

# Considerazioni schematiche sulla possibilità giuridica di far “rivivere” le leggi elettorali (277 e 276) del 1993 e sulle ragioni costituzionali che potrebbero giustificare tale “reviviscenza”

di Sergio Stammati

## *Premessa*

Non vi è dubbio che la riflessione di Alessandro Pizzorusso riguardo all’ipotesi di far rivivere le due leggi elettorali del 1993, per quanto da lui stesso presentata sotto il riduttivo titolo di notazione “a margine del dibattito sulla legge elettorale” nel volume di Astrid dedicato alla riforma elettorale<sup>1</sup>, sia quella che va più a fondo sul tema della c.d. reviviscenza di una legge abrogata da legge a propria volta successivamente abrogata. La nota che segue è dunque debitrice al suo contributo anche allorquando non consente con talune delle tesi che vi sono esposte.

## 1. La tesi di Pizzorusso nel suo insieme

### *1.1 La regola generale in tema di reviviscenza*

Anzitutto Pizzorusso (295 del contributo citato) presenta la regola generale, in quanto più largamente condivisa in letteratura; in tema di reviviscenza di una legge che abroghi espressamente una precedente legge di abrogazione espressa di una legge precedente.

Tale regola, da lui condivisa, è quella della non reviviscenza della legge abrogata da legge successivamente abrogata.

Una legge abrogativa di altra precedente pure abrogativa non produce, cioè, l’effetto di far rivivere la legge abrogata dalla legge a propria volta abrogata (e abrogatrice), a meno che la volontà di far rivivere quella legge sia a propria volta dichiarata esplicitamente dall’ultima delle leggi abrogative.

### *1.2 Due eccezioni alla regola*

Pizzorusso introduce, però, subito dopo, due eccezioni alla regola generale.

#### 1. La prima è rappresentata dall’annullamento della legge abrogatrice.

In questa ipotesi all’annullamento di tale legge da parte del giudice costituzionale seguirebbe pacificamente la reviviscenza della legge abrogata per la nota retroattività degli

---

<sup>1</sup> A. PIZZORUSSO, *A margine del dibattito sulla riforma elettorale*, in ASTRID, *La riforma elettorale*, Passigli, Firenze 2007, pagg. 278-295, ora anche in *Astrid Rassegna*, n. 50 (n.9/2007).

effetti dell'annullamento i quali, conformemente allo scopo loro proprio sono diretti a colpire (salve le note eccezioni che qui non si stanno a ripetere) l'atto al quale è mirato l'atto di annullamento. La prima eccezione è , dunque, fondata su un argomento squisitamente giuridico.

2. La seconda è rappresentata dalla legge di abrogazione espressa di disposizioni legislative che abrogano espressamente disposizioni legislative precedenti<sup>2</sup> . A suo avviso (che egli stesso considera non generalmente condiviso), tale legge determinerebbe la reviviscenza delle disposizioni legislative anteriori. Ipotesi questa che può denominarsi della doppia abrogazione espressa, esemplata sulla figura logica della doppia negazione. Nell'ipotesi descritta vengono dunque in gioco tre leggi, due di abrogazione espressa e la terza, di natura sostanziale, abrogata espressamente dalla seconda. Tolta di mezzo quest'ultima, la prima legge avrebbe strada libera per collegarsi direttamente alla legge cronologicamente prima delle tre leggi in gioco, con l'effetto, secondo la sua intenzione, di farla rivivere. Questa seconda eccezione appare fondata, a differenza dell'altra, su un argomento logico dal quale vengono tratte conseguenze giuridiche. L'eccezione appare dunque fondata su un argomento logico – giuridico.

### 1.3. *La giustificazione di questa seconda eccezione.*

Secondo Pizzorusso, può essere basata su due argomenti collegati:

1. quello per il quale la legge ultima (di abrogazione espressa della legge anteriore che abbia espressamente abrogato quella che si vorrebbe far rivivere) altro scopo non avrebbe che quello di provocare la reviviscenza delle disposizioni della prima (quoad tempus) legge espressamente abrogata. Anche questo argomento, come quello a sostegno del quale è proposto, è dunque, di carattere principalmente logico e solo secondariamente giuridico.

