



15 DICEMBRE 2021

Le riserve di legge in materia elettorale  
nel quadro comparato: quali  
indicazioni per il caso italiano?

di Renato Ibrido

Ricercatore di Diritto pubblico comparato  
Università degli Studi di Firenze

# Le riserve di legge in materia elettorale nel quadro comparato: quali indicazioni per il caso italiano?\*

**di Renato Ibrido**

Ricercatore di Diritto pubblico comparato  
Università degli Studi di Firenze

**Abstract [It]:** Ai sensi del Codice di buona condotta in materia elettorale adottato dalla Commissione di Venezia, le norme di diritto elettorale – ad eccezione delle disposizioni tecniche e di dettaglio – devono avere almeno rango legislativo. Alla luce di tale raccomandazione, il saggio si propone di esaminare il tema delle riserve di legge in materia elettorale nell’ambito degli ordinamenti nazionali associati al Consiglio d’Europa. In particolare, il saggio analizza il rapporto fra leggi e regolamenti nonché il ruolo svolto da atti del governo con forza di legge in materia elettorale. Infine, il saggio si sofferma su alcune potenziali prospettive di sviluppo in Italia del micro-sistema delle fonti del diritto elettorale alla luce della esperienza degli ordinamenti che hanno adottato il modello della legge organica.

**Abstract [En]:** According to the Code of Good Practice in Electoral Matters adopted by the Venice Commission – apart from rules on technical matters and detail – rules of electoral law must have at least the rank of a legislative statute. Against this background, the essay would like to analyze the topic of the “domain reserved to legislation” in the electoral field in the context of the Member States of the Council of Europe. In particular, it examines the relationship between legislative statutes and sub-legislative regulations as well as the role of the executive legislative acts in this field. Moreover, the essay explores the potential perspectives of evolution of the Italian system of sources of electoral law, also in light of the model of the legislative organic act.

**Parole chiave:** diritto elettorale; riserva di legge; fonti del diritto; Consiglio d’Europa; leggi organiche

**Keywords:** electoral law; domain reserved to legislation; sources of law; Council of Europe; legislative organic act

**Sommario:** 1. Premessa. 2. Il quadro comparato. 2.1. Riserva di legge organica vs. riserva di legge ordinaria in materia elettorale. 2.2. Le leggi organiche elettorali. 2.3. La permeabilità delle riserve di legge (ordinarie o organiche) ad interventi normativi del Governo. 3. L’esperienza italiana. 3.1. Alla ricerca del fondamento costituzionale della riserva di legge in materia elettorale. 3.2. Delega legislativa e decretazione d’urgenza in materia elettorale. 3.3. La natura assoluta o relativa delle riserve di legge in materia elettorale. 4. Verso una conclusione

## 1. Premessa

L’effettiva capacità di un ordinamento di fondare la legittimazione dell’autorità politica sul consenso dei governati è inevitabilmente condizionata dalle modalità e strumenti con i quali è disciplinata la materia elettorale<sup>1</sup>.

---

\* Articolo sottoposto a referaggio.

<sup>1</sup> Il concetto di “materia elettorale” appare sfuggente. Nella Costituzione italiana, per esempio, esso è espressamente richiamato in una sola disposizione (l’art. 72, c. 4), nella quale tale locuzione risulta peraltro significativamente affiancata – ma non per questo sovrapposta – a quella di «materia costituzionale». Negli altri testi costituzionali delle democrazie stabilizzate prevalgono nozioni più o meno affini, come quella di “regime elettorale” (art. 34, c. 2 Cost. francese; art. 81, c. 1 Cost. spagnola), di “legge elettorale” (art. 22, c. 3 Cost. Weimar; art. 70, c. 1 Cost. spagnola) o di “diritto elettorale”

Del resto, se – a partire dall’art. 16 della Dichiarazione dei diritti dell’uomo e del cittadino del 1789 – l’essenza della “materia costituzionale” è stata tradizionalmente rintracciata nella separazione dei poteri e nella garanzia dei diritti, la disciplina del fenomeno elettorale appare allora come un mezzo in grado di incidere sull’effettivo rendimento sia della prima sia della seconda. In quanto elemento “condizionante”<sup>2</sup> della forma di governo e dell’esercizio dei diritti politici, la materia elettorale individua, infatti, un ulteriore e decisivo tassello attraverso il quale il costituzionalismo contribuisce a limitare e legittimare il potere politico<sup>3</sup>. Da questo punto di vista, i problemi della limitazione (la subordinazione del potere politico ad una cornice di limiti giuridici) e della legittimazione (l’esistenza di vincoli di giustificazione del potere) non possono non fare i conti con i meccanismi di formazione della rappresentanza<sup>4</sup>.

Tale constatazione non vale solamente per il “nucleo duro” della legislazione elettorale (comprensivo, in primo luogo, della formula elettorale), dal quale dipende il bilanciamento fra rappresentatività ed altri

---

(art. 113 Cost. Portogallo; art. 86, c. 1 Cost. spagnola). Sono state così proposte diverse angolature visuali nell’analisi del concetto di materia elettorale: alcuni hanno suggerito la distinzione fra le tante discipline elettorali particolari e la “materia elettorale”, quest’ultima intesa come diritto elettorale generale (cfr. G. FERRARI, *Principi generali del diritto elettorale*, Milano, Giuffrè, 1961, 1-8); altri si sono soffermati sulla eventuale possibilità di includere la materia elettorale all’interno di una più ampia materia costituzionale (cfr. C. MORTATI, *Costituzione dello Stato (dottrine generali e Costituzione della Repubblica italiana)*, in *Enc. dir.*, XI, Milano, Giuffrè, 1962, 139 ss. e spec. 176 ss.; C. ESPOSITO, *Costituzione, legge di revisione della Costituzione e «altre» leggi costituzionali*, in *Raccolta di scritti in onore di Carlo Jemolo*, I, Milano, Giuffrè, 1963, 189 ss. e ora in ID., *Diritto costituzionale vivente. Capo dello stato e altri saggi*, Milano, Giuffrè, 1992, 355 ss. e spec. 366 ss.; A.A. CERVATI, *Art. 72*, in G. BRANCA (cur.), *Commentario della Costituzione*, I, Bologna-Roma, Zanichelli-II Foro italiano, 1985, 108 ss. e spec. 163; G. DELLEDONNE, *Costituzione e legge elettorale. Un percorso comparatistico nello stato costituzionale europeo*, Napoli, Esi, 2019, spec. 39 ss.), ipotesi che peraltro non sembra trovare conforto nella giurisprudenza costituzionale (sent. n. 168 del 1963 Corte cost.). Anche il diritto parlamentare ha sviluppato una propria autonoma distinzione fra “materia elettorale” e “legge elettorale” (cfr. A.C., Giunta per il Regolamento, res. somm., 4 giugno 1997, 3 ss.). Senza alcuna pretesa di risolvere il problema definitorio, ed in coerenza con il criterio di selezione delle esperienze abbracciato in questa sede, nelle pagine seguenti utilizzeremo il concetto di materia elettorale facendo riferimento agli ambiti disciplinati dal *Code of good practice in electoral matters* adottato dal Consiglio d’Europa.

<sup>2</sup> Preferiamo parlare di “elemento condizionante” – anziché di “elemento costitutivo” (come invece M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.*, III, Aggiornamento, Annali, Milano, Giuffrè, 2010, 538 ss. e spec. 572) – in quanto, a nostro avviso, il sistema elettorale costituisce una variabile e non già un elemento essenziale nella classificazione delle forme di governo. La distinzione fra «elementi essenziali» ed «elementi naturali» nella classificazione delle forme di governo si deve in particolare a L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.*, XIX, Milano, Giuffrè, 1970, 634 ss., spec. 642 ss, ora in ID., *Costituzione, partiti, istituzioni*, Bologna, il Mulino, 2009, 161 ss. L’esigenza di armonizzazione della legge elettorale rispetto alla forma di governo è espressamente evidenziata, con riferimento all’assetto istituzionale regionale, dalla sent. n. 4 del 2010 Corte cost. (con commento di L. CALIFANO, *L’assenso “coerente” della Consulta alla preferenza di genere*, in *Quad. cost.*, 2, 2010, 404 ss.). Sul rapporto fra sistema elettorale e forma di governo, cfr. inoltre F. LANCHESTER, *Sistemi elettorali e forme di governo*, Bologna, il Mulino, 1981; S. GAMBINO, *Forme di governo e sistemi elettorali*, Padova, Cedam, 1995; F. SGRÒ, *Legge elettorale, partiti politici, forma di governo*, Assago, Wolters Kluwer, 2014; A. MORRONE, *Sistema elettorale e ordinamento costituzionale. Profili di teoria generale*, in *Rivista AIC*, 3, 2017, 1 ss.; R. MANFRELOTTI, *Egemonia dei partiti politici e forma di governo*, Napoli, Esi, 2019; G. DE MINICO – G. FERRAIUOLO (cur.), *Legge elettorale e dinamiche della forma di governo*, Bagno a Ripoli, Passigli, 2019.

<sup>3</sup> Sulla connessione fra limitazione e legittimazione del potere nella ideologia del costituzionalismo, cfr. P. RIDOLA, *Profilo storico del costituzionalismo moderno*, in ID., *Diritto comparato e diritto costituzionale europeo*, Torino, Giappichelli, 2010, 1 ss.

<sup>4</sup> Sulla genesi e l’evoluzione della rappresentanza politica, cfr. almeno P. RIDOLA, *Democrazia rappresentativa e parlamentarismo*, Torino, Giappichelli, 2011.

obiettivi costituzionalmente legittimi<sup>5</sup>. Come dimostra infatti l’esperienza delle c.d. “democrazie illiberali” – pur in presenza di sistemi elettorali astrattamente riconducibili a modelli già sperimentati dalle democrazie stabilizzate<sup>6</sup> – la “sincerità” del processo elettorale può essere manipolata in forme meno vistose ma altrettanto efficaci intervenendo su quell’area tradizionalmente definita come “legislazione elettorale di contorno”<sup>7</sup>.

Se così è, occorre chiedersi allora in che misura risulti coerente con l’idea di un giusto processo di competizione politica la circostanza che il Governo possa concorrere a disciplinare il fenomeno elettorale o almeno alcuni dei suoi momenti chiave. E in effetti, l’analisi comparata segnala l’esistenza di diverse tecniche normative attraverso le quali si è inteso riservare al legislatore rappresentativo la disciplina della materia elettorale, ponendola al riparo da interferenze dell’esecutivo: riserve di legge organiche ed ordinarie (eventualmente anche di carattere formale), implicite ed esplicite, generali e di carattere puntuale, assolute e relative<sup>8</sup>.

Alla luce di una analisi di queste diverse tecniche, nella prima parte del contributo ci soffermeremo sull’impiego di riserve di legge “elettorali” nel quadro di una selezione ragionata di ordinamenti associati

---

<sup>5</sup> Tra questi obiettivi la sent. n. 1 del 2014 Corte cost. ha incluso quello alla «formazione di una adeguata maggioranza parlamentare, allo scopo di garantire la stabilità del governo del Paese e di rendere più rapido il processo decisionale». Tuttavia, proprio in quanto «obiettivo costituzionalmente legittimo» ma non imposto, in caso di adozione, anche solo parziale, del sistema proporzionale, esso potrebbe essere totalmente sacrificato rispetto ad altri interessi e valori costituzionalmente protetti, quali la rappresentatività della composizione delle Assemblee parlamentari e l’eguale diritto di voto. Nei sistemi integralmente o parzialmente proporzionali non varrebbe invece l’opposto: distorsioni fra «voti espressi ed attribuzione di seggi» – sempreché giustificabili alla luce della loro *ratio* – sono in ogni caso chiamate a rispettare «il vincolo del minor sacrificio possibile». Richiamando espressamente alcuni precedenti della giurisprudenza costituzionale tedesca (BVerfGE, sent. n. 1 del 5 aprile 1952; sent. n. 197 del 22 maggio 1979; sent. 3/11 del 25 luglio 2012), la Corte ha posto alla base di questo bilanciamento asimmetrico la «legittima aspettativa» ingenerata dal sistema proporzionale nell’elettore circa la non diseguale valutazione del “peso” del voto “in uscita”. In relazione a quest’ultimo argomento, cfr. il lavoro monografico di D. CASANOVA, *Eguaglianza del voto e sistemi elettorali. I limiti costituzionali alla discrezionalità legislativa*, Napoli, Esi, 2020. Sulla giurisprudenza costituzionale tedesca in materia elettorale, cfr. G. DELLEDONNE, *Costituzione e legge elettorale. Un percorso comparatistico nello stato costituzionale europeo*, cit., 137 ss.

<sup>6</sup> La formula “democrazie illiberali” si deve a F. ZAKARIA, *The Rise of Illiberal Democracy*, in *Foreign Affairs*, 6, 1997, 22 ss. Essa non è tuttavia sempre condivisa (per una recente critica, cfr. M.A. ORLANDI, *La democrazia illiberale. Ungheria e Polonia a confronto*, in *DPCE*, 1, 2019, 166 ss.). Altri autori hanno evocato la formula «democrazie di facciata» (cfr. F. LANCHESTER, *Gli strumenti della democrazia. Lezioni di diritto costituzionale comparato*, Milano, Giuffrè, 2004, spec. 94 ss.). Volendo dare una definizione in negativo è possibile inoltre includere tali esperienze fra gli ordinamenti che ancora non sono approdati allo *status* di “democrazia stabilizzata”. Tale espressione indica «quei paesi che si fondano sulle ragioni del costituzionalismo, che hanno mostrato e dimostrano ferma e convinta difesa dei diritti di libertà e delle garanzie costituzionali. Il cui sistema di governo ha privilegiato il criterio della separazione dei poteri, quale baluardo dell’effettività della democrazia liberale» (così T.E. FROSINI (cur.), *Diritto pubblico comparato. Le democrazie stabilizzate*, Bologna, il Mulino, 2019, 9 richiamando il titolo della raccolta di testi costituzionali di P. BISCARETTI DI RUFFIA (cur.), *Le costituzioni di dieci stati di democrazia stabilizzata*<sup>6</sup>, Milano, Giuffrè, 1994).

<sup>7</sup> Lo sottolinea, fra gli altri, N. LUPO, *Considerazioni conclusive. Sistema elettorale e legislazione “di contorno”*, in G.C. DE MARTIN – Z. WITKOWSKY – P. GAMBALE – E. GRIGLIO (cur.), *Le evoluzioni della legislazione elettorale “di contorno” in Europa*, Milano, Cedam, 2011, 419 ss. e spec. 420 e 423, il quale fra l’altro propone di sostituire il concetto di “legislazione elettorale di contorno” con una rappresentazione della legislazione elettorale a cerchi concentrici.

<sup>8</sup> Per una ricostruzione della genesi e dell’evoluzione dell’istituto della riserva di legge nelle monarchie costituzionali e nelle forme di governo parlamentari di età liberale, cfr. S. FOIS, *La “riserva di legge”. Lineamenti storici e problemi attuali*, Milano, Giuffrè, 1963.

al Consiglio d'Europa (par. 2). Tale criterio selettivo non è casuale ma è giustificato dalle specifiche connessioni interordinamentali che si registrano all'interno dello spazio CEDU proprio in relazione all'organizzazione delle fonti del diritto elettorale<sup>9</sup>. Come si vedrà, infatti, in aggiunta al diritto a libere elezioni (art. 3 Primo protocollo addizionale CEDU), l'art. 67 del Codice di buona condotta in materia elettorale promosso dalla Commissione di Venezia<sup>10</sup> prevede una sorta di "riserva di legge" in materia elettorale di derivazione sovranazionale (le "virgolette" – ovviamente – sono più che mai d'obbligo)<sup>11</sup>. Nella seconda parte del contributo, il *focus* si sposterà sul caso italiano (par. 3), che cercheremo di collocare peraltro all'interno di un orizzonte comparativo più ampio (par. 4). In particolare, tenendo conto dei risultati emersi nell'ambito dell'analisi comparata, si proverà ad individuare alcune possibili indicazioni per una riorganizzazione in Italia del micro-sistema delle fonti del diritto elettorale.

## 2. Il quadro comparato

### 2.1. Riserva di legge organica vs. riserva di legge ordinaria in materia elettorale

Un primo (solo apparentemente) banale criterio tassonomico che emerge dall'analisi comparata consente di distinguere gli ordinamenti che hanno sottoposto la materia elettorale a riserve di legge organica da quelli che invece hanno riservato tale disciplina alla legge ordinaria.

