si propone di

---

*Repubblica come luogo di mediazione dell'aspro confronto politico ed istituzionale nella XIV legislatura*, in A. D'ANDREA-L. SPADACINI (a cura di), *La rigidità bipolare del parlamentarismo italiano, Cinque anni di centrodestra*, Promodis, Brescia, 2008, pag. 677, il presidente si era limitato a richiedere che la normativa elettorale tenesse in debito conto la "regionalità" dell'elezione, senza pretendere espressamente l'attribuzione dei premi su base regionale.

13

Il progetto di legge (nel testo unificato di diverse proposte di legge, approvato il 5 giugno 2017 dalla Commissione Affari Costituzionali della Camera, relatore Fiano) dalla legge elettorale tedesca ha mutuato la soglia di sbarramento nazionale al 5 % (sia per la Camera, che per il Senato. Qui sarebbero state comunque ammesse le liste aventi un consenso elettorale pari al 20 % dei suffragi regionali). La previsione di collegi uninominali sarebbe servita esclusivamente per determinare la graduatoria dei candidati di ciascuna lista nella circoscrizione, mettendo in testa coloro che risultavano "primi arrivati" in un collegio (e fra più vincitori si sarebbe valutata la percentuale di voti ottenuta), dal momento che l'effettivo numero dei seggi sarebbe dipeso dalla cifra conseguita a livello nazionale (per la Camera) o a livello regionale (per il Senato), senza alcuna garanzia che il "primo arrivato" nel collegio potesse davvero esser proclamato parlamentare (diversamente da quanto avviene nel sistema tedesco, dove l'assenza di un numero fisso di seggi nel *Bunderstag* consente i cd. *überhangmandate*- i mandati in eccedenza- salvaguardando l'espressione di voto "personalizzata" nel collegio uninominale). Al fine di aumentare le possibilità di *chances* per i candidati nei collegi, era stato diminuito il numero di collegi (in origine 300, divenuti 225).

14

Si tratta dell'emendamento 1.535 a prima firma Biancofiore, approvato dall'Assemblea nella seduta dell'8 giugno 2017 (cfr. il *Resconto stenografico* e gli annessi *Documenti di seduta*), con il quale si estendeva la disciplina generale anche al Trentino- Alto Adige, regione per la quale il Testo unificato prevedeva invece il mantenimento del *Mattarellum* (come già fatto dalla legge n. 270/2005).

15

Si vedano le ricostruzioni della stampa : ad. es. P. DECRESTINA, «*La legge elettorale è morta*» *E la Camera la rimanda in Commissione Affari costituzionali* in *Corriere della sera*, 8 giugno 2017 ; C LOPAPA, *Elezioni in Sicilia e veti incrociati : la legge elettorale slitta ancora* in *La Repubblica*, 5 settembre 2017 ; F. DE FEO, *Legge elettorale, è stallo sul Tedeschellum. Forza Italia va in pressing* in *Il Giornale*, 8 settembre 2017 ; *Legge elettorale, Fiano: avanti ma prima sciogliere nodo del voto in Trentino* in *Il Sole 24 ore*, 12 settembre 2017.

16

Cfr. M. CONTI, *Legge elettorale, il Quirinale preme. Il nodo del decreto divide i costituzionalisti* in *Il messaggero*, 26 luglio 2017 ; U. MAGRI, *Road map per votare a marzo. Il Colle e un decreto per evitare ricorsi sulla legge elettorale* in *La Stampa*, 16 settembre 2017 ; L. PALMERINI, *La road map del Colle tra voto a marzo e "nodo" decreto elettorale* in *Il Sole 24 ore*, 16 settembre 2017. Il presidente del Senato Piero Grasso aveva già espresso di ritenere possibile un decreto-legge in materia elettorale come « ultima spiaggia », qualora si fosse arrivati al finire della legislatura senza modifiche da parte del Parlamento (cfr. *Pietro Grasso: "La legge elettorale sia approvata da Camera e Senato"* in *L'Huffington post*, 4 maggio 2017). Contrario all'ipotesi del decreto era invece il presidente della Commissione Affari

analizzare la possibilità di ricorrere ad un provvedimento d'urgenza ex art. 77, comma 2 Cost., nonché gli eventuali limiti che potrebbe incontrare una (mini) riforma elettorale per decreto.

## 2. L'ammissibilità di un decreto-legge in materia elettorale

Prima di verificare la fattibilità di un decreto-legge di fronte all'inerzia del legislatore ordinario nel caso di specie, bisogna anzitutto analizzare la possibilità di intervento dell'Esecutivo ai sensi dell'art. 77 Cost. nella materia elettorale.

### 2.1 I limiti procedurali ex art. 72, u.c. Cost.

Conviene partire dal profilo meno problematico, ossia la procedura parlamentare di approvazione di leggi in materia elettorale, per la quale l'ultimo comma dell'art. 72 Cost. richiede « la procedura normale di esame e approvazione », che consiste nell'esame prima in Commissione, poi in Assemblea e con l'approvazione del disegno di legge « articolo per articolo e con votazione finale » (art. 72, comma 1). Attribuendo- per il momento- alla prima disposizione citata un valore meramente procedurale, *nulla questio* sulla fattibilità di un decreto-legge in materia elettorale : la legge di conversione è infatti riservata all'Assemblea dalle norme dei regolamenti parlamentari<sup>17</sup>. Ebbene, salvo che si verificano altri "strappi" procedurali<sup>18</sup>, la conversione del decreto-legge rispetterebbe i canoni imposti dall'art. 72, u.c. Cost.<sup>19</sup>, sia che il decreto intervenga nella materia elettorale come strettamente intesa dalla giurisprudenza « pretoria »<sup>20</sup> della Presidenza della Camera<sup>21</sup>, sia che intervenga sulla materia elettorale "di contorno".

### 2.2 I limiti sostanziali della decretazione d'urgenza in materia elettorale

Ben più spinosa ed articolata è la questione riguardante i limiti sostanziali che il Governo

---

Costituzionali della Camera, Andrea Mazziotti di Celso (M. SARTI, *Andrea Mazziotti : « Niente scorciatoie, si vota nel 2018 »* in *Linkiesta*, 9 giugno 2017).

17

L'art. 96 *bis* r.C. stabilisce che l'assegnazione alla Commissione avvenga « in sede referente », mentre l'art. 78 r.S., stabilendo l'iscrizione all'ordine del giorno in Assemblea « in tempo utile ad assicurare che la votazione finale avvenga non oltre il trentesimo giorno dal deferimento » esclude chiaramente che la legge di conversione possa essere approvata in Commissione, come peraltro già esclude l'art. 35, comma 1 r.S.

18

Quale, a modesto parere di chi scrive, la posizione della questione di fiducia, che, come stabilito dalla Corte costituzionale, rientra « *tra i procedimenti speciali non contemplati dalla costituzione, ma previsti e disciplinati in sede regolamentare* » (sent. n. 391/1995, punto 6 del *Considerato in diritto*).

19

In questo senso si è espressa la Corte, con la sent. n. 237/2013, punto 9.5 del *Considerato in diritto*.

20

Parla di « *giurisprudenza pretoria* » A. MANZELLA, *Il parlamento*, Il Mulino, Bologna, 2003, p. 51.

21

In base al « lodo Casini » del 2002 si intende per materia elettorale, rispetto alla quale è possibile richiedere il voto segreto, solo il meccanismo di trasformazione dei voti in seggi : cfr. R. IBRIDO, *La materia elettorale nel regolamento della Camera : ragionando sull'iter di approvazione dell'Italicum* in N. LUPO- G. PICCIRILLI ( a cura di), *Legge elettorale e riforma costituzionale : procedure parlamentari sotto stress*, Il Mulino, Bologna, 2016 p. 59.

incontrerebbe nel proporre un decreto-legge in materia elettorale<sup>22</sup> e dunque occorre analizzarli analiticamente per punti.

a) *La legge n. 400/1988 e le materie dell'art. 72 u.c.*

Posto che la Costituzione nulla dice circa le materie nelle quali il governo può legiferare d'urgenza<sup>23</sup>, la legge n. 400/1988 (art. 15, comma 2 lettera b) vieta al Governo di provvedere nelle materie dell'art. 72, u.c. Cost., fra le quali rientra la materia elettorale.

La dottrina si divide particolarmente su un punto : il divieto posto dalla legge sull'attività di governo può essere ricondotto ad un principio costituzionale, ricavabile dall'ultimo comma dell'art. 72 Cost. ? La legge elettorale deve, allora, essere una legge in senso formale ?

La tesi favorevole ritiene che l'art. 15 « interpreti ed attui » la norma costituzionale<sup>24</sup>, peraltro sorretto da « esigenze di stabilità e di certezza » che « impongono di ritenere che la riserva a legge di Assemblea sottragga la materia a qualsivoglia altra fonte che non sia la legge formale ordinaria »<sup>25</sup>. Ciò è rafforzato dal fatto che, essendo ogni norma procedurale portatrice di un interesse sostanziale dell'ordinamento<sup>26</sup>, la previsione concernente la materia elettorale è giustificata dalla scelta del procedimento in cui è garantito il massimo di partecipazione democratica<sup>27</sup>.

A questa posizione se ne affianca un'altra- isolata, seppur autorevolmente sostenuta- che

---

22

Su questo tema si rivelano estremamente preziosi i vari contributi "Sulla legittimità costituzionale del decreto-legge 5 marzo 2010 in materia di presentazione delle liste dei candidati alle elezioni regionali" nel *Forum* di ASTRID, marzo 2010.

23

La revisione costituzionale del 2016- poi bocciata dal corpo elettorale nel *referendum* del 4 dicembre elevava i vincoli della legge 400/1988, insieme ad altri limiti posti dalla giurisprudenza costituzionale, a norme costituzionali. Si noti che l' art. 77, comma 5 Cost. (come novellato dall'art. 16 della l. cost. 28 luglio 2016 n.1) avrebbe comunque ammesso i provvedimenti d'urgenza sulla legislazione elettorale "di contorno", ossia la « disciplina dell'organizzazione del procedimento elettorale e dello svolgimento delle elezioni ». Sul punto si rinvia a A. CARMINATI, *Do ut des? Nuovi limiti alla decretazione d'urgenza in cambio dell'introduzione in Costituzione del voto "a data certa"* in A. APOSTOLI-M. GORLANI- S. TROILO, *La Costituzione in movimento*, p. 270 ss.