2. quello, dedotto dall'argomento precedente, (cioè dall'argomento della necessaria unicità dello scopo della legge cronologicamente ultima delle tre, o, se si vuole, prima delle stesse quanto alla capacità di determinazione della catena degli effetti giuridici) onde dalla necessaria unicità dello scopo della legge abrogativa più recente, nascerebbe la presunzione che la terza legge abbia voluto far rivivere la prima. Anche questo secondo argomento, dunque, non è strettamente giuridico, ma è anch'esso un argomento logico dal quale vengono tratte presuntivamente conseguenze giuridiche.

---

<sup>2</sup> A. PIZZORUSSO, *A margine del dibattito sulla riforma elettorale*, cit., p. 295

## 2. Osservazioni sul secondo dei due argomenti di Pizzorusso

Il primo dei due argomenti appena esposti merita, per quel che penso, ogni consenso dal momento che è coerente con la forma giuridica, con la struttura e la funzione dell'atto di annullamento, il quale come atto di secondo grado, è atto mirato a colpire (retroattivamente) un atto giuridico precedente (normativo o puntuale che sia). Rimosso il secondo atto di abrogazione a causa della illegittimità dalla quale sarebbe effetto, cadrebbe anche l'effetto dallo stesso prodotto, quella di paralizzare l'atto anteriore che si voleva abrogare arrestando a un certo momento la sua produttività normativa. Quell'atto anteriore seguirebbe dunque a dare impulso alle disposizioni da esso prodotte.

Per più ragioni, invece, è il secondo dei due argomenti esposti a suscitare più di un problema e a meritare dunque che ad esso si dedichi una qualche riflessione, che viene qui di seguito esposta.

Si può ritenere che la volontà di abrogare espressamente la legge espressamente abrogatrice sia del tutto equivalente alla volontà inespressa di far rivivere la prima legge, abrogata in tutto o in parte dalla seconda legge? Mi sembra di no, per le seguenti ragioni:

### ***2.1 Le due volontà non sono identiche, né equivalenti***

Che non siano identiche non abbisogna di dimostrazione. La prima volontà, infatti, è esplicita, la seconda si basa su una presunzione. Ma una volontà esplicita e una volontà presunta possono essere considerate equivalenti? Potrebbero senz'altro esserlo da un punto di vista squisitamente logico. L'equivalenza deve essere tuttavia dimostrata non solo da quel punto di vista, ma anche da punti di vista ulteriori, per esempio, nella fattispecie, anche dal punto di vista giuridico, cioè dal punto di vista del significato che l'ordinamento giuridico attribuisce a due volontà formalmente diverse, e, ulteriormente, dal punto di vista politico, essendo necessario sotto quest'ultimo profilo valutare se, nel contesto degli schieramenti di partito presenti in un momento dato nelle due Camere, sia indifferente approvare una legge espressamente abrogativa di una precedente legge a sua volta espressamente abrogativa di una legge precedente, piuttosto che una legge che oltre ad abrogare espressamente quella abrogativa che la precede, dichiari positivamente la propria volontà di far rivivere la prima legge del terzetto in questione. Sembra qui che l'equivalenza, come concetto non solo logico, ma anche reale, debba misurare la natura degli effetti dei due atti normativi posti a confronto, da tutti i lati dai quali questa misurazione possa essere effettuata.

Una notazione ulteriore ispirata all'opportunità costituzionale può essere la seguente. Ammesso che le due volontà legislative, quella declinata solo al negativo e quella declinata anche al positivo possano essere dette, sul piano squisitamente logico, equivalenti, perché

prescegliere tuttavia quella che lascia da altri punti di vista, più dubbi quanto alla determinazione dei suoi effetti? Perché, insomma, preferire una reviviscenza implicita come quella che scaturirebbe da una volontà presunta (che si espone a dubbi giuridici e politici) piuttosto che una reviviscenza esplicita che scaturisce da una volontà certa? La risposta più probabile è che vi siano esitazioni a misurare l'equivalenza delle due volontà (quelle appena indicate) da punti di vista diversi da quella meramente logico.