Rientrano sicuramente nella prima classe, ad esempio, i casi di Francia, Portogallo, Spagna, Ungheria e Romania sui quali si tornerà nel par. 2.2. Per il momento è sufficiente anticipare che laddove gli ordinamenti costituzionali hanno sperimentato la tecnica della legge organica, in linea di massima la materia elettorale – o almeno alcuni dei suoi segmenti – sono stati attratti all'interno della sfera d'operatività di questa fonte.

Fra gli esempi di riserva di legge ordinaria in materia elettorale, oltre all'esperienza italiana (con le specificità che peraltro verranno esaminate nel par. 3) è possibile menzionare il caso della Grecia<sup>12</sup>.

---

<sup>9</sup> Sulla omogeneità dei termini di raffronto quale condizione di comparabilità a livello di micro-comparazione, cfr. G. CERRINA FERONI – G. MORBIDELLI, *La comparazione giuridica: profili introduttivi*, in G. MORBIDELLI – M. VOLPI – G. CERRINA FERONI, *Diritto costituzionale comparato*, Torino, Giappichelli, 2020, 1 ss. e spec. 2.

<sup>10</sup> Sulla esperienza della Commissione europea per la democrazia attraverso il diritto (c.d. Commissione di Venezia), cfr. P. CRAIG, *Transnational Constitution-Making: The Contribution of the Venice Commission on Law and Democracy*, in *UCI Journal of International, Transnational and Comparative Law*, 1, 2016, 1 ss.; V. VOLPE, *Commissione europea per la democrazia attraverso il diritto (Commissione di Venezia)*, in *Dig. disc. pubbl.*, Assago, Wolters Kluwer Italia, 2017, 182 ss.; F. DURANTI, *La Commissione di Venezia e il diritto comparato*, in *DPCE*, 2, 2017, 243 ss.

<sup>11</sup> Ai sensi dell'art. 3 del Primo protocollo addizionale alla CEDU, le parti contraenti si sono impegnate a «organizzare, a intervalli ragionevoli, libere elezioni a scrutinio segreto, in condizioni tali da assicurare la libera espressione dell'opinione del popolo sulla scelta del corpo legislativo». Sul diritto di voto nello spazio CEDU, anche alla luce della giurisprudenza della Corte di giustizia, cfr., fra gli altri, M. RUBECHI, *Il diritto di voto. Profili costituzionali e prospettive evolutive*, Torino, Giappichelli 2016, spec. 145 ss. Più in generale, sulle connessioni interordinamentali nel sistema CEDU, nella sterminata letteratura, cfr. almeno A. CARDONE, *La tutela multilivello dei diritti fondamentali*, Milano, Giuffrè, 2012; D. TEGA, *I diritti in crisi. Tra Corti nazionali e Corte europea di Strasburgo*, Milano, Giuffrè, 2012.

<sup>12</sup> Alcune disposizioni della Costituzione greca (artt. 16 e 81 Cost.) contengono un generico riferimento al carattere organico di alcune leggi (ad esempio lo statuto del personale insegnante) senza tuttavia differenziare la posizione ed il

L'articolo 54 della Costituzione del 1975 – con una formula ampia e generale – ha affidato al legislatore ordinario la disciplina del «sistema elettorale» nonché delle «circostrizioni elettorali»<sup>13</sup>. Tale disposizione è ulteriormente accompagnata da una garanzia sostanzialmente assimilabile al concetto italiano di “riserva di assemblea” – ossia l'esclusione dell'approvazione finale della legge elettorale in Commissione (art. 72, c. 1 Cost.) – e soprattutto dalla introduzione di limiti temporali (derogabili solo a maggioranza dei 2/3 dei componenti del Parlamento) ispirati a quelli individuati dal Codice di buona condotta in materia elettorale<sup>14</sup>.

Anche in Polonia – un ordinamento nell'ambito del quale la Costituzione interviene direttamente sulla scelta della formula elettorale<sup>15</sup> – la materia elettorale risulta coperta da riserve di legge ordinarie<sup>16</sup>. Tale scelta è apparsa per molti aspetti scontata. La Costituzione polacca del 1997 – la quale conta 126 riserve di legge esplicite – si contraddistingue infatti «per un affidamento esteso, quasi esasperato alla legge ordinaria come strumento idoneo a incidere virtualmente su ogni campo della vita sociale che possa essere disciplinato dal diritto»<sup>17</sup>. Non sorprende, dunque, che anche la materia elettorale sia coperta da apposite riserve di legge.

È interessante osservare che la costituzionalizzazione della formula elettorale non ha disincentivato l'adozione di riserve di legge ordinarie, più o meno ampie, in Danimarca (art. 31, c. 2 Cost.), Lussemburgo

---

procedimento di formazione di tali provvedimenti rispetto a quello delle leggi ordinarie. Per questa ragione, la dottrina tende ad escludere l'esistenza di leggi organiche nell'ordinamento greco (in questo senso, cfr. L. PEGORARO, *Le leggi organiche. Profili comparatistici*, Padova, Cedam, 1990, 14).

<sup>13</sup> La riserva di legge di portata generale in materia elettorale è poi affiancata da ulteriori riserve di legge di carattere più puntuale. In particolare, gli artt. 51 e 57 Cost. rinviano alla legge l'individuazione rispettivamente del numero di parlamentari e delle cause di incompatibilità.

<sup>14</sup> Ai sensi del par. 66 del Codice di buona condotta in materia elettorale adottato su iniziativa della Commissione di Venezia, in alternativa alla costituzionalizzazione del sistema elettorale, gli ordinamenti del Consiglio d'Europa potrebbero prevedere che in caso di riforma della legge elettorale nell'ultimo anno di legislatura il precedente sistema resti applicabile alle elezioni immediatamente successive. A seguito della revisione costituzionale greca del 2001, il nuovo art. 54 Cost. stabilisce che «*the electoral system and electoral districts shall be specified by law which applies as of the elections immediately after the following ones, unless an explicit provision adopted by a majority of two thirds of the total number of Members of Parliament, provides its immediate application as of the elections immediately following*». Maggiori indicazioni in V. PERIFANAKI ROTOLO, *Cenni sulla revisione della Costituzione greca del 2001*, in DPCE, 2, 2002, 469 ss.; M. CECILI, *La “precarizzazione” della legge elettorale: un fenomeno solo italiano?*, in *Oss. fon.*, 3, 2021, in corso di pubblicazione.

<sup>15</sup> Almeno in relazione al *Sejm*, la Camera bassa del Parlamento polacco, la quale è eletta con sistema proporzionale in virtù della previsione contenuta nell'art. 96 Cost. Analoga indicazione è invece assente in relazione al Senato, il ramo del Parlamento escluso dal rapporto fiduciario.

<sup>16</sup> In particolare, ai sensi dell'art. 100, c. 3 Cost. «*the principles of and procedures for the nomination of candidates and the conduct of the elections, as well as the requirements for validity of the elections, shall be specified by statute*». Alla legge ordinaria è inoltre espressamente riservata la disciplina di alcuni importanti aspetti del contenzioso elettorale (art. 101 Cost.), del referendum (art. 125 Cost.) nonché delle modalità di elezione diretta del Presidente della Repubblica (art. 127, c. 7 Cost.). L'art. 123 Cost. vieta altresì di qualificare urgenti i disegni di legge governativi in materia elettorale. Sulla disciplina della legislazione elettorale di “contorno” in Polonia (concetto, quest'ultimo, in realtà sconosciuto alla dottrina polacca), cfr. G.C. DE MARTIN – Z. WITKOWSKY – P. GAMBALE – E. GRIGLIO (cur.), *Le evoluzioni della legislazione elettorale “di contorno” in Europa*, cit.

<sup>17</sup> Così J. SAWICKI, *La funzione normativa nell'esperienza della Polonia. Continuità e mutamenti nella trasformazione della forma di stato e di governo*, Milano, Giuffrè, 2012, spec. 131 ss., al quale si rinvia altresì per un'analisi del rapporto fra legge e regolamento nell'ordinamento polacco.



(art. 51, c. 5 Cost.), Norvegia (art. 59, c. 6 Cost.) e Paesi Bassi (art. 53, c. 1 Cost.). In alcuni casi, come in Austria, la riserva è stata estesa anche alle elezioni del Parlamento europeo (artt. 23a e 26 Cost.).

Vi sono poi tutta una serie di ordinamenti nei quali il sistema elettorale o altri aspetti della materia elettorale sono disciplinati con una legge ordinaria sottoposta tuttavia a *quorum* aggravati: la maggioranza assoluta in Estonia (art. 104 Cost.); quella dei 2/3 in Slovenia (art. 80 Cost.) e Islanda (art. 31). Nella Repubblica Ceca, la legge elettorale – diversamente dalle altre leggi ordinarie – richiede il necessario assenso della Camera alta (art. 40 Cost.).

Qui la distinzione fra le due classi di riserve di legge incomincia a farsi decisamente più incerta, imponendo una digressione circa il significato dell'espressione "legge organica". Una categoria, quest'ultima, la quale rischia di risultare del tutto spuria da un punto di vista comparatistico<sup>18</sup>.

Le leggi qualificate come "organiche" dalle Costituzioni di democrazia pluralista si differenziano per numerosi aspetti che rendono non agevole la loro trattazione unitaria: la natura e l'ampiezza delle materie incluse nella sfera di competenza assegnata ed in particolare l'effettivo grado di organicità degli ambiti da disciplinare<sup>19</sup>; il tasso di aggravamento procedurale rispetto all'*iter legis* ordinario (o, vista da una prospettiva inversa, di semplificazione rispetto al procedimento di revisione costituzionale)<sup>20</sup>; l'idoneità a

---

<sup>18</sup> Non senza una punta di ironia è stata evocata, con riferimento al problema della ricostruzione del concetto di legge organica, la celebre definizione che Eddington diede della fisica: «la fisica è quello che si studia come tale nei libri della materia» (cfr. Ó ALZAGA VILLAAMIL, *Comentario sistemático a la Constitución española de 1978*<sup>2</sup>, Madrid, Marcial Pons, 2016, 413). Della legge organica quale categoria spuria parla anche A. GARRORENA MORALES, *Acerca de las leyes orgánicas y de su espuria naturaleza jurídica*, in *Revista de estudios políticos*, 13, 1980, 169 ss.

<sup>19</sup> L'estensione dell'area di competenza delle leggi organiche in Spagna appare decisamente superiore a quella francese. Infatti, a parte le numerose e puntuali riserve di legge organica sparse nel testo costituzionale, l'art. 81 Cost. include una clausola di portata estremamente generale, la quale sottopone al legislatore organico il «*desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas*». Quest'ultima disposizione è stata peraltro oggetto di una interpretazione restrittiva da parte del Tribunale costituzionale (STC 127/1994). Per contro, nell'ordinamento francese si registra una maggiore invadenza della legge organica rispetto a spazi tradizionalmente occupati dai Regolamenti parlamentari o comunque da atti di autonormazione delle Camere.

<sup>20</sup> L'art. 81, c. 2 della Costituzione spagnola prevede che le leggi organiche siano approvate a maggioranza assoluta del Congresso con una votazione finale del progetto nel suo complesso. È inoltre esclusa l'iniziativa legislativa popolare (art. 87, c. 3 Cost.), il ricorso alla delega legislativa (art. 82) nonché alla sede deliberante in Commissione (art. 75, c. 3 Cost.). In Francia, tra il deposito dell'iniziativa ed il voto in prima lettura devono trascorrere almeno sei settimane. In caso di disaccordo fra i due rami del Parlamento, le leggi organiche devono essere adottate a maggioranza assoluta dei membri dell'Assemblea nazionale. Per leggi organiche riguardanti il Senato, l'assenso di quest'ultima Assemblea è comunque necessario (art. 45 Cost.).

fungere da oggetto<sup>21</sup> e parametro nel giudizio di legittimità costituzionale<sup>22</sup>; l'eventuale sovraordinazione gerarchica rispetto alla legge e il grado di resistenza passiva rispetto ad altre fonti<sup>23</sup>.

Ma c'è, a nostro avviso, un ulteriore nodo problematico di ordine più generale: le leggi organiche – come costruite dai diversi ordinamenti costituzionali – rispondono alla medesima *ratio*? Oppure esse tendono ad assolvere a funzioni diverse? In astratto, infatti, le leggi organiche possono rispondere a logiche non sempre facilmente sovrapponibili: la previsione di una garanzia supplementare nei confronti delle minoranze politiche<sup>24</sup>; la stabilizzazione della disciplina di funzionamento degli organi costituzionali; l'integrazione, sviluppo o attuazione delle norme costituzionali, anche al fine di rinviare al legislatore organico la risoluzione di una serie di questioni che non si è voluto o potuto o sciogliere in sede di

---

<sup>21</sup> Nell'ordinamento francese, a differenza di quello spagnolo, le leggi organiche sono sottoposte al controllo preventivo obbligatorio del Consiglio costituzionale. In Spagna, tuttavia, alla *Ley Orgánica del Tribunal Constitucional* (LOTC) è riconosciuta la facoltà di integrare le competenze del Tribunale costituzionale elencate dalla Costituzione (art. 53, c. 2 Cost.). In un primo momento, la LOTC aveva introdotto la facoltà di presentare un ricorso preventivo di costituzionalità sulle leggi organiche. La riforma della LOTC approvata nel 1985 ha peraltro soppresso tale rimedio.

<sup>22</sup> La Costituzione francese non include espressamente le leggi organiche nel blocco di costituzionalità (concetto, sul quale cfr. L. FAVOREU, *Le principe de constitutionnalité: essai de définition d'après la jurisprudence du Conseil constitutionnel*, in *Recueil d'études en hommage à Charles Eisenmann*, Paris, Cujas, 1997). Tuttavia, a partire dalla decisione dell'11 agosto 1960, il *Conseil constitutionnel* ne ha affermato la paramecità rispetto alla legge ordinaria. Se da un lato, dunque, le leggi organiche partecipano al *bloc* ogni qualvolta assumano tale funzione parametrica, dall'altro lato ne sono escluse allorché il *Conseil* è chiamato a valutarne la conformità alla Costituzione. In Spagna, data la separazione di ambiti riservati, un problema di paramecità della legge organica rispetto alla legge ordinaria potrebbe porsi, a rigore, soltanto qualora venga istituito un "intarsio" fra le due fonti da parte della Costituzione o dalla stessa legislazione organica. In particolare occorre tenere conto della previsione contenuta nell'art. 28, c. 1 della Legge organica sul Tribunale costituzionale. Ai sensi della predetta disposizione, la conformità di norme di rango legislativo – incluse quelle delle Comunità autonome – deve essere valutata dal Tribunale costituzionale non solo alla luce della Costituzione ma anche delle «*Leyes que, dentro del marco constitucional, se hubieran dictado para delimitar las competencias del Estado y las diferentes Comunidades Autónomas o para regular o armonizar el ejercicio de las competencias de éstas*».

<sup>23</sup> I lavori preparatori della Costituzione francese del 1958 (sui quali cfr. L. PEGORARO, *Le leggi organiche. Profili comparatistici*, cit., 29) ed in particolare le dichiarazioni del Ministro della Giustizia Debré potrebbero far propendere per una ricostruzione in termini gerarchici del rapporto fra legge organica e legge ordinaria, collocando così la prima in una posizione intermedia fra la seconda e la Costituzione (in argomento, cfr. B. CHANTEBOUT, *Droit constitutionnel et science politique*, Paris, Armand Colin, 1998 e a M. VERPEAUX, *Manuel de droit constitutionnel*, Paris Puf, 2010). Quanto all'ordinamento spagnolo – pur in presenza di un vivace dibattito dottrinario – tende a prevalere un inquadramento delle relazioni fra le due fonti in termini di competenza (così, in termini netti, F. BALAGUER CALLEJÓN (cur.), *Manual de Derecho Constitucional*, II, Madrid, Tecnos, 2010, 150). In ogni caso, a ridimensionare le potenziali differenze contribuiscono due aspetti comuni ad entrambe le esperienze: da un lato, il "declassamento" anziché l'incostituzionalità della legge organica operante al di fuori della propria sfera d'azione; dall'altro, la possibilità per la legge ordinaria di essere abilitata a sviluppare ed integrare la disciplina della legge organica. Se così è, la ricostruzione forse più persuasiva è quella che valorizza la combinazione fra criterio di competenza e criterio gerarchico, quest'ultimo peraltro operante esclusivamente nelle aree di "intarsio" fra le due fonti.