24

Cit. G. FERRARA, *Sulla legittimità costituzionale del decreto-legge 5 marzo 2010 in materia di presentazione delle liste dei candidati alle elezioni regionali* nel *Forum* sopra citato. A questa posizione aderisce nella stessa sede con il suo intervento O. CHESSA.

25

Cit. S. PRISCO, *Decretazione d'urgenza su una procedura elettorale già aperta, sovranità popolare e Costituzione italiana* nel *Forum* di ASTRID sopra cit., p. 4 del dattiloscritto.

26

Sul punto v. A. D'ANDREA, *Autonomia costituzionale delle Camere e principio di legalità*, Giuffrè, Milano, 2004, p. 90 ss.

27

Cfr. l'intervento di M. VILLONE nel *Forum* di ASTRID : « La riserva di assemblea di cui all'art. 72, comma 4, ha motivazioni del tutto evidenti. La legge in materia elettorale deve seguire il procedimento ordinario perché si richiede per essa il massimo di trasparenza, visibilità, partecipazione democratica, assunzione di responsabilità politica, controllo della pubblica opinione. Ed è ovvio che il decreto-legge non può da questo punto di vista accettarsi. Con il decreto-legge la regola legislativa si forma nel ristretto ambito di un collegio – il consiglio dei ministri – con visibilità e trasparenza scarse o nulle, e nessuna partecipazione democratica. Né queste mancanze sono sanate dalla successiva legge di conversione, visto che la regola legislativa intanto viene in essere, è immediatamente vigente, e trova applicazione. Dunque, nel caso del decreto la legge che si applica è comunque venuta in essere secondo modalità del tutto difformi rispetto a quelle volute dall'art. 72, comma 4 »

esclude l'ammissibilità dei decreti-legge nelle materie coperte da riserva di legge<sup>28</sup> (come certamente sarebbe la materia elettorale ex artt. 48 e 51 Cost.<sup>29</sup>) e, più in generale, quando si tratti di diritti e libertà fondamentali<sup>30</sup>.

La tesi opposta ritiene che la l. n. 400/1988, trattandosi di legge ordinaria, ben potrebbe essere derogata da una fonte equiparata come il decreto-legge<sup>31</sup>, come peraltro è già più volte successo nella storia repubblicana italiana<sup>32</sup>. Il divieto, peraltro, sarebbe di dubbia costituzionalità, dal momento che « non sembra sussistere né coincidenza, né un collegamento significativo fra la riserva di Parlamento, che preclude il ricorso al decreto-legge, e la riserva di assemblea », limitandosi quest'ultima a sancire « l'esclusione dei procedimenti legislativi in commissione »<sup>33</sup>. A questo filone di pensiero pare poi potersi iscrivere quella parte di dottrina che ritiene le facoltà del decreto d'urgenza- una volta che ne sussistano i presupposti- limitate dalla sola riserva di Parlamento, dunque potenzialmente in grado di spingersi sino anche a sospendere i diritti costituzionali<sup>34</sup>.

28

L. CARLASSARE, *Fonti del diritto (diritto costituzionale)* in *Enciclopedia del diritto*, Annali II, Tomo II, Giuffrè, Milano, 2008, p. 561. F. MODUGNO, *Le fonti del diritto* in ID. (a cura di) *Diritto pubblico*, Giappichelli, Torino, 2015, p. 109 ritiene « *altrettanto intuibile, quanto innegabile, che... [la riserva di legge] non potrebbe che essere in linea di principio, sempre assoluta, finalizzata cioè, ad imporre alla legge la disciplina integrale della materia oggetto della stessa, e non potrebbe che essere riserva di legge formale, vale a dire soddisfatta solo dalla legge del Parlamento enon da atti eventualmente equiparati alla legge, ma provenireti dall'esecutivo, come nel nostro sistema sono il decreto-legge o il decreto legislativo* ».

29

S. TRAVERSA, *La riserva di legge d'assemblea* in ID., *Il Parlamento nella Costituzione e nella prassi (Studi)*, Giuffrè, Milano, 1989, p. 41 deduce l'esistenza di una riserva di legge in materia elettorale dall'art. 122, comma 1 in materia di elezioni regionali (nel testo previgente alla riforma del Titolo V : il riferimento resta però pertinente, dal momento che è il testo attuale prevede una riserva di legge regionale, nell'ambito di principi fissati da una legge statale) e dall'art. 65 Cost. che rimanda alla legge la fissazione dei casi di ineleggibilità e incompatibilità con l'ufficio di parlamentare. L'A. ritiene che « *il sistema elettorale delle Camere parlamentari abbia un peso superiore tanto a quello dei consigli regionali quanto alla disciplina... dei casi di ineleggibilità e di incompatibilità... è da ritenere implicitamente, per un criterio di ordine sistematico, che anche tale materia sia coperta da riserva di legge in senso proprio* ». A ciò bisogna aggiungere la riserva di legge stabilita all'art. 48, comma 3 (inserito dalla legge costituzionale 17 gennaio 2000, n. 1) rispetto ai « requisiti e modalità dell'esercizio del diritto di voto » degli italiani all'estero, nonché quella già preesistente rispetto alle limitazioni al diritto di voto attivo (comma 4). Sul versante dell'elettorato passivo, l'art. 51 Cost. attribuisce alla legge il compito di stabilire i requisiti per l'accesso alle cariche elettive.

30

L. CARLASSARE, *Fonti del diritto, rottura delle regole, indebolimento della democrazia* in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari- Quaderno n. 10*, 1999, p. 90 ss.

31

Di quest'opinione è T. MARTINES, *Diritto pubblico*, Giuffrè, Milano, 2015, p. 284.

32

Cfr. l'opinione- insieme alla lunga lista riportata di decreti-legge in materia elettorale (nella quale viene ricompresa anche quella referendaria)- di F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto italiano*, p. 211-212, in particolare nota 134 per l'elenco dei d.l. *Contra* si veda l'intervento di A. PACE nel *Forum* di ASTRID, che, riprendendo un suo precedente scritto, ribadisce che « *l'esclusione della "materia elettorale" potrebbe essere argomentata sulla base della (...) distinzione (implicita nell'art. 77) fra il "disporre" e il "provvedere" (con la conseguenza che la materia elettorale, necessitando di una disciplina generale, esulerebbe ex art. 77 Cost. dal contenuto meramente provvedimentale del decreto legge* » Conseguentemente « *se il decreto legge è utilizzato per "provvedere" è ovvio che esso non dispone in via generale ed astratta (ciò che invece dovrebbe contraddistinguere le leggi elettorali)* »

33

Cit. M. PEDRAZZA GORLERO, *Le fonti del diritto* in V. ONIDA- M. PEDRAZZA GORLERO (a cura di), *Compendio di diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2011 p. 49 ss.

34

Fra le due, si colloca una posizione intermedia- secondo taluni fatta propria dalla Corte costituzionale con la sent. n. 161/1995<sup>35</sup>- per cui il provvedimento d'urgenza potrebbe intervenire solo nelle materie che non riguardino il "cuore" della materia elettorale<sup>36</sup>. Quest'ultima posizione si ricollega strettamente ai requisiti previsti dall'art. 77 Cost., dai quali viene fatta discendere l'esclusione del nucleo fondante della materia elettorale- il meccanismo di trasformazione dei voti in seggi- dall'ambito del possibile intervento (temporalmente precario) della decretazione d'urgenza. Su questi, quindi, occorre soffermarsi.

*b) I presupposti dell'art. 77, comma 2 Cost. e la loro declinazione in materia elettorale*

Come è noto, la norma costituzionale ammette il governo ad adottare provvedimenti aventi forza di legge in « casi straordinari di necessità ed urgenza », richiedendo che il Parlamento converta in legge tali provvedimenti entro 60 giorni dalla loro emanazione, pena la decadenza *ex tunc*. I requisiti dunque richiesti alla decretazione d'urgenza sono a) la natura provvedimentale dell'atto<sup>37</sup>; b) la straordinarietà del caso<sup>38</sup> che l'atto mira a regolare in concreto; c) la necessità e l'urgenza di provvedere al caso<sup>39</sup>.

Possono esistere situazioni, legate alla "materia elettorale", nelle quali si radunino tutti i presupposti sopra riportati? Per azzardare una risposta, bisognerebbe partire da quelle situazioni in cui *certamente* questi requisiti mancano. La più recente giurisprudenza costituzionale può venire in aiuto sul punto.

Di certo la straordinarietà delle circostanze e l'urgenza del provvedere ad esse non possono sussistere nel caso in cui il decreto intenda riformare organicamente la

---

In particolare C. ESPOSITO, *Decreto-legge in Enciclopedia del diritto*, Giuffrè, Milano, 1963, p. 850 ; C. MORTATI, *Costituzione (Dottrine generali)* nella testé indicata *Enciclopedia*, p. 195. Della stessa posizione anche C. LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, Utet, Torino, 1985, p. 293 ss.

35

A. CELOTTO, *Un pasticcio risolto con un pasticcio: dubbi in margine al decreto-legge n. 29 del 2010 nel Forum* di ASTRID, p. 5 ss. del dattiloscritto.

36

È questa la posizione di A. RUGGERI, *L'irragionevole decreto "salva-liste" e la ragion di Stato, ovvero sia il problematico "bilanciamento" tra il primato della politica e il primato della Costituzione* in *Forum di Quaderni costituzionali* (12 marzo 2010), p. 6. Il nucleo della materia elettorale consisterebbe- in linea con quanto già stabilito nel diritto parlamentare: v. nota 35- nel meccanismo di trasformazione dei voti in seggi.

37

F. MODUGNO, *Appunti dalle lezioni sulle fonti del diritto*, Giappichelli, Torino, 2002, p. 57 ss. ritiene che la provvedimentalità dell'atto non derivi « [dall'] individualità o [dalla] concretezza o [dall'] irripetibilità » quanto dalla « omogeneità sostanziale dell'oggetto... ossia la puntualità », nonché dall' « avere una motivazione, indicare nel preambolo le circostanze straordinarie di necessità e urgenza che ne giustificano l'adozione ».

38

L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Il Mulino, Bologna, 1996, p. 241 afferma che « il requisito della straordinarietà sembrerebbe alludere a situazioni oggettivamente eccezionali » anche se, in realtà « non è dato contrapporre la straordinarietà del caso alla necessità e all'urgenza, dal momento che la prima non è altro che un attributo delle seconde » (p. 242).