***2.2 Le due volontà (negativa e negativo-positiva) non danno luogo ad effetti identici.***

L'una, infatti, dà luogo a due significati e a due effetti certi. L'altra dà luogo a un significato e a un effetto certo e a un significato e a un effetto presumibile. Se dunque si approvasse una legge elettorale di abrogazione espressa della precedente legge elettorale a propria volta espressamente abrogatrice di una legge elettorale precedente, si produrrebbero un effetto certo e uno presumibile e quest'ultimo riguarderebbe proprio il raggiungimento dell'obiettivo sostanziale (quello della reviviscenza) che la legge di abrogazione espressa approvata per ultima si proporrebbe di ottenere. Se si approvasse, invece, una legge che dichiarasse contemporaneamente la volontà negativa (abrogativa della legge di abrogazione) e la volontà positiva di far rivivere la legge abrogata da quest'ultima, si realizzerebbero giuridicamente con certezza entrambi gli effetti.

Identica osservazione si dovrebbe muovere all'eventuale referendum che dichiaratamente si proponesse di abrogare la precedente legge di espressa abrogazione della legge elettorale di partenza, il quale fra l'altro, neanche se assumesse la criticabile, e anche recentemente criticata<sup>3</sup>, forma manipolativa, attraverso la quale far filtrare la propria volontà positiva, in nessun caso potrebbe dichiarare la propria volontà di conseguire l'obiettivo della reviviscenza e dunque, sarebbe del tutto esposto al rischio di aver mobilitato una macchina complessa e costosa come quella referendaria senza alcuna garanzia che, in caso di successo, l'obiettivo di far rivivere la prima delle tre leggi poste in sequenza nel contesto problematico considerato, possa essere raggiunto. Perciò, in tale contesto, lo strumento referendario appare nella specie più controverso, più arrischiato e, in definitiva, assai meno utile dello strumento legislativo, onde è a quest'ultimo che si dovrebbe lasciare spazio, essendo esso per sua natura utilizzabile tanto in funzione abrogativa quanto in funzione creativa, o, se si vuole, nella complessa fattispecie che qui interessa, in funzione esplicitamente ricreativa.

---

<sup>3</sup> Sempre da PIZZORUSSO, op. cit., p. 289

### 3. Le obiezioni

Per quale ragione, poi, non affiancare alla dichiarazione di abrogazione espressa della legge espressamente abrogatrice della precedente legge elettorale di abrogazione espressa una dichiarazione che esplicitamente dichiari la volontà di far rivivere quest'ultima (quella espressamente abrogata dalla successiva legge di abrogazione)? Se si operasse così, si otterrebbero, infatti, due effetti e due significati certi. I giuristi, non potrebbero obiettare alcunché riguardo al prodursi dell'effetto di reviviscenza della prima legge elettorale da parte di una legge così caratterizzata

Perché allora lasciare da parte la dichiarazione di reviviscenza, suscitando inevitabilmente obiezioni che non sarebbero infondate?

#### *3.1 Obiezioni tecnico- giuridiche*

Queste si fonderebbero, infatti, sull'assunto che la legge espressamente abrogatrice di una legge precedente espressamente (ma non esclusivamente) abrogatrice di una legge ancora precedente, non varrebbe a far rivivere la legge abrogata da quest'ultima in quanto l'effetto prodotto dalla prima delle due leggi di abrogazione espressa sarebbe stato istantaneo e avrebbe definitivamente arrestato la produttività normativa (dell'atto) della fonte dalla quale erano state prodotte le disposizioni legislative abrogate. Tale effetto (di inaridimento della prima fonte), essendosi ormai compiutamente verificato insieme a quello abrogativo delle disposizioni da quella prodotte, non potrebbe essere comunque disfatto. Esso si conserverebbe, infatti, normalmente inalterato anche al venir meno della causa che l'abbia prodotto, salvo a poter essere, non tanto rimosso quanto superato da una legge espressamente diretta a imporre l'attivazione delle disposizioni della legge abrogata offrendo a queste una nuova fonte propulsiva. Tale legge, infatti, proprio perché esplicitamente diretta a sostituire la fonte della normativa elettorale del 1993, l'atto che a suo tempo la volle, con una fonte nuova, con un nuovo atto, porrebbe in essere il nuovo fondamento sul quale poggerrebbe il corso ulteriore della normatività di quella disciplina elettorale che più non poteva reggersi sulla propria, ormai inaridita, fonte originaria.

