

CAMERA DEI DEPUTATI
Comitato per la Legislazione

***Progetto per l'esame di cinque casi sintomatici
nel panorama delle fonti***

LA DECRETAZIONE D'URGENZA
(il caso dei c.d. decreti "sicurezza")

a cura di Pasquale Costanzo

Dottorato di ricerca in Metodi e tecniche della formazione e della valutazione delle leggi
Università di Genova - 2008

INDICE

PASQUALE COSTANZO, <i>Premessa</i>	I
FRANCESCA BAILO, <i>Il non contingentamento dei tempi nella conversione dei decreti legge alla Camera dei deputati</i>	1
LARA TRUCCO, <i>Dai terremoti del 1968 alla soppressione delle sottoscrizioni nel 2008: l'espansione della decretazione d'urgenza in materia elettorale</i>	15
CHIARA FATTA, <i>La problematica della (del sindacato sulla) sussistenza dei presupposti di necessità ed urgenza del decreto legge: il dibattito dottrinale, la giurisprudenza costituzionale ed il “caso” del “decreto sicurezza</i>	30
SIMONE SCAGLIARINI, <i>Decretazione d'urgenza e requisiti normativi. il caso dei “decreti sicurezza”</i>	45
ANNALISA GHIRIBELLI, <i>Il procedimento di conversione nei due rami del parlamento: il d.l. sicurezza e sicurezza bis</i>	61
ENRICO ALBANESI, <i>Comitato per la legislazione, Parlamento e Corte costituzionale a presidio dei limiti alla reiterazione del decreto – legge. La vicenda del c.d. decreto sicurezza bis</i>	86
NOTIZIE SUI COLLABORATORI	99

Premessa

La presente serie di studi, tutti incentrati, se pur da diverse prospettive, sulla fenomenologia del decreto legge, riguardata particolarmente attraverso la riflessione e la giurisprudenza del Comitato per la legislazione della Camera dei Deputati, si propone una messa a fuoco della prassi costituzionale di quest'ultimo scorcio della XV legislatura, peraltro emblematico dell'intero biennio con cui la legislatura medesima ha finito per coincidere a causa delle note traversie istituzionali.

L'impulso è provenuto- del tutto autorevolmente - dallo stesso Comitato nella persona del suo dinamico Presidente, on. Prof. Roberto Zaccaria, che ha in questo modo – crediamo – voluto anche attestare la sua stima nel Dottorato in metodi e tecniche della formazione e della valutazione delle leggi dell'Università degli Studi di Genova nell'ambito del quale tutti i contributori operano o si sono addottorati,

I ristretti tempi imposti dal rinnovo delle Assemblee legislative nulla sembrano aver tolto allo sforzo ricostruttivo e allo spessore critico dei diversi saggi, certamente qualificati per essere illico et immediate ripresi e ulteriormente coltivati per una più ampia pubblicazione.

Resta il rammarico al sottoscritto di non aver potuto fare altro, sempre a causa dell'addensarsi degli impegni, se non una mera opera di coordinamento logistico e di supervisione materiale.

Certamente non posso sottrarmi all'obbligo, assolto più che volentieri, di ringraziare tutti gli studiosi che hanno aderito all'iniziativa, il prof. Roberto Zaccaria e, tramite lui, la Camera dei deputati, nonché tutti coloro che, partecipando al seminario pubblico in cui i lavori sono stati illustrati e discussi, ci hanno gratificato della loro preziosa attenzione.

Pasquale Costanzo

LARA TRUCCO

**DAI TERREMOTI DEL 1968 ALLA SOPPRESSIONE DELLE
SOTTOSCRIZIONI NEL 2008: L'ESPANSIONE DELLA DECRETAZIONE
D'URGENZA IN MATERIA ELETTORALE**

1. Contenuto sommario del d.l. n. 24/08 – 2. La decretazione d'urgenza in materia elettorale: il dibattito dottrinale – 3. Segue: I “precedenti” in materia – 4. La definizione – restrittiva – di “materia elettorale” – 5. “*Tout se tien*” (e qualcosa “*se maintien*” ancor di più)? – 6. Segue: La disciplina dei requisiti di presentazione delle liste: la (mancata) raccolta di firme – 7. Ulteriori profili problematici in materia – 8. ...alcuni possibili “freni” e “contrappesi”.

1. *Contenuto sommario del d.l. n. 24/08 (c.d. decreto sull'“election day”)*

Il decreto-legge n. 24 del 15 febbraio 2008 recante “Disposizioni urgenti per lo svolgimento delle elezioni politiche ed amministrative nell'anno 2008”, convertito nella legge n. 30 del 27 febbraio 2008, modifica taluni aspetti considerati, però, tutti inerenti a quell'ampia *species* che è la “materia elettorale” (e su questa base il suo contenuto è stato considerato “omogeneo” ¹⁾).

In particolare, l'art. 1 apporta alcune variazioni puntuali alla legge 459/2001 ²⁾, intervenendo sul procedimento elettorale relativo al voto dei cittadini italiani residenti all'estero ³⁾ e l'art. 2 prevede

¹⁾ Cfr., in questo senso, Comitato per la legislazione, seduta del 19 febbraio 2008, p. 5. Sul profilo dell'“omogeneità” di contenuto della decretazione d'urgenza si veda *infra* il contributo di S. SCAGLIARINI .

²⁾ La legge n. 459/01 ha trovato per la prima volta attuazione nel 2003 consentendo il voto per corrispondenza dei cittadini italiani residenti all'estero in occasione dei referendum abrogativi del 15 e 16 giugno 2003 e, successivamente, il 12 e 13 giugno 2005, per un nuovo referendum abrogativo, il 9 e 10 aprile 2006 per le elezioni politiche e di nuovo nel 2006, il 25 e 26 giugno, per il referendum costituzionale sulle modifiche alla parte seconda della Costituzione.

In tutte queste occasioni si è rilevata una maggiore difficoltà delle operazioni elettorali relative al voto estero rispetto al voto nel territorio nazionale, dovuta alle particolari procedure previste (v. nota successiva).

³⁾ Uno dei principali problemi derivanti dall'applicazione della legge n. 459/01 era stato individuato nell'ampiezza dei seggi elettorali (la legge, infatti, art. 13, co. 1 ne prevedeva la costituzione di uno ogni 5.000 abitanti). Il decreto, adeguando il dettato legislativo alla necessità di seggi elettorali meno ampi dispone l'aumento del numero dei seggi, diminuendo il rapporto seggi/elettori da uno per 5.000 elettori, ad uno per un minimo di 2.000 ed un massimo di 3.000 elettori (lett. c). Anche le norme di cui alle lettere *a)* e *d)* sono volte a far fronte al lavoro che tali organismi sono chiamati a svolgere, prevedendo l'aumento degli organici sia dell'ufficio centrale per la circoscrizione estero (da tre a cinque magistrati), sia degli singoli uffici elettorali (da cinque a sei). Ad una logica di adeguamento del procedimento per il voto dei cittadini all'estero a quello nazionale risponde sia la previsione in base alla quale il segretario dell'ufficio elettorale è scelto dal presidente tra persone di sua fiducia (e non più tra gli scrutatori nominati, ai sensi dell'art. 19 del d.P.R. n. 104/2003 dalla commissione elettorale comunale di Roma), sia quella del possesso del titolo di studio per la nomina a segretario (lett. d). Ancora, l'utilizzo in via preferenziale della “posta raccomandata” (o sistema di analoga affidabilità) per l'invio, da parte degli uffici consolari, del materiale elettorale a ciascun elettore (lett. b) viene giustificata come volta a superare le disfunzioni ed i ritardi emersi in sede di applicazione per le elezioni politiche del 2006. Infine, l'eliminazione della firma da parte del presidente di seggio su ciascuna scheda spogliata e la sostituzione della parte esterna delle due schede elettorali (una per la Camera e una per il Senato) allegate in fac-simile alla legge 459/2001 con l'espunzione del riquadro destinato alla firma dello scrutatore (lett. e) pone rimedio all'incongruenza che si era venuta a creare, dovuta al fatto che mentre l'art. 14 della legge n.459/01 prevedeva l'apposizione della firma del presidente su ciascuna scheda elettorale, i fac-simile delle schede allegate alla legge recano la dicitura “firma dello scrutatore”.

la possibile partecipazione al voto, previa richiesta e per corrispondenza, di determinate categorie di soggetti temporaneamente all'estero ⁽⁴⁾; l'art. 3 autorizza la presenza ai seggi elettorali di osservatori internazionali ⁽⁵⁾; l'art. 4 dispone l'(ulteriore) ampliamento del numero dei soggetti esentati dalla raccolta delle firme per la presentazione delle candidature ⁽⁶⁾; l'art. 5 dispone il contemporaneo svolgimento delle elezioni politiche e di quelle amministrative (da qui la denominazione all'intero decreto di "decreto sull'*election day*") ⁽⁷⁾; l'art. 6 prevede che i prefetti designino ai presidenti delle Corti di appello, funzionari statali da nominare quali componenti aggiunti delle commissioni elettorali circondariali ⁽⁸⁾; ed infine, gli articoli 7 ed 8 recano la copertura finanziaria e la clausola sull'entrata in vigore.

2. La decretazione d'urgenza in materia elettorale: il dibattito dottrinale

⁴) Si tratta, secondo quanto stabilito dal 1° comma:

- del personale delle Forze armate e delle Forze di polizia impegnato temporaneamente all'estero in missioni internazionali;
- dei dipendenti di amministrazioni statali che per ragioni di servizio si trovino all'estero in via transitoria e loro familiari conviventi; ed infine
- dei professori universitari e ricercatori in servizio presso istituti universitari e di ricerca all'estero.

Una disposizione analoga a quella in esame venne infatti adottata anche nel corso della XIV legislatura: specificamente, l'art. 3-*sexies* del d.l. n. 1/2006 ammise a votare (nella circoscrizione Estero, diversamente dal voto per corrispondenza previsto dal decreto in esame), limitatamente alle elezioni politiche del 2006 e al referendum costituzionale svoltosi il 25 giugno del medesimo anno, gli italiani che si trovassero temporaneamente all'estero per missioni internazionali o per altri motivi di servizio (dipendenti di amministrazioni statali e familiari; professori universitari e ricercatori).