39

F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto italiano*, p. 194 ss. osserva che « l'apprezzamento circa la straordinarietà del caso, come pure circa la necessità e l'urgenza, ha naturalmente carattere politico-discrezionale ed è di per sé insuscettibile di predeterminazioni normative. È comunque chiaro che esso va riferito alla ritenuta impossibilità di un tempestivo intervento parlamentare nella forma della legge ordinaria ». La Corte costituzionale, peraltro, a partire dalla sentenza 171/2007 ha ritenuto di poter sindacare « l'evidente mancanza dei presupposti di necessità e urgenza [invalidanti] la stessa legge di conversione » (p. 200). T. MARTINES, *Diritto pubblico*, p. 282 fa l'esempio di « un vuoto legislativo provocato da una sentenza della Corte costituzionale che richieda di essere immediatamente colmato ».

legislazione elettorale. Come è noto, è stata la sentenza n. 220/2013 a stabilire « la palese inadeguatezza dello strumento del decreto-legge a realizzare una riforma organica e di sistema, che non... trova le sue motivazioni in esigenze manifestatesi da non breve periodo » (punto 12.1 del *Considerato in diritto*). L'art. 77 Cost. pone limiti « logici, ancora prima che giuridici »<sup>40</sup> per l'intervento d'urgenza del Governo : il sistema elettorale (strettamente inteso come l'algoritmo che trasforma i voti in seggi) non dovrebbe mai necessitare, per essere pienamente operante, un provvedimento d'urgenza. Ciò non succederà a seguito di un *referendum* popolare, dal momento che la Corte costituzionale, a partire dalla sent. n. 29/1987 (confermata dalla sent. n. 47/1991 e 32/1993) ha stabilito che « gli organi costituzionali non possono essere esposti alla eventualità, anche soltanto teorica, di paralisi di funzionamento »<sup>41</sup> (punto 2 del *Considerato in diritto*) derivante dall'abrogazione completa delle normative elettorali ad esse riferiti e dunque il vaglio sulle richieste di ammissibilità di referendum è condotto dalla Corte per evitare che l'esito referendario « [incida] sull'operatività del sistema elettorale, né [paralizzi] la funzionalità dell'organo ».

La paralisi non deriverà neppure da una sentenza della Corte costituzionale : la sent. n. 1/2014 ha chiarito (punto 6 del *Considerato in diritto*) che le pronunce del giudice costituzionale in materia elettorale lasceranno una normativa « complessivamente idonea a garantire il rinnovo, in ogni momento, dell'organo costituzionale elettivo ».

In maniera quasi paradossale, l'unica attività in ipotesi paralizzante per il sistema elettorale potrebbe essere proprio quella del legislatore (cosa che, a parere di chi scrive, non avverrebbe comunque nel caso di specie : v. *infra*), qualora egli abrogasse parte fondamentale della normativa, senza sostituirla adeguatamente. In questo caso, però, l'ordinamento avrebbe a disposizione alcune difese per evitare il blocco. *In primis* il Presidente della Repubblica potrebbe esercitare il suo potere di rinvio ex art. 74 Cost., ma qualora esso non si riveli sufficiente, potrebbe sempre farsi valere un'illegittimità costituzionale sostanziale della norma abrogante (forse per contrasto con gli artt. 48 e 51 Cost., dal momento che, nella sostanza, si paralizzano i diritti elettorali attivo e passivo, ma anche rispetto al potere di scioglimento del capo dello Stato ex art. 88 Cost.<sup>42</sup>), sicché la declaratoria di incostituzionalità farebbe rivivere *ex tunc* la norma abrogata<sup>43</sup>. In una

---

40

Cit. N. MACCABIANI, *Limiti logici (ancor prima che giuridici) alla decretazione d'urgenza nella sentenza della Corte costituzionale n. 220 del 2013* in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 4/2013, p. 3242 ss.

41

In questo arresto vi è, peraltro, già *in nuce* l'affermazione che solo al Parlamento spetta la competenza per adottare riforme organiche (soprattutto) in materia elettorale : « Tali norme elettorali potranno essere abrogate nel loro insieme esclusivamente per sostituzione con una nuova disciplina, compito che solo il legislatore rappresentativo è in grado di assolvere ». È vero che, trattandosi di una richiesta di referendum, il riferimento al "legislatore rappresentativo" si oppone chiaramente al corpo elettorale, legislatore "negativo" ex art. 75 Cost., eppure la formula così utilizzata sembra porre particolarmente l'accento sulla competenza legislativa promanante direttamente dall'investitura del popolo sovrano, investitura che certamente manca all'Esecutivo nella nostra forma di governo parlamentare.

42

Parametro adombrato nella sent. n. 1/2014, punto 6 del *Considerato in diritto*. Si potrebbe peraltro ipotizzare che, in una siffatta contingenza, il Presidente della Repubblica possa addirittura ricorrere alla Corte in via di conflitto fra poteri dello Stato, dal momento che la disposizione legislativa menomerebbe la sua attribuzione direttamente discendente dal testo costituzionale. La deducibilità in sede di conflitto di atti legislativi è ormai ammessa, a partire dalla sentenza 161/1995 in via eccezionale ed in qualche modo residuale, cioè quando l'atto avente forza di legge non potrebbe essere altrimenti denunciato innanzi alla Corte tramite la strada del giudizio incidentale o diretto di costituzionalità (sentenza 457/1999): sul punto S.M. CICCONE, *Lezioni di giustizia costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2014, p. 102 ss.; G. ZAGREBELSKY-V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, Il Mulino, Bologna, 2012, p. 439.

43

simile evenienza, la Corte sarebbe oggi anche rapidamente attivabile grazie alla possibilità di agire innanzi al giudice ordinario per l'accertamento della pienezza del proprio diritto di voto<sup>44</sup>.

Diverso discorso va fatto per la normativa elettorale "di contorno". Negli ambiti (come la presentazione delle liste o la campagna elettorale) strettamente connessi al "nocciolo duro" della materia elettorale, ma comunque da esso distinti<sup>45</sup>, ben potrebbe darsi che le norme determinate da una successione "disordinata" di eventi (ad es. *referendum*, sentenze del giudice costituzionale, interventi legislativi non oculati) possano prestarsi ad ambiguità tali da rendere plausibili diverse interpretazioni e applicazioni sul territorio nazionale, creando a ridosso delle tornate elettorali situazioni di incertezza che rendano l'intervento d'urgenza non procrastinabile e d'immediata applicazione, anche per garantire un trattamento omogeneo a tutte le liste che intendono competere.

In questo caso il sistema elettorale può benissimo funzionare *ex se*, ma è nel momento precedente alla sua messa in funzione (dunque la fase preparatoria) che si registra la necessità e l'urgenza di intervenire.

Alla luce di quanto detto sino a qui, nel vietare l'intervento nelle materie su cui opera una riserva di assemblea, l'art. 15, comma 2 l. 400/1988 in realtà non sembra interpretare la Costituzione nel senso di imporre per quelle materie (che non ne siano già provviste) una riserva di legge formale<sup>46</sup>: esso piuttosto sta sviluppando i limiti già intrinsecamente presenti nei requisiti dell'art. 77 Cost., relativi alla necessità e all'urgenza, come la giurisprudenza costituzionale ha già chiarito per il comma 3 della stessa disposizione<sup>47</sup>. Dunque, se davvero si trattasse di una « necessità assoluta ed indifferibile »<sup>48</sup>, escludere l'intervento d'urgenza nella materia elettorale di contorno<sup>49</sup> si porrebbe in contrasto con la

---

Cfr. F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto italiano*, p. 77.

44

Come reso possibile dal combinato disposto fra l'ordinanza n. 12060/2013 della Corte di Cassazione, I sez. civ. (con cui è stato sollevato dubbio di costituzionalità rispetto ad alcune previsioni della legge n. 270/2005) e la successiva sent. n. 1/2014 della Corte costituzionale, confermata (da ultimo) con la sent. n. 35/2017.

45

Ed in questo senso appare la pronuncia della Corte n. 161/1995 (punto 4 del *Considerato in diritto*). La sent. n. 220/2013 (punto 12. 1 del *Considerato in diritto*) ammette l'intervento della decretazione d'urgenza su « *su singoli aspetti della legislazione elettorale* » degli enti locali. Ciò, però, per le evidenti differenze fra gli organi che la legislazione elettorale nazionale è destinata a formare, non può fondare *sic et simpliciter* un'autorizzazione al Governo per intervenire, fosse anche solo nella materia elettorale di contorno.

46

In questo senso S. TRAVERSA, *La riserva di legge d'Assemblea*, p. 38: « *Un conto, infatti, è dire che certe materie sono riservate alla disciplina esclusiva della legge formale, altro conto è dire che qualora certe materie vengano a costituire oggetto di disciplina legislativa, la legge che le regola dovrà seguire una certa procedura* »

47

Così la sent. n. 22/2013 al punto 3.3 del *Considerato in diritto*: « *L'art. 15, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400... pur non avendo, in sé e per sé, rango costituzionale, e non potendo quindi assurgere a parametro di legittimità in un giudizio davanti a questa Corte, costituisce esplicitazione della ratio implicita nel secondo comma dell'art. 77 Cost.* ».

48

Cit. F. MODUGNO, *Le fonti del diritto*, p. 152.

49

C. ESPOSITO, *Decreto-legge*, p. 843, nota 42 afferma che « *dovrebbe escludersi che con decreto-legge possa procedersi a sovvertimenti delle leggi elettorali che debbano trovare immediata attuazione (mentre diversa soluzione dovrebbe accogliersi rispetto a riforme di dettaglio, tecniche, indispensabili e urgenti)* ». L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, p. 286, parlando del sistema elettorale in senso stretto ritiene che « *il ricorso ad un decreto-legge sarebbe costituzionalmente improprio nel campo*

stessa norma costituzionale<sup>50</sup>.