Anche poi a non accettare la tesi della novazione della fonte di produzione delle disposizioni elettorali del 93 e a preferire ad essa quella onde la legge ultima non noverebbe la fonte di validità di queste ultime ma ridarebbe semplicemente vita all'atto che originariamente ebbe a volere tali disposizioni, il risultato non cambierebbe. Solo, infatti, l'esplicita dichiarazione di volere far rivivere la fonte originaria delle disposizioni indicate produrrebbe effetti capaci di incidere direttamente sul primo atto e, in tal modo, a rimettere in moto la normatività altrimenti esaurita delle disposizioni da esso create.

### *3.2 Obiezioni tecnico – politiche*

Quando vi sia la volontà di far rivivere la prima legge, perché non dichiararla, perché farla rivivere in un modo che sarebbe inevitabilmente surrettizio? Quest'ultimo rilievo si poggia sulla supposizione non peregrina che l'approvazione di una legge di abrogazione espressa (di altra legge elettorale espressamente, ma non esclusivamente, abrogatrice) sia politicamente più semplice dell'approvazione di una legge non declinata soltanto al negativo. Nella situazione attuale, infatti, i consensi favorevoli ad abrogare la legge elettorale del 2005 sembrano sicuramente più ampi di quelli favorevoli a far rivivere le leggi elettorali del 1993. Ciò trova conferma nel fatto che il consenso larghissimo (e chissà quanto sincero) intorno all'abrogazione della legge elettorale vigente si accompagna all'estrema difficoltà di ottenere un consenso di ugual misura per l'approvazione di una legge elettorale nuova. Se è così l'attuale opposizione dovrebbe essere altrettanto contraria all'approvazione di una legge di abrogazione espressa della legge elettorale vigente dato che essa in una certa misura maschererebbe (senza riuscire a nasconderla) la volontà di riapprovare (poiché di questo si tratterebbe) le leggi elettorali del 1993 nelle parti abrogate da quest'ultima, quanto all'approvazione di una legge che esplicitamente dichiarasse la propria volontà di far rivivere le leggi elettorali approvate prima della legge elettorale vigente. La maggioranza attuale si troverebbe dunque di fronte all'impossibilità di accordarsi con l'opposizione in ognuna delle due ipotesi prospettate.

In questa situazione se la maggioranza attuale condividesse senza timore di defezioni l'obiettivo di far rivivere le leggi elettorali del 1993, anche prescindendo dal consenso dell'opposizione, allora dovrebbe procedere senz'altro alla approvazione di una legge che, oltre ad abrogare la legge elettorale 270/2005, esplicitamente dichiarasse la volontà di far rivivere le leggi elettorali da questa abrogate. Se così facesse, infatti, metterebbe certamente in salvo il prodotto di una propria volontà normativa chiara ed esplicita, la quale sarebbe, invece, soltanto presumibile e controversa se la maggioranza si risolvesse ad approvare una legge di sola abrogazione espressa di certe disposizioni della legge elettorale vigente.

In questo contesto, per le ragioni dette, il ricorso al referendum abrogativo per sbarazzarsi della legge elettorale vigente, per quanto apprezzabile nelle intenzioni, (che sembrano essere quelle di non sottrarsi all'impegno che la maggioranza attuale ritiene di avere contratto con l'attuale opposizione) non condurrebbe, per quel che penso, al risultato perseguito, cioè a far rivivere la legge elettorale a suo tempo abrogata, dato che, come già detto, per quanto abbia eventualmente ad assumere la forma manipolativa la quale contraddice alla natura solo abrogativa che, secondo Costituzione, dovrebbe avere, non

potrebbe mai dichiarare esplicitamente la sua volontà di far rivivere la disciplina elettorale a suo tempo abrogata.

#### 4. La reviviscenza e il vincolo a concordare una legge elettorale nuova con l'opposizione

La considerazione delle ragioni che sono state verisimilmente alla base della presentazione della proposta di referendum mirata all'abrogazione della legge elettorale approvata sul finire della XIV legislatura porta a discutere di una questione ulteriore.