⁵) Tale previsione normativa si è resa necessaria perché in base agli artt. 43-44, 48-51 del d.P.R. n. 361/1957 l'accesso alla sala dell'elezione è consentito, unicamente ai soggetti espressamente indicati dalla legge. D'altro canto si dà con ciò attuazione all'impegno di invitare le istituzioni OSCE e gli altri Stati partecipanti a monitorare i processi elettorali assunto dal nostro Paese con la sottoscrizione del Documento di Copenaghen del 1990, nell'ambito della Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE), successivamente confermato anche nella Carta sulla sicurezza europea di Istanbul del 1999.

All'articolo 3 si prevede, quindi, come avvenuto per le precedenti elezioni politiche del 2006 ed anzi riproducendo testualmente la disposizione contenuta nel d.l. n. 1/2006, che in occasione delle elezioni politiche del 2008 sia ammessa la presenza (che non può in alcun modo interferire con le operazioni di votazione e di scrutinio che si svolgono nei seggi), presso gli uffici elettorali di sezione, di osservatori elettorali internazionali che siano stati preventivamente accreditati dal Ministero degli affari esteri ed i cui nominativi siano stati, almeno venti giorni prima della data stabilita per il voto, trasmessi al Ministero dell'interno per la successiva comunicazione ai prefetti di ciascuna provincia ed ai sindaci. A tal fine il 14 febbraio 2008 il Capo della rappresentanza permanente d'Italia presso l'OSCE ha provveduto a formalizzare l'invito all'OSCE.

⁶) Non devono infatti osservare tale obbligo, in deroga a quanto previsto, per quanto riguarda le elezioni della Camera, dall'art. 18-*bis* del d.P.R. n. 361/1957 e, con riferimento alle elezioni del Senato, dall'art. 9 del d.lgs. n. 533/1993:

- i partiti o gruppi politici costituiti in gruppo parlamentare in entrambe le Camere all'inizio della legislatura che è in corso al momento della convocazione dei comizi elettorali;
- i partiti o gruppi politici che siano collegati in coalizione con almeno due partiti o gruppi di cui al punto precedente e che abbiano conseguito almeno un seggio in occasione delle ultime elezioni per il Parlamento europeo con un contrassegno identico a quello depositato ai fini della presentazione delle liste di candidati;
- i partiti o gruppi politici rappresentativi di minoranze linguistiche riconosciute che abbiano conseguito almeno un seggio in occasione delle ultime elezioni per la Camera o per il Senato;

La motivazione a tale deroga è data dalla necessità di consentire ai partiti e gruppi politici di fare fronte all'aumento degli adempimenti connessi ai procedimenti elettorali conseguente all'abbinamento delle prossime elezioni politiche e amministrative.

⁷) Eventualità prevista dal d.l. n. 161/1976, conv. dalla legge n. 240 del 14 maggio 1976.

⁸) Tale disposto si è reso necessario onde garantire in ogni caso il funzionamento di tali organi, senza peraltro precisare il numero di funzionari da designare/nominare.

Tale contenuto rende opportuno affrontare una questione del tutto pregiudiziale al prosieguo dell'analisi, riguardante la possibilità stessa di ricorrere alla decretazione d'urgenza quando si verta in materia elettorale.

Questo tema ha suscitato una sentita attenzione, specie per un certo periodo, da parte della più autorevole dottrina, premurosa nel valorizzare, in un quadro costituzionale fondamentalmente silente sui limiti di competenza della decretazione d'urgenza⁹⁾, quanto disposto dal 4° co. dell'art. 72 Cost., che, com'è noto, prevede che "la procedura normale di esame e di approvazione diretta da parte della Camera" sia "sempre adottata", tra l'altro, per i disegni di legge in "materia elettorale"¹⁰⁾. E vigile altresì nel far luce sui diversi "abusi" a cui l'impiego di tale strumento in tale settore avrebbe potuto portare, con pregiudizio per i principi democratici¹¹⁾. Nonché nell'evidenziare la naturale organicità caratterizzante la disciplina elettorale, la quale avrebbe reso all'atto pratico difficile oltre che inopportuno intervenire con normazioni del tutto sporadiche e precarie, quali sarebbero potute rivelarsi quelle poste tramite decreti-legge¹²⁾.

Nondimeno, tale questione ha finito per perdere progressivamente di interesse speculativo, man mano che è prevalsa, nei modi che si vedranno nel prosieguo della trattazione (cfr. *infra* § 4 e § 5), la prassi – ed insieme l'idea – favorevole all'ammissibilità dell'utilizzo dello strumento della decretazione d'urgenza in ambito elettorale, la quale ha poggiato fondamentalmente sulla considerazione dell'opportunità di mantenere comunque aperta all'esecutivo la possibilità di intervenire in caso di reale "necessità ad urgenza"¹³⁾.

Ciò, come si sa, è passato, fondamentalmente, attraverso l'accoglimento della lettura dell'art. 72, 4° co. Cost., come di una norma inidonea a funzionare come limite immediatamente precettivo ad interventi normativi in materia che non fossero posti in essere esclusivamente dalle Camere, e al definitivo prevalere, all'opposto, la tesi dell'operatività della "riserva" ivi prevista solo nei rapporti fra Assemblea e Commissione in sede deliberante con riguardo all'*iter legis*¹⁴⁾.

A tale riguardo, peraltro, a distanza di tempo, può considerarsi come buona parte dell'"amputazione" della norma costituzionale sia avvenuta all'indomani della scelta di trasferirne e conformarne i principi nella legge n. 400 del 1988¹⁵⁾, prevedendo, com'è noto, all'art. 15 che «Il Governo non può, mediante decreto – legge [...] provvedere nelle materie indicate nell'articolo 72,

⁹⁾ Un confronto con altri tipi di esperienze europee (fondamentalmente Portogallo e Spagna) in cui invece si è operato per introdurre delle limitazioni esplicite nelle carte costituzionali, mediante elencazioni dettagliate è svolta da A. CELOTTO, *L'"abuso" del decreto-legge*, Padova 1997, pp. 168 ss. e (spec. sul sistema spagnolo) F. CAPORILLI, *Decreti-legge in materia elettorale e tutela della sovranità popolare: analisi di alcune esperienze recenti*, in *I rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto*, a cura di V. Cocozza e S. Staiano, Torino, I, 2001, pp. 344 ss.

¹⁰⁾ Inizialmente, Paladin si disse "certo" che «il campo elettorale, sebbene manchi per esso un'esplicita e comprensiva riserva di legge ordinaria, non sarebbe suscettibile di disciplina ad opera di decreti-legge governativi», non apparendogli logico pensare «che nella materia elettorale, costantemente soggetta ad una regolamentazione instabile ma esauriente, possano porsi quei casi straordinari di necessità e d'urgenza, cui si riferisce l'art. 77 cpv» (così L. PALADIN, *In tema di decreti-legge*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1958, pp. 550-1 e già nella voce "Decreto-legge", in *Noviss. Dig. It.*, V, Torino, 1960, 289). Nello stesso senso P. VIRGA, *Diritto costituzionale*, VIII ed., Milano, 1976, p. 304 e P. BARILE, *Istituzioni di diritto pubblico*, IV ed., Padova, 1991, p. 331. Dal canto suo, commentando la legge n. 400 del 1988 la Carlassare nel domandarsi quali limiti sarebbero potuti derivarne rileva «Tanto più quando si consideri che i divieti ivi posti sono già contenuti in modo non dubbio in Costituzione, e che, fino ad ora, neppure quest'ultima è valsa a frenarli» (L. CARLASSARE, *Prime impressioni sulla nuova disciplina del potere regolamentare prevista dalla legge n. 400 del 1988 a confronto con il principio di legalità*, in *Giur. cost.*, 1988, p. 1482).

¹¹⁾ Sempre L. PALADIN, *In tema di decreti-legge*, cit., p. 551.

¹²⁾ Cfr. in questo senso L. PALADIN, op. ult. cit., p. 551; e nella voce "Decreto-legge", cit. 289; si vedano, inoltre, da ultimo, in proposito, le considerazioni svolte dal Comitato per la Legislazione nel parere del 25 gennaio 2006 (reso sul d.l. n. 1/2006, p. 454), qui riportate nella successiva nota n. 41.

¹³⁾ Cfr., tra gli altri, in questo senso A. RUGGERI, *Fonti, norme, criteri ordinatori*, Torino 2005; A. CONCARO, *Il sindacato di costituzionalità sul decreto-legge*, Milano, 2000, 55; in modo problematico F. SORRENTINO, *Le fonti del Diritto*, Genova, 1999, pp. 96-97.

¹⁴⁾ Cfr., tra gli altri, in questo senso A. CONCARO, *Il sindacato di costituzionalità sul decreto-legge*, cit., 54.

¹⁵⁾ Significativa a riguardo la voce "Decreto legge" di G.F. CIAURRO, in *Enc. giur.*, Roma 1988, 8.

quarto comma, della Costituzione (co. 2, lett. b)). E questo per l'inidoneità, peraltro del tutto notoria, di norme di legge di porre un qualche freno a norme di pari rango nella gerarchia delle fonti⁽¹⁶⁾.

Né, a ciò hanno ovviato i suggerimenti dottrinali favorevoli ad interpretare in via analogica l'art. 72 Cost., attribuendo all'art. 15 menzionato un valore meramente esplicativo di una norma (che sarebbe rimasta) a tutti gli effetti di natura costituzionale⁽¹⁷⁾; o, in alternativa, «integrativo» dell'art. 77 Cost. relativamente al divieto di provvedere in “materia elettorale”, giustificando il “divieto” di utilizzo della decretazione d'urgenza sulla base della distinzione (implicita nell'art. 77 Cost.) fra il “disporre” e il “provvedere”⁽¹⁸⁾. Essi, infatti, al pari di quelli di cui s'è detto, sono rimasti inascoltati, così da indurre più di recente a rimarcare la difficoltà di continuare a sostenere questo tipo di interpretazione della norma costituzionale⁽¹⁹⁾.