### 3. Il caso di specie : la disomogeneità dei sistemi elettorali di Camera e Senato

È noto come sia il t.u. Camera, che il t.u. Senato delineino il procedimento elettorale, ripartendolo in tre momenti : le operazioni preparatorie, la votazione e lo scrutinio. La riforma elettorale approntata nel 2015 ha significativamente modificato la disciplina della votazione (se non con una coordinazione con la facoltà di esprimere preferenze per i candidati non capilista : artt. 58 e 59 *bis* t.u. Camera, modificati dall'art. 2, commi 20 e 21 l. 52/2015), mentre per gli altri due segmenti della vicenda elettorale attualmente si delineano alcune distonie fra le legislazioni.

Gli effetti della scelta "astensiva" compiuta dal legislatore nel 2015 (che ha preferito non modificare la normativa elettorale del Senato) sono stati amplificati dal complicato rinvio che le norme di quest'ultima operano verso le disposizioni relative alla Camera, sicché ad oggi quelle norme di chiusura che generalmente servono ad evitare lacune normative pongono alcuni problemi di carattere interpretativo, come si vedrà subito appresso.

#### 3.1 La parziale insufficienza della soluzione interpretativa per colmare le lacune della disciplina del Senato sul procedimento preparatorio

In dottrina si è prospettata l'inutilità di un decreto-legge "correttivo" e armonizzante, dal momento che gli eventuali nodi da sciogliere riguardo alla normativa elettorale del Senato sarebbero superabili per via interpretativa<sup>51</sup>. Due i vuoti prospettabili in questa disciplina : 1) le modalità di espressione delle preferenze e 2) la possibilità di stringere accordi coalizionali nazionali, per beneficiare delle soglie di accesso differenziate<sup>52</sup>. Il terzo elemento differenziale- l'assegnazione di un premio di governabilità al Senato- ovviamente non può essere superato se non con una espressa previsione legislativa, dal momento che i premi di maggioranza anteriormente previsti su base regionale sono stati eliminati dalla sent. n. 1/2014.

---

*elettorale, salvo che tutte le forze politiche rappresentate in Parlamento raggiungessero sul punto una preventiva intesa ».*

50

L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, p. 247 ritiene che in punto di materia elettorale : « *la legge 400 non può considerarsi confermativa di un divieto già desumibile dalla Costituzione. Altra è infatti la ratio delle riserve di assemblea... altro il fondamento dei limiti opponibili alla decretazione legislativa d'urgenza ; e il fatto stesso che, nella specie, limiti del genere non siano stati invocati e fatti valere concorre a dimostrare che i procedimenti elettorali non oltrepassano in modo assoluto l'ambito di applicazione dell'art. 77, secondo comma* ». F. MODUGNO, *Le fonti del diritto*, p. 153 riconosce che : « *ben può accadere che la legge ordinaria stabilisca, purché non in contrasto con l'art. 77 Cost., limiti ulteriori di legittimità* ». Si noti che l'A. ( p. 152) distingue fra due « *sottotipi* » di decreti-legge : uno « *ordinario...affermatosi nella prassi* » e utilizzato in casi di « *relativa necessità* » e uno « *straordinario* », inteso come « *unico strumento di chiusura nella disciplina di qualsiasi evenienza imprevedibile che richieda interventi veramente eccezionali* ». Solo al primo la legge ordinaria potrebbe validamente imporre limiti ulteriori rispetto a quelli previsti dal dettato costituzionale.

51

Cfr. S. CECCANTI, *Perché il decreto in materia elettorale non serve a niente* in *Italiaincammino.it*, 9 giugno 2017.

52

Il raggruppamento in coalizioni era (o forse è) l'unico elemento che rimanda ad una dimensione nazionale della competizione elettorale per il Senato, dal momento che il rinvio operato dall'art. 8 t.u.Senato agli artt. 14 bis t.u. Camera impone(va prima della legge 52/2015) la presentazione di una « *dichiarazione di collegamento* » a livello nazionale.

Sul primo punto, la soluzione interpretativa si basa sul rinvio generale operato dall'art. 27 t.u. Senato al DPR 361/1957, « per l'esercizio del diritto di voto e per tutto ciò che non è disciplinato » dalla normativa sul Senato, in quanto le norme del t.u. Camera risultino « applicabili ». La situazione è la seguente : l'articolo 14, comma 1 t.u. . Senato è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo nella parte in cui « non consente all'elettore di esprimere una preferenza per i candidati » (sent. n. 1/2014). L'art. 4, comma 2 del t.u. Camera (novellato dalla legge 52/2015) stabilisce invece che la scheda elettorale (oltre al contrassegno del partito e al nominativo del capolista) riporti « apposite linee orizzontali », nelle quali l'elettore può esprimere al massimo due preferenze, purché di candidati di sesso opposto. Rispetto alla normativa residua dopo la sent. n. 1/2014 vi è un *quid pluris* : il riferimento ai "capilista", nonché la doppia "preferenza di genere".

Ciò, però, non sembra minare la compatibilità della norma del t.u. Camera con le disposizioni riferite al Senato : l'indicazione del capolista al Senato non avrebbe altro effetto se non segnalare all'elettore che, in assenza di preferenze, si seguirà l'ordine di presentazione in lista<sup>53</sup>, in base al quale si trova al primo posto il soggetto il cui nominativo è impresso sulla scheda elettorale<sup>54</sup>. Pertanto, scegliendo liberamente di non dare alcuna indicazione, l'elettore può contribuire all'elezione, *in primis*, del capolista.

Allo stesso modo la doppia preferenza di genere- la cui copertura costituzionale è data dall'art. 51, comma 1 Cost.<sup>55</sup>- è un "plusvalore" rispetto alla pronuncia della Corte costituzionale che ha sancito l'incostituzionalità dell' *impossibilità* di esprimere una preferenza per i candidati : dunque la normativa della Camera può perfettamente integrare quella del Senato rispetto alle modalità dell'esercizio del diritto di voto.

Più complicato pare il discorso sulle coalizioni.

L'art. 8 t.u. Senato rinvia, per le modalità di presentazione delle liste, agli articoli da 14 a 17 del t.u. Camera. Fra questi, vi è anche l'art. 14 *bis*, che, come introdotto dalla legge n. 270/2005, permetteva il deposito delle « dichiarazioni di collegamento » con cui venivano formalizzate le coalizioni nazionali fra le liste, con l'indicazione del famigerato « capo unico della coalizione ». Questa disposizione, novellata dalla legge 52/2015, oggi non consente più di costituire coalizioni pre-elettorali, coerentemente con la *ratio* complessiva del sistema elettorale, mirante a valorizzare il ruolo delle singole liste<sup>56</sup> e, in prospettiva, ridurre la frammentazione delle forze politiche in Parlamento<sup>57</sup>. Ora, due soluzioni

53

Tale soluzione era stata prevista dalla stessa Corte costituzionale, al punto 6 del *Considerato in diritto*, sent. 1/2014.

54

Così come previsto dall'art. 17 t.u. Senato, non inciso dalle pronunce del Giudice delle leggi.

55

Dunque un'interpretazione costituzionalmente orientata rispetto all'art. 51 Cost. conforta questa impostazione, dal momento che la violazione di questa norma costituzionale rispetto alla « promozione » della parità fra uomini e donne nell'accesso alle cariche elettive era già stata segnalata dopo l'approvazione della legge 270/2005, sebbene uno specifico vizio di costituzionalità non sia stato sollevato innanzi alla Corte costituzionale : a questo proposito si veda R. BALDUZZI- M. COSULICH, *In margine alla nuova legge elettorale politica* in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it) (2 marzo 2006), nonché M. CROCE, *Se non ora quando ? Sui possibili vizi di costituzionalità della legge elettorale (e sui possibili modi di farli valere)* in *Forum di Quaderni costituzionali*, p. 8 del dattiloscritto.

56

Non sfugge, come riconosce A. BARBERA, *Italicum : più pregi che difetti* in *Il Mulino*, 20 aprile 2015, che « la coalizione di liste possa essere soppiantata da una "lista di coalizione" » (come peraltro ventilato negli ambienti di centrodestra v. U. MAGRI, *Centrodestra, prove di listone unico* in *La Stampa*, 6 settembre 2017), tuttavia pare evidente che l'intenzione del legislatore fosse indubbiamente quella di escludere i patti coalizionali, "vietati" anche nel secondo turno di ballottaggio (art. 1, lettera f della l. n. 52/2015), poi eliminato dall sent. n. 35/2017.

57

interpretative sarebbero possibili.

La prima riallaccerebbe l'art. 8 agli articoli del t.u. Camera pre-*Italicum*, lasciando dunque tutto immutato rispetto alle elezioni del 2013<sup>58</sup>. Questa ipotesi, però, non è soddisfacente : si scontra infatti con il dato testuale dell'art. 8, che fa rinvio al DPR 361/1957 « e successive modificazioni ». Si tratta cioè di un "rinvio dinamico"<sup>59</sup> ad altra normativa, giustificato- si può ragionevolmente ipotizzare- dalla volontà di mantenere un parallelismo nel procedimento elettorale preparatorio di entrambi i rami del Parlamento.

Una seconda teoria prospettabile, facendo perno su di un'interpretazione teleologica (ex art. 12, comma 1 delle Preleggi<sup>60</sup>), potrebbe valorizzare l'ultima volontà espressa dal legislatore con la modifica degli articoli sopra indicati del t.u. Camera, così escludendo- come mera conseguenza fattuale- la possibilità per le liste di coalizzarsi e sfruttare le soglie di sbarramento più favorevoli. Anche questa impostazione, però, deve essere respinta : la legge elettorale del Senato presuppone chiaramente le coalizioni, non solo negli artt. 16 e 17 che disciplinano il riparto dei seggi alle liste che abbiano superato le soglie di sbarramento differenziate, ma anche all'art. 9, comma 3 (dove deroga la disciplina della sottoscrizione delle liste elettorali per partiti e gruppi politici « che abbiano effettuato la dichiarazione di collegamento ai sensi dell'art. 14 bis, comma 1 »<sup>61</sup>) e all'art. 11 (dove viene regolata la disposizione dei contrassegni sulla scheda elettorale da parte dell'ufficio elettorale regionale).

Sulla possibilità di coalizioni fra liste, quindi, esiste un'antinomia normativa<sup>62</sup> : da un lato infatti le coalizioni restano saldamente presenti nella legislazione senatoriale e la loro costituzione (come testimonia l'art. 9, comma 3) parrebbe ancora possibile, senza che il legislatore sia intervenuto sul punto. Dall'altro, però, le modalità di collegamento sono

---

Questo punto appare invero assai dubbio, data la bassa soglia di sbarramento nazionale al 3 %, come sottolinea M. AINIS, *Le travi che accecano l'Italicum* in *Corriere della Sera*, 13 aprile 2015.