<sup>24</sup> Peraltro, che la legge organica risulti idonea ad integrare una effettiva garanzia delle minoranze non appare del tutto pacifico. In particolare, in Spagna, una maggioranza che dispone della maggioranza assoluta potrebbe cercare di inibire ad una successiva maggioranza solo relativa l'intervento su importanti settori dell'ordinamento adoperando – anche surrettiziamente – lo strumento della legge organica. Sul rischio di "pietrificazione" dell'ordinamento derivante da un abuso della legislazione organica, cfr. E. LINDE PANIAGUA, *Competencia o jerarquía en la posición de las leyes orgánicas en el ordenamiento jurídico. A propósito del artículo 28.2 de la Ley orgánica del Tribunal Constitucional*, in *Revista de administración pública*, 91, 1980, 107 ss.



elaborazione della Costituzione<sup>25</sup>; l'introduzione di un presidio della generalità e astrattezza della disciplina di singole materie in una epoca di crisi dei tradizionali caratteri della legge.

A rendere potenzialmente ancor più sfuggente la categoria delle leggi organiche si aggiungono poi gli ordinamenti che pur non contemplando tale qualificazione conoscono fonti legislative specializzate diversamente qualificate in base alla forza (attiva e passiva) e/o all'*iter* di formazione rinforzato o comunque differenziato rispetto a quello normale. Con riferimento all'esperienza italiana è stata per esempio sostenuta – a torto o a ragione – la natura organica della legge di attuazione del principio di equilibrio di bilancio ex art 81, c. 6 Cost<sup>26</sup> nonché delle leggi di attuazione degli statuti speciali e di quelle che attribuiscono ulteriori forme di autonomia alle Regioni ordinarie (art. 116.3 Cost.)<sup>27</sup>.

Ebbene, secondo una autorevole ipotesi interpretativa, l'analisi comparata consentirebbe di individuare quattro tendenziali caratteristiche morfologiche delle leggi organiche: (i) l'utilizzo del *nomen iuris* "legge organica"<sup>28</sup> e la conseguente distinzione formale rispetto alla legge ordinaria<sup>29</sup>; (ii) l'*iter* di formazione aggravato rispetto all'*iter* ordinario; (iii) la riserva alla legge organica di una serie di materie, specialmente in relazione agli ambiti riguardanti l'organizzazione dei pubblici poteri; (iv) la resistenza all'abrogazione rispetto alla legge ordinaria<sup>30</sup>.

---

<sup>25</sup> Definisce il legislatore organico quale «*constituyente permanente*» la STC 6/1982 del Tribunale costituzionale spagnolo. Peraltro, dal rischio di un ricorso meramente dilatorio alla figura della legge organica mette in guardia Ó ALZAGA VILLAAMIL, *Comentario sistemático a la Constitución española de 1978*<sup>2</sup>, Madrid, Marcial Pons, 2016, 415-416.

<sup>26</sup> Per essere più precisi, ai sensi dell'art. 81, c. 6 Cost. «il contenuto della legge di bilancio, le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni sono stabiliti con legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, nel rispetto dei principi definiti con legge costituzionale». Ulteriori e più specifici contenuti di tale legge sono poi individuati dall'art. 5 della legge cost. n. 1 del 2012. La qualificazione della legge ex art. 81, c. 6 Cost. nei termini di "legge organica" è proposta da N. LUPO, *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, in LIPPOLIS – LUPO – SALERNO – SCACCIA (cur.), *Costituzione e pareggio di bilancio (Filangieri, Quaderno 2011)*, Napoli, Jovene, 2011, 89 ss. e spec. 108 ss. Di "legge rinforzata" ragiona invece P. CARNEVALE, *La revisione costituzionale nella prassi del "terzo millennio". Una rassegna problematica* (2013), ora in ID., *Rivedere la Costituzione: la forma, la prassi*, Napoli, ESI, 2016, 17 ss., spec. 60 ss.

<sup>27</sup> Per questa posizione cfr. R. MICCICHÈ, *Contributo alla teoria della legge organica. L'"organicità" come caratteristica delle scelte bipartisan delle assemblee politiche: dall'attuazione del Fiscal compact al regionalismo differenziato*, in *Diritti regionali*, 3, 2020, 384 ss. e spec. 420 ss. Per ulteriori ipotesi di leggi organiche nell'ordinamento italiano, cfr. inoltre L. PEGORARO, *Le leggi organiche. Profili comparatistici*, cit., spec. 3 ss., 213 ss.

<sup>28</sup> Sulle ragioni di un approccio semantico-linguistico allo studio comparativo delle leggi organiche, cfr. L. PEGORARO, *Le leggi organiche. Profili comparatistici*, cit., spec. 3 ss. Per una valorizzazione del requisito del *nomen iuris*, cfr. altresì R. MICCICHÈ, *Contributo alla teoria della legge organica. L'"organicità" come caratteristica delle scelte bipartisan delle assemblee politiche: dall'attuazione del Fiscal compact al regionalismo differenziato*, cit., 416-418, il quale individua uno dei vantaggi della legge organica nella possibilità di superare perifrasi particolarmente lunghe quali ad esempio «legge approvata con procedura rinforzata e aggravata», le quali costituirebbero un ostacolo sul piano della comunicazione tecnica.

<sup>29</sup> In particolare, sia nell'ordinamento francese, sia in quello spagnolo, ai fini della qualificazione in termine di "legge organica" non è sufficiente l'approvazione secondo l'*iter di formazione aggravato*, essendo altresì necessario che il progetto contenga nella rubrica tale espressa denominazione.

<sup>30</sup> Precisamente, secondo la definizione proposta da L. PEGORARO, *Le leggi organiche. Profili comparatistici*, cit., 217, la legge organica costituisce un «atto-fonte del Parlamento (ma non solo del Parlamento), assunto con un procedimento aggravato rispetto all'*iter* ordinario, in materie che (prevalentemente, ma non in modo esclusivo) riguardano i pubblici poteri, disciplinate nei limiti e secondo i principi stabiliti dalla Costituzione e (quanto meno) resistenti all'abrogazione

Si tratta di una ricostruzione la quale – facendo riferimento al carattere tendenziale dei suddetti requisiti – ha il pregio di non pretendere di semplificare un quadro estremamente composito e frastagliato, lasciando “aperta” la definizione di legge organica e per certi aspetti degradando quest’ultima da “concetto” a “tipo”<sup>31</sup>. Vi è da chiedersi tuttavia se non vi sia un ulteriore e forse più profondo elemento in comune fra gli ordinamenti che hanno espressamente qualificato una determinata fonte nei termini di “legge organica”: il tentativo di “governare” la crisi dell’unitarietà della legge, razionalizzando un sistema delle fonti sempre più complesso ed evitando una eccessiva proliferazione di leggi atipiche o specializzate (la c.d. “*atomisation de la loi*” per usare una espressione emersa nella dottrina francese)<sup>32</sup>.

Starebbe qui, a nostro avviso, la principale linea di discontinuità fra le esperienze che hanno esteso la riserva di legge organica anche alla materia elettorale e quelle che – pur introducendo aggravamenti procedurali nell’*iter* di formazione (in alcuni casi persino più elevati rispetto a quelli previsti per le leggi organiche) – hanno collocato la disciplina elettorale all’interno della legge ordinaria: nel primo caso, l’ordinamento costituzionale si è preoccupato di raggruppare una pluralità di ambiti materiali speciali prevedendo per essi un regime tendenzialmente omogeneo; nel secondo caso, l’organizzazione delle fonti del diritto elettorale ha contribuito ad accentuare il processo di esplosione di svariati sotto-tipi legislativi irriducibili ad unità.

## 2.2. Le leggi organiche elettorali

Come detto, in linea di massima, gli ordinamenti che hanno sperimentato la figura della legge organica includono nella sfera di azione di questa fonte almeno alcuni segmenti della materia elettorale.

La lettura dei testi costituzionali di “ultima generazione” potrebbe inoltre suggerire l’impressione che la scelta di disciplinare tale materia con legge organica sia stata operata con l’intento di bilanciare la mancata costituzionalizzazione della formula elettorale. È il caso in particolare dell’Ungheria e della Romania.

In Ungheria – dove le leggi organiche sono definite «leggi cardinali» – è stata affidata a tale fonte anche la disciplina delle modalità di elezione dell’Assemblea nazionale, ossia il Parlamento monocamerale

---

da parte della legge ordinaria che insiste sulla medesima materia». In senso sostanzialmente adesivo a questa definizione, cfr. altresì L. LUATTI, *Questioni generali in tema di leggi organiche in Spagna*, in G. ROLLA – E. CECCHERINI (cur.), *Profili di diritto parlamentare in Italia e in Spagna*, Torino, Giappichelli, 1997, 246 ss. e spec. 250.

<sup>31</sup> Tipi e concetti – come è stato ricordato – rispondono a forme di pensiero differenti (cfr. E. JÜNGER, *Typus, Name, Gestalt*, Stuttgart, Klett Cotta, 1963). Mentre il concetto può essere applicato a una circostanza concreta solo e soltanto quando vi si riscontrino tutti i tratti della definizione, «il tipo non può mai essere totalmente definito, ma solo indicato e spiegato, poiché la tipicità da esso richiamata si basa su di un complesso di caratteristiche che ha un nucleo fisso, ma non rigidamente chiuso». In altre parole, «il concetto divide, il tipo lega» (così F. VIOLA – G. ZACCARIA, *Diritto e interpretazione. Lineamenti di teoria ermeneutica del diritto*, Roma-Bari, Laterza, 2009, 268 ss.).

<sup>32</sup> Così A. BERRAMDANE, *Les lois organiques et l’équilibre constitutionnel*, in *Revue du Droit Public*, 41, 1993, 719 ss. e spec. 721. Sulla crisi del tradizionale carattere dell’unitarietà della legge, cfr., fra gli altri, S. GALEOTTI, *Contributo alla teoria del procedimento legislativo*, Milano, Giuffrè, 1957, 124 ss.

ungherese (art. 2 della Costituzione del 2011)<sup>33</sup>. Essa richiede un *quorum* particolarmente aggravato, ossia i 2/3 dei deputati presenti<sup>34</sup>.

Meno elevato è il *quorum* richiesto dalla Costituzione rumena, ossia la maggioranza assoluta. In questo caso, tuttavia, l'*iter* di formazione della legge organica è inserito all'interno di un procedimento bicamerale, richiedendo l'approvazione di entrambe le Camere (art. 76 Cost.). La Costituzione riserva alla legge organica importanti aspetti del fenomeno elettorale: oltre al «sistema elettorale», sono regolati da questa fonte l'organizzazione, il funzionamento della Autorità permanente elettorale, lo statuto di deputati e senatori, anche in relazione alle incompatibilità e alle indennità, la disciplina del referendum e dei partiti politici (artt. 73 e 71 Cost.).

Peraltro, malgrado gli esempi appena richiamati, una analisi comparativa più approfondita sembra escludere l'esistenza di un necessario rapporto di carattere inversamente proporzionale fra il tasso di costituzionalizzazione del sistema elettorale e l'estensione delle leggi organiche elettorali<sup>35</sup>.

In Portogallo, per esempio, dove addirittura l'opzione per il sistema proporzionale costituisce limite materiale alla revisione costituzionale (art. 288 Cost.<sup>36</sup>) e nel quale risulta costituzionalizzata la scelta per il metodo d'Hondt (art. 149 Cost.) e l'esclusione di soglie di sbarramento (art. 152, c. 2 Cost.), pochi aspetti sfuggono alla disciplina di una legge elettorale organica approvata dal Parlamento monocamerale a maggioranza assoluta dei componenti. Precisamente, rientrano fra i contenuti della «*lei eleitoral*» i seguenti profili: l'individuazione del numero di componenti del Parlamento, tra un minimo di 180 ed un massimo di 230 deputati (art. 148 Cost.); l'organizzazione delle circoscrizioni elettorali (art. 149 Cost.); i criteri per la definizione della data delle elezioni (art. 113, c. 6 Cost.) e di eventuali incompatibilità (art. 154 Cost.); le restrizioni alle condizioni di eleggibilità (art. 150 Cost.); la disciplina relativa alla copertura di seggi vacanti; la sostituzione temporanea dei deputati (art. 153, c. 2 Cost.)<sup>37</sup>.

Per contro, in Francia, dove la Costituzione della V Repubblica sposa un approccio del tutto «laico» rispetto al sistema di elezione del Parlamento, quest'ultimo non costituisce oggetto della legge organica, alla quale sono rimessi solo alcuni aspetti di diritto elettorale estremamente puntuali: il numero dei parlamentari; la durata del mandato di parlamentare; l'indennità parlamentare; le condizioni di eleggibilità

---

<sup>33</sup> Ai sensi dell'art. 2 della Costituzione ungherese, «i cittadini elettori eleggono i deputati all'Assemblea Nazionale sulla base dell'universalità ed uguaglianza del voto, con voto diretto e segreto, in modo da garantire l'espressione libera della volontà degli elettori, secondo le forme stabilite con legge cardinale».

<sup>34</sup> Il medesimo *quorum* era altresì previsto dalla Costituzione del 1949 in relazione alla legge elettorale.

<sup>35</sup> Analoga considerazione potrebbe estendersi agli ordinamenti che hanno sottoposto il sistema elettorale ad una legge ordinaria approvata con procedimento rinforzato. Più diffusamente, cfr. M. CECILI, *La "precarizzazione" della legge elettorale: un fenomeno solo italiano?*, cit.

<sup>36</sup> Invero, la revisione costituzionale del 1997 ha previsto la possibile istituzione di collegi uninominali (art. 149, c. 1 Cost.).

<sup>37</sup> Già in precedenza, la Costituzione portoghese del 1911 aveva attribuito ad una legge speciale la regolazione dei requisiti di eleggibilità, l'organizzazione dei collegi elettorali ed il sistema di elezione.

ineleggibilità e di sostituzione del collegio (art. 25 Cost.)<sup>38</sup>. Per il resto, l'art. 34 Cost. si preoccupa di sottrarre al dominio regolamentare del Governo la disciplina del «sistema elettorale delle assemblee parlamentari, delle assemblee locali e delle istanze rappresentative dei francesi stabiliti all'estero nonché le condizioni di esercizio dei mandati elettorali e delle funzioni elettive dei membri delle assemblee deliberanti delle collettività territoriali», materie dunque disciplinate dalla legge ordinaria. A quest'ultima fonte, l'art. 25, c. 3 Cost. assegna altresì il compito di regolare la composizione, l'organizzazione ed il funzionamento di una Commissione indipendente istituita per verificare la correttezza delle operazioni di ritaglio delle circoscrizioni elettorali (c.d. *décompage* elettorale)<sup>39</sup>. Le disposizioni legislative organiche adottate in relazione a questi ambiti materiali sono poi confluite nel *Code électoral*, una raccolta di disposizioni di diversa natura e rango gerarchico.

Decisamente più ampia è stata l'estensione della riserva di legge organica in materia elettorale nell'ordinamento spagnolo. La riserva in materia di «*desarrollo*» dei diritti fondamentali e delle libertà politiche – la quale evidentemente incide anche sul diritto di voto – è completata da una più specifica riserva in materia di «*régimen electoral general*»<sup>40</sup>. Peraltro, che cosa significhi esattamente “regime elettorale generale” è stato oggetto di un complesso dibattito interpretativo. La giurisprudenza costituzionale ha cercato di fare chiarezza affermando che il regime elettorale generale è composto «*por las normas electorales válidas para la generalidad de las instituciones representativas del Estado en su conjunto y en el de las entidades territoriales en que se organiza, a tenor del art. 137 de la C.E., salvo las excepciones que se ballen establecidas en la Constitución o en los Estatutos*» (STC 38/1983). Alla luce di tali indicazioni, nell'ordinamento spagnolo si hanno dunque un regime elettorale generale applicabile alle *Cortes* nazionali e alle istituzioni locali più una serie di regimi elettorali speciali. Fra questi ultimi rientrerebbero l'elezione dei componenti dell'Assemblea autonoma nonché quella dei senatori designati dalle Comunità autonome<sup>41</sup>. Entrambi questi aspetti rientrano infatti

<sup>38</sup> A ciò occorre aggiungere il sistema di elezione del Presidente della Repubblica, disciplinato con legge organica. Sulla indifferenza della Costituzione francese per il sistema di elezione del Parlamento, cfr. G. DELLEDONNE, *Costituzione e legge elettorale. Un percorso comparatistico nello stato costituzionale europeo*, cit., 74 ss.