Un destino analogo hanno avuto quelle posizioni dottrinali che, muovendo da rilievi di ordine “logico” (per cui si sarebbero potuti essere ammissibili solo quei “provvedimenti di cui si sarebbero potuti eliminare il significato e le conseguenze normative in ipotesi di mancata conversione”), desumevano l'inammissibilità della decretazione d'urgenza annoverando la “materia elettorale” tra quei settori necessitanti di discipline più “sicure”, essendo qui più avvertibile che altrove il rischio di non riuscire a rimuoverne gli effetti venendo a creare «situazioni giuridiche immodificabili»⁽²⁰⁾, provocando il sostanziale spodestamento della funzione legislativa parlamentare⁽²¹⁾. O che, più in

¹⁶() Al proposito v. per tutti L. CARLASSARE, *Prime impressioni sulla nuova disciplina del potere regolamentare prevista dalla legge n. 400 del 1988 a confronto con il principio di legalità*, cit., 1482. Anche se è suggestiva la tesi prospettata da F. Modugno (ed altresì da P. Carnevale), in base a cui le prescrizioni dell'art. 15 della legge n. 400/88 e più in generale le “norme su norme” sarebbero suscettibili di condizionare gli atti normativi pariorinati nella misura in cui impedirebbero loro di discostarsi se non in modo espresso e motivato (così F. MODUGNO, voce “Validità” (*diritto costituzionale*), in *Enc. dir.*, XLVI, Milano, 1993, 61 ss. e con A. CELOTTO in *Rimedi all' abuso del decreto-legge*, in *Giur. cost.*, 1994, p. 3250; in senso analogo, R. GUASTINI, *Quindici lezioni di diritto costituzionale*, Torino, 1992, 101).

¹⁷L. Violante, dal canto suo, durante la discussione in Commissione, ricorda come l'articolo 72, 4° co. Cost. «non vieti al Governo di intervenire con decreto-legge sulla materia elettorale, ma si limiti a riservare quest'ultima al cosiddetto procedimento parlamentare d'Assemblea, in altre parole escludendo che i provvedimenti in tale materia possano essere esaminati dalle Commissioni in sede legislativa» (v. resoconto di martedì 19 febbraio 2008 della I Comm. Affari costituzionali, 44).

() Così per esempio scrive Tarchi, «l'art. 15, co. 2, l. n. 400 del 1988 ha, allora, la funzione di rendere positivo un principio costituzionale inespresso e ricavato dal combinato disposto delle norme costituzionali sulla competenza legislativa e sulla forma di governo, ed acquista un valore ricognitivo di una norma costituzionale già esistente di per sé, anche se in forma implicita» R. TARCHI, *Incompetenza legislativa del Governo, interposizione del Parlamento e sindacato della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1988, pp. 958.

¹⁸() Questo il suggerimento di A. PACE in *I ridotti limiti della potestà normativa del Governo nella legge n. 400 del 1988*, in *Giur. Cost.*, 1988, p. 1491.

¹⁹() Così F. CAPORILLI, *Decreti-legge in materia elettorale e tutela della sovranità popolare: analisi di alcune esperienze recenti*, cit. pp. 338-9.

²⁰() Così Tarchi, nel ricostruire un sistema di “limiti impliciti” gravanti sull'istituto «costituzionalmente vincolanti per il governo ed idonei a provocare l'illegittimità dei decreti adottati in deroga ad essi» non ritenendo corretta l'utilizzazione di un argomento di natura formale quale quello che vorrebbe sottratti alla decretazione d'urgenza le materie che l'art. 72 co. 4 riserva alla procedura normale di esame e di approvazione diretta da parte delle Camere, trattandosi di una diversa fattispecie, segue un criterio diverso dando «ragioni logiche e di sostanza che impediscono al governo di adottare questa procedura legislativa» (R. TARCHI, op. ult. cit. pp. 948-9, e poi spec. in materia elettorale pp. 951 ss.). La tesi dei “limiti logici” del decreto-legge, era già stata abbracciata in precedenza da G. Grottanelli de' Santi che aveva parlato di «limiti più giuridici, logici che impediscono in determinati casi ed oggetti la decretazione d'urgenza» (G. GROTTANELLI DE' SANTI, *Usa e abuso del decreto-legge*, in *Dir. e Società*, 1978, p. 254) e da C. ESPOSITO, dando rilievo al profilo della necessità di mantenere distinti in questo caso “controllore” e “controllato” (C. ESPOSITO, voce “Decreto-legge”, in *Enc. Dir.*, XI, Roma, 1962, p. 842 e p. 844).

²¹() Così G. PITRUZZELLA, *Sui limiti costituzionali della decretazione d'urgenza*, in *Foro it.*, 1988, 1426; successivamente il medesimo autore parlerà di “paralisi della funzione legislativa” (in *La legge di conversione del decreto legge*, Padova, 1989 p. 162).

generale, facevano luce sulle conseguenze paradossali che sarebbero potute scaturire dal diniego di convertire un decreto-legge in materia elettorale ⁽²²⁾.

Anche su quest'ordine di considerazioni, infatti, è infine prevalsa la tesi dell'inopportunità ⁽²³⁾ ed anzi, a ben vedere, dell'impossibilità, di precludere alla competenza del decreto-legge «specifici «oggetti»», «quanto meno ove essi [siano] rimessi alla competenza legislativa ⁽²⁴⁾», ben potendo, tale fonte, anche alla luce dell'orientamento del giudice costituzionale favorevole alla fungibilità dei decreti-legge alla legge ordinaria (v. tra le altre sentt. n. 86/1965 e n. 184/1974), «innovare a qualsiasi disposizione affidata alla legge ordinaria, sempreché sussistano i requisiti dell'urgente necessità ⁽²⁵⁾» (salvo poi constatare come alcuni degli stessi assertori della decretazione elettorale in materia elettorale «non riuscissero ad immaginare quale situazione di urgente necessità possa verificarsi da rendere indispensabile l'intervento del decreto legge per operare modifiche o integrazioni di leggi elettorali esistenti» ⁽²⁶⁾). Anzi, in taluni casi «potrebbero aversi emergenze tali da dimostrare non la sola opportunità ma, addirittura, forse, la stessa doverosità di un intervento per decreto»⁽²⁷⁾. Senza considerare infine l'eventualità che la disciplina conosciuta dal decreto legge si riveli «più fedele alla costituzione di quella vigente per l'innanzi» ⁽²⁸⁾.

Così, a far data dalla seconda metà degli anni Novanta, dinnanzi alla definitiva affermazione dell'impiego della decretazione d'urgenza in materia elettorale nella prassi governativa e parlamentare, anche la stessa dottrina che meno si era dimostrata incline all'impegno ha finito per ammetterne l'utilizzo, seppur alla condizione che, ciò avvenisse trovando la più ampia condivisione delle forze politiche di maggioranza e di opposizione ⁽²⁹⁾.

3. I “precedenti” in materia

²²() Cfr. sul punto G. FERRARI, *Principi generali del diritto elettorale*, Milano, 1961, p. 22. In particolare, secondo l'autore il divieto della decretazione con forza di legge può adeguatamente apprezzarsi se si pensa a come nel cessato ordinamento la disciplina elettorale venisse disposta proprio e solo con atti non legislativi.

²³() Cfr. Celotto, che si sofferma sulle conclusioni “irrealistiche” a cui porterebbe questa impostazione (A. CELOTTO, *L'“abuso” del decreto-legge*, Padova 1997, pp. 512 s.).

²⁴() Così A. CELOTTO, op. ult. cit., p. 378.

²⁵() Così C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1976, pp. 707-8. Nel medesimo senso si pone Crisafulli, che, per quel che concerne gli oggetti disciplinabili con decreto-legge, osserva che «in quanto autorizzati a prendere il posto della legge formale e dotati di “forza” equiparata a quella della legge formale, i decreti-legge possono – in linea di massima – disporre tutto quel che può disporre la legge». Pur consentendo, poi (anche se con qualche perplessità), alla possibilità che la decretazione incontri il limite nelle ipotesi in cui la Costituzione esige proprio e specificamente l'intervento del Parlamento come tale, «in rapporto di alterità col Governo», secondo l'autore la materia elettorale esulerebbe da questo tipo di ipotesi (cfr. V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, Padova, 1993, pp. 101-2).

²⁶() Cfr. V DI CIOLO, *Questioni in tema di decreti-legge*, Milano, 1970, p. 163. L'autore prosegue dicendosi contrario alla sottovalutazione delle «negative conseguenze (anche pratiche) della emanazione di un decreto-legge disciplinante la materia elettorale nell'imminenza delle elezioni»; nondimeno conclude ritenendo «però che tali negative conseguenze avrebbero concreta possibilità di verificarsi soltanto di fronte ad una prolungata inerzia e passività», visto e considerato che è possibile che le Camere ne rifiutino la conversione.

²⁷() Così Ruggeri, che fa l'esempio di un “buco” improvvisamente determinato da un referendum o da una sentenza di annullamento della Corte costituzionale, a porre riparo al quale, in molte circostanze, non potrebbe provvedere altri che il Governo con decreto (A. RUGGERI, *Fonti, norme, criteri ordinatori*, Torino, 2005, 176).

²⁸() Così Ainis, portando l'esempio dei casi in cui il governo è intervenuto per ripristinare situazioni di “*par condicio*” nella competizione elettorale, così neutralizzando la preponderanza in mezzi tecnici e in risorse finanziarie di un soggetto politico rispetto ai propri antagonisti (M. AINIS, *Le parole ed il tempo della legge*, Torino, 1996, 201). Favorevole ad una soluzione caso per caso sembra essere F. Sorrentino, rilevando tra l'altro come, in alcuni casi, il decreto-legge possa servire a consentire nella stessa tornata elettorale più consultazioni «onde evitare inutili e costose frammentazioni nella propaganda, negli scrutini, ecc.» (così F. SORRENTINO, *Le fonti del Diritto*, cit., pp. 96-97). Una vicenda assai significativa è quella riportata a nota n. 62

²⁹() Il riferimento corre alle pagine di L. PALADIN, in *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, 1996, 246-7.