58

È questa la posizione di S. CECCANTI, *Perché il decreto in materia elettorale non serve a niente*.

59

Sul rinvio ad altre fonti normative si possono vedere i vari contributi della ricerca *Rinvio statico o dinamico? Ricerca a cura dell'unità FIRB dell'Università di Genova* (responsabile: prof. P. COSTANZO) in <http://www.costituzionale.unige.it/dottorato/Rinvio.htm>. Al rinvio dinamico, la Corte costituzionale ha dedicato un *obiter dictum* nella sent. 292/1984, affermando che « il ricorso a cosiffatto rinvio è senza dubbio tanto consolidato e frequente, da sembrare che costituisca ormai un metodo di legiferazione, ma non per questo è incensurabile, quando ne derivi ambiguità. In caso contrario, si legittimerebbe persino la degenerazione della genericità dell'abituale formula in evasività » (punto 13 del *Considerato in diritto*). Ciò significa che il solo rinvio ha una sua portata normativa autonoma, suscettibile di essere espunta dall'ordinamento qualora si ponga in contrasto con norme di rango costituzionale. Ne consegue che, essendo una norma di legge ordinaria, essa non può essere "disapplicata" in via interpretativa.

60

Sul punto si veda F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto italiano*, CEDAM, Padova, 2009, p. 79.

61

Diversamente dall'art. 8, in questo caso vi è un puntuale richiamo (senza rinvio "dinamico") alla dichiarazione di collegamento da effettuare secondo le modalità previste dalla norma dell'art. 14 bis. Si potrebbe arrivare a ipotizzare che la dichiarazione di collegamento abbia come unico effetto l'esclusione dalla raccolta delle firme, dato che null'altro dice il t.u. Senato su tale dichiarazione e sui suoi effetti. Certo questa norma autorizza una disparità di trattamento nella disciplina della raccolta delle firme fra le stesse liste che competono al Senato, ma oggi anche con le liste della Camera, che non possono beneficiare dello "sconto" aggregandosi a formazioni già rappresentate negli organi parlamentari, della cui conformità a Costituzione è ampiamente lecito dubitare

62

Ci si troverebbe innanzi al caso in cui una norma « *proibisce* » l'alleanza coalizionale *ante* elezioni (cioè esclude che si possano derivare effetti giuridici da accordi pre-elettorali fra forze politiche) e l'altra « *permette* » invece tale raggruppamento (sulle antinomie v. N. BOBBIO, *Teoria generale del diritto*, Giappichelli, Torino, 1993, p. 211 ss.

state sostanzialmente abrogate nel t.u. Camera, con una conseguente riverberazione del fenomeno abrogativo nel t.u. Senato per effetto del rinvio dinamico stabilito all' art. 8.

Ma c'è di più : alla difficoltà di sciogliere l'aporia normativa in base ai tradizionali criteri ermeneutici<sup>63</sup>, si somma la carenza di tutela che grava sul procedimento elettorale preparatorio<sup>64</sup>, nonché i tempi serrati che lo caratterizzano. Infatti, posto che l'Ufficio elettorale regionale è chiamato a comunicare nella stessa giornata l'ammissione delle liste alla competizione (art. 10, comma 5 t.u. Senato) e si può ricorrere davanti all'Ufficio elettorale centrale solo contro le decisioni di eliminazione di liste o candidati (comma 6), potrebbe darsi il caso che Uffici elettorali regionali diversi "sposino" o una o l'altra soluzione, ammettendo liste coalizzate e procedendo alla formazione della scheda elettorale secondo questa impostazione in taluni casi, respingendo invece le coalizioni in talaltri. Qualora, peraltro, l'Ufficio elettorale centrale fornisca un'interpretazione uniforme, essa potrebbe arrivare fuori dai tempi massimi per gli Uffici che hanno accettato la presentazione di liste collegate<sup>65</sup>. Neppure un'intervento interpretativo da parte del Ministero dell'Interno (come una circolare) potrebbe essere preso in considerazione, dal momento che- come è naturale che sia- gli Uffici elettorali centrale e circoscrizionali non sono gerarchicamente subordinati al Ministro, dunque nessuna efficacia vincolante potrebbe avere nei loro confronti tale atto<sup>66</sup>.

Per concludere sul punto, un'intervento legislativo appare necessario per sciogliere la contraddizione fra le normative di Camera e Senato- prima ancora che sugli effetti- sul procedimento preparatorio e sulla presentazione delle liste.

---

63

Si veda al proposito N. BOBBIO, *Teoria generale del diritto*, p. 218. Di certo non sembrano risolutivi i il criterio *gerarchico* (trattandosi di atti normativi equipotenti) né il criterio di *specialità*, dato che si sta trattando di norme entrambe generali. Più utile potrebbe apparire il criterio *cronologico*: il vero problema, però, sta nel fatto che a) la riforma del cd. *Italicum* è intervenuta esclusivamente sulla disciplina normativa della Camera ; b) il legislatore *non intendeva* in alcun modo modificare la disciplina del Senato, dato che nelle sue speranze l'elettività della Camera Alta sarebbe venuta meno a seguito della revisione costituzionale, come testimoniato (oltre che dalle dichiarazioni dei principali "protagonisti" delle riforme) dal differimento del termine di entrata in vigore della legge 52/2015, previsto all'art. 1, lett. i.

64

Sul punto v. A. PAJNO, *Fase preparatoria delle elezioni politiche e contenzioso elettorale. Verifica dei poteri, regolazione della giurisdizione e transizione italiana* in *Il corriere giuridico*, n. 12/2008, p. 1689-1699. La carenza di tutela in questo ambito è stata recentemente rilevata anche dalla Corte costituzionale (in chiusura dell'ord. 165/2016).

65

Anche un'interpretazione "costituzionalmente orientata" non sembra in grado di far propendere per una o per l'altra teoria : le coalizioni pre-elettorali in quanto tali sono strumenti "neutri", né imposti, né vietati dai principi costituzionali. A voler bene vedere- forse- un'interpretazione letterale dell'art. 49 Cost. sarebbe più vicina a preferire la competizione fra singole liste (espressione di partiti politici), dal momento che la coalizione rappresenta qualcosa di diverso e ulteriore, mentre è il partito lo strumento-base che la Costituzione riconosce come "veicolo" della partecipazione elettorale dei cittadini (« *associazioni che consentono ai cittadini di concorrere con metodo democratico a determinare, anche attraverso la partecipazione alle elezioni, la politica nazionale* » : così si è espressa la Corte costituzionale nella sent. n. 35/2017, punto 11.2 del *Considerato in diritto*). Cionondimeno, le coalizioni potrebbero rappresentare una formazione derivata da una scelta di "solidarietà politica" fra forze partitiche che- in teoria- si considerano affini, ma non identiche : in quest'ultimo senso sembra propendere la posizione di C. LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, p. 513 : « [*l'apparentamento*] può, anzi, servire ad una chiarificazione ed unificazione dei gruppi politici in più ampie formazioni, auspicabili in un ambiente, come quello italiano, tendente ad un eccessivo frazionamento delle correnti ».

66

Peraltro le circolari amministrative « *non hanno per oggetto l'interpretazione delle norme da applicare, bensì gli spazi di valutazione discrezionale rimessi dalla legge all'autorità amministrativa* » : così M. CLARICH, *Manuale di diritto amministrativo*, Il Mulino, Bologna, 2013.

### 3.2 L'omogeneità dei sistemi elettorali rispetto alla composizione degli organi parlamentari

Nel considerare le distanze fra i sistemi elettorali di Camera e Senato, sia la Corte costituzionale, che il Presidente della Repubblica hanno naturalmente posto l'attenzione sugli effetti che, all'esito del voto, le normative elettorali diverse avrebbero provocato.

Ragionando sulla fase dello scrutinio- e quindi sul sistema elettorale strettamente inteso- appare evidente l'irragionevolezza complessiva del complesso normativo elettorale che sceglie- in un contesto di bicameralismo paritario e perfetto- di assegnare in un ramo del Parlamento un premio di maggioranza alla sola lista che superi la soglia del 40 %, mentre nell'altro incentiva le liste a coalizzarsi per avere uno sbarramento ben più basso. Altrimenti detto : nel caso della Camera si mira, riempite alcune condizioni, a garantire una solida e robusta maggioranza di Governo, nel caso del Senato invece si spinge alla frammentazione partitica e, perciò, si rende necessariamente meno agevole l'emersione di una compagine di sostegno all'Esecutivo.

*Ergo* è chiaro che, parafrasando Leibniz, non ci si trova davanti al migliore dei sistemi elettorali possibili. Tuttavia, anche in un caso come questo si conferma la tesi- esposta *supra*- per cui nella materia elettorale strettamente intesa non esiste un'indifferibile urgenza tale da legittimare (volendo anche ammetterlo) un decreto-legge.

Alcuni casi esemplificativi possono risultare utili.

1. La prima eventualità- relegata all'irrealtà, stando ai più recenti sondaggi- è che si formi all'esito delle elezioni una maggioranza omogenea fra Camera (grazie al premio di maggioranza, magari attribuito ad una "lista coalizionale") e Senato (qui in maniera più casuale<sup>67</sup>, ma con coalizioni vere e proprie). In questo caso *nulla quaestio*.

2. Nella seconda situazione immaginabile si avrebbe una maggioranza netta alla Camera dei Deputati grazie al premio, ma nessuna maggioranza al Senato. Anche qui, nessuna urgenza potrebbe invocarsi : di fatti si tratterebbe della stessa situazione verificatasi al principio della XVII legislatura, con un Parlamento che, per quanto frammentato, alla fine è stato in grado di rivelarsi « governabilissimo »<sup>68</sup> e veleggiare verso la fine naturale della sua durata quinquennale grazie ad accordi post-elettorali intercorsi fra formazioni politiche in origine concorrenti. Poco rilevanti sarebbero i diversi rapporti di forza al Senato (ossia l'esistenza di una maggioranza relativa di "colore diverso" rispetto a quella della Camera<sup>69</sup>), dal momento che- come dimostrato dal 2013 in avanti- l'accordo vale ovviamente per entrambe le Camere e quindi ragionevolmente spetterebbe a chi detiene la maggioranza assoluta (nonché il maggior numero di parlamentari) alla Camera presentare in prima battuta al capo dello Stato un candidato alla Presidenza del Consiglio.