<sup>39</sup> Sul *décompage* elettorale e la sindacabilità da parte del Consiglio costituzionale delle operazioni di ritaglio delle circoscrizioni elettorali, cfr. D. PELLEGRINI, *Il modello elettorale francese nel Sistema delle fonti del diritto della V Repubblica*, in P. CARETTI – M. MORISI – G. TARLI BARBIERI (cur.), *Legislazione elettorale: 5 modelli a confronto. II. La Francia (Seminario di studi e ricerche Silvano Tosi)*, 2017, 1 ss. e spec. 10 ss.

<sup>40</sup> L'espressione «*desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas*» contenuta nell'art. 81, c. 1 Cost. non è facilmente traducibile in italiano. Secondo il Tribunale costituzionale, il concetto di «*desarrollo*» evoca qualcosa di più rispetto all'idea di “interpretazione” delle norme costituzionali in materia, riferendosi allo “sviluppo diretto” di queste ultime (STC 6/1982) o alla definizione del nucleo essenziale di un diritto (STC 77/1985). In relazione all'intervento delle leggi organiche in materia di diritti fondamentali, la giurisprudenza tende altresì a prediligere una interpretazione restrittiva dell'area della riserva di legge organica, in quanto sarebbe assai arduo individuare ambiti normativi privi di una connessione, anche solo remota, con un diritto fondamentale (STC 6/1982). Inoltre, la legge organica – richiedendo un *quorum* aggravato – è considerata pur sempre come una eccezione al principio democratico, basato sul principio di maggioranza.

<sup>41</sup> Il Senato spagnolo è composto per 4/5 da membri eletti direttamente dai cittadini. I componenti restanti sono eletti dalle Assemblee legislative delle Comunità autonome, ognuna delle quali esprime un senatore, cui se ne aggiunge un

nella competenza degli Statuti di autonomia (peraltro contenuti in leggi organiche approvate con un *iter* di formazione differenziato).

Da una esegesi strettamente letterale delle disposizioni costituzionali potrebbero sembrare coperti da una riserva di legge ordinaria anziché organica alcuni ambiti della materia elettorale individuati dall'art. 68 Cost.: la disciplina delle condizioni di elezione del Congresso e la definizione del numero di deputati fra un minimo di 300 ed un massimo di 400 eletti; la ripartizione dei seggi su base territoriale nel quadro delle indicazioni contenute nel secondo comma; il riconoscimento dell'esercizio del diritto di voto per gli spagnoli che si trovino all'estero (art. 68, c. 5). A ciò occorre aggiungere la previsione di cui all'art. 70 Cost., la quale affida alla «legge elettorale» la definizione delle cause di ineleggibilità e incompatibilità dei parlamentari e le modalità del controllo giudiziario concernente la verifica dei titoli<sup>42</sup>. Diversamente, l'art. 69, c. 1 Cost. richiama espressamente il ruolo della legge organica in relazione alle modalità di espressione del suffragio nelle elezioni per il Senato.

In realtà, la *Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General* (LOREG) – evidentemente sulla base di una lettura sistematica delle norme costituzionali – ha incorporato al proprio interno anche gli ambiti di disciplina indicati dagli artt. 68 e 70 Cost<sup>43</sup>. La giurisprudenza costituzionale ha di fatto avallato questa interpretazione, ponendo l'accento sull'esigenza – soprattutto in un contesto di prima attuazione della Costituzione – di una regolazione unitaria e globale del contenuto minimo essenziale della materia elettorale, di competenza della legge organica<sup>44</sup>.

In ogni caso, anche qualora fosse stata individuata una più cogente riserva di legge ordinaria sulle materie ex artt. 68 e 70, lo straripamento della legge organica non ne avrebbe potuto comportare l'invalidità ma solo il declassamento delle norme intrusive. Secondo il Tribunale costituzionale, infatti, le *Cortes* possono attirare all'interno della legge organica le c.d. “materie connesse”, anche per garantirne il completamento e la migliore comprensione di una determinata disciplina. Tuttavia, la circostanza che una norma estranea alla riserva di legge organica sia inclusa all'interno di tale provvedimento non ne implica necessariamente il “congelamento di rango”, e dunque l'esigenza di una maggioranza assoluta per ogni ulteriore modificazione. Sviluppando il concetto di “legge parzialmente organica”, la giurisprudenza costituzionale ha così riconosciuto alle *Cortes* – ed in seconda battuta allo stesso Tribunale costituzionale – il potere di

---

altro per ogni milione di residenti nel territorio regionale). Per indicazioni sul ruolo del Senato nel bicameralismo spagnolo, cfr., *ex multis*, F. PAU I VALL (cur.), *El Senado, Cámara de representación territorial: III Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Madrid, Tecnos, 1996; J.J. RUIZ RUIZ, *El veto del Senado*, Madrid, Marcial Pons, 2007.

<sup>42</sup> Un riferimento alla *ley* è poi contenuto nell'art. 140 Cost., in relazione alle modalità di elezione dei consiglieri comunali. L'art. 152 Cost. include inoltre fra gli oggetti degli Statuti di autonomia la disciplina dell'organizzazione istituzionale autonoma, la quale comprende un'Assemblea legislativa eletta su base proporzionale.

<sup>43</sup> Per una critica alla tecnica legislativa impiegata dall'art. 68 della Costituzione spagnola, cfr. L. PEGORARO, *Le leggi organiche. Profili comparatistici*, cit., cfr. 148-149. La vaghezza della disposizione è denunciata anche da J.F. CHOFRE, *Significado y función de las leyes orgánicas*, Tecnos, Madrid, 1994, 171 ss.

<sup>44</sup> Cfr. STC 72/1984.



elencare espressamente le disposizioni connesse prive dello *status* di norme organiche<sup>45</sup>. In astratto, la circostanza che questa tecnica normativa non compaia, almeno in forma diretta, all'interno della LOREG lascia aperta la possibilità che il giudice costituzionale individui, caso per caso, disposizioni che sfuggono alla *congelación de rango*<sup>46</sup>. Una possibilità che in ogni caso – salvo improbabili *overruling* – non potrebbe riguardare gli ambiti indicati dagli artt. 68 e 70 Cost., i quali esigono una disciplina a tutti gli effetti organica.

Tutt'al più, la legge organica potrebbe demandare la propria attuazione e implementazione, anziché ad un regolamento, alla legge ordinaria, purché non si tratti di un rinvio “in bianco” o nel quadro di condizioni assolutamente generiche volte ad eludere il procedimento aggravato previsto dall'art. 81 della Costituzione<sup>47</sup>. Peraltro è difficile ipotizzare che le scelte chiave – come ad esempio la determinazione del numero di deputati – possano essere trasferite alla legge ordinaria.

### **2.3. La permeabilità delle riserve di legge (ordinarie o organiche) ad interventi normativi del Governo**

L'analisi comparata ci restituisce un quadro variegato e composito anche in relazione ai limiti di intervento del Governo in materia elettorale attraverso fonti di natura legislativa o regolamentare.

L'approccio più restrittivo è senza dubbio quello portoghese. L'art. 164 della Costituzione – contenente il catalogo delle «riserve di legge assolute» – si apre includendo in tale elenco la materia «elezione dei titolari degli organi di sovranità». Una formula, quest'ultima, ad ampio spettro, la quale intende presidiare il primato del Parlamento nella formazione delle leggi elettorali, fra l'altro in un contesto che aveva già segnalato la costituzionalizzazione dell'opzione per il sistema proporzionale con metodo d'Hondt. Occorre tuttavia precisare che la distinzione fra riserva di legge «assoluta» e «relativa» adoperata dagli artt. 164 e 165 della Costituzione portoghese assume connotazioni differenti rispetto a quelle impiegata dalla (prevalente) dottrina italiana. Nell'ordinamento portoghese, la riserva di legge assoluta tende infatti ad avvicinarsi al concetto “italiano” di riserva di legge formale, escludendo non solo o non tanto interventi di natura regolamentare, ma anche e soprattutto l'adozione di atti governativi con forza di legge<sup>48</sup>.

Nel complesso, peraltro, l'analisi comparata evidenzia un ampio ricorso alle fonti regolamentari in materia elettorale.

<sup>45</sup> In relazione alla giurisprudenza relativa allo *status* delle materie connesse, cfr. in particolare le STC 5/1981 e 76/1983.

<sup>46</sup> Sul punto cfr. P. SANTOLAYA MACHETTI, *Significado y alcance de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General*, in *Revista de estudios políticos*, 53, 1986, 45 ss., il quale sottolinea l'aspirazione della LOREG ad integrare una sorta di “codice elettorale” e al tempo stesso la carenza di carattere organico di numerose disposizioni in essa contenute.

<sup>47</sup> Cfr. F. BALAGUER CALLEJÓN (cur.), *Manual de Derecho Constitucional*, cit., 150.

<sup>48</sup> Cfr. R. ORRÙ, *Il Portogallo*, in P. CARROZZA – A. DI GIOVINE – G.F. FERRARI (cur.), *Diritto costituzionale comparato*, I, Roma-Bari, Laterza, 2021, 225 ss. e spec. 241 ss.

Già abbiamo accennato all'esperienza francese. Malgrado la Costituzione della V Repubblica abbia sottratto la materia elettorale alla generale riserva di regolamento, il Governo ha conservato ampi spazi per integrare la disciplina elettorale<sup>49</sup>. Non a caso, nel già richiamato *Code électoral* – una sorta di testo unico misto – sono confluiti 358 articoli di natura regolamentare a fronte di 568 articoli di livello legislativo.

Un ricorso tutt'altro che trascurabile alla fonte sub-legislativa si registra altresì in Germania, che pure è tradizionalmente considerata fra gli ordinamenti meno generosi rispetto all'attribuzione di poteri normativi al Governo<sup>50</sup>. Ebbene, in relazione al caso tedesco – il quale non conosce lo strumento della legge organica e del decreto-legge – si potrebbe addirittura dubitare della esistenza di una riserva di legge in materia elettorale<sup>51</sup>. Tale non può essere considerata infatti l'indicazione contenuta nell'art. 38, c. 3 GG, il quale nell'attribuire al legislatore federale il compito di disciplinare le modalità di elezione del *Bundestag*, si limita ad escludere qualsiasi coinvolgimento dei *Länder*, anche nell'esecuzione della legislazione federale. Tuttavia, in Germania si ritiene che pur in assenza di una riserva di legge esplicita, al legislatore parlamentare competa in ogni caso la disciplina di aspetti essenziali (*wesentlich*) dell'ordinamento, tra i quali in particolare l'organizzazione dell'apparato statale ed i diritti fondamentali, ambiti entrambi inevitabilmente collegati con il fenomeno elettorale<sup>52</sup>. La c.d. “teoria dell'essenzialità” (*Wesentlichkeitstheorie*) elaborata dal *Bundesverfassungsgericht* ha permesso di individuare una serie di criteri finalizzati a verificare la sufficiente determinatezza della disciplina legislativa<sup>53</sup>. Per il resto, la

---

<sup>49</sup> Come è noto, la Costituzione della V Repubblica ha rovesciato il tradizionale principio della preferenza per la fonte legislativo, restringendo l'ambito di operatività di questa fonte alle sole materie elencate nella Costituzione (cfr. L. FAVOREU (cur.), *Le Domaine de la loi et du règlement*, Paris, Economica, 1996; S. GAMBINO, *Legge, regolamento e Costituzione: le scelte del Costituente francese del 1958 e la giurisprudenza del Conseil constitutionnel*, in *Quad. cost.*, 3, 1990, 479 ss.). La portata del *domaine* del regolamento ha peraltro incontrato alcune significative attenuazioni nella giurisprudenza costituzionale. Per contro, il Governo mantiene la possibilità di esercitare con ordinanza la potestà normativa su materie che la Costituzione riserva in prima battuta alla fonte legislativa previa approvazione di una legge di abilitazione da parte del Parlamento (cfr. P. PICIACCHIA, *La delega legislativa nell'esperienza costituzionale francese. Procedura e controllo dell'attività normativa dell'Esecutivo nella V Repubblica*, Milano, Giuffrè, 2006).

<sup>50</sup> Cfr. P. CARETTI – E. CHELLI, *Statute and statutory instrument in the evolution of European constitutional systems*, in A. PIZZORUSSO (cur.), *Law in the making. A comparative survey*, Berlin, Springer, 1988, 131 ss. Sui poteri normativi del Governo tedesco, cfr. inoltre M.F. HARTWIG, *Le fonti secondarie nell'ordinamento giuridico della Repubblica Federale Tedesca*, in P. CARETTI – U. DE SIERVO (cur.), *Potere regolamentare e strumenti di direzione dell'amministrazione. Profili comparatistici*, Bologna, il Mulino, 1991, 79 ss.; D. SCHEFOLD, *Gli atti legislativi del Governo e i rapporti fra i poteri nel diritto tedesco*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 1996, 191 ss.; R. TARCHI – A. GATTI, *Il potere normativo del Governo federale nell'ordinamento costituzionale della Germania*, in *Oss. fon.*, 3, 2018, 1 ss.

<sup>51</sup> Sull'evoluzione dell'istituto della riserva di legge nell'ordinamento tedesco, cfr. G. SCACCIA, *Appunti sulla riserva di legge nell'esperienza costituzionale tedesca*, in *Dir. pubbl.*, 1, 2001, 219 ss.

<sup>52</sup> Sul carattere implicito della riserva di legge incidente su ambiti per i quali la Legge fondamentale non richiama espressamente l'esigenza di una disciplina legislativa ma che risultano connessi alla materia dei diritti fondamentali e all'organizzazione dell'apparato statale, cfr. R. TARCHI – A. GATTI, *Il potere normativo del Governo federale nell'ordinamento costituzionale della Germania*, cit., spec. 23.

<sup>53</sup> A livello sovranazionale, la possibilità per un atto legislativo di istituire una base giuridica secondaria e conseguentemente di delegare poteri normativi alla Commissione europea non può spingersi fino a consentire all'atto delegato di integrare o modificare “elementi essenziali” dell'atto legislativo (art. 290 TFUE). Sui percorsi che hanno

specificazione degli elementi essenziali può essere realizzata dal Governo sia con i *Rechtsverordnungen*, regolamenti delegati aventi valore sub-legislativo, sia con fonti secondarie non preventivamente autorizzate quali i *Satzung* (statuti) ed i *Verwaltungsvorschriften* (disposizioni amministrative generali)<sup>54</sup>.

Con specifico riferimento al tema oggetto del nostro studio, in Germania la legge elettorale (*Bundeswahlgesetz*) risulta ampiamente integrata ed implementata da un Regolamento del Ministero degli interni (*Bundeswahlordnung*) adottato ai sensi dell'art. 52 del *Bundeswahlgesetz*. In particolare, al regolamento è rimessa la disciplina del funzionamento degli organi elettorali e delle loro procedure<sup>55</sup>.

Quanto all'ordinamento spagnolo, la Costituzione esclude l'intervento del decreto-legge nella disciplina del «diritto elettorale generale» (art. 86, c. 1 Cost.) nonché quello del decreto-legislativo in relazione alle materie sottoposte a leggi organiche dall'art. 81 Cost. (art. 82, c. 1 Cost.), incluso, ovviamente, anche il «*régimen electoral general*»<sup>56</sup>.

Più permissivo è tuttavia l'approccio in relazione alle fonti sub-legislative. La giurisprudenza costituzionale ammette infatti che la legge organica possa parzialmente demandare la propria attuazione e implementazione ai regolamenti del Governo (STC 77/1985). E in effetti la *Ley Orgánica 5/1985 del Régimen Electoral General* contiene numerosi rinvii alla fonte regolamentare. Peraltro, all'interno di questa legge organica sono confluite diverse disposizioni che in precedenza erano contenute all'interno di regolamenti o che comunque – per il loro grado di tecnicità – sembrerebbero contraddire quell'idea di una disciplina primaria e di principio che potenzialmente potrebbe derivare dal concetto di «*general*» impiegato dall'art. 81 Cost. Il Tribunale costituzionale ha peraltro escluso l'esistenza nell'ordinamento spagnolo di riserve di regolamento (STC 5/1985). Di conseguenza, la qualificazione nei termini di “generale” del regime elettorale – lungi dall'integrare un presidio della potestà regolamentare del Governo – finisce piuttosto per salvaguardare la competenza degli statuti autonomici in relazione alla disciplina dei procedimenti elettorali speciali a loro affidati<sup>57</sup>.