Ad oggi pertanto mentre può dirsi ormai pacifico il riconoscimento, al 4° co. dell'art. 72 Cost. nella parte qui d'interesse, al più, del valore di testimonianza di «una particolare attenzione del legislatore costituzionale sulle disposizioni che incidono sul momento formativo delle assemblee elettive»⁽³⁰⁾, il ricorso alla decretazione d'urgenza in materia elettorale in linea generale (v. *infra* § 4 e ss.) ha smesso di ingenerare dubbi⁽³¹⁾ di compatibilità con l'articolo 15, comma 2, lett. b), della legge n. 400 del 1988. Il che fa sì che si riscontrino «numerosi precedenti» relativi all'uso della decretazione d'urgenza in materia elettorale, “senza che ciò susciti in genere contestazioni”⁽³²⁾.

Del resto già nella seconda metà degli anni Novanta la più attenta dottrina rilevava come «Nonostante l'esplicito divieto sancito dalla legge n. 400/1988, l'esperienza dei decreti d'urgenza in materia elettorale [coprisse] in pratica ogni passaggio del procedimento attraverso il quale si perviene alle elezioni e se ne computa poi l'esito»⁽³³⁾: così, già all'epoca, s'erano presentati casi di decreti-legge che avevano inciso sulle condizioni di eleggibilità (v. d.l. 21 febbraio 1994, n. 128), sullo svolgimento della campagna elettorale (v. d.l. 4 febbraio 1994, n. 88), sulla durata delle votazioni (d.l. 19 gennaio 1994, n. 42), nonché *amplius* per l'elezione del Parlamento europeo (dd.ll. nn. 128, 188, 251 e 408 del 1994).

Un dato di interesse, che emerge dall'esame dei principali precedenti in materia (cfr. tabella che segue) è costituito dalla constatazione della crescita, in termini quantitativi (prima ancora che “qualitativi”) dell'impiego della decretazione d'urgenza in materia proprio all'indomani della legge n. 400/88.

- d.l. 15 febbraio 2008, n.24 (convertito dalla legge 27 febbraio 2008, n. 30) Disposizioni urgenti per lo svolgimento delle elezioni politiche ed amministrative nell'anno 2008.
- d.l. 8 marzo 2006, n. 75 (convertito dalla legge 20 marzo 2006, n. 72), Modificazioni alla composizione grafica delle schede per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.
- d.l. 3 gennaio 2006, n.1 Disposizioni urgenti per l'esercizio domiciliare del voto per taluni elettori, per la rilevazione informatizzata dello scrutinio e per l'ammissione ai seggi di osservatori OSCE, in occasione delle prossime elezioni politiche.
- d.l. 26 aprile 2005, n. 64 Disposizioni urgenti per la ripartizione di seggi per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.
- d.l. 1° febbraio 2005, n. 8 (convertito dalla legge 24 marzo 2005, n. 40), Disposizioni urgenti per lo svolgimento delle elezioni amministrative del 2005; in particolare, l'articolo 1 prevedeva l'anticipo del turno annuale ordinario delle elezioni amministrative del 2005, con Disposizioni analoghe a quelle recate dall'articolo 5 del presente decreto;
- d.l. 10 maggio 2001, n.166 Disposizioni urgenti in materia di operazioni di scrutinio conseguenti allo svolgimento contemporaneo delle elezioni politiche e delle elezioni provinciali, comunali e circoscrizionali.
- d.l.10 maggio 2000, n.111 Disposizioni urgenti in materia di anagrafe degli italiani residenti all'estero e sulla revisione delle liste elettorali.
- d.l. 3 marzo 2000, n. 43 Disposizioni urgenti per disciplinare le operazioni di scrutinio relative al contemporaneo svolgimento delle elezioni regionali, provinciali e comunali.
- d.l. 25 maggio 1996, n. 288 Rinvio della data delle elezioni dei comitati degli italiani all'estero, nonche' Disposizioni sui contributi per spese elettorali relative al rinnovo dell'assemblea regionale siciliana.
- d.l. 17 maggio 1996, n. 266 Disposizioni urgenti per la parita' di accesso ai mezzi di informazione durante le campagne elettorali e referendarie.
- d.l. 10 maggio 1996, n.257 Disposizioni urgenti sulle modalita' di espressione del voto per le elezioni della camera dei deputati e del senato della repubblica.
- d.l. 25 marzo 1996, n.157 Rinvio della data delle elezioni dei comitati degli italiani all'estero.
- d.l. 19 marzo 1996, n. 129 Disposizioni urgenti per la parita' di accesso ai mezzi di informazione durante le campagne elettorali e referendarie.
- d.l. 12 marzo 1996, n. 121 Disposizioni urgenti sulle modalita' di espressione del voto per le elezioni della camera dei deputati e del senato della repubblica.
- d.l.16 gennaio 1996, n. 19 Disposizioni urgenti per la parita' di accesso ai mezzi di informazione durante le campagne elettorali e referendarie.
- d.l. 18 novembre 1995, n. 488 Disposizioni urgenti per la parita' di accesso ai mezzi di informazione durante le campagne elettorali e referendarie.
- d.l. 18 settembre 1995, n. 386 Disposizioni urgenti per la parita' di accesso ai mezzi di informazione durante le campagne elettorali e referendarie.

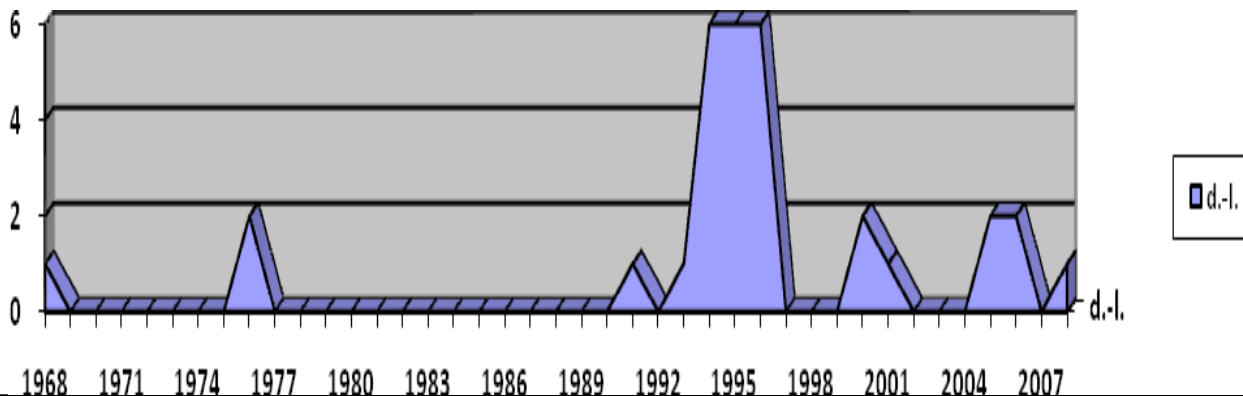
³⁰⁾ Così F. Russo, nella seduta del Comitato per la Legislazione del 19 febbraio 2008, 4.

³¹⁾ V. seduta del Comitato per la legislazione del 19 febbraio 2008, p. 5.

³²⁾ Cfr. R. Zaccaria, nella seduta del Comitato per la legislazione del 19 febbraio 2008, 5.

³³⁾ Così M. AINIS, *Le parole ed il tempo della legge*, cit., 200.

- d.l. 18 luglio 1995, n. 289 Disposizioni urgenti per la parità di accesso ai mezzi di informazione durante le campagne elettorali e referendarie.
- d.l. 19 maggio 1995, n. 182 Disposizioni urgenti per la parità di accesso ai mezzi di informazione durante le campagne elettorali e referendarie.
- d.l. 29 marzo 1995, n. 90 Nuove norme in materia di termini per la presentazione delle liste nelle elezioni regionali, provinciali e comunali della primavera del 1995.
- d.l. 20 marzo 1995, n. 83 Disposizioni urgenti per la parità di accesso ai mezzi di informazione durante le campagne elettorali e referendarie.
- d.l. 24 giugno 1994, n. 408 Disposizioni urgenti in materia di elezioni al parlamento europeo.
- d.l. 26 aprile 1994, n. 251 Disposizioni urgenti in materia di elezioni al parlamento europeo.
- d.l. 19 marzo 1994, n. 188 Disposizioni urgenti in materia di elezioni al parlamento europeo.
- d.l. 21 febbraio 1994, n. 128 Disposizioni urgenti in materia di elezioni al parlamento europeo.
- d.l. 4 febbraio 1994, n. 88 provvedimenti urgenti per il regolare svolgimento della competizione elettorale.
- d.l. 19 gennaio 1994, n. 42 Disposizioni urgenti per lo svolgimento delle elezioni politiche del 27 marzo 1994.
- d.l. 20 dicembre 1993, n. 529 Disposizioni urgenti in materia di scioglimento dei consigli comunali e provinciali e degli organi degli altri enti locali, conseguente a fenomeni di infiltrazione e condizionamento di tipo mafioso.
- d.l. 3 maggio 1991, n. 141 divieto di iscrizione ai partiti politici per gli appartenenti alle categorie indicate nell'articolo 98, terzo comma, della costituzione.
- d.l. 3 maggio 1976, n.161 modificazioni ed integrazioni alle Disposizioni di legge relative al procedimento elettorale per le elezioni politiche, regionali, provinciali e comunali nonché norme per il rinvio delle elezioni per la rinnovazione dei consigli comunali nei comuni nei quali si vota col sistema maggioritario il cui quinquennio di carica scade il 12 giugno 1976.
- d.l. 3 maggio 1976, n.162 finanziamento delle spese elettorali.
- d.l. 15 febbraio 1968, n.45 norme integrative del d.l.22 gennaio 1968, n.12, recante provvidenze a favore delle popolazioni dei comuni della sicilia colpiti dai terremoti del gennaio 1968.