3. La terza ipotesi- forse quella più vicina alla realtà- invece esclude l'attribuzione del premio di maggioranza, facendo sì che anche la disciplina della Camera operi con formula proporzionale, blandamente corretta dalla soglia di sbarramento al 3 %<sup>70</sup>. In questo caso la

---

67

Si veda *supra* la nota 10 sulla casualità della composizione dell'Assemblea di Palazzo Madama

68

Cit. A. D'ANDREA, *L'orpello della democrazia*, Bibliofabbrica, Gussago (Brescia), 2015, p. 203.

69

Situazione piuttosto improbabile una volta ottenuto una così considerevole cifra elettorale alla Camera, salvo che non riduca enormemente la frammentazione così da avere un secondo arrivato alla Camera piuttosto vicino al vincitore del premio in termini di consenso elettorale.

70

R. DICKMANN, *La Corte costituzionale trasforma l'Italicum in sistema elettorale maggioritario "eventuale" ma lascia al legislatore l'onere di definire una legislazione elettorale omogenea per le due Camere in Federalismi.it*, 15 febbraio 2017, osserva che « dato lo scenario politico nazionale, l'Italicum

frammentazione del Parlamento varierebbe in relazione alla distribuzione dei voti, ma, paradossalmente, vi sarebbe una certa "omogeneità" di risultato, nel senso che non vi sarebbe alcuna maggioranza nei due rami e dunque un governo potrà nascere solo a seguito di un accordo parlamentare (più o meno ampio in relazione ai seggi ottenuti), secondo i dettami dell'art. 94 Cost. Si ripresenterebbe una situazione sostanzialmente simile (almeno in termini numerici) a quanto verificatosi negli anni della storia repubblicana noti come "Prima Repubblica" e ciò basterebbe a dimostrare la non sussistenza di un « caso straordinario di necessità e urgenza » legittimante un decreto-legge.

#### **4. In conclusione : una strada stretta (ma non sbarrata) per un decreto-legge "crepuscolare"**

Cercando di tirare le somme rispetto a quanto fin qui detto, va certamente esclusa la possibilità che il Governo intervenga con un provvedimento d'urgenza armonizzando i due sistemi elettorali, dunque modificando fattivamente le disposizioni che regolano la trasformazione dei voti in seggi.

Viceversa, qualora non addivenisse ad esistenza un intervento del legislatore parlamentare- che resta massimamente auspicabile- pare corretto ritenere aperta la via ad un decreto-legge minimale che, in chiusura di legislatura (ma prima della convocazione dei comizi elettorali<sup>71</sup>), si occupi di colmare le lacune della normativa senatoriale, o almeno di sterilizzarne i profili di dubbia applicazione o lasciati alla mera interpretazione.

Ciò concretamente significherebbe : a) stabilire che le modalità effettive di voto e di espressione delle preferenze al Senato avvengono nelle stesse modalità della Camera dei Deputati (dunque con una scheda elettorale di formato identico), limitandosi dunque a palesare ciò che già l'art. 27 t.u. Senato imporrebbe, in realtà, per via interpretativa ; b) sciogliere il dubbio ermeneutico circa la possibilità o meno di coalizioni nella competizione regionale al Senato.

Quest'ultimo punto merita alcune riflessioni ulteriori.

Per una questione di coerenza fra le normative riguardanti le fasi preparatorie, sarebbe opportuno che il legislatore d'urgenza estendesse la scelta operata dal legislatore del 2015 per la Camera dei Deputati (l'ultima, peraltro, in ordine di tempo)<sup>72</sup>. Di conseguenza la possibilità di stringere accordi coalizionali dovrebbe essere negata anche al Senato, impedendo così la dichiarazione di collegamento nazionale fra le liste, nonché l'indicazione del "capo unico", sostituito dal singolo capo di lista. Ciò, automaticamente, si riverbererebbe sulla disciplina della raccolta delle firme ex art. 9 t.u. Senato, nonché sulla disposizione dei contrassegni elettorali sulla scheda ex art. 11 dello stesso t.u.

Non sfugge che, logicamente, un intervento del Governo sulla fase preparatoria delle elezioni avrebbe un immediato riflesso anche sul sistema elettorale strettamente inteso, dal momento che, impedendo le coalizioni, automaticamente opererebbero solo le soglie

---

*emendato realisticamente non potrebbe che funzionare come unsistema proporzionale con due preferenze e capilista di collegio bloccati visto che, salvo fatti eccezionali, non risultano le condizioni perché una sola lista consegua il 40% dei consensi ».*

71

Ciò, chiaramente, per evitare che vengano modificate le regole "in corsa".

72

Oltre ad un fattore cronologico, vi è anche il dato testuale-sistematico (l'art. 8 t.u. Senato) che espressamente rimanda alle norme riferite alla Camera dei Deputati. Quindi, anche in questo caso, l'estensione della disciplina del t.u. Camera in realtà opererebbe più come un' enunciazione interpretativa, piuttosto che come intervento pienamente innovativo (fermo quanto già detto supra rispetto agli effetti collegati agli art. 9 e 11 t.u. Senato).

generali all'8 %.

Epperò ciò non può essere un impedimento al decreto-legge. Infatti, come è già stato ricordato, la possibilità di stringere accordi coalizionali- al momento- non è un dato certo ed inequivocabile della normativa, dunque non si potrebbe neanche affermare con certezza che il Governo stia modificando il sistema elettorale, i cui tratti- sotto questo profilo- non sono ben definiti. Per di più di vera modifica non si può parlare : impedire che scattino le soglie "scontate" per le coalizioni significa semplicemente lasciare- parafrasando la giurisprudenza costituzionale sul *referendum* abrogativo- che una norma già presente nell'ordinamento- e voluta dal legislatore parlamentare- si espanda per coprire il vuoto (apparente) venutosi a creare. L'art. 16, n. 2 lett. b prevede infatti a chiare lettere che le soglie operino anche per quelle liste coalizzate facenti parti di coalizioni che non abbiano superato il 20 % e nelle quali non vi sia una lista che abbia una cifra elettorale almeno pari al 3 % dei suffragi validamente espressi. Si tratterebbe, allora, di consentire alla norma generale di coprire anche il caso regolato precedentemente da una norma speciale, senza che, per giunta, possano farsi valere gli apprezzabilissimi argomenti adoprati contro la decretazione d'urgenza in materia elettorale, volti a preservare l'imparzialità delle regole elettorali. Di fatti, un intervento che lasciasse operare la sola norma generale avrebbe l'indubbio valore di creare una competizione pienamente "franca", con un trattamento parificato fra tutti i concorrenti.

Per fare tutto ciò il decreto d'urgenza – di cui il Parlamento potrà sempre e comunque rifiutare la conversione in legge- potrebbe anche solo limitarsi a dettare una norma di immediata ed esclusiva applicazione alle elezioni del 2018, prevedendo che in occasione di questa tornata elettorale- stante la necessità e l'urgenza di sciogliere un'aporia normativa e nelle more di una riforma complessiva della legislazione elettorale- non si possa procedere alle dichiarazioni di collegamento fra liste, senza che le norme vengano materialmente espunte dal testo che, si ripete, necessiterà comunque di un intervento legislativo complessivo<sup>73</sup>.

È quasi superfluo sottolineare che, comunque, il superamento del disallineamento fra le due normative elettorali in materia di coalizioni resta di primaria importanza e che persino un intervento minimo come l'estensione generale delle soglie di sbarramento all'8 % potrebbe (incentivando un'aggregazione delle liste) consegnare una composizione della Camera Alta (si veda la tabella A)<sup>74</sup> non particolarmente difforme da quella dell'Assemblea

---

73

Salvo che non intervenga prima la Corte costituzionale, a seguito di nuove sollecitazioni : v. G. SALVAGGIULO, *Legge elettorale, c'è la carta della Consulta: anche al Senato giù le soglie e no coalizioni* in *La Stampa*, 13 settembre 2017.

74

Nella Tabella A allegata sono stati calcolati i seggi spettanti alle forze politiche (in base ai dati delle elezioni 2013 disponibili al sito [elezionistorico.interno.it](http://elezionistorico.interno.it) ) applicando il metodo del quoziente con le sole soglie di sbarramento all'8 % ai sensi dell'art. 16 t.u. Senato ed eliminando gli effetti del premio di maggioranza. Un'operazione di questo tipo vede i voti ripartiti in 4 Aree : nonostante le varie modifiche intervenute nell'assetto dei partiti, una siffatta distribuzione sembra coerente con le stime dei più recenti sondaggi elettorali (disponibili all'indirizzo [www.termometropolitico.it](http://www.termometropolitico.it)), che sembrano confermare il tripolarismo+1 emerso nelle precedenti elezioni, con pesi elettorali sostanzialmente equivalenti a quelli delle elezioni del 24 febbraio 2013. Si è scelto di assegnare ad un cd. Quarto polo (che sembrerebbe profilarsi a sinistra del Partito Democratico, grazie all'alleanza fra Articolo 1- Movimento Democratico e Progressista di Pierluigi Bersani e il movimento Campo progressista capeggiato dall'ex sindaco di Milano Giuliano Pisapia) il risultato ottenuto dalla lista Con Monti per l'Italia nel 2013, sebbene- stando ai sondaggi- la nuova forza di sinistra godrebbe di un consenso leggermente inferiore. Ancora, rispetto all'area di centrosinistra, è parso più in linea con le tendenze attuali calcolare la sola cifra elettorale del Partito Democratico (eccezion fatta per la Sicilia, dove è stata computata anche quella della lista Il Megafono), escludendo la quota di Sinistra Ecologia e Libertà, oggi alleata degli altri due soggetti di sinistra sopra indicati. Viceversa, per il centrodestra, i risultati ottenuti da piccole formazioni nel 2013

di Montecitorio qualora non scattasse il premio dell'*Italicum*, cioè al netto dei seggi spettanti a Trentino Alto Adige, Valle d'Aosta e circoscrizione Estero (tabella B)<sup>75</sup>.