---

portato la Corte di giustizia a costruire la regola dei “punti essenziali” prendendo a riferimento la “teoria dell'essenzialità” elaborata dal Tribunale costituzionale federale tedesco, cfr. G. VOSA, *Il principio di essenzialità. Profili costituzionali del conferimento di poteri fra stati e Unione europea*, Milano, FrancoAngeli, 2020, spec. 218 ss.

<sup>54</sup> Trattandosi di una fonte che incorpora aspetti sia dei decreti legislativi sia dei regolamenti del governo, la traduzione del concetto di *Rechtsverordnungen* è dibattuta. In questa sede si è deciso in ogni caso di optare per la formula “regolamenti delegati”.

<sup>55</sup> *Amplius*, cfr. D. SALA, *Elementi caratteristici e peculiarità del sistema per l'elezione del Bundestag*, in P. CARETTI – M. MORISI – G. TARLI BARBIERI (cur.), *Legislazione elettorale: 5 modelli a confronto. III. La Germania (Seminaro di studi e ricerche Silvano Tosi)*, 2017, 1 ss. e spec. 16 ss.

<sup>56</sup> Sugli atti del Governo di rango primario nell'ordinamento spagnolo, cfr. R. TARCHI – D. FIUMICELLI, *I poteri normativi di rango primario del Governo nella giurisprudenza costituzionale italiana e spagnola*, in *Oss. fon.*, 3, 2016, 1 ss.

<sup>57</sup> Riportiamo un importante passaggio della STC 5/1981: «*Lo que en la Constitución no existe es lo que podríamos denominar reserva reglamentaria, esto es, la imposición de que determinadas cuestiones hayan de ser reguladas por norma reglamentaria y no por otras con rango de Ley. Como no existe esta reserva en favor del Reglamento, el legislador, al elaborar una Ley orgánica, podrá sentirse inclinado a incluir en ella el tratamiento de cuestiones regulables también por vía reglamentaria, pero que en atención a razones de conexión temática o de sistematicidad o de buena política legislativa considere oportuno incluir junto a las materias estrictamente reservadas a la Ley orgánica (...). Pues bien, cuando (...) en una misma Ley orgánica concurren materias estrictas y materias conexas, hay que afirmar que en principio*

Infine, sul piano interordinamentale occorre tenere conto delle indicazioni contenute nel Codice di buona condotta in materia elettorale adottato nel 2002 nell'ambito della Commissione di Venezia e approvato nel 2003 dall'Assemblea del Consiglio d'Europa. Il par. 67 del Codice stabilisce infatti che in linea di principio «il diritto elettorale» dovrebbe assumere «rango legislativo»<sup>58</sup>. Fanno eccezione «le norme d'esecuzione, in particolare le regole tecniche e di dettaglio», le quali possono anche avere «natura regolamentare».

Con una successiva dichiarazione interpretativa della disposizione in esame, la Commissione di Venezia ha chiarito che in ogni caso considera necessaria una disciplina legislativa almeno in relazione a tre aspetti essenziali: il sistema elettorale, ed in particolare la formula di trasformazione di voti in seggi; la composizione delle commissioni elettorali; la definizione dei collegi elettorali e la ripartizione dei seggi fra questi ultimi<sup>59</sup>. Fra l'altro, in più occasioni, la Commissione ha raccomandato di raccogliere la disciplina legislativa elettorale all'interno di un unico codice<sup>60</sup>.

Vero è che il Codice di buona condotta in materia elettorale è una fonte non vincolante. Tuttavia, esso ambisce a svolgere un ruolo ricognitivo dei principi comuni del patrimonio elettorale europeo e ciò spiega perché la Corte EDU l'abbia utilizzato in più occasioni come un importante punto di riferimento per attestare violazioni dell'art. 3, prot. n. 1 CEDU, il quale sancisce il diritto ad elezioni libere<sup>61</sup>.

---

*éstas también quedarían sujetas al régimen de congelación de rango señalado en el art. 81.2 de la Constitución (...). Pero este régimen puede ser excluido por la propia Ley Orgánica en relación con alguno de sus preceptos, indicando cuáles de ellos contienen sólo materias conexas y pueden ser alterados por una Ley ordinaria de las Cortes Generales o, en su caso, por leyes de las Comunidades Autónomas. Si tal declaración no se incluyera en la Ley orgánica, o si su contenido no fuese ajustado a Derecho a juicio del Tribunal Constitucional, será la Sentencia correspondiente de éste la que (...) deba indicar qué preceptos de los contenidos en una Ley orgánica pueden ser modificados por Leyes ordinarias del Estado o de las Comunidades Autónomas».*

<sup>58</sup> Sul Codice di buona condotta in materia elettorale, cfr. C. FASONE – G. PICCIRILLI, *Towards a Ius Commune on Elections in Europe? The Role of the Code of Good Practice in Electoral Matters in “Harmonizing” Electoral Rights*, in *Electoral Law Journal*, 16, 2017, 247 ss.; G. DELLEDONNE, *Costituzione e legge elettorale. Un percorso comparatistico nello stato costituzionale europeo*, Napoli, Esi, 2019, 220 ss. Con specifico riferimento ai meccanismi di differimento degli effetti delle riforme elettorali approvate nell'ultimo anno di legislatura contenute nel Codice, cfr. M. CECILI, *La “precarizzazione” della legge elettorale: un fenomeno solo italiano?*, cit.

<sup>59</sup> Dichiarazione interpretativa adottata nel dicembre 2005 dal *Council for Democratic Elections* della Commissione di Venezia.

<sup>60</sup> Cfr., da ultimo, il report dell'8 ottobre 2020.

<sup>61</sup> Sia pure con alcuni importanti precedenti (il più importante dei quali è probabilmente costituito da *Ekoglasnost c. Bulgaria* del 6 novembre 2012, ric. n. 30386/05), la pratica di utilizzare il Codice di buona condotta in materia elettorale quale supporto nelle decisioni della Corte EDU relative all'art. 3 del Protocollo n. 2 è stata ritenuta «rapsodica e asistemica» (cfr. G. DELLEDONNE, *Costituzione e legge elettorale. Un percorso comparatistico nello stato costituzionale europeo*, Napoli, Esi, 2019, 220 ss.). Va detto peraltro che tale atteggiamento è solo in parte legato alla natura non vincolante del Codice, risultando coerente con i metodi interpretativi che contraddistinguono la Corte EDU. Essendo giudice del caso concreto è difficile pretendere dai giudici di Strasburgo la stessa coerenza sistematica assicurata da un tribunale costituzionale. Come è stato osservato, infatti, la pronuncia della Corte europea «non aspira a definire massime di giudizio indefinitamente valide pro futuro e, pertanto, è generalmente non universalizzabile perché frutto di “sincretismo pragmatico”. La singolarità del caso non si dissolve nell'universalità della pronuncia, ma, al contrario, delimita le possibilità di generalizzazione della decisione» (così F. GALLO, *Rapporti fra Corte costituzionale e Corte EDU*, in *Rivista AIC*, 1, 2013, 1 ss. e spec. 2).

### 3. L'esperienza italiana

#### 3.1. Alla ricerca del fondamento costituzionale della riserva di legge in materia elettorale

Diversamente da altri testi costituzionali, incluso lo stesso Statuto albertino, la Costituzione repubblicana non ha previsto una esplicita riserva di legge di carattere generale in materia elettorale<sup>62</sup>. Piuttosto, essa appare intessuta da una fitta trama di riserve di legge attinenti ad aspetti puntuali della materia elettorale. L'esigenza di un intervento della fonte legislativa è prevista innanzitutto dall'art. 48, c. 3 e 4 Cost. con riferimento rispettivamente alla disciplina del voto dei cittadini italiani all'estero e alla individuazione delle limitazioni al diritto di voto<sup>63</sup>; dall'art. 51, c. 1 Cost., il quale stabilisce che «tutti i cittadini dell'uno o dell'altro sesso possono accedere (...) alle cariche elettive in condizioni di uguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge»<sup>64</sup>; dall'art. 51, c. 2 Cost., il quale attribuisce alla legge il potere di parificare ai «cittadini gli italiani non appartenenti alla Repubblica» ai fini dell'ammissione alle cariche elettive; dall'art. 60, c. 2 Cost., in base al quale la durata delle Camere può essere prorogata soltanto in caso di guerra con legge; dall'art. 65, c. 1 Cost. in relazione alla individuazione dei casi di ineleggibilità e incompatibilità, ambito di diritto parlamentare in senso solo materiale sottratto dunque alla riserva di regolamento parlamentare<sup>65</sup> ex art. 64, c. 1 Cost.<sup>66</sup>.

Uno sdoppiamento della riserva di legge è poi previsto dall'art. 122, c. 1 Cost., ai sensi del quale «il sistema di elezione e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale nonché dei consiglieri regionali sono disciplinati con legge della Regione nei limiti dei principi

---

<sup>62</sup> Ai sensi dell'art. 39 dello Statuto albertino, la Camera era «composta di Deputati scelti dai Collegi Elettorali conformemente alla legge» [c.n.]. Al netto di qualsiasi considerazione sul diverso ruolo svolto dalla riserva di legge nella cornice di un ordinamento a Costituzione flessibile rimane il fatto che, in coerenza con la norma appena richiamata, la prassi statutaria aveva conosciuto «un ruolo preponderante del Parlamento» nella disciplina del fenomeno elettorale (cfr. G. TARLI BARBIERI, *La legislazione elettorale nell'ordinamento italiano*, Milano, Giuffrè, 2018, 42). Per l'assunto secondo il quale la struttura della riserva di legge sarebbe diversa nel tempo e nello spazio, risentendo del contesto costituzionale di riferimento, cfr. L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, il Mulino, 1996, 187. Parzialmente diversa è la prospettiva accolta da R. BALDUZZI – F. SORRENTINO, *Riserva di legge*, in *Enc. dir.*, XL, Milano, Giuffrè, 1989, 1207 ss.

<sup>63</sup> A seguito dell'adozione della legge cost. n. 1 del 2000, l'art. 48, c. 3 Cost. è slittato nel successivo quarto comma. Su tale riforma costituzionale e la sua successiva implementazione, cfr. E. VIGEVANI, *Il voto all'estero, interrogativi sulla "riserva indiana" per i candidati*, in *Quad. cost.*, 2, 2002, 348 ss.; E. GROSSO, *Legge costituzionale 17 gennaio 2000, n. 1 (Voto degli italiani all'estero)*, in A. PIZZORUSSO – F. DAL CANTO – P. FERRUA – E. GROSSO – E. MALFATTI – S. BASILE – E. ROSSI (cur.), *Commentario della Costituzione. Leggi costituzionali e di revisione costituzionale (1994-2005)*, Bologna-Roma, Zanichelli, 2006, 195 ss.; G. SICA, *La legge sul voto degli italiani all'estero e la rottura del principio della rappresentanza parlamentare nazionale*, in *Pol. dir.*, 4, 2008, 703 ss.

<sup>64</sup> Una riserva di legge – quella contenuta nell'art. 51, c. 1 Cost. – definita «rinforzata» dalla giurisprudenza costituzionale (sent. n. 235 del 1988 Corte cost.) e facente sistema con l'art. 48, c. 4 Cost. (sent. n. 141 del 1996 Corte cost.). Non è dunque sufficiente una legge per limitare l'elettorato passivo, essendo altresì necessario che le deroghe in essa contenute risultino giustificate da interessi di rilievo sostituzionale e rispettino criteri di ragionevolezza e proporzionalità.

<sup>65</sup> Sulla categoria del diritto parlamentare in senso solo materiale si perdoni invece il rinvio a R. IBRIDO, *La "decodificazione" dei Regolamenti parlamentari del 1971, a cinquant'anni dalla loro adozione*, in V. LIPPOLIS (cur.), *A cinquant'anni dai Regolamenti parlamentari del 1971: trasformazioni e prospettive (Il Filangieri – Quaderno 2021)*, 66 ss. e spec. 88 ss.

<sup>66</sup> Del tutto peculiare è poi, per evidenti ragioni, la riserva di legge contenuta nella XVII, c. 1 disp. trans. fin., la quale ha richiesto la convocazione dell'Assemblea costituente entro il 31 gennaio 1948 per l'approvazione della «legge» elettorale del Senato.



fondamentali stabiliti con legge della Repubblica, che stabilisce anche la durata degli organi elettivi»<sup>67</sup>. Da un lato abbiamo dunque una riserva di legge regionale, fra l'altro da leggere in combinato disposto con l'art. 117, c. 7 Cost., in base al quale «le leggi regionali promuovono la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive». Dall'altro lato, vi sono i principi fondamentali stabiliti dallo stato, i quali devono trovare necessariamente il loro contenitore in una legge cornice.

E tuttavia, la “somma” di tutte queste riserve di legge puntuali sembrerebbe lasciare sguarnite alcune importanti aree nella disciplina del fenomeno elettorale a livello statale, non solo con riferimento ad aspetti specifici della c.d. normativa di contorno, ma soprattutto in relazione ai tre elementi costitutivi del sistema elettorale strettamente inteso: la formula di trasformazione dei voti in seggi; l'ampiezza delle circoscrizioni e del livello di assegnazione dei seggi; i tipi di strutturazione delle preferenze dell'elettore<sup>68</sup>. Sebbene buona parte della dottrina propenda per ritenere il sistema elettorale coperto da riserva di legge, diversi sono stati i percorsi seguiti per identificare il fondamento costituzionale di tale riserva.

Una prima strategia è stata quella di valorizzare la portata di una delle sopra citate disposizioni costituzionali, ponendola a fondamento di una riserva di legge di carattere generale. A tale scopo sono stati richiamati in particolare gli artt. 117, c. 2 lett. f)<sup>69</sup>, l'art. 48 (come modificato dall'art. 1 della legge cost. 17 gennaio 2000, n. 1<sup>70</sup>) ed il testo originario dell'art. 122, c. 1 Cost.<sup>71</sup>.

Ad avviso di chi scrive, peraltro, l'art. 117, c. 2 lett. f) – il quale afferma la competenza legislativa esclusiva dello stato in materia di «organi dello stato e relative leggi elettorali; referendum statali; elezione del Parlamento europeo» – non può costituire il fondamento di una riserva di legge. La tecnica con la quale sono costruiti i cataloghi delle competenze ex art. 117, c. 2, 3 e 4 Cost. non solo appare inidonea a fondare riserve di legge – ma in virtù del combinato disposto con il successivo sesto comma – presuppone l'eventualità di un intervento della fonte regolamentare<sup>72</sup>.

Anche i riferimenti agli artt. 48 e 122 Cost. non sembrerebbero particolarmente persuasivi. L'art. 48 Cost. – come modificato dall'art. 1 della legge cost. 17 gennaio 2000, n. 1 – riserva alla legge soltanto la definizione dei requisiti e delle modalità per l'esercizio del voto dei cittadini residenti all'estero (terzo

---

<sup>67</sup> Una riserva di legge – sebbene esclusivamente statale – era contenuta anche nel testo originario dell'art. 122, c. 1 Cost., il quale recitava: «Il sistema d'elezione, il numero e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità dei consiglieri regionali sono stabiliti con legge della Repubblica».

<sup>68</sup> Per questa tripartizione degli elementi costitutivi del sistema elettorale in senso stretto, cfr. la classificazione contenuta in G. TARLI BARBIERI, *Sistemi elettorali (Camera e Senato)*, in *Enc. dir.*, Annali X, Milano, Giuffrè, 2017, 903 ss. e spec. 904, la quale sostanzialmente ricalca quella delineata dalla sent. n. 151 del 2012 Corte cost.

<sup>69</sup> Cfr. L. TRUCCO, *Democrazie elettorali e stato costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2011, spec. 522.