Diversamente, prima di allora, almeno relativamente alla materia elettorale, si era registrato un uso estremamente parsimonioso ed oculato della decretazione d'urgenza, come dimostra il fatto per cui nel corso di oltre quattro decenni furono emanati solo tre decreti-legge, di cui uno derivante dalla necessità di fronteggiare la situazione di emergenza venutasi a creare all'indomani dei terremoti del '68 in Sicilia, il secondo per finanziare le spese elettorali e, il terzo, già sintomatico, in vista di consentire il contemporaneo svolgimento di elezioni politiche e amministrative ⁽³⁴⁾.

Tale stato di cose, al di là di ogni possibile considerazione a riguardo, fu dovuta al venirsi a creare (specie dopo le travagliate vicende del '53 ⁽³⁵⁾) di un quadro dei rapporti istituzionali e, con esso, di un assetto delle fonti del tutto stabile, almeno nella materia che qui rileva.

³⁴) A ciò può aggiungersi un quarto caso riguardante non le elezioni politiche ma quelle amministrative, che all'epoca fece molto discutere, dato dal d.l. n. 710/1977 usato per differire la tornata elettorale (sulla vicenda v. G. Grottanelli de Santi, il quale prospettò l'incostituzionalità del decreto non già perché con esso si era inciso sulla disciplina elettorale, ma perché lo si era fatto in circostanze di tempo tali da provocare la immutabilità della decisione di rinvio delle elezioni, sostanzialmente nullificando il potere di convertire o meno il decreto - che la Costituzione attribuisce alle Camere -, in una materia rientrante nel quadro delle libertà politiche. G. GROTANELLI DE SANTI, *Uso e abuso del decreto-legge*, cit. p. 257).

³⁵) Su cui ci limitiamo a rinviare a M.S. PIRELLI, *La legge truffa*, Bologna, 2003.

Quando, poi, il ricorso alla decretazione d'urgenza in materia di voto prese a manifestare i primi segni di un certo dinamismo, fu il ben noto rinvio ⁽³⁶⁾ operato dall'allora Presidente Pertini a interromperne sul nascere l'ulteriore presa di campo, non lasciando all'esecutivo, almeno nell'immediato, alcun margine di manovra in proposito.

Diversamente, le ben note trasformazioni avvenute nel corso degli anni Novanta della forma di governo del nostro Paese nel senso di una maggiore valorizzazione del ruolo dell'esecutivo nell'ambito di un mutamento di paradigma che da "consociativo" è divenuto "competitivo", secondo le dinamiche da ultimo evidenziate dalla dottrina ⁽³⁷⁾, hanno finito per svolgere i propri effetti anche sul tema che qui rileva, aprendo le porte, come s'è anticipato, all'impiego della decretazione d'urgenza (anche) in materia elettorale.

Da questo punto di vista l'esame delle fonti si conferma (almeno) duplice perché della delineazione di tale rinnovata fisionomia dei rapporti tra poteri proprio le fonti sono state al contempo le "artefici" ed il "prodotto". Per cui se, come del resto presumibile, ogni tassello che andava componendosi è associabile ad un preciso atto normativo (rapporti con Unione Europea: legge "La Pergola"; regionalismo: leggi Bassanini; riforma elettorale: "legge Mattarella"), salvo forse la riforma dei regolamenti parlamentari in quanto *interna corporis acta*, di tutti gli altri si trova traccia nei, oltre che alla stessa presenza dei, decreti-legge emanati a partire dagli anni Novanta in materia elettorale (rapporti con Unione Europea: dd.ll. nn. 128, 188, 251 e 408 del 1994 cit.; regionalismo: d.l. n. 90/1995; riforma elettorale: dd.-ll. n. 88/1994; n. 42/1994; n. 121/1996), contribuendo con ciò ad (auto)alimentare quell'"uso-abuso" del decreto-legge trattato dalla dottrina più sensibile al tema³⁸.

4. La definizione – restrittiva – di "materia elettorale"

Per diverso profilo, la progressiva affermazione della decretazione d'urgenza in materia elettorale si è accompagnata alla "presa di campo" dei contenuti, possibili oggetto dei decreti, a sua volta assistita da una certa "metamorfosi" della giurisprudenza costituzionale a riguardo. La Corte, infatti, nel fornire una propria accezione all'espressione "materia elettorale", è passata da un orientamento "estensivo" (assunto nella sentenza n. 104 del 1973 ⁽³⁹⁾), tale da comprendere «anche ciò che attiene alla organizzazione della funzione elettorale, ossia tutta quella normazione positiva riguardante lo svolgimento delle elezioni», ad una posizione, invece, maggiormente restrittiva (abbracciata nella sentenza n. 161/1995 ⁽⁴⁰⁾), che, nel consentire alla «piena equiparazione tra

³⁶() Sulla questione che si pose all'epoca se si trattasse di un "rinvio" o di un vero e proprio "rifiuto" del Presidente della Repubblica, v. S.M. CICCONE, *Decreti-legge e poteri del presidente della Repubblica*, in *Dir. e società*, 1980, 559 ss. Con tale decreto a pochi giorni dalla scadenza del termine per la raccolta delle firme per dieci referendum abrogativi venivano sottratte all'Ufficio Centrale presso la Corte di Cassazione le operazioni di controllo, certificazione e conteggio delle firme stesse attribuendo la competenza alle Corti d'Appello (sulla vicenda v. altresì A. CASU, *La decretazione d'urgenza nella VIII legislatura*, in *Pol. del dir.*, 1980, 703 ss.; S. LABRIOLA, *Presidente della Repubblica, struttura del Governo, Consiglio di Gabinetto*, in *Dir. e società*, 1980, 357; V. LIPPOLIS, *Presidente della Repubblica e controllo in sede di emanazione dei decreti-legge*, in *Quad. cost.*, 1989, IV, 534 ss.; e G. D'ORAZIO, *In tema di rapporti tra Presidenza della Repubblica e Governo nella più recente esperienza costituzionale italiana (1978-1982)*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1983, 1230 ss.).

³⁷() Ci riferiamo al libro di V. LIPPOLIS, G. PITRUZZELLA, *Il bipolarismo conflittuale*, Catanzaro, 2007.

³⁸() Il riferimento corre, in particolare, allo studio di A. CELOTTO, *L'"abuso" del decreto-legge*, cit.

³⁹() Le sentenze della Corte costituzionale qui menzionate sono reperibili all'indirizzo telematico <http://www.giurcost.it>.

⁴⁰() Con cui l'organo di giustizia costituzionale giudicò sul conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sorto a seguito del d.l. n. 83/1995, in materia di parità di accesso ai mezzi di informazione durante le campagne referendarie. Il conflitto era stato sollevato dai promotori di alcuni referendum, ad avviso dei quali il citato decreto-legge risultava "viziato "per cattivo uso del potere di cui all'art. 77 della Costituzione" essendo stato adottato senza che ricorressero gli estremi della necessità e dell'urgenza e, per di più, in una materia, quale quella referendaria, che ritenevano preclusa alla decretazione d'urgenza (tale pronuncia suscitò le critiche di P. BARILE, dalle pagine di *La Repubblica* del 13 maggio 1995, p. 10). Sulla sent. in questione si vedano i contributi, in particolare, di P. CARNEVALE, G. SERGES, M. SICLARI, M.

materia elettorale e materia referendaria», ha confinato il divieto desumibile dall'art. 72, 4° co. Cost. e richiamato dall'art. 15, 2° co. lett. b), della legge n. 400/88 (in entrambi i casi), al "voto" e al "procedimento elettorale" in senso proprio ⁽⁴¹⁾.

Su di una linea analoga si è attestato poi, più di recente, il Comitato per la legislazione, che, nei pareri che ha avuto modo di esprimere su decreti-legge in materia, si è espresso favorevolmente nei confronti di disposizioni finalizzate «a regolare aspetti di carattere organizzativo», o comunque «limitati aspetti della relativa procedura» ⁽⁴²⁾, non rilevandone, conformemente, peraltro, a quanto s'è detto (cfr. *supra* §), alcun contrasto «con l'articolo 15 della legge n. 400 del 1988». E ritenendo, invece, maggiormente "problematici" disposti incidenti direttamente sulla disciplina del "sistema elettorale in senso sostanziale" ⁽⁴³⁾.

Da ultimo, durante i lavori nell'addivenire alla definitiva formulazione del parere sul decreto sull'"election-day", si è quindi provveduto a chiarire che la sola eccezione al possibile impiego della decretazione d'urgenza in materia elettorale è data da «ogni disposizione che disciplini il meccanismo della trasformazione dei voti in seggi ⁽⁴⁴⁾»

5. "Tout se tien" (e qualcosa "se maintien" ancor di più)?

L'approdo da ultimo menzionato, al di là del tenore letterale del testo, fa luce sulle ragioni ultime dell'esigenza di configurare dei "limiti" alla decretazione d'urgenza, identificabili in un certo ordine di preoccupazioni che per decreto-legge vengano modificate in maniera irreversibile ad esclusivo vantaggio della parte politica "di maggioranza" le regole fondamentali di scelta popolare dei rappresentanti (e che, peraltro, la prassi della decretazione d'urgenza in materia elettorale, unitamente alla "svolta" in senso maggioritario dei sistemi elettorali di Camera e Senato non hanno certo contribuito ad attenuare).

Nondimeno, ci sembra che, una volta aperte le porte alla decretazione d'urgenza, ogni ulteriore tentativo, nel silenzio della Costituzione (non di individuare ma) di chiudere (solo) determinati "comparti" all'intervento del legislatore, possa risultare tanto difficoltoso quanto inutile e, per certi profili, addirittura dannoso.

Che dire, infatti, di quegli aspetti rientranti nella materia elettorale inerenti per esempio alla materia dei diritti di libertà⁴⁵? Anche senza arrivare a ricondurli tra gli elementi organizzativi, è possibile in qualche modo "discriminarli" non reputandoli all'"altezza" del meccanismo di voto, rendendoli conseguentemente soggetti alla sfera di intervento della decretazione d'urgenza?