### **Post scriptum: tra questione di fiducia e decreto-legge... la scelta del male minore in materia elettorale?**

Nella seduta del 12 ottobre 2017 la Camera ha approvato in prima lettura la riforma del sistema elettorale, volta ad armonizzare (revisionandole profondamente) le legislazioni elettorali dei due rami del Parlamento. In quest'occasione si è tenuta, con voto segreto, la votazione finale sul progetto di legge, come previsto dall'art. 116, comma 2 r.C. In effetti, nella seduta dell'11 ottobre il Governo aveva posto tre distinte questioni di fiducia, in numero pari agli articoli contenuti nel testo elaborato dalla Commissione contenenti rispettivamente la disciplina elettorale della Camera, quella del Senato e la delega al governo per la definizione dei collegi<sup>76</sup>. Al Senato, nella seduta del 25 ottobre 2017, si è proceduto invece a votare cinque questioni di fiducia, aggiungendosi anche due dei tre articoli restanti (l'art. 4 sulle "Elezioni trasparenti" e l'art. 6, sulle disposizioni transitorie, restando esclusa dalla votazione fiduciaria la clausola di invarianza finanziaria contenuta all'art. 5)<sup>77</sup>. Il giorno successivo si è completato l'*iter* parlamentare con la votazione finale.

Alla Camera, la scelta del governo è stata giustificata dalla necessità di evitare gli innumerevoli voti segreti, richiesti nella materia elettorale, ai sensi dell'ultimo periodo dell'art. 49, comma 1 r.C.<sup>78</sup>. Al Senato si è proceduto nella stessa maniera, dal momento che alcuni voti segreti avrebbero potuto essere chiesti sulle disposizioni concernenti le minoranze linguistiche, ai sensi dell'art. 113, comma 4 r.S.

Non può sfuggire che in questa stessa legislatura il tema della posizione della questione di fiducia in materia elettorale era già tornato alla ribalta, con l'approvazione della legge 52/2015 (il cd. *Italicum*)<sup>79</sup>, scatenando molte reazioni (politiche e dottrinali) sul punto : qui meritano di essere riprese le principali questioni che coinvolgono la ponibilità della fiducia su una legge elettorale, ossia la possibilità che il Governo metta in gioco il suo rapporto di fiducia con il Parlamento nel disegnare il sistema di elezione dello stesso organo rappresentativo.

Tale possibilità deve essere valutata alla stegua di due piani normativi.

---

sembrano poter essere assorbiti dalla "crescita" del partito Fratelli d'Italia. A fronte di queste scelte potrebbe darsi che vi sia una leggera sovrarappresentazione del centrodestra a danno del centrosinistra rappresentato dal Partito Democratico o del Movimento 5 stelle nelle regioni in cui la differenza in termini di suffragi sarebbe più sottile. Stesso discorso vale in generale per il Quarto polo, che potrebbe vedersi sottorappresentato soprattutto nelle regioni dove la Lista Monti non aveva superato di poco lo sbarramento. Ovviamente tutto ciò non può che avere un valore tendenziale, ma può ben dare un'idea della situazione che potrebbe profilarsi al Senato in difetto di un intervento legislativo complessivo, ma con l'esclusione delle soglie infracoalizionali.

75

Nella Tabella B i seggi sono calcolati sempre sui risultati elettorali del 2013 a livello nazionale, con il metodo del quoziente naturale applicato alla somma delle cifre elettorali delle quattro aree.

76

Si veda A.C. XVII, *Resoconto stenografico*, 11 ottobre 2017, p. 23.

77

A.S. XVII, *Resoconto stenografico*, 24 ottobre 2017, p. 57

78

Cfr. l'intervento dell'on. Bini nella seduta dell'11 ottobre 2017 : A.C. XVII, *Resoconto stenografico*, p. 23.

79

Per una ricostruzione del procedimento di approvazione della legge si veda D. CASANOVA, *Il procedimento legislativo di approvazione dell'"Italicum" e le sue numerose anomalie in Osservatorio costituzionale*, luglio 2015.

Rispetto alle norme regolamentari, alla Camera la questione di fiducia è esclusa, tra l'altro, « su tutti quegli argomenti per i quali il regolamento prescrive votazioni ad alzata di mano o a scrutinio segreto » (art. 116, comma 4 r.C.). Questa norma è stata interpretata restrittivamente dalla giurisprudenza pretoria dei presidenti di Assemblea, che hanno ritenuto escluse dall'ambito della questione di fiducia solo le votazioni obbligatoriamente a scrutinio segreto, ammettendo così che in esse potesse rientrare la materia elettorale, scrutinabile segretamente a richiesta (art. 49, comma 1 r.C.)<sup>80</sup>. Quest'interpretazione è stata variamente accolta dalla dottrina, che si divide fra chi sostiene la necessità di un'interpretazione « sistemica » delle norme sullo scrutinio segreto, istituto che attiene a materie strettamente connesse a diritti fondamentali- e quindi dotato di una forza « espansiva »<sup>81</sup>- e chi, al contrario, ritiene che debba *in primis* essere tutelato il rapporto fiduciario fra Governo e Parlamento, « principio cardine della forma di governo parlamentare »<sup>82</sup>. Una terza interpretazione non esclude *tout-court* la questione di fiducia nelle materie segretamente scrutinabili a richiesta, condizionando però la sua esperibilità all'assenza di richieste di voto segreto<sup>83</sup>.

Il secondo piano normativo- sul quale quest'articolo ha già avuto modo di soffermarsi- è invece quello costituzionale strettamente inteso, in particolare quello rappresentato dall'art. 72, ultimo comma Cost., che prescrive per la materia elettorale la « procedura normale » per l'esame e l'approvazione da parte delle Camere<sup>84</sup>.

La giurisprudenza della Corte costituzionale ha chiarito espressamente (senza che vi sia stato un *revirement* sul punto) che la questione di fiducia rientra « *tra i procedimenti speciali non contemplati dalla Costituzione, ma previsti e disciplinati in sede regolamentare* » (sent. n. 391/1995, punto 6 del *Considerato in diritto*). Non sembra necessario spendere molte parole per constatare che la *specialità* di un procedimento si oppone inconciliabilmente alla sua *normalità*. E ciò non solo in termini meramente linguistici, ma anche rispetto alla *ratio* che di certo ispira la riserva di Assemblea in materia elettorale, ossia il fatto che quest'ultima « è la prima e fondamentale regola del gioco che, trasformando in seggi i voti degli elettori, inverte il principio della sovranità popolare ed è per questa ragione che non può essere uno strumento della maggioranza o di un governo volto a perseguire interessi politici di parte, ma deve trovare il più ampio possibile

80

Da ultimo la presidente Boldrini, citando precedenti a favore di questa interpretazione : cfr. A.C. XVII, *Resoconto stenografico*, 28 aprile 2015, p. 44.

81

Per tutti A. MANZELLA, *Il parlamento*, p. 404, che ritiene peraltro le due procedure (voto segreto e questione di fiducia) non comparabili, giacché l'una è « *tecnica procedurale di garanzia di valori costituzionali presupposti al Parlamento* », mentre l'altra sarebbe « *la più riassuntiva fra le normali procedure funzionali* ».

82

Cit. R. IBRIDO, *La materia elettorale nel regolamento della Camera : ragionando sull'iter di approvazione dell'Italicum*, in N. LUPO- G. PICCIRILLI ( a cura di), *Legge elettorale e riforma costituzionale : procedure parlamentari sotto stress*, p. 77. Similmente M. OLIVETTI, *La questione di fiducia*, Giuffré, Milano, 1996, p. 294.

83

In questo senso M. VILLONE, *L'ossimoro della fiducia segreta in Il Manifesto*, 15 aprile 2015, secondo cui « *sulla legge elettorale il Governo non può porre la fiducia, se viene richiesto il voto segreto* », concetto poi ripreso in ID., *La legge 52/2015 (Italicum): da pochi voti a molti seggi in Costituzionalismo.it*, n. 1/2015, p. 12. Concorde L. CIAURRO, *Italicum e criticità procedurali: un feticcio che resiste?* in N. LUPO- G. PICCIRILLI, *Legge elettorale e riforma costituzionale: procedure parlamentari sotto stress*, p. 119.

84

Norma oggetto di richiamo durante la vicenda approvativa del nuovo sistema elettorale : si veda l'intervento della sen. De Petris nel *Resoconto stenografico* del 24 ottobre 2017, p. 60.

consenso parlamentare al di fuori della contrapposizione fra maggioranza e opposizione »<sup>85</sup>. La materia elettorale necessita della procedura assistita dalle maggiori garanzie procedurali, dal momento che essa non investe l'indirizzo politico di maggioranza, ma incide in maniera indiscutibile sul diritto di voto dei cittadini ed i rappresentanti di questi debbono conseguente avere la massima possibilità di espressione e di intervento sul tema<sup>86</sup>.

Alcuni osservatori hanno sottolineato che, nell'ottica del Governo, la posizione della questione di fiducia sarebbe stato il "male minore", uno strappo meno grave rispetto alla via del decreto-legge<sup>87</sup>.

Questa opinione non può essere condivisa.

Come si è cercato di delineare *supra*, un decreto "minimale" (l'unico effettivamente attuabile nella materia elettorale) non avrebbe costituito alcuno strappo di ordine costituzionale, ma, semmai, avrebbe operato come un intervento a beneficio della chiarezza nell'esercizio del diritto di voto dei cittadini, nel rigoroso rispetto dei limiti imposti dall'art. 77 Cost. Ma- quasi paradossalmente- persino l'approvazione di un siffatto decreto-legge con la questione di fiducia (per quanto certamente non auspicabile), avrebbe posto problemi di minore gravità (se non addirittura nulli) sulla violazione delle norme regolamentari o della norma costituzionale dell'art. 72, comma 4 Cost. Ciò vale, ovviamente, purché sia accettata la limitazione della "materia elettorale" al sistema di trasformazione dei voti in seggi.