<sup>70</sup> Secondo l'interpretazione sistematica proposta da M. AINIS, *Principi versus regole (il caso dei seggi mancanti a Forza Italia dopo le politiche del 2001)*, in *Rass. parl.*, 3, 2001, 629 ss. e spec. 633.

<sup>71</sup> Cfr. S. TRAVERSA, *La riserva di legge di assemblea*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea Costituente*, V, Firenze, Vallecchi, 1969, 615 ss. e spec. 622-623.

<sup>72</sup> Conformemente all'art. 117, c. 6 Cost. «la potestà regolamentare spetta allo stato nelle materie di legislazione esclusiva, salva delega alle Regioni. La potestà regolamentare spetta alle Regioni in ogni altra materia».

comma) nonché delle limitazioni al diritto di voto (quarto comma). Dato il carattere particolarmente puntuale di queste riserve appare tutt'altro che agevole una operazione, per quanto ispirata da intenti sistematici, volta ad estenderne la portata ad altri aspetti della materia elettorale.

Quanto all'art. 122, c. 1 Cost. (nella formulazione originaria), esso riservava alla «legge della Repubblica» la disciplina del sistema d'elezione, del numero e dei casi di ineleggibilità e incompatibilità dei consiglieri regionali. Ebbene, se il peso istituzionale delle Camere è indubbiamente «superiore» a quello dei Consigli regionali – è stato affermato – a maggior ragione allora dovrebbe essere la legge a disciplinare il sistema elettorale nazionale<sup>73</sup>. In linea teorica, tale argomento potrebbe conservare una sua ragion d'essere anche dopo la riforma costituzionale del 1999, la quale ha previsto la concorrenza della legge statale e di quella regionale nell'ambito individuato dall'art. 122, c. 1 Cost. Sennonché proprio il tentativo di fondare la riserva di legge in materia di sistema elettorale nazionale su una applicazione analogica della doppia riserva prevista in relazione al sistema elettorale regionale finisce per negare non solo la precedenza logica ma anche la stessa autonomia della prima rispetto alla seconda. Con la conseguenza che una sia pure improbabile e remota modifica costituzionale finalizzata ad eliminare le riserve di legge ex art. 122, c. 1 Cost. comporterebbe la possibilità di disciplinare il sistema elettorale nazionale attraverso fonti secondarie.

Una seconda strategia ha fatto discendere la necessità di una disciplina legislativa dalla riserva di assemblea in materia elettorale prevista dall'art. 72, c. 4 Cost.<sup>74</sup> Benché sia stata sostenuta la tesi secondo la quale la riserva di assemblea implicherebbe, *a fortiori*, una riserva di legge<sup>75</sup>, tale opinione a nostro avviso non sembrerebbe cogliere adeguatamente quella che è la diversa funzione svolta dai due istituti. Mentre la riserva di legge intende limitare o condizionare, rispetto a determinati oggetti, il libero concorso fra fonti alla luce del loro diverso grado di sindacabilità, l'esclusione delle sedi decentrate – o attraverso l'espressa elencazione contenuta nell'art. 72, c. 4 Cost., o indirettamente mediante l'individuazione di maggioranze diverse da quelle ordinarie (artt. 79, c. 1 Cost.; art. 81, c. 6 Cost.; artt. 116, c. 3 Cost.; art. 11, c. 2 legge cost. n. 3 del 2001) – si propone di «porre un vincolo all'autonomia parlamentare di disciplina e gestione

<sup>73</sup> Cfr. S. TRAVERSA, *La riserva di legge di assemblea*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea Costituente*, cit., 622-623.

<sup>74</sup> Cfr. cfr. R. BALDUZZI, *Art. 35 (sezione II), Legge 25 marzo 1993, n. 81. Elezione diretta del Sindaco, del Presidente della Provincia, del Consiglio comunale e del Consiglio provinciale*, in G. BRANCA (cur.), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, Zanichelli, 1996, 1084 ss. e spec. 1089.

<sup>75</sup> Cfr. P. PASSAGLIA, *Art. 72*, in R. BIFULCO – A. CELOTTO – M. OLIVETTI (cur.), *Commentario alla Costituzione*, I, Torino, Utet, 2006, 1380, spec. 1397; T. MARTINES – G. SILVESTRI, *Diritto costituzionale*<sup>13</sup>, Milano, Giuffrè, 2010, 387. *Contra* L. SPADACINI, *Regole elettorali e integrità numerica delle Camere: la mancata assegnazione di alcuni seggi alla Camera nella XIV legislatura*, Brescia, Promodis, 2003, 101 ss. Mediana sembrerebbe essere la posizione di S. TRAVERSA, *La riserva di legge di assemblea*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea Costituente*, V, Firenze, Vallecchi, 1969, 615 ss., secondo il quale dalla riserva di assemblea non discende l'esistenza di una riserva di legge sebbene nelle materie indicate dall'art. 72, c. 4 Cost. quest'ultima sarebbe sempre presente in virtù del collegamento con altre disposizioni costituzionali.

del procedimento legislativo rispetto a quanto in via generale stabilito dagli artt. 64 e 72, c. 1 Cost.»<sup>76</sup>. Fra l'altro, dopo la lettura riduttiva del concetto di «materia costituzionale» fatta propria dalla sent. n. 168 del 1963 Corte cost. – la quale naturalmente può anche non essere condivisa ma che ormai appare cristallizzata – è difficile affermare la coincidenza fra riserva di legge e riserva di assemblea, essendovi almeno una fattispecie ex art. 72, c. 4 Cost. regolata da fonte diversa dall'atto di rango legislativo<sup>77</sup>.

In fin dei conti, l'orientamento a nostro avviso più convincente risulta essere quello che ha chiamato in causa il concetto di “riserva di legge implicita”. Del resto si registra un ampio consenso in dottrina circa il riconoscimento del carattere non tassativo delle riserve di legge elencate in Costituzione<sup>78</sup>. Se ad esempio la giurisprudenza costituzionale ha riconosciuto l'esistenza di una riserva di legge implicita in relazione all'art. 41, c. 2 Cost. (sent. n. 40 del 1964 Corte cost.) non si vede perché una analoga operazione interpretativa non possa essere condotta anche con riferimento ai principali segmenti della materia elettorale, ed in particolare il sistema elettorale<sup>79</sup>. Trattandosi infatti di un ambito idoneo ad «incidere sulla struttura dei rapporti tra le forze politiche, e quindi, alla fine, sul modo concreto di atteggiarsi del principio democratico nel nostro ordinamento» l'esigenza di una intermediazione legislativa risulterebbe più che mai necessaria<sup>80</sup>.

### 3.2. Delega legislativa e decretazione d'urgenza in materia elettorale

Individuata l'esistenza di una riserva di legge implicita avente ad oggetto il sistema elettorale nazionale strettamente inteso (formula elettorale, strutturazione delle preferenze, dimensione delle circoscrizioni) nonché di una serie di riserve di legge espresse relative a segmenti puntuali della materia elettorale (art. 48, c. 3 e 4; art. 51, c. 1 e 2; art. 60, c. 2; 65, c. 1; art. 121, c. 2 Cost.), si tratta ora di verificare il grado di permeabilità di queste riserve agli atti normativi del Governo.

Va innanzitutto chiarito che tali riserve di legge non possono essere qualificate alla stregua di riserve di legge formali. La giurisprudenza costituzionale – di fatto aderendo alla tesi della riserva di legge quale

<sup>76</sup> Cfr. G. PICCIRILLI, *La “riserva di legge”. Evoluzioni costituzionali, influenze sovranaturali*, Torino, Giappichelli, 2019, spec. 18-19.

<sup>77</sup> Ci riferiamo alla nota sentenza relativa all'approvazione in sede decentrata della legge sul CSM. In tale occasione, la Corte costituzionale ha chiarito che la riserva di assemblea in materia costituzionale non si estende a leggi ordinarie, a prescindere dal fatto che il loro contenuto possa essere considerato di rilievo “materialmente costituzionale” (cfr. M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Questioni di costituzionalità della legge sul Consiglio superiore della magistratura (nota a nota a Corte Costituzionale n. 168/1963)*, in *Giur. cost.*, 2, 1963, 1648 ss.).

<sup>78</sup> Sulla esistenza di riserve di legge implicite, cfr., fra gli altri, V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale. II. L'ordinamento costituzionale italiano (le fonti normative)*<sup>6</sup>, Padova, Cedam, 1993, 62; L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, cit., 189.

<sup>79</sup> Sull'assenza di una riserva di legge esplicita nell'art. 41, c. 2 Cost. e più in generale sulle lacune garantistiche dell'art. 41, cfr. R. NANIA, *Libertà economiche: impresa e proprietà*, in R. NANIA – P. RIDOLA (cur.), *I diritti costituzionali*<sup>2</sup>, I, Torino, Giappichelli, 2006, 193 ss. e spec. 199 ss.

<sup>80</sup> In questo senso, cfr. L. SPADACINI, *Regole elettorali e integrità numerica delle Camere: la mancata assegnazione di alcuni seggi alla Camera nella XIV legislatura*, cit., 101 ss., il quale tuttavia sembrerebbe far discendere l'ulteriore corollario della natura relativa anziché assoluta della riserva proprio dal suo carattere implicito.

“riserva di fonte sindacabile dalla Corte”<sup>81</sup> – appare infatti granitica nell’affermare la fungibilità fra legge e atti aventi forza di legge nelle materie coperte da riserva (*ex multis*, sent. n. 26 del 1966, 113 del 1972, 184 del 1974, 282 del 1990, ord. n. 134 del 2003 Corte cost.)<sup>82</sup>. E in effetti la prassi normativa ha conosciuto numerosi esempi di deleghe<sup>83</sup> e decreti-legge in materia elettorale<sup>84</sup>.

Sorvolando sull’increscioso precedente di un decreto-legge che intendeva consentire la ripresentazione tardiva di liste non ammesse alle elezioni regionali (d.l. n. 29 del 2010, poi decaduto), è sufficiente richiamare alcuni esempi tratti dalla fase più recente<sup>85</sup>. In particolare, il d.lgs n. 177 del 2020 – fra l’altro sulla base di una delega condizionata al perfezionamento di un evento ipotetico (l’entrata in vigore della revisione costituzionale sul numero dei parlamentari) – ha proceduto a ridefinire i collegi elettorali<sup>86</sup>. Per di più, il verificarsi della condizione posta dalla delega ha subito uno slittamento temporale proprio a

<sup>81</sup> Secondo l’intuizione di S. FOIS, *Norme anteriori e riserva di legge*, in *Giur. cost.*, 1968, 1071 ss.

<sup>82</sup> Invero, non sono mancate anche nella letteratura italiana alcune ricostruzioni che hanno tentato di escludere la fungibilità fra legge e atti governativi aventi forza di legge nelle materie coperte da riserve da legge (cfr. G.D. FERRI, *Sulla delegazione legislativa*, in *Studi di diritto costituzionale in memoria di L. Rossi*, Milano, Giuffrè, 1952, 187 ss.; G.U. RESCIGNO, *Sul principio di legalità*, in *Dir. pubbl.*, 2, 1995, 247 ss. e spec. 301; L. CARLASSARE, *Legge (riserva di)*, in *Enc. giur.*, XVIII, Roma, Treccani, 1990, 1 ss. e spec. 3 ss.; ID., *La “riserva di legge” come limite alla decretazione d’urgenza*, in *Scritti in memoria di Livio Paladin*, I, Napoli, Jovene, 2004, 425 ss.). La tesi dell’ammissibilità degli atti aventi forza di legge nelle materie coperte da riserva di legge era stata invece già affermata intorno alla metà degli anni Cinquanta da L. PRETI, *Il Governo nella Costituzione italiana*, Milano, Giuffrè, 1954, 125. Successivamente è stata ripresa da S. GALEOTTI, *Contributo alla teoria del procedimento legislativo*, cit., 180; L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, cit., 246-247 (quest’ultimo autore mutando la precedente posizione espressa in ID., *In tema di decreti-legge*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1958, 533 ss. e spec. 549); G. VIESTI, *Il decreto-legge*, Napoli, Jovene, 1967, 94; V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, Padova, Cedam, 1976, 52.

<sup>83</sup> Significative sono in particolare le deleghe al Governo per la conformazione dei collegi elettorali previste dalle c.d. “leggi Mattarella” (l. n. 276 e 277 del 1993). Fra i casi di testi unici in materia elettorale è possibile ricordare il d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361 adottato sulla base della delega contenuta nell’art. 50 della legge 6 maggio 1956, n. 493, nonché il d.lgs. 20 dicembre 1993, n. 533, approvato sulla base della delega contenuta nell’art. 9 della l. 4 agosto 1993, n. 276.

<sup>84</sup> Il primo precedente di decreto-legge in materia elettorale risale al 1975, allorché il Governo – in vista delle elezioni regionali ed amministrative nonché in attuazione delle previsioni contenute nell’art. 20 della l. 39/1975 relativo al raggiungimento della maggiore età al compimento del diciottesimo anno – adeguò con decreto-legge le norme relative al diritto di elettorato (d.l. 28 marzo 1975, n. 63). Se fino alla prima metà degli anni Novanta, il Governo ha fatto un uso tutto sommato contenuto dei decreti-legge in materia elettorale, una improvvisa intensificazione del fenomeno si è registrata con i 23 decreti-legge adottati tra il 1994 ed il 1996. All’incremento del numero di provvedimenti d’urgenza in materia elettorale coincise significativamente un progressivo avvicinamento dei contenuti di tali decreti al cuore del processo elettorale, contribuendo a porre in crisi la dicotomica distinzione fra sistema elettorale e legislazione elettorale di contorno. Emblematico è il caso del d.l. 10 maggio 1996, n. 257, il quale ha uniformato le modalità di espressione del voto sulla scheda elettorale al fine in particolare di ridurre le ipotesi di nullità verificatesi a seguito dell’introduzione della legge “Mattarella”. Alla decretazione d’urgenza si è fatto altresì ricorso nell’imminenza di appuntamenti elettorali, anche non collegati a scioglimenti anticipati, come nel caso del c.d. decreto “Stanca” (d.l. 1/2006). Numerosissimi sono stati poi i decreti-legge che hanno disposto il rinvio e/o l’accorpamento di tornate elettorali. In argomento, cfr. E. LEHNER, *La decretazione d’urgenza in materia elettorale*, in M. SICLARI (cur.), *I mutamenti della forma di governo tra modificazioni tacite e progetti di riforma*, Roma, Aracne, 2008, 103 ss. Una elencazione completa dei decreti-legge elettorali adottati fino al 2008 è contenuta in L. TRUCCO, *Democrazie elettorali e stato costituzionale*, cit., 535 ss.

<sup>85</sup> Sul c.d. “decreto salva-liste”, cfr., *ex multis*, A. STERPA, *Dall’incertezza da evitare all’incertezza da scegliere: la ormai conclusa vicenda del decreto-legge “salva liste”*, in *Federalismi*, 23, 2010, 1 ss.

<sup>86</sup> Su tale delega, cfr. G. TARLI BARBIERI, *Alcune osservazioni sul disegno di legge A.S. n. 881 («Disposizioni per assicurare l’applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari»)*, in *Astrid*, 2018, spec. 1-2; M. PODETTA, *Il pregio di fondo, e qualche difetto, della legge n. 51 del 2019 (in attesa di una comunque non rinviabile riforma elettorale)*, in *Nomos*, 2, 2019, 1 ss. e spec. 7 ss.

seguito dell'adozione di un decreto-legge elettorale: in occasione della crisi sanitaria determinata dalla pandemia di Covid-19, il d.l. 17 marzo 2020 n. 18 (c.d. "cura Italia") aveva disposto il differimento del referendum costituzionale. Analoga misura è stata adottata dal d.l. 20 aprile 2020, n. 26 con riferimento alle altre elezioni consultazioni elettorali previste per il 2020<sup>87</sup>.

Neanche la riserva di assemblea in materia elettorale ex art. 72, c. 4 Cost. è stata ritenuta sufficiente ad inibire l'intervento del decreto legislativo in tale ambito. Come ha osservato Paladin, «altra è infatti la *ratio* per cui certi oggetti sono stati esclusi dalla competenza delle commissioni parlamentari in sede deliberante, altri il regime e la logica dei rapporti di delegazione intercorrenti tra le Camere e il Governo»<sup>88</sup>. Per di più, l'art. 14 della legge n. 400 del 1988 neppure ha incorporato un divieto speculare a quello previsto dal successivo art. 15, il quale esclude l'intervento del decreto-legge nelle materie coperte da riserva di assemblea.