A questo riguardo, peraltro, una qualche indicazione ci è stata data, da ultimo, dalla stessa Corte costituzionale, che, nella sent. n. 171 del 2007 ha aggiornato nuovamente la propria posizione comprendendo nella "materia elettorale" anche «la determinazione delle cause di incandidabilità e di incompatibilità», certamente non del tutto estranea a situazioni giuridiche individuali. Ma, anche volendo prescindere da questo, si tratta di vagliare la stessa possibilità ed opportunità, sul piano

MANETTI, G.M. SALERNO e A.CELOTTO in *Par condicio e Costituzione*, Milano, 1997; e C. PINELLI, *Può la pari opportunità di voci convertirsi nella imposizione del silenzio?*, in *Giur. cost.*, 1995, pp. 1363 e ss. Specificamente, sull'affermazione della Corte per cui «la certezza del diritto è di importanza fondamentale per il funzionamento dello stato democratico» v. G. BRUNELLI, *Elettorato attivo e passivo (e applicazione estesa dell'illegittimità consequenziale) in due recenti pronunce costituzionali*, in *Giur. cost.*, 1995, p. 3282 ss.).

⁴¹() Da precisare che nell'occasione la Corte ammise la «piena equiparazione tra materia elettorale e materia referendaria».

⁴²() Così R. Zaccaria, nella seduta del Comitato per la legislazione del 19 febbraio 2008, 5.

⁴³() Cfr., a riguardo, in riferimento alla "ripartizione dei seggi", il parere del Comitato per la legislazione, n. 5807 del 5 maggio 2004 reso sul d.l. n. 64/05, p. 371 (l'espressione "sistema elettorale in senso sostanziale" la si ritrova nel dossier del servizio studi della Camera dei Deputati, *Disposizioni urgenti per lo svolgimento delle elezioni politiche ed amministrative nell'anno 2008. D.L. 24/2008- A.C. 3431*, n. 319, del 18 febbraio 2008, p. 7).

⁴⁴() Così R. Zaccaria, nella seduta del Comitato per la legislazione di martedì 19 febbraio 2008 ed in quella della I Commis. Affari costituzionali sempre di martedì 18 febbraio 2008, 45; nel medesimo senso altresì A. Pajno, *ivi*, 47.

⁴⁵() Senza peraltro qui più considerare quanto rilevato da Ruggeri (v.lo nel § 2 e nella nota n. 56).

normativo, di erigere delle distinzioni nell'ambito di una stessa materia, in cui se non proprio tutto, quasi tutto *“se tient”*. Per cui molteplici sono le spinte ed i condizionamenti diretti e indiretti nei confronti del “meccanismo della trasformazione dei voti in seggi”.

Del resto ciò pare trovare conferma nelle incursioni dell'esecutivo nella sfera riservata a tale “eccezione”, come per esempio avvenuto ad opera del d.l. n. 64 del 26 aprile 2005, intervenuto sulla “ripartizione dei seggi” (che di certo non si può dire che non attenga al meccanismo della trasformazione dei voti in seggi) ⁽⁴⁶⁾. Ed in precedenza, col d.l. n. 121/1996, intervenuto sulle “modalità di espressione del voto”, ovverosia, com'è stato definito, “il cuore” della materia elettorale ⁽⁴⁷⁾. Nondimeno, se, forse, su questi ultimi profili una qualche situazione straordinaria di necessità ed urgenza si può prospettare, difficile è immaginarla rispetto alla “formula” tecnicamente intesa, tendendo essa, per sua stessa natura, a sottrarsi a possibili interventi per decretazione d'urgenza.

6. Segue: *La disciplina dei requisiti di presentazione delle liste: la (mancata) raccolta di firme*

Per diverso profilo, difficile è negare il condizionamento che, sul “meccanismo di trasformazione dei voti in seggi”, svolge il versante dell'offerta elettorale, formato secondo le regole di composizione delle liste di candidati (a riguardo, sia sufficiente immaginare cosa accadrebbe se, con le regole attuali non si consentisse la presentazione di più di una lista di candidati) ⁽⁴⁸⁾. Ciò che, per quanto s'è detto, dovrebbe condurre a considerarlo alla stregua di un profilo sottratto dalla sfera di intervento della decretazione d'urgenza, non fosse che a far data dal d.l. n. 73/1994 ⁽⁴⁹⁾ è stata inaugurata la pratica, ripresa successivamente dal d.l. n. 1/2006 ⁽⁵⁰⁾ e quindi – e con questo vengo ad uno dei punti più critici del decreto-legge sull’*“election day”* –, di intervenire tramite decreto a “modulare”, nell'ambito dei requisiti di presentazione delle liste e dei candidati la raccolta delle sottoscrizioni.

Così, come s'è in parte anticipato (cfr. *supra* §1), l'art. 4 del d.l. n. 24/08 esonera dalla raccolta di firme le liste rappresentative di partiti o gruppi politici che, alla data di entrata in vigore del decreto-legge, siano presenti o alla Camera o al Senato con almeno due parlamentari, oppure che abbiano almeno due rappresentanti nel Parlamento europeo ⁽⁵¹⁾.

⁴⁶⁾ Chiamato ad esprimere il proprio parere su tale decreto, il Comitato per la Legislazione non mancò di evidenziare come esso presentasse «profili problematici» sotto l'aspetto dei limiti di contenuto dei decreti-legge, che in difformità con quanto stabilito dall'art. 15, co. 2, lett. b) della legge n. 400/1988, ritenendo che tale circostanza «peraltro, non infrequente in relazione all'esigenza di consentire lo svolgimento contemporaneo di più consultazioni elettorali», nondimeno suscitasse nel caso di specie «perplexità ancora maggiori», recando «disposizioni sulla ripartizione dei seggi delle Assemblee elettive» (così Comit. per la Legislaz., parere n. 5807 del 5 maggio 2004 reso sul d.l. n. 64/05, 371).

⁴⁷⁾ Così A. CELOTTO, *L'“abuso” del decreto-legge*, cit. p. 288 nella nota al testo n. 305.

⁴⁸⁾ *Contra* M. Boato, il quale ritenne che non fosse «materia che incide direttamente sui meccanismi di trasformazione dei voti in seggi», bensì «materia elettorale in senso lato e non in senso costituzionalmente rigoroso» (v. resoconto stenografico della discussione del 19 febbraio 2008 del disegno di legge: Conversione in legge del decreto-legge 15 febbraio 2008, n. 24, recante disposizioni urgenti per lo svolgimento delle elezioni politiche ed amministrative nell'anno 2008 (A.C. 3431-A) p. 119).

⁴⁹⁾ Il d.l. 29 gennaio 1994, n. 73 (emanato a Camere sciolte) prevede il dimezzamento del numero delle sottoscrizioni in caso di scioglimento anticipato.

⁵⁰⁾ Rispetto al quale, peraltro, il Comitato per la legislazione, nel parere reso in data 25 gennaio 2006, ebbe modo di segnalare (in premessa) taluni profili problematici, connessi alla presenza di norme in materia elettorale, senza tuttavia formulare specifici rilievi a riguardo nel dispositivo del parere.

⁵¹⁾ Al proposito A. Piazza, si riservò di presentare un apposito emendamento volto a far sì che l'art. 4 del provvedimento fosse chiaro circa il fatto che il riferimento ai partiti o gruppi politici presenti in una delle due Camere non dovesse essere inteso in termini di denominazione identica con la relativa lista elettorale (v. resoconto di martedì 19 febbraio 2008 della I Commiss. Affari costituzionali, p. 47). Diversamente, A. Pajno, evidenziò l'idoneità della dizione “gruppi politici” contenuta nel testo (al posto di “gruppi parlamentari”) a fugare ogni dubbio in proposito (ivi, p. 47).

Ora, anche volendo prescindere dalla considerazione dei legami che esso presenta con la formula, così come del suo possibile impatto (negativo) sulla “frammentazione del sistema politico” (rientrante nella come tale “discrezionalità del legislatore”⁽⁵²⁾), i profili di problematicità di tale disposto risultano maggiori rispetto al passato, in primo luogo, in punto di “ragionevolezza”⁽⁵³⁾ per la latitudine ben più radicale rispetto al 2005-6 della deroga (quando si esonerò dalla raccolta di firme i partiti o gruppi politici costituiti in gruppo parlamentare in entrambe le Camere all’inizio della legislatura in corso al momento della convocazione dei comizi elettorali). E, secondariamente, per il fatto che, sotto la vigenza di un quadro di regole che prevede la presenza di “liste blindate”, il reperimento di un certo, seppur minimo, numero di firme finisce per rimanere uno dei (già) pochi momenti di possibile “selezione” (o, se si vuole, di verifica della rappresentatività) delle formazioni politiche da parte del corpo elettorale.

Non a caso, si è trattato della questione più “problematica”⁽⁵⁴⁾ e che nel destare le “maggiori perplessità”⁽⁵⁵⁾ tra le stesse parti politiche, anche se in buona parte “a titolo personale”, sia prima,

G. D’Alia e M. Ronconi presentarono un emendamento (n. 4.3, successivamente respinto con 395 voti contrari, 38 favorevoli e 8 astenuti), chiedendo che la possibilità di essere esentati da procedimenti burocratici valesse per tutte quelle parti formatesi prima dello scioglimento delle Camere e non nel momento di entrata in vigore di un decreto, per eliminare la possibilità di un vero e proprio «mercato di parlamentari», non mancando di rilevare che dallo scioglimento delle Camere alla presentazione del decreto-legge, già undici parlamentari avevano cambiato “le insegne” (v. lo nel resoconto stenografico della seduta del 20 febbraio 2008, seguito della discussione del d.d.l. A.C. 3431-A, pp. 11-12).