##### *4.1 La distinzione di due questioni, della libertà della maggioranza di abrogare la legge elettorale esistente e del vincolo della stessa a concordare una legge elettorale nuova con l'opposizione è sempre sostenibile?*

Ammesso, infatti, senza che ciò possa essere agevolmente concesso, che la maggioranza attuale possa considerarsi libera di abrogare la legge elettorale vigente - dato che altra questione sarebbe quella di sbarazzarsi di una vecchia legge elettorale voluta dalla maggioranza politica precedente in violazione della convenzione costituzionale del necessario compromesso fra maggioranza e opposizione in materia elettorale, che da ora in poi dovrebbe valere (ma che avrebbe dovuto valere già da prima), altra sarebbe quella di dover concordare con l'opposizione una nuova disciplina legislativa elettorale - come sarebbe possibile distinguere le due questioni se l'effetto della legge espressamente abrogativa voluta dalla sola maggioranza attuale dovesse essere, come esplicitamente si afferma, non solo quello di abrogare espressamente la legge elettorale vigente, ma anche quella contestuale di ridare positivamente vita a leggi elettorali a suo tempo abrogate, se l'opposizione non fosse d'accordo nel dare vita a questo secondo, positivo, effetto?

A me sembra che, da un punto di vista puramente logico, la distinzione non sia possibile. Conseguentemente ritengo che la strada per ripristinare la vigenza delle leggi elettorali 276 e 277 del 1993 (pure se personalmente non credo che la maggioranza politica attuale sia compatta nel puntare su questo obiettivo) dovrebbe essere diversa da quella del mascheramento dell'obiettivo perseguito come avverrebbe se si facesse ricorso alla tecnica incerta giuridicamente e ambigua politicamente della doppia legge di abrogazione espressa.

##### *4,2 La condizione alla quale appare subordinata la libertà della maggioranza di far rivivere una disciplina elettorale preesistente, che sarebbe comunque giuridicamente nuova.*

La doppia volontà di abrogare la legge 270/2005 e quella di ripristinare le due leggi elettorali del 1993, qualora la difficoltà di trovare un accordo elettorale fra maggioranza e opposizione si rivelasse insuperabile, dovrebbe essere apertamente dichiarata e sostenuta con due distinti argomenti. La volontà meramente negativa della nuova legge elettorale sarebbe agevolmente giustificata argomentando, sia dall'esistenza di una volontà

abrogativa comune della maggioranza e dell'opposizione, sia, ancor più, dalla circostanza che tale comune volontà si fonda sulla diffusa persuasione, dovuta a interventi ripetuti di molti fra i costituzionalisti più autorevoli, che quella legge contrasti con varie disposizioni costituzionali, tanto per il metodo quanto per la sostanza. Quanto alla volontà di far rivivere positivamente la disciplina elettorale dettata dalle due leggi elettorali 276 e 277 del 1993, essa potrebbe essere sostenuta argomentando dal fatto che quelle due leggi furono approvate dal Parlamento nel mentre che era in carica un "governo tecnico", privo di una maggioranza parlamentare precostituita, e furono confortate dal sostegno di una larghissima maggioranza parlamentare nella quale confluirono i membri di forze orientate nel modo politicamente più diverso. Quelle leggi elettorali, perciò, a differenza della legge del 2005, rispettarono la convenzione costituzionale che, come detto, doveva già allora e prima di allora (come ampiamente sostenuto dai giuristi) rappresentare la metaregola alla quale le distinte leggi elettorali avrebbero dovuto, indipendentemente dai loro contenuti, attenersi. La riattivazione delle due discipline elettorali del 1993 sarebbe in tal modo giustificata, tanto sul versante negativo, quanto su quello positivo, da ragioni evidenti di carattere costituzionale.

Tuttavia affinché una soluzione come quella ora prospettata possa sottrarsi al sospetto di sostituire scaltramente un mancato accordo fra gli schieramenti politici nel presente con un accordo politico-costituzionale intervenuto fra gli stessi nel passato, essa dovrebbe rispettare una condizione. Occorre, cioè, che la causa del mancato accordo fra le forze politiche nel presente non sia individuabile in un dissenso qualsivoglia fra tali forze, dato, che se così fosse, sarebbe facile inscenare un insuperabile (ma fittizio) dissenso attuale fra le stesse allo scopo di ripristinare la vigenza di leggi elettorali del passato fondate su un consenso politico che attuale non è più. Dovrebbe trattarsi, invece, di una causa strettamente associata alla debolezza dell'accordo elettorale che maggioranza e opposizione sarebbero in grado di stipulare e più puntualmente alla circostanza squisitamente costituzionale onde tale accordo, che qui si presuppone come l'unico che esse saprebbero concludere, sia tale da non riuscire a evitare la prova referendaria che dovesse essere affrontata. Si tratterebbe, in tal caso, di un accordo costituzionalmente inefficace e dunque, su quella stesso piano, vuoto e inutile.