La giurisprudenza costituzionale ha peraltro escluso la parametricità di quest'ultimo divieto (fra le altre, sent. n. 22 del 2012 Corte cost.)<sup>89</sup>. Come del resto aveva già sottolineato Zagrebelsky, tale disposizione – lungi dal poter essere considerata come una esplicitazione dell'art. 77 Cost. – va intesa piuttosto come un caso paradigmatico di enunciato legislativo finalizzato ad indicare agli organi costituzionali «l'uso preferibile» ma non vincolante «delle facoltà previste dalla Costituzione»<sup>90</sup>.

Più in generale, se è vero che il procedimento di adozione di un decreto legislativo o di un decreto-legge risulta potenzialmente meno partecipato e trasparente rispetto a quello di una legge approvata da entrambe le Camere, va detto, tuttavia, che tali obiettivi – almeno in parte – sono recuperati a monte,

---

<sup>87</sup> Sul differimento delle elezioni e del referendum costituzionale determinato dall'emergenza pandemica, cfr. E. ALBANESI, *Sul potere del Presidente della Repubblica di ritardare l'indizione di un referendum costituzionale. Ricadute di sistema sul legislatore costituzionale, nella legislatura delle riforme costituzionali puntuali*, in *Rass. Parl.*, 3, 2019, 573 ss.; G. TARLI BARBIERI, *Il rinvio delle elezioni in tempo di Coronavirus nell'ottica delle fonti del diritto*, in *Oss. fon.*, 2, 2020, 935 ss., spec. 967 ss.; V. DE SANTIS, *Il voto in tempo di emergenza. Il rinvio del referendum costituzionale sulla riduzione del numero dei parlamentari*, in *Oss. cost.*, 3, 2020, 6 ss.; M. SICLARI, *Votazioni ed emergenza sanitaria*, in *Nomos*, 2, 2020, 1 ss. In una prospettiva comparata, cfr. altresì R. BORRELLO, *L'incidenza della pandemia di Covid-19 sulle votazioni pubblicistiche: alcune riflessioni di diritto interno e comparato*, *ivi*, 1 ss.

<sup>88</sup> In questi termini cfr. L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, cit., spec. 208. Ad analoga conclusione pervengono A. CONCARO, *Il sindacato di costituzionalità del decreto-legge*, Milano, Giuffrè, 2000, 54 e G. PICCIRILLI, *La "riserva di legge". Evoluzioni costituzionali, influenze sovratutali*, cit., 17 ss.

<sup>89</sup> Il problema della cogenza delle meta-norme contenute nella legge n. 400 del 1988 fu colto dalla dottrina già all'indomani dell'entrata in vigore di tale provvedimento: fra gli altri, cfr. A. PACE, *I ridotti limiti della potestà normativa del Governo nella l. n. 400 del 1988*, in *Giur. cost.*, 1988, 1483 ss.; R. TARCHI, *Incompetenza legislativa del Governo, interposizione del Parlamento e sindacato della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.* 1988, 941 ss.; S.M. CICCONE, *Nuovi elementi in tema di reiterazione di decreti-legge*, in *Giur. cost.*, 1989, 1467 ss. Per la tesi che riconosce la parametricità nel giudizio di legittimità costituzionale alle meta-norme contenute nella legge n. 400 del 1988, cfr. P. CARNEVALE, *Osservazioni sparse in tema di norme sulla normazione e su talune caratteristiche del loro regime giuridico*, in *Diritto romano attuale*, 9, 2003, 144 ss., ora anche in *Costituzionalismo*, 3, 2003, 1 ss. e spec. 11 ss. *Contra* A. RUGGERI, *La legge come fonte sulla normazione?*, in *Studi in onore di Franco Modugno*, IV, Napoli, Esi, 2011, 3083 ss. e spec. 3093.

<sup>90</sup> Cfr. G. ZAGREBELSKY, *Manuale di diritto costituzionale. I. Il sistema delle fonti del diritto*, Torino, Giappichelli, 1990, 288 ss. e spec. 292.



attraverso l'inclusione delle leggi di delega e delle leggi di conversione all'interno delle materie coperte da riserva di assemblea.

Peraltro, le più che comprensibili preoccupazioni in ordine ad una espansione dei poteri normativi del Governo in un settore così delicato dovrebbero portare ad uno scrutinio particolarmente rigoroso dei principi e dei criteri direttivi della delega nonché della sussistenza dei presupposti straordinari di necessità ed urgenza. Sembra andare esattamente in questa direzione la sent. n. 220 del 2013 Corte cost., con la quale è stata esclusa la legittimità di una riforma organica dell'assetto organizzativo e della legislazione elettorale delle province mediante decreto-legge. Come ha chiarito la Corte, tali componenti essenziali dovrebbero invece rimanere «disciplinate da leggi destinate a durare nel tempo»<sup>91</sup>. Una conclusione la quale a nostro avviso, almeno in linea di principio, si presta ad essere estesa anche ad un ipotetico decreto-legge volto a modificare il sistema elettorale.

Dal punto di vista dei rimedi occorre poi ricordare che, proprio negli anni della massima esplosione della decretazione d'urgenza in materia elettorale, la sentenza “Cheli” ha riconsiderato il precedente orientamento giurisprudenziale circa l'inammissibilità di conflitti di attribuzione promossi nei confronti di atti legislativi. Chiamata a decidere un conflitto interorganico sollevato dai promotori di alcuni referendum avverso un decreto-legge che regolamentava le tribune elettorali televisive durante le campagne referendarie, la sent. n. 161 del 1995 Corte cost. ha ritenuto ammissibile il conflitto promosso contro decreti-legge in senso lato elettorali<sup>92</sup>.

### 3.3. La natura assoluta o relativa delle riserve di legge in materia elettorale

Un ulteriore nodo problematico concerne il carattere assoluto o relativo della riserva di legge (*rectius*, delle riserve di legge) in materia elettorale. Sebbene tale distinzione risulti per alcuni aspetti problematica<sup>93</sup>, essa

---

<sup>91</sup> Cfr. G. DI COSIMO, *Come non si deve usare il decreto legge*, in *Le Regioni*, 5-6, 2013, 1163 ss.; M. MASSA, *Come non si devono riformare le Province*, ivi, 1168 ss. Sul rapporto fra tempo e legislazione, cfr. E. LONGO, *La legge precaria. Le trasformazioni della funzione legislativa nell'età dell'accelerazione*, Torino, Giappichelli, 2017.

<sup>92</sup> I giudici costituzionali hanno peraltro escluso che dall'art. 72, c. 4 Cost. – richiamato dall'art. 15, c. 2 lett. b) della legge n. 400 del 1988 – potesse desumersi una generale inidoneità del decreto-legge a disciplinare il tema della parità di accesso ai mezzi di informazione durante le campagne elettorali e referendarie. Per quanto tale sfera possa risultare «funzionalmente collegata all'applicazione dell'art. 75 Cost.», essa non verrebbe a toccare la materia referendaria strettamente intesa, i cui contenuti tipici andrebbero invece identificati nel voto e nel procedimento referendario. Da tale affermazione, parte della dottrina (cfr. E. LEHNER, *La decretazione d'urgenza in materia elettorale*, cit., 150; N. LUPO, *La legge elettorale come “legge in senso formale” nel sistema delle fonti*, in *Giur. it.*, 6, 2003, 1456 ss. e spec. 1462) ha ricavato alcune speculari conseguenze in relazione ai limiti di intervento del decreto-legge nelle competizioni elettorali non referendarie. Questi ultimi interesserebbero infatti il “nucleo duro” della legge elettorale, vale a dire la regolazione della determinazione della rappresentanza politica in base ai voti ottenuti. Analogo divieto non investirebbe invece i profili di carattere procedimentale o organizzativo e più in generale la c.d. legislazione elettorale di contorno. Sulla sent. n. 161 del 1995 Corte cost., cfr. anche C. PINELLI, *Può la pari opportunità di voci convertirsi nell'imposizione del silenzio?*, in *Giur. cost.*, 40, 1995, 1346 ss.

<sup>93</sup> Come infatti è stato ipotizzato da una parte della dottrina, rispetto alla distinzione fra riserve assolute e relative potrebbe risultare decisamente più convincente un «inquadramento dell'istituto in chiave unitaria» (cfr. G. PICCIRILLI,

ha ormai fatto il suo ingresso nella legge n. 400 del 1988<sup>94</sup> oltreché nella giurisprudenza costituzionale<sup>95</sup>, così giustificando il suo utilizzo in questa sede sia pure a livello meramente stipulativo.

Secondo un primo gruppo di orientamenti, i caratteri essenziali del fenomeno elettorale dovrebbero considerarsi coperti da riserva di legge assoluta. Le modalità con le quali tale ambito materiale è stato ritagliato sono diverse: alcuni vi hanno incluso l'intera materia elettorale, salvo interventi meramente tecnici e di puro dettaglio<sup>96</sup>; altri hanno fatto sostanzialmente coincidere l'area della riserva assoluta con quelle delle riserve di legge esplicite in materia elettorale, ammettendo invece il carattere relativo della riserva in relazione agli aspetti oggetto di riserva implicita<sup>97</sup>; altri ancora hanno esteso la riserva assoluta almeno al sistema elettorale e alla disciplina dell'elettorato attivo e passivo<sup>98</sup>. Non è mancato infine chi ha escluso qualsiasi intervento delle fonti secondarie<sup>99</sup>.

Sul versante opposto è stato sostenuta invece la natura relativa delle riserve di legge in materia elettorale sulla base dell'argomento della «indefettibilità della dotazione di norme elettorali», sicché l'esistenza di una disciplina di completamento – ancorché di provenienza governativa – risulterebbe pur sempre preferibile rispetto «all'incompletezza del quadro normativo»<sup>100</sup>.

Tale problema interpretativo non pare definitivamente risolto dalla giurisprudenza costituzionale, sebbene sia possibile rintracciare alcune significative indicazioni in relazione ad aspetti puntuali della materia elettorale. In particolare, in relazione alla riserva di legge esplicita prevista dall'art. 51, c. 1 Cost., la sent. n. 235 del 1988 Corte cost. ha chiarito che il diritto di elettorato passivo – in quanto dotato dei caratteri dell'inviolabilità ex art. 2 Cost. – «può essere unicamente disciplinato da leggi generali», le quali fra l'altro possono limitarlo soltanto al fine di realizzare altri interessi costituzionali altrettanto fondamentali e generali.

Dal canto suo, la prassi ha conosciuto non pochi casi di interventi del Governo in ambito elettorale mediante fonti secondarie. Basti pensare al d.P.R. n. 14 del 1994, attuativo della legge “Mattarella” per la Camera. Fra l'altro, proprio una delle disposizioni contenuta in tale regolamento (l'art. 11 concernente l'ipotesi di incapienza delle liste) fu oggetto della controversa vicenda relativa all'assegnazione dei c.d.

---

La “riserva di legge”. *Evoluzioni costituzionali, influenze sovranazionali*, cit., 22-24). Con la conseguenza di dover appurare «di volta in volta quali sono i margini di discrezionalità che la legge può validamente lasciare agli organi deputati alla sua applicazione» (cfr. R. BALDUZZI – F. SORRENTINO, *Riserva di legge*, cit., 1218).

<sup>94</sup> Ai sensi dell'art. 17, c. 2 della legge n. 400 del 1988, «con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, sentito il Consiglio di Stato, sono emanati i regolamenti per la disciplina delle materie, non coperte da *riserva assoluta di legge* prevista dalla costituzione, per le quali le leggi della Repubblica» [c.n.].

<sup>95</sup> Fra le altre, cfr. sent. n. 229 del 1976, n. 88 del 1989 e 279 del 2012 Corte cost.

<sup>96</sup> Cfr. G. AMATO, *Rapporti fra norme primarie e secondarie: aspetti problematici*, Milano, Giuffrè, 1962.

<sup>97</sup> Cfr. E. LEHNER, *La decretazione d'urgenza in materia elettorale*, cit., 133 ss.

<sup>98</sup> Cfr. G. TARLI BARBIERI, *La legislazione elettorale nell'ordinamento italiano*, cit., 42 e 48.

<sup>99</sup> Cfr. M. AINIS, *Principi versus regole (il caso dei seggi mancanti a Forza Italia dopo le politiche del 2001)*, cit., 633.

<sup>100</sup> In questo senso, cfr. L. SPADACINI, *Regole elettorali e integrità numerica delle Camere: la mancata assegnazione di alcuni seggi alla Camera nella XIV legislatura*, cit., 104.

“seggi fantasma” nel corso della XIV legislatura<sup>101</sup>. Oppure si pensi al d.P.R. n. 104/2003, il quale ha dato attuazione alla riforma concernente il voto dei cittadini italiani residenti all'estero.

Non solo inoltre mancati casi nei quali il legislatore – talvolta anche con decreto-legge – ha demandato a regolamenti interministeriali, se non ad atti interni privi di natura normativa, la disciplina di determinati aspetti della materia elettorale. In particolare, il c.d. decreto-legge “Stanca” (d.l. 3 gennaio del 2006, n. 1, convertito con modificazioni dalla l. 27 gennaio 2006, n. 22) ha affidato ad un decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro per l'innovazione tecnologica, l'individuazione e la dislocazione territoriale delle sezioni nelle quali sarebbe stato sperimentato il sistema di rilevazione informatizzata dello scrutinio. La problematicità della disposizione non è sfuggita alla dottrina, anche alla luce dell'ampia discrezionalità attribuita alla fonte secondaria, la quale incontrava quale unico limite legislativo quello di non estendere la sperimentazione oltre il 25% delle sezioni totali<sup>102</sup>.

#### 4. Verso una conclusione

Alla luce dei risultati emersi nel corso dell'indagine è possibile ora cercare di collocare l'esperienza italiana in un quadro comparativo più ampio. Tre considerazioni vengono in particolare in rilievo.

In primo luogo, la Costituzione repubblicana – diversamente altri testi costituzionali – non ha previsto in materia elettorale una generale riserva di legge ordinaria (come in Grecia) o organica (come in Spagna). Al pari della Costituzione francese e portoghese, essa ha esplicitato piuttosto una trama diffusa di riserve di legge attinenti ad aspetti puntuali della materia elettorale (artt. 48, c. 3 e 4; art. 51, c. 1 e 2; art. 60, c. 2; 65, c. 1; art. 121, c. 2 Cost.). Circostanza, quest'ultima, la quale non impedisce all'interprete di individuare ulteriori riserve di legge di carattere implicito, ma pur sempre di carattere puntuale (formula elettorale, strutturazione delle preferenze, dimensione delle circoscrizioni).

In secondo luogo, mentre altri ordinamenti costituzionali – ed in particolare quello portoghese e spagnolo – si sono preoccupati di inibire l'intervento del Governo in ambito elettorale con atti con forza di legge, in Italia la giurisprudenza costituzionale e la dottrina prevalente hanno negato che le riserve di legge “elettorali” possano altresì rivestire natura formale. Da qui un ampio ricorso nella prassi agli strumenti del decreto-legge e del decreto legislativo, pur senza incidere direttamente sulla formula elettorale.

---

<sup>101</sup> Sulla vicenda dei c.d. “seggi fantasma”, cfr. L. SPADACINI, *Regole elettorali e integrità numerica delle Camere: la mancata assegnazione di alcuni seggi alla Camera nella XIV legislatura*, cit.; M. AINIS, *Principi versus regole (il caso dei seggi mancanti a Forza Italia dopo le politiche del 2001)*, cit.; G.E. VIGEVANI, *I seggi vacanti di Forza Italia*, in *Quad. cost.*, 3, 2001, 622 ss.

<sup>102</sup> Il medesimo decreto-legge ha attribuito a semplici direttive del Ministero dell'Interno – di concerto con le altre amministrazioni competenti – la definizione delle concrete modalità di rilevazione dei risultati dello scrutinio informatizzato (art. 2, c. 3) e la trasmissione elettronica di questi ultimi (art. 2, c. 5). Esso ha autorizzato inoltre la deroga alle norme di contabilità generale in relazione alle forniture, adempimenti e prestazioni di servizi richiesti dalla sperimentazione dello scrutinio informatizzato (art. 2, c. 6), così consentendo l'assegnazione di un importante appalto con trattativa privata. In argomento, cfr. E. LEHNER, *La decretazione d'urgenza in materia elettorale*, cit., 118.