S. Cannavò, dal canto suo, propose di stabilire che i due parlamentari di cui parlava il testo potessero appartenere anche separatamente alle due Camere per evitare di arrivare alla conclusione che la somma di un deputato ed un senatore non fosse uguale a quella di due deputati o due senatori (altrimenti, ai senatori Manzione e Bordon, come pure ai senatori Dini e Scalera, presenti nella stessa lista elettorale, sarebbe stato consentito di avvalersi della deroga alla raccolta delle firme, mentre dello stesso beneficio lui stesso, deputato, insieme al senatore Turigliatto, sarebbe stato esonerato, ancorché entrambi fossero stati presenti nella medesima lista elettorale; v. resoconto stenografico della discussione del 19 febbraio 2008 del d.d.l. A.C. 3431-A, p. 46); adesivamente G. Boschetto, *ivi*, 46; F. Russo, favorevole anche in aula, v. resoconto stenografico della seduta del 20 febbraio 2008: seguito della discussione del d.d.l. A.C. 3431-A, p. 8; v. altresì M. Boato, *ivi*, 10; per l’astensione G. Boschetto, motivando la diversa posizione, rispetto a quella manifestata in Commissione, per il fatto di essere «giunti al consenso del relatore attraverso una partita politica eminentemente giocata a sinistra che non abbiamo perfettamente capito» (*ivi*, p. 8); D.B. Valentini, *ivi*, pp. 9-10; G. Stucchi, *ivi*, p. 10; e T. Buontempo, *ivi*, pp. 6-9. Alla fine il c.d. “emendamento Cannavò” (n. 4.2) è stato approvato dalla Camera (con 250 voti favorevoli, 4 contrari e 186 astenuti), per cui, mentre nell’originario disegno di legge l’art. 4 prevedeva che nessuna sottoscrizione fosse richiesta per le liste rappresentative di partiti o gruppi politici «presenti in una delle due Camere con almeno due componenti di essa [...]», nel testo in vigore si prevede analoga esenzione per le liste rappresentative di partiti o gruppi politici «presenti nel Parlamento con almeno due componenti [...]».

⁽⁵²⁾ Si tratta di un profilo affrontato dal Comitato per la legislazione nella seduta del 19 febbraio 2008, v. p. 4.

⁽⁵³⁾ Questione peraltro tenuta in considerazione dal Comitato per la legislazione nella seduta del 19 febbraio 2008, v. p. 5.

⁽⁵⁴⁾ Così S. Amici, Resoconto stenografico della discussione del d.d.l. A.C. 3431-A, p. 111; nel parere del Comitato per la legislazione viene utilizzata l’espressione “profili problematici” (v. la seduta del 19 febbraio 2008, p. 5).

⁽⁵⁵⁾ V. M. Boato, resoconto di martedì 19 febbraio 2008 della I Comm. Affari costituzionali, 44; I. Bocchino, *ivi*, 46; F. Russo (seduta del Comitato per la Legislazione del 19 febbraio 2008), il quale propose di tradurre le perplessità da lui espresse nell’ambito di una raccomandazione, destinata a dar conto dell’esigenza di mantenere la massima attenzione sulle modalità di produzione delle norme in materia elettorale, attesa l’importanza suprema del momento costitutivo delle assemblee elettive; invitando, in alternativa, il Presidente Zaccaria di farsi carico di trasmettere, unitamente al parere, anche il resoconto della seduta, affinché le valutazioni emerse in quella sede potessero essere comunicate agli organi preposti al successivo esame del decreto. Fu persino presentato il c.d. “emendamento Franco Russo (n. 4.1) soppressivo dell’intero articolo del decreto-legge in esame, che tuttavia fu respinto con 376 voti contrari, 36 favorevoli e 10 astenuti (v. resoconto stenografico della seduta del 20 febbraio 2008, seguito della discussione del d.d.l. A.C. 3431-A, p. 6-7).

sia durante la presentazione del testo del decreto in aula (⁵⁶), le ha al contempo indotte a porre una certa attenzione nel motivarne le ragioni (⁵⁷).

7. Tendenze in atto rispetto ai requisiti dell'“urgenza” e della “necessità”

Da ultimo è opportuno considerare due ulteriori profili, che, in vero, è possibile ritrovare oltre che nel decreto del 2008 anche nei precedenti più recenti, concernenti i requisiti previsti dall'art. 77 Cost. dell'“urgenza” e della “necessità”.

Col primo intendiamo riferirci alla vigenza “transeunte” della normativa (⁵⁸), valevole solo per la tornata elettorale di cui è imminente lo svolgimento.

Questo mentre non manca di svolgere un impatto positivo sull'idea dell'“urgenza” e più in genere della “straordinarietà” della normativa, in modo del tutto consone al carattere della decretazione d'urgenza, per diverso profilo può finire per creare una situazione di incertezza interpretativa “stabile”. Così, con specifico riguardo al d.l. in questione, all'assolvimento “*una tantum*” dell'impegno, assunto in ambito internazionale, di far “assistere” alle elezioni gli osservatori dell'OCSE.

A ben vedere, poi, tale rilievo presenta profili di continuità con un ulteriore aspetto, derivante dalla constatazione della presenza di una pratica «ormai consolidata», legittimante «l'uso del potere

⁵⁶() In particolare, vi fu chi tenne a sottolineare come il decreto-legge in esame, essendo stato emanato da un Governo dimissionario in regime di Camere sciolte, avrebbe dovuto rigorosamente limitarsi a disciplinare aspetti organizzativi della disciplina legislativa elettorale, evitando di incidere su aspetti sostanziali quale quello dei requisiti per la presentazione delle candidature (così M. Ronconi, resoconto di martedì 19 febbraio 2008 della I Commiss. Affari costituzionali, p. 45). Ancora, emerse la preoccupazione che ciò potesse destare un «fondato sospetto di sperequazione quanto all'esercizio di un fondamentale diritto politico», dandosi risalto agli effetti discriminatori della norma sul diritto di elettorato passivo in violazione dell'art. 51 Cost., determinando «una situazione che, secondo un lessico di politica economica, [si sarebbe potuto definire] di monopolio» (così, F. Russo, nella seduta del Comitato per la Legislazione del 19 febbraio 2008, p. 4; e, poi nello stesso senso, accentuando però maggiormente il profilo della contrarietà all'art. 51 Cost., in aula: v. resoconto stenografico della discussione del 19 febbraio 2008 del d.d.l. A.C. 3431-A, p. 116).

⁵⁷() Specie durante il dibattito in commissione Affari costituzionali, si è dato risalto all'“eccezionalità” di tale previsione, individuandone la giustificazione nella presenza delle due circostanze dello scioglimento anticipato delle Camere e della decisione, peraltro ampiamente condivisa dalle forze politiche, di accorpare lo svolgimento delle elezioni politiche ed amministrative nel 2008 (V. A. Pajno, resoconto di martedì 19 febbraio 2008 della I Commiss. Affari costituzionali, 47), nonché dall'avvenuto scioglimento anticipato delle Camere e dal conseguente incremento di adempimenti connessi ai procedimenti elettorali che i partiti politici o i gruppi politici erano chiamati ad espletare (Cfr. A. Pajno, Resoconto stenografico della discussione del d.d.l. A.C. 3431-A, p. 113).

“Necessità ed urgenza” sono state motivate o con l'evidenziare l'opportunità di superare, prima della tornata elettorale, gli inconvenienti emersi in precedenti consultazioni politiche (secondo quanto si trova nella relazione illustrativa del decreto, lo scopo dell'art. 1, è quello di eliminare alcune anomalie contenute nella legge 459/2001 «sia in relazione al corretto esercizio del diritto di voto, sia in relazione alle operazioni di scrutinio»); o per far fronte a particolari esigenze (nel caso di specie lo svolgimento contestuale delle elezioni politiche e del turno ordinario annuale delle elezioni amministrative, nonché, la “necessità e urgenza” di garantire l'esercizio del voto a determinate categorie di cittadini temporaneamente all'estero, di adottare misure per la funzionalità del procedimento elettorale, nonché di consentire l'accesso agli uffici elettorali di sezione ad osservatori elettorali dell'OSCE, si veda a quest'ultimo riguardo il parere della III commissione Affari esteri e comunitari, 3).

⁵⁸() Qualche dubbio in tal senso trapela oltre che nel dossier del Servizio studi cit., nell'intervento in aula di S. Amici (v. Resoconto stenografico della discussione del d.d.l. A.C. 3431-A, p- 111).

Nel decreto-legge si trovano le seguenti espressioni:

- art. 2: “in occasione delle elezioni per il rinnovo della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica”; “in occasione delle elezioni per il rinnovo della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica nell'anno 2008”;
- art. 3: “In occasione delle elezioni politiche nell'anno 2008”;
- art. 4: “Per le elezioni politiche nell'anno 2008”;
- art. 5: “Turno annuale ordinario delle elezioni amministrative nell'anno 2008”; “limitatamente al turno annuale ordinario del 2008”;
- art. 6: “procedimenti connessi alle consultazioni politiche ed amministrative nell'anno 2008”.

di decretazione d'urgenza nell'imminenza degli appuntamenti elettorali»⁵⁹⁾, motivandone “la necessità”, sulla base della presenza di Camere sciolte. E precisamente del fatto per cui in tale situazione, ai sensi dell'art. 77 Cost., 2° co., esse devono essere «appositamente convocate» e riunirsi «entro cinque giorni». Per cui per questa strada si finisce per far assurgere la decretazione d'urgenza a strumento d'intervento “ordinario” da parte dell'esecutivo in periodi particolarmente delicati quali sono quelli di passaggio tra una legislatura e l'altra⁶⁰⁾.

A quest'ultimo riguardo destano più di una perplessità quei casi (invero, per ben note ragioni assai rari!) in cui lo svolgersi dell'intera legislatura, e conseguentemente la prevedibilità, del tutto fisiologica dello scioglimento delle Camere, a fine legislatura, renderebbe possibile un “tempestivo” ricorso alle “legislazione ordinaria” (con riguardo, naturalmente, a quei contenuti rispetto ai quali preconizzabile l'esigenza di legiferare, come per esempio può essere, ancora una volta, per gli impegni assunti sul piano internazionale, ma anche in riferimento a tutte quelle “manchevolezze” della normativa emerse in occasione della precedenti tornate elettorali).

In realtà, questa come la precedente ipotesi dimostrano come, le “condizioni” per ricorrere alla decretazione d'urgenza siano, in questi casi, se non “programmate”, quanto meno “attese” dalle parti politiche (in particolare, di maggioranza). Sicché, da questo punto di vista “il ripetersi”, ovvero il ripetuto presentarsi di quella che considerabile come una “reiterazione” (in genere) “sanata” “a distanza” di tempo, potrebbe essere segnale, insieme ad altri elementi⁶¹⁾, della mancanza di un'effettiva urgenza dell'esecutivo di legiferare.