Viceversa, la questione di fiducia su tutti gli articoli del testo di legge elettorale, coinvolgenti sia procedimento preparatorio che sistema elettorale effettivo, di certo pone in maniera pressante dubbi sulla compatibilità di un simile procedere rispetto alle norme costituzionali e regolamentari. Come d'altro canto sottolineato in aula alla Camera<sup>88</sup>, vi è stato un rinvio in Commissione del testo originario l'8 giugno 2017, in questa sede sono state apportate notevoli modifiche, indi il novellato progetto è nuovamente riapprodato in Aula, dove non si è svolta nemmeno la discussione generale, a causa della stessa fiducia. La scelta del Governo di porre la questione di fiducia sulla legge elettorale sia alla Camera che al Senato e le decisioni dei presidenti di Assemblea di ritenerle ammissibili si inseriscono in quella tendenza descritta dalla dottrina parlamentaristica come « l'inseguimento del peggior precedente »<sup>89</sup>. La questione di fiducia su una legge elettorale

---

85

Cit. M. VOLPI, *Italicum: un sistema anomalo e antidemocratico* in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2015, p. 7. R. IBRIDO, *La materia elettorale nel regolamento della Camera*, p. 39, sottolinea la diversità della materia (per la quale la Costituzione richiede una specifica procedura) rispetto a quelle coinvolte nei precedenti citati dalla presidente Boldrini ammettendo la questione di fiducia. Contra E. GIANFRANCESCO,

86

In definitiva è questo il senso dello scrutinio segreto come ricorda Giuliano Amato in G. AMATO-E. CHELI- V. ONIDA, *La forma di governo secondo la Costituzione* in A. D'ANDREA (a cura di), *Il Governo sopra tutto*, Bibliofabbrica, Gussago (Brescia), 2008, p. 57 : « in materia di libertà civili, invece, non c'è indirizzo di governo; ci sono dei rappresentanti popolari ».

87

Ad es. L. PALMERINI, *Rosatellum: lo scudo del Colle al premier, la sponda del Cavaliere e i rischi del voto finale* in *Il Sole 24 ore*, 11 ottobre 2017.

88

Si veda per esempio l'intervento dell'on. Rocco Buttiglione nel *Resoconto stenografico* dell'11 ottobre 2017, p. 3. Similmente l'intervento del sen. Endrizzi nel *plenum* di Palazzo madama (A.S. XVII, *Resoconto stenografico*, 24 ottobre 2017, p. 58).

89

Cit. N. LUPO, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario* in E. GIANFRANCESCO- N. LUPO (a cura di), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Luiss University Press, Roma, 2007, p. 41.

è stata posta solo in tre occasioni nella storia repubblicana: la prima al Senato, nel 1953 per approvare la cd. "Legge truffa", le altre due nella XVII legislatura. Nell'ultimissima occasione, diversamente da quanto avvenuto per l'*Italicum*, il Governo ha chiesto la fiducia in entrambi i rami del Parlamento.

Questa infelice scelta procedurale espone, per giunta, la legge elettorale ad un grave rischio: infatti, se venisse esperita contro alcune sue disposizioni (sostanziali) un'azione di accertamento della pienezza del diritto di voto- simile alle cd. azioni *contra Porcellum* e *contra Italicum* all'origine delle sentenze n. 1/2014 e 35/2017- potrebbe sollevarsi innanzi alla Corte costituzionale una questione di legittimità, evocando l'art. 72, ultimo comma Cost. come parametro costituzionale.

Questa norma, del resto, impone la procedura normale sia per la materia elettorale, che per i progetti di delegazione legislativa. Ora, un rischio "aggravato" incombe sull'art. 3 del testo ( approvato con fiducia sia alla Camera, che al Senato), contenente una delega al Governo per la definizione dei collegi elettorali, uninominali e plurinominali. Sicché ci si trova innanzi ad un caso in cui- addirittura- sono assomate due tipologie di atti legislativi richiedenti la procedura normale, che con l'apposizione della fiducia non è stata garantita. Infatti, volendo inferire all'art. 72, ultimo comma Cost. anche solo il suo significato procedurale minimo, cioè l'esame nella sede referente della Commissione e la riserva di Assemblea<sup>90</sup>, nel caso di specie risulta chiaro che il secondo elemento non sia stato salvaguardato. L'apposizione della questione di fiducia sui singoli articoli deliberati dalla Commissione (alla Camera), con conseguente preclusione del dibattito e inamendabilità delle disposizioni<sup>91</sup>, ha sottratto all'Assemblea la possibilità di apportare modifiche al testo, trasformando così l'attività della Commissione da referente a redigente, similmente a quanto è diventato d'uso nel corso della legislatura rispetto ai maxi emendamenti<sup>92</sup>.

---

90

Nella sent. n. 237/2013 la Corte cost. (punto 9.5 del *Considerato in diritto*) ha verificato se nell'allora caso di specie (delega inserita in una legge di conversione, approvata con maxi emendamento e fiducia) fossero stati rispettati « *i vincoli posti per la legge di delega dal quarto comma dell'art. 72 Cost* ». La Corte ritenne che effettivamente i due elementi (commissione in sede referente e riserva di Assemblea) risultassero pienamente rispettati. V'è da segnalare che la Corte ha ammesso la fiducia anche sulla delega legislativa perché contenuta nell'unico articolo di conversione di un decreto-legge. Per sottolineare l'incompatibilità logico-giuridica fra delegazione legislativa e questione di fiducia pare significativo riprendere le parole di G. AMATO, *La forma di governo secondo la Costituzione*, p. 60: « *la fiducia sui disegni di legge delega è un vero ossimoro: io ti sto chiedendo la delega, tu me la devi dare, e me la devi dare per forza come te la sto chiedendo io; ma questa non è una delega, è un'autodelega!* ».

91

Sul punto va richiamato l'intervento del Presidente emerito Giorgio Napolitano in Aula al Senato, che si domanda se « *si [possa] far valere l'indubbia esigenza di una capacità di decisione rapida da parte del Parlamento fino a comprimerne drasticamente ruolo e diritti, sia della istituzione, sia dei singoli deputati e senatori?* » e ancora si interroga su « *quali forzature può implicare e produrre il ricorso a una fiducia che sancisca la totale inamendabilità di una proposta di legge estremamente impegnativa e delicata ?* » (A.S. XVII, *Resoconto stenografico*, 25 ottobre 2017, p. 58).

92

La dottrina ha parlato di « *commissioni redigenti di fatto* »: cfr. I. LOLLI, *Decreti-legge e disegni di legge: il Governo e la "sua" maggioranza in Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2016, p. 29, che ritiene soddisfacente « *accontentar[si] del mero dato formale, senza tener conto della marcata divaricazione fra il nomen della sede in cui la commissione si riunisce (ed il procedimento ad esso collegato) e l'iter effettivamente seguito* ». V. DI PORTO, La "problematica prassi" dei maxi-emendamenti e il dialogo a distanza tra Corte costituzionale e Comitato per la legislazione in II Filangieri, *Quaderno 2015-2016*, p. 114 sottolinea (in riferimento ai maxi emendamenti cd. conservativi) che tale prassi « *valorizza in maniera inedita il ruolo delle Commissioni, attribuendo loro funzioni formalmente referenti e sostanzialmente redigenti, a scapito del plenum e delle altre Commissioni e dei deputati a queste ultime appartenenti* ». Ciò è sicuramente vero anche in questo discorso, con non banali ripercussioni su un basilare principio di eguaglianza fra i parlamentari, dal momento che quelli non appartenenti alla Commissione Affari costituzionali si sono

Se la Corte, quindi, ritenesse esistente il *vizio in procedendo*, ecco che l'intera normativa sarebbe travolta, con conseguente "reviviscenza" o meglio « ripresa di applicazione »<sup>93</sup> delle disposizioni illegittimamente modificate o abrogate.

In definitiva, il problema dell'omogeneità delle normative elettorali si ripresenterebbe negli stessi termini sopra esposti, poiché la maggioranza parlamentare, con il consenso di talune forze dell'opposizione – nella ricerca di un'omogeneità fra i due sistemi, forse neanche così impellente in termini di risultati elettorali (come si dà conto nelle Tabelle allegate)- ha preferito accelerare sulla riforma elettorale, violando norme costituzionali (aventi carattere procedurale, ma) discendenti direttamente e senza alcun dubbio da principi fondamentali della democrazia pluralista, come la piena partecipazione delle minoranze al procedimento legislativo, specie in talune materie<sup>94</sup>.

\*\* Cultore della materia in diritto costituzionale- Università degli studi di Brescia

---

trovati nella più completa impossibilità di apportare il loro contributo alla legislazione, senza peraltro le formali garanzie che i regolamenti (art. 96 r.C., art. 42 r.S). Alla Camera è l'Assemblea a dover deliberare il deferimento in sede redigente, restando ferma la possibilità di dettare « principi e criteri direttivi » (art. 96, comma 3 r.C.). Al Senato, dove l'assegnazione è fatta dal Presidente, è sempre garantito il passaggio alla sede normale quando ne facciano richiesta i soggetti ex art. 72, comma 3 Cost. oppure quando non siano recepiti i pareri delle commissioni Bilancio o Affari Costituzionali (art. 40, commi 4 e 5).

93

Così la sent. n. 23/2016, punto 2.6 del *Considerato in diritto*.

94

Cfr. A. D'ANDREA, *Autonomia costituzionale delle Camere e principio di legalità*, p. 88.

TABELLA A : distribuzione dei seggi al Senato (escluse Circostrizione Estero, Valle d'Aosta e Trentino Alto Adige)

	Centrosinistra	Centrodestra	Movimento 5S	Quarto polo
Liguria	2	2	3	1
Piemonte	6	7	6	3
Lombardia	15	20	9	5
Veneto	6	9	6	3
Friuli V.G.	2	2	2	1
Emilia Romagna	9	5	6	2
Toscana	8	4	4	2
Umbria	2	2	2	1
Lazio	9	10	9	0
Marche	2	2	3	1
Abruzzo	2	3	2	0
Molise	1	1	0	0
Puglia	5	8	5	2
Campania	8	12	7	2
Basilicata	2	2	2	1
Calabria	4	4	3	0
Sicilia	7	10	8	0
Sardegna	3	2	3	0
Totale seggi	92	105	78	24
Percentuale seggi (su 301)	30, 56 %	34, 8 %	25, 9 %	7, 97 %

TABELLA B : composizione della Camera dei Deputati (escluse Circostrizione Estero, Valle d'Aosta e Trentino Alto Adige)

Aree politiche	Percentuali elezioni 2013	Seggi spettanti con il quoziente naturale	Percentuali seggi (su 616)
Centrosinistra	29,55	192	31, 1 %
Centrodestra	29,18	189	30, 6 %
Movimento 5 Stelle	25,56	165	26, 7 %
Quarto polo	10,56	69	11, 2 %