La maggioranza che fosse decisa ad evitare il referendum sarebbe legittimata allora a recuperare la disciplina elettorale del passato più vicina nel tempo, quella del 1993?

***4.3 Se la condizione per il ripristino della vigenza delle leggi elettorali 277 e 276 del 1993 possa dirsi verificata dalle modalità di approvazione di quelle due leggi.***

***4.3.1 Dati relativi all'approvazione della legge 276/93 per l'elezione dei membri del Senato della Repubblica***

Gioverà ricordare i dati relativi all'approvazione della legge 276/93 per l'elezione dei componenti del Senato della Repubblica. Intorno ad essa, le votazioni conclusive alla Camera dei Deputati e al Senato della Repubblica, fecero registrare, accanto ai voti favorevoli (287 su 365 votanti dei 518 presenti alla CD; 134 su 215 presenti (e 214 partecipanti al voto) al Senato), un basso numero di voti contrari (78 alla CD e 19 al Senato) e un alto numero di astenuti (153 alla CD e 61 al Senato, equivalenti questi ultimi a voti contrari, e tuttavia non dichiaratamente contrari). In quelle conclusive votazioni il rapporto fra favorevoli e contrari alla CD, escludendo a norma di regolamento, gli astenuti fu, dunque, di 3,679, includendoli, in chiave puramente numerica, fu di 1,242 ; lo stesso rapporto al Senato fu di 1,675, includendo a norma di regolamento gli astenuti, e di 7,052 escludendo, sempre in chiave soltanto numerica, questi ultimi. Ora se si tiene conto dei dati filtrati dalle (tanto discusse) norme regolamentari dei due rami del Parlamento, si può concludere che, specialmente alla CD, il numero dei consensi ottenuti da quella legge non rispecchiò la consistenza numerica rispettiva dei gruppi di maggioranza e di opposizione; e che alla CD, quel rapporto fu del tutto sconvolto, dato che la maggioranza dei favorevoli alla legge superò l'opposizione alla stessa per più di tre punti e mezzo, nel mentre che al Senato, lo stesso rapporto fu modificato in modo che la maggioranza superò l'opposizione irrobustita giuridicamente (ma non altrettanto politicamente) dagli astenuti, per più di un punto e mezzo. In entrambi i casi si può affermare che la legge 276/93 non fu votata secondo una logica di schieramento e che se il risultato della votazione della legge alla CD, fu, nello spirito appena detto, quello giuridicamente più significativo, il risultato della votazione al Senato, se lo si consideri dal punto di vista squisitamente politico, fece registrare un numero assai basso di dissensi espliciti. E' lecito dunque concludere, relativamente all'approvazione di quest'ultima legge, che gli opposti schieramenti politici presenti nel Parlamento di allora seppero trovare nel 1993 una consonanza di orientamenti che scavalcava le posizioni di parte, e che, nel far così, si muovevano, sembra non inconsapevolmente, lungo una tendenza vicina a quella della convenzione costituzionale, riflessivamente dedotta dalla carta fondamentale del 1948, che vincola gli opposti schieramenti parlamentari a stipulare fra loro compromessi elettorali, i quali, oltre a dover essere (ciò è ovvio) condivisi, debbono allo stesso tempo essere anche costituzionalmente efficaci.

Alla luce dei dati relativi alle modalità di approvazione della legge elettorale 276/93 (*"Norme per l'elezione del Senato della Repubblica"*), si può dunque affermare che la sua rivitalizzazione, nei modi avanti indicati, pure non potendo dirsi, per varie ragioni, (vedi su ciò più in particolare infra, par. 5), corrispondente alla convenzione costituzionale che

vincola al compromesso elettorale le forze politiche che si contrappongono in Parlamento, possa essere ricondotta agli stessi principi dai quali questa è dedotta, di guisa che, nella situazione attuale, varrebbe verisimilmente a impedire la (futura ed eventuale) votazione referendaria,

Una notazione ulteriore non priva di qualche rilevanza al riguardo può essere quella volta a notare come nelle votazioni ricordate fu lo schieramento di sinistra quello che, pure sostanzialmente favorevole all'approvazione della legge, non fu formalmente altrettanto favorevole all'approvazione della stessa, di guisa che oggi, se l'iniziativa più forte diretta a ripristinare la vigenza di quella legge provenisse almeno paritariamente da quella parte (al di là dell'isolata iniziativa di minoritari partiti dello schieramento opposto), essa assumerebbe un significato di ricomposizione politico – costituzionale ancora più significativo.