Infine, malgrado le perplessità di una parte della dottrina, anche i regolamenti governativi hanno giocato in Italia un ruolo nella disciplina del fenomeno elettorale, di fatto degradando a relativa la natura di larghi segmenti della riserva di legge. Tuttavia, in relazione a questo profilo, l'esperienza italiana appare tutt'altro che isolata. Fonti sub-legislative hanno concorso a disciplinare la materia elettorale, fra l'altro, negli ordinamenti tedesco, spagnolo e francese. Del resto, anche sul piano interordinamentale, il Codice di buona condotta in materia elettorale non esclude affatto l'introduzione di «norme d'esecuzione» – in particolare «regole tecniche e di dettaglio» – mediante la fonte regolamentare (par. 67).

In estrema sintesi – e al rischio forse di semplificare eccessivamente i risultati della nostra indagine – può dirsi che il caso italiano appare in linea (rispetto ad alcuni paesi addirittura al di sotto) con il tasso di impiego della fonte regolamentare in materia elettorale registrato nelle altre esperienze richiamate in questo studio. Per contro, in tale medesimo ambito, l'estensione degli atti legislativi del Governo risulta in Italia decisamente superiore a quella degli ordinamenti stranieri qui esaminati.

Tali dati portano a riconsiderare lo spunto di un grande Maestro, il quale – lungi dall'avventurarsi in acrobatiche riletture del diritto positivo vigente – aveva proposto di modificare l'art. 77 Cost. nel senso di escludere o regolare più severamente la decretazione d'urgenza in materia elettorale, così facilitando fra l'altro il controllo del Presidente della Repubblica<sup>103</sup>, presumibilmente in sede di emanazione del decreto-legge (art. 87, c. 4 Cost.)<sup>104</sup> piuttosto che di rinvio della legge di conversione<sup>105</sup>. Tale innovazione finirebbe per avvicinare l'ordinamento italiano alle esperienze che vietano l'adozione di decreti-legge elettorali (Spagna, Portogallo) o che comunque non conoscono provvedimenti d'urgenza in tale ambito a causa dell'assenza dello strumento del decreto-legge (Germania, Polonia).

Il problema della decretazione d'urgenza in materia elettorale verrebbe poi risolto alla radice in caso di introduzione del modello della legge organica. Come emerge infatti dalla giurisprudenza costituzionale

---

<sup>103</sup> Cfr. L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, cit., 255.

<sup>104</sup> La possibilità del rifiuto di emanazione di provvedimenti governativi con forza di legge è infatti ammessa dall'autore (cfr. L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, cit., 253) anche alla luce di una interpretazione complessiva del ruolo del Presidente della Repubblica nei termini di «garante politico della Costituzione» (ID, *Presidente della Repubblica*, in *Enc. dir.*, Milano, Giuffrè, XXXV, 1986, 165 ss. e spec. 213, così richiamando la formula già proposta da G. GUARINO, *Il Presidente della Repubblica italiana*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 4, 1951, 903 ss. e spec. 961). Per un quadro del dibattito in relazione al controllo presidenziale dei decreti-legge, cfr. G. CAPORALI, *Il Presidente della Repubblica e l'emanazione degli atti con forza di legge*, Torino, Giappichelli, 2000; D. CHINNI, *Decretazione d'urgenza e poteri del presidente della Repubblica*, Napoli, Esi, 2014. Più in generale, sul controllo svolto dal Presidente della Repubblica in relazione agli atti normativi del Governo, cfr. Q. CAMERLENGO, *Il Presidente della Repubblica e l'attività normativa del Governo*, in *Quad. cost.*, 1, 2010, 35 ss.

<sup>105</sup> Questa, almeno, l'interpretazione a nostro avviso più plausibile del pensiero di Paladin (sebbene in altri scritti l'autore non chiuda del tutto la porta all'ipotesi di un rinvio della legge di conversione: cfr. L. PALADIN, *Presidente della Repubblica*, cit., 210). L'inammissibilità del rinvio della legge di conversione è invece decisamente affermata da C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*<sup>9</sup>, II, Padova, Cedam, 1976, 708. Mediana è la posizione di F. CUOCOLO, *Il rinvio presidenziale nella formazione delle leggi*, Milano, Giuffrè, 1955, 140 ss., il quale ha ritenuto scorretto il rinvio della legge di conversione in assenza di modifiche.

spagnola, dato anche il *quorum* rinforzato richiesto per l'adozione di tali provvedimenti<sup>106</sup>, la riserva di legge organica tende ad operare come una riserva di legge formale<sup>107</sup>.

Da questo punto di vista, è significativo che in quella parte della dottrina italiana favorevole alla introduzione della figura della legge organica si registri un tendenziale consenso rispetto all'idea di costruire la sfera di competenza di tale fonte proprio a partire dalla materia elettorale<sup>108</sup>. Il medesimo approccio è presente nella relazione finale della Commissione per le riforme costituzionali istituita nel 2013 dal Presidente del Consiglio Enrico Letta e presieduta dal Ministro per le riforme costituzionali Gaetano Quagliariello, la quale – a maggioranza – si espresse per l'introduzione di una riserva di legge organica in materia elettorale<sup>109</sup>.

Si tratta di una soluzione indubbiamente suggestiva, la quale potrebbe favorire l'individuazione di un migliore punto di equilibrio fra le ragioni che portarono il Costituente a non “congelare” il sistema

---

<sup>106</sup> Per l'inclusione di tutte le leggi che richiedono maggioranze rinforzate per la loro approvazione all'interno della più ampia categoria “legge formale”, cfr., *ex multis*, R. BIN – G. PITRUZZELLA, *Le fonti del diritto*<sup>3</sup>, Torino, Giappichelli, 2019, 148.

<sup>107</sup> Mentre l'art. 82 della Costituzione spagnola esclude espressamente la delegazione nelle materie coperte dalla riserva di legge organica ex art. 81 Cost., un'altrettanto chiara indicazione manca in relazione al decreto-legge. L'art. 86, c. 1 Cost si limita ad inibire l'intervento del decreto-legge rispetto ad una serie di ambiti (ordinamento delle istituzioni fondamentali dello stato, diritti, doveri e libertà regolate dal Titolo I della Costituzione, regime delle Comunità autonome, diritto elettorale generale) i quali in buona parte si sovrappongono, ma mai del tutto, a quelli oggetto della legge organica. La stessa locuzione «diritto elettorale generale» anziché quella di «regime elettorale generale» impiegata dall'art. 81 Cost. potrebbe alimentare dubbi circa l'effettiva volontà del Costituente di far coincidere integralmente il divieto di decretazione d'urgenza con le materie coperte da riserva di legge organica. Peraltro, una parte della dottrina ha ricavato dall'art. 81 Cost. una vera e propria riserva di legge (organica) formale (cfr. F. GARRIDO FALLA, *Artículo 82*, in ID. (cur.), *Comentarios a la Constitución*<sup>2</sup>, Madrid, Civitas, 1985, 1223 ss.). La giurisprudenza costituzionale ha confermato tale interpretazione, giungendo a considerare incostituzionale il decreto-legge che incide («afecta») sulle materie organiche (cfr. STC 60/1986 e 159/1986).

<sup>108</sup> Cfr. A. RUGGERI, *In tema di norme intrusive e questioni di fiducia, overosia della disomogeneità dei testi di legge e dei suoi possibili rimedi*, in *Federalismi*, 19, 2009, 1 ss. e spec. 9; ID., *La legge come fonte sulla normazione?*, cit., spec. 3118. Favorevole all'introduzione di leggi organiche bicamerali (contrapposte a leggi ordinarie monocamerali) in materia di pubblici poteri e funzionamento delle istituzioni è poi L. PEGORARO, *Le leggi organiche. Profili comparatistici*, cit., 240-241. Deve segnalarsi che nel corso della XVIII legislatura sono state presentate alcune proposte di revisione costituzionale finalizzate ad aumentare il *quorum* di approvazione delle leggi elettorali alla maggioranza dei 2/3 dei componenti (A.C. 2244 a prima firma dell'on. Forciniti) e assoluta (A.C. 2335 a prima firma dell'on. Giorgetti). Entrambe le proposte non adoperano tuttavia la terminologia “legge organica”.

<sup>109</sup> Riportiamo di seguito un passaggio della relazione: «è stato inoltre proposto di introdurre la categoria delle leggi organiche, che si interporrebbero tra la Costituzione (e le leggi costituzionali) e le leggi ordinarie che non possono abrogarle o modificarle. La funzione è quella di disciplinare in diretta attuazione della Costituzione, materie individuate puntualmente nella Costituzione stessa, particolarmente significative per il sistema politico-costituzionale, come la legge elettorale, l'organizzazione e il funzionamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri, l'organizzazione e il funzionamento dell'ordine giudiziario, la legge di cui all'ultimo comma dell'art. 81 Cost. La qualifica di legge organica può discendere solo da una espressa e puntuale indicazione della Costituzione. Vi sarebbe in definitiva una riserva di legge organica. Apposite norme transitorie costituzionali potranno individuare quali tra le leggi vigenti (o parti di esse) sono da considerarsi organiche. Secondo l'opinione prevalente l'approvazione delle leggi organiche competerebbe alla sola Camera che dovrebbe esprimere il voto finale con la maggioranza assoluta. Le leggi organiche potrebbero essere modificate solo da altre leggi organiche e solo in forma esplicita. Altri ritengono preferibile non introdurre questa nuova categoria di leggi, che a loro avviso complicherebbe il sistema delle fonti».



elettorale<sup>110</sup> e le raccomandazioni contenute nel Codice di buona condotta in materia elettorale. Secondo la Commissione di Venezia, infatti, la stabilità del diritto elettorale è cruciale per garantire la credibilità dei processi di competizione politica. I frequenti cambiamenti del sistema elettorale rischiano non solo di disorientare i cittadini ma anche di assicurare una posizione di vantaggio alle forze politiche di governo, libere di modificare la legge elettorale nel loro interesse. Proprio per questa ragione, il Codice di buona condotta in materia elettorale raccomanda di costituzionalizzare i principi di fondo del sistema elettorale o, in subordine, di disciplinare gli aspetti più sensibili della materia all'interno di «un testo superiore alla legge ordinaria» (par. 63-66)<sup>111</sup>.

Certo, andrebbero considerate con attenzione tutta una serie di questioni tecniche di grande rilievo, a partire dalla individuazione dei contenuti materiali della riserva di legge organica. Mentre infatti la scelta francese di lasciare fuori il sistema di elezione delle Camere risulta troppo minimalista, quella spagnola di distinguere fra regime elettorale generale e regimi elettorali speciali appare fonte di eccessive e inutili complicazioni, anche sul piano dello *status* da riconoscere alle materie connesse. Qualora si decidesse di introdurre leggi organiche elettorali in Italia, servirebbe dunque una definizione normativa molto più chiara sia dell'oggetto della riserva, sia delle sue possibili interazioni con altre fonti (legge ordinaria, regolamento, *etc.*), anche in relazione al “trattamento” delle eventuali norme intrusive.

Inoltre, l'introduzione delle leggi organiche nell'ordinamento italiano rischierebbe di risultare addirittura controproducente se isolata soltanto alla materia elettorale, senza estendersi ad altri specifici ambiti attualmente disciplinati con legge ordinaria. Come si è cercato di argomentare nelle pagine precedenti, l'obiettivo delle leggi organiche non è quello di concorrere a “balcanizzare” ulteriormente la geografia dei sotto-tipi legislativi atipici o specializzati, ma semmai di rimettervi ordine, in qualche modo “governando” anziché subendo l'inevitabile processo di crisi dell'unitarietà della legge.

Che poi le esperienze basate sul sistema delle leggi organiche siano effettivamente riuscite a realizzare tale obiettivo è tutt'altro discorso. Come visto, la stessa formulazione dell'art. 81 della Costituzione spagnola ha alimentato numerosi problemi interpretativi, i quali hanno finito in alcuni casi per intricare anziché razionalizzare il funzionamento del sistema delle fonti. E tuttavia, l'analisi comparata serve anche a

---

<sup>110</sup> Come è noto, sebbene una parte della dottrina abbia ritenuto implicitamente costituzionalizzato il principio proporzionale (cfr. C. LAVAGNA, *Il sistema elettorale nella Costituzione italiana*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2, 1952, 849 ss.) l'orientamento prevalente tende a riconoscere la discrezionalità del legislatore nella scelta della formula elettorale, sia pure nel quadro dei limiti indicati dalla giurisprudenza costituzionale a partire dalla sent. n. 1 del 2014 Corte cost. Sulle ragioni della mancata costituzionalizzazione di una formula elettorale, cfr. da ultimo G. DELLEDONNE, *Costituzione e legge elettorale. Un percorso comparatistico nello stato costituzionale europeo*, cit., spec. 62 ss.

<sup>111</sup> Invero, come si è visto, solo in senso lato può parlarsi della legge organica come di un testo superiore alla legge ordinaria, almeno allorché si valorizzi il criterio di competenza nella ricostruzione dei rapporti fra le due fonti. Tuttavia – alla luce del contesto nel quale tale raccomandazione del Codice di buona condotta in materia elettorale è inserita – pare evidente che essa si riferisca all'ipotesi di qualsiasi atto legislativo approvato secondo un *iter* di formazione aggravato, incluse ovviamente le leggi organiche.

questo: non già a suggerire meccanici innesti di soluzioni sperimentate in altri contesti, bensì ad inquadrare queste ultime all'interno di processi di *trial and error*. Come del resto ha segnalato Peter Häberle, la peculiare caratteristica dello Stato costituzionale è quello di essersi sviluppato nel quadro di un fenomeno di interazione mondiale fra costituzioni. Nell'ambito di queste dinamiche globali di recezione (*Rezeption*) e produzione (*Produktion*), anche gli istituti costituzionali possono venire “scambiati” e ulteriormente sviluppati nei diversi contesti nazionali<sup>112</sup>.

In ogni caso, a prescindere dalle soluzioni tecniche prospettate, una rinnovata riflessione della dottrina e della classe politica italiana sulla organizzazione delle fonti del diritto elettorale appare quanto mai necessaria. Se c'è anzi un filo rosso il quale sembra emergere con chiarezza dall'analisi comparata, ed in particolare dalle razionalizzazioni degli anni Settanta del Novecento, esso è rappresentata dalla grande attenzione dedicata da questi ordinamenti al problema del “contenitore” della disciplina elettorale<sup>113</sup>. Più in generale, l'esperienza degli ordinamenti del Consiglio d'Europa dimostra che le modalità di regolazione del fenomeno elettorale possono costituire un presidio di un “sincero” processo di competizione politica non meno importante e strategico rispetto alle astratte caratteristiche del sistema elettorale<sup>114</sup>.

---

<sup>112</sup> Cfr. P. HAEBERLE, *Die Entwicklungsstufe des heutigen Verfassungsstaates*, in ID., *Rechtsvergleichung im Kraftfeld des Verfassungsstaates*, Berlino, Duncker & Humblot, 1992, 105 ss.

<sup>113</sup> Per le nuove Costituzioni democratico-pluralistiche degli anni Settanta del Novecento (Svezia, Portogallo, Grecia, Spagna) è stata evocata l'immagine della «razionalizzazione sulle spalle dei giganti», al fine di sottolineare come tali documenti siano stati redatti nella piena «consapevolezza di pregi e limiti» dei modelli che li avevano preceduti (cfr. S. CECCANTI, *La forma di governo parlamentare in trasformazione*, Bologna, il Mulino, 1997, 137). Su questo ciclo costituzionale, cfr. inoltre F. CLEMENTI, *La V Repubblica francese e il ciclo di razionalizzazioni degli anni Settanta*, in R. IBRIDO – N. LUPO (cur.), *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e stati membri*, Bologna, il Mulino, 2018, 85 ss.

<sup>114</sup> Sottolinea l'esigenza di non schiacciare il dibattito sulle riforme istituzionali sulle tematiche relative al sistema elettorale e all'assetto degli organi, così tornando a discutere anche dell'impianto delle fonti L. PALADIN, *Riforme istituzionali e autonomie regionali*, in *Le riforme istituzionali (convegno AIC di Padova, 25-26-27 maggio 1984)*, Padova, Cedam, 1985, 211 ss.