8. ...alcuni possibili “freni” e “contrappesi”

Anche se la messa a punto di atti con forza di legge non aventi carattere organico⁶²⁾, volti ad affrontare, di volta in volta, profili specifici spazianti, come s'è visto, in pressoché tutti i meandri della materia elettorale (e in certi casi anche oltre...⁶³⁾), con norme talora puntuali e concrete valedoli “*pour l'espace d'un matin*” (in quanto “provvisorie” (cfr. *supra* §6) o “ritirate”⁶⁴⁾ o “non

⁵⁹⁾ Così R. Zaccaria nella seduta del Comitato per la legislazione del 19 febbraio 2008, 5.

⁶⁰⁾ Sulla (non) adottabilità di d.l. da parte del governo dimissionario v. G.F. CIAURRO, voce “*Decreto legge*” cit., 6.

⁶¹⁾ Ci riferiamo in particolare all'elemento dell'omogeneità, in mancanza di cui, nelle ipotesi patologiche estreme, la Corte costituzionale può arrivare rilevare, come fa nella sent. n. 171 del 2007, «un'“evidente estraneità” della norma rispetto alla materia disciplinata dalle altre disposizioni del decreto-legge in cui è inserita», sintomo, è possibile, di un vizio di rilievo.

⁶²⁾ Lo stesso Comitato per la Legislazione nel parere del 25 gennaio 2006 (reso sul d.l. n. 1/2006, p. 454), ritiene «in via generale» «criticabile procedere a modifiche della legislazione elettorale non aventi carattere organico».

⁶³⁾ Così, per esempio lo stesso Comitato per la Legislazione nel parere reso il 5 luglio 2005 (sul d.l. n. 115/05, p. 404) lamentò la presenza di un contenuto “intruso” in materia di “veicoli fuori uso”.

⁶⁴⁾ Una vicenda assai significativa a riguardo è stata quella del d.l. 10 maggio 2000 n. 111 (c.d. decreto legge “pulisci liste”), di “pulitura delle liste elettorali”. La ragione di “necessità ed urgenza” per l'adozione del decreto fu quella di garantire la “legalità del procedimento elettorale”, consentendo un “efficace esercizio del diritto politico di ciascun cittadino all'esercizio della sovranità, posta la lentezza con cui procedeva l'iter parlamentare dell'analogo disegno di legge. Ciò posto, in base a quanto determinato dal d.l. si svolsero i referendum del 21 maggio 2000 e, tuttavia, non appena conclusa la tornata referendaria, il Governo decise di “ritirare”, *rectius*: di “non insistere per la conversione” (così si legge nella lettera presentata dal Ministro per i rapporti col Parlamento al Presidente del Senato), sicché alla fine il decreto, pur avendo indubbiamente prodotto effetti irreversibili, fu lasciato decadere (sulla vicenda v. M. OLIVETTI, *Sul ritiro del decreto legge “pulisci liste” i dubbi di un atto a costituzionalità sospetta*, in *Guida al Diritto*, 2000, n. 24, pp. 16 e 17 e T.E.FROSINI, *Referendum e revisione delle liste elettorali: un decreto per ristabilire le regole del gioco*, in *Guida agli enti locali*, 2000, n. 16, 6).

convertite" ⁽⁶⁵⁾, è ben lungi dal "buon legiferare", nondimeno, se presenta i requisiti stabiliti dalla Costituzione, può dirsi dunque che non conosca limiti di ordine "materiale".

Stando così le cose è dunque necessario valorizzare al possibile il sistema di "freni" interni e "contrappesi" sul piano istituzionale, idonei, secondo il miglior insegnamento del costituzionalismo moderno, a porre un qualche argine ai possibili abusi che ne possono derivare.

Da questo punto di vista, sul versante parlamentare, il Comitato per la legislazione, secondo il ruolo che gli compete ⁽⁶⁶⁾ quando consultato ⁽⁶⁷⁾ non ha perso occasione per ribadire la necessità di utilizzare ciascuno strumento normativo «in modo coerente con le proprie caratteristiche», facendo espresso richiamo all'«esigenza di assicurare il corretto impiego dello strumento normativo del decreto legge con specifico riferimento al rispetto delle norme ordinamentali che ne definiscono i limiti di contenuto [...], nonché delle necessarie caratteristiche di immediata applicabilità, di specificità, di omogeneità e di corrispondenza al titolo delle norme recate nei decreti legge» ⁽⁶⁸⁾.

Inoltre non si può che condividere gli auspici di instaurazione di comportamenti degli organi parlamentari, anche attraverso la riforma dei regolamenti, in vista di scoraggiare l'uso della decretazione d'urgenza attraverso un più decisivo filtro delle stesse Camere non solo in sede di verifica preliminare dei presupposti costituzionali, ma anche in sede di successiva conversione ⁽⁶⁹⁾.

Sul versante istituzionale, poi, un ruolo decisivo, facendo buon uso dello strumento del "rinvio", potrebbe essere svolto dal Capo dello Stato ⁽⁷⁰⁾, in qualità di "garante" del piano istituzionale ⁽⁷¹⁾ e costituzionale ⁽⁷²⁾. Anche se certamente l'ordinaria custodia di quest'ultima spetta al giudice costituzionale, che in tale veste potrebbe essere chiamato, in futuro, a svolgere una funzione di decisivo rilievo proprio in vista di mantenere nei fisiologici binari la decretazione d'urgenza in materia elettorale.

⁶⁵) Il caso più eclatante è stato quello della catena di decreti sulla *par condicio*, il cui ultimo "anello" alla fine è stato lasciato decadere senza mai provvedere a sanare i suoi effetti ai sensi dell'art. 77 u.c. (sulle conseguenze negative «che possono arrivare sino al sostanziale svuotamento della disciplina», del fatto che la regolamentazione dell'accesso ai mezzi di informazione durante le campagne elettorali sia contenuta in decreti-legge via via reiterati e non convertiti v. R. ROMBOLI, «Par condicio»: *precetti senza sanzioni?*, in *Foro it.*, 1996, p. 1459 ss. Sul tema v. altresì F. CAPORILLI, *Decreti-legge in materia elettorale e tutela della sovranità popolare: analisi di alcune esperienze recenti*, cit. 352 ss.; C. CALVIERI, *Decreto legge e par condicio; possibili dilemmi derivanti dall'eventuale trasferimento della questione di legittimità costituzionale sulla disposizione reiterante avente analogo contenuto normativo*, in *Giur. cost.*, 1996, pp. 1267 ss.

⁶⁶) Sui limiti dell'attività del Comitato per la legislazione v. E. ALBANESI, *infra*.

⁶⁷) Nondimeno non sono rare le volte in cui ciò non è avvenuto: così, per esempio, nel caso del d.l. n. 166/01. In occasione, poi, dei dd.ll. n. 43/00 e n. 11/00 i d.d.l. di conversione dei primi due decreti sono stati presentati al Senato ma i decreti poi sono decaduti e quindi la Camera - e il Comitato - non se ne sono occupati.

⁶⁸) Così Comit. per la legislaz., parere del 5 maggio 2004, p. 373; e, successivamente nei pareri del 5 luglio 2005 (reso sul d.l. n. 115/05), p. 407 e del 25 gennaio 2006 (reso sul d.l. n. 1/2006), p. 454.

⁶⁹) Al proposito F. MODUGNO, A. CELOTTO, *Rimedi all' abuso del decreto-legge*, cit., 3237 ss.; C. CALVIERI, *Decreto legge e par condicio; possibili dilemmi derivanti dall'eventuale trasferimento della questione di legittimità costituzionale sulla disposizione reiterante avente analogo contenuto normativo*, cit. 1273; per quanto riguarda i decreti-legge non convertiti, A. Pace, *Sulla declaratoria d' incostituzionalità di una disposizione ormai inefficace di un decreto-legge, già radicalmente emendato; sulla competenza "concorrente" in materia paesaggistica e sul "messaggio" della Corte costituzionale contro la reiterazione dei decreti-legge*, in *Giur. cost.*, 1988, p. 1251.

⁷⁰) Sul possibile "nuovo" ruolo del Presidente della Repubblica nel controllo, sul piano giuridico, dei decreti-legge v. A. SIMONCINI, *Le funzioni del decreto-legge*, Milano, 2001, p. 472 ss.

⁷¹) Al proposito, in questa occasione il Capo dello Stato si è dimostrato sensibile, in sede di emanazione, a che il testo venisse formulato in modo tale da ricevere il più ampio consenso tra le parti politiche. Si legge in un comunicato dell'8 febbraio 2008, in risposta ad una lettera indirizzatagli dal Presidente Emerito Cossiga: «L'amico Presidente Cossiga può esser certo che eserciterò con il dovuto rigore la funzione di garanzia affidatami in presenza di un governo in carica per il disbrigo degli affari correnti. In particolare la emanazione di un decreto-legge in questo periodo presuppone ragioni di straordinaria urgenza riconosciute da un largo arco di forze parlamentari. Per quel che specificamente riguarda l'ipotesi di accorpamento delle elezioni politiche con un turno di elezioni provinciali e comunali, resto in attesa di conoscere con precisione le opinioni anche dei partiti che hanno finora rappresentato l'opposizione» (in <http://www.quirinale.it/Comunicati/Comunicato.asp?id=35048>).

⁷²) Sul tema v. P. COSTANZO, *Lo scioglimento delle assemblee parlamentari*, Giuffrè 1984.

Del resto, come s'è visto, la Corte costituzionale non solo non si è preclusa del tutto la strada a possibili interventi in materia se se ne dovesse presentare l'occasione, ma nella menzionata sent. n. 171 del 2007 ha dimostrato di essere in grado, di "amalgamare" la nozione di "materia elettorale" estendendone o, a seconda dei casi, riducendone la portata concettuale, nonché di intervenire sindacando la sussistenza dei requisiti di necessità ed urgenza ex art. 77 Cost. Il fatto, poi, che in tale occasione si vertesse proprio in materia elettorale potrebbe anche essere visto come una sorta di "monito" nei confronti del legislatore.