#### 4.3.2 Dati relativi all'approvazione della legge 277/93 recante “Nuove norme per l'elezione della Camera dei Deputati”

Gioverà ricordare anche in questo caso i dati relativi all'approvazione della legge 277/93, recante “Nuove norme per l'elezione della Camera dei Deputati”. Intorno a tale legge, la votazione finale fece registrare, accanto ai voti favorevoli (311 dei 438 votanti e dei 538 presenti alla Camera dei Deputati; 128 dei 216 votanti e dei 217 presenti al Senato della Repubblica), un disuguale numero di astenuti che, alla CD (dove fu di 99) fu inferiore a quello dei contrari, mentre che al Senato, dove fu di 59 superò ancora una volta il numero dei voti contrari, e un numero comunque, relativamente esiguo di voti contrari (127 alla CD e 29 al Senato della Repubblica) che alla CD superò, contrariamente a quanto era avvenuto nella votazione sulla legge elettorale gemella, il numero degli astenuti, nel mentre che al Senato, come appena detto, confermò la preponderanza numerica degli astenuti rispetto a coloro che espressero voto contrario. Valutando il significato relativo di questi dati, si ottiene che il rapporto fra voti favorevoli e contrari alla CD, escludendo, a norma di regolamento, gli astenuti è stato di 2,412; contrapponendo, in base a una logica puramente numerica, i deputati contrari e astenuti ai deputati che votarono a favore della legge considerata, il rapporto a favore di questi ultimi, alla CD fu di 1,376; ripetendo la stessa operazione alle votazioni tenutesi al Senato della Repubblica si constata che il rapporto fra favorevoli e contrari, includendo a norma di regolamento fra questi gli astenuti, è stato di 1,454, nel mentre che se, per ragioni puramente numeriche, si escludono dal computo questi ultimi, lo stesso rapporto è stato di 4,413, notevolmente superiore. Si tratta dunque di un voto più controverso di quello registrato in relazione a quella della legge gemella. Una certa convergenza fra i due opposti schieramenti politici anche in questa votazione vi fu.

Alla CD essa, considerando i dati appena esposti, fu giuridicamente assai sensibile, ma politicamente più debole; al Senato, viceversa, essa fu, all'opposto, giuridicamente meno forte, ma politicamente assai più marcata.

I dati relativi all'approvazione della legge 277/93, come già quelli relativi all'approvazione della legge precedente, si mostrano dunque anch'essi poco polarizzati. Testimoniano per ciò anch'essi, in entrambe le Camere, che la marcata preponderanza dei voti favorevoli rispetto ai contrari, superati di quasi due punti e mezzo alla CD (2,412), e, per ragioni regolamentari, di poco meno di un punto e mezzo al Senato, pur non accompagnata dall'andamento analogamente preponderante delle astensioni rispetto ai voti contrari (che solo al Senato trovò conferma), andò ben al di là del rapporto che, alla vigilia delle elezioni del 1993, opponeva la maggioranza politica all'opposizione.

#### 4.3.3 Qualche osservazione complessiva su tali dati

Questi dati si prestano alle seguenti rilevazioni: a) che alla CD il rapporto fra favorevoli e contrari (esclusi gli astenuti) alla legge 277/93 fu più basso di quello registratosi nella stessa Camera in occasione delle votazioni sulla legge elettorale 276/93 (2,412 contro 3,679); b) che alla CD il rapporto fra favorevoli e contrari, se fra questi ultimi si comprendano per ragioni puramente numeriche gli astenuti, è stato leggermente più alto del rapporto analogo fatto registrare nella stessa Camera in occasione delle votazioni sulla legge 276/93 (1,376 contro 1,242); c) che al Senato i due rapporti considerati, quello che a norma di regolamento include fra i voti contrari quello degli astenuti e quello che, per ragioni puramente numeriche li esclude, hanno fatto registrare una certa diminuzione del primo rapporto che da 1,675 passa a 1,454 e una diminuzione sensibile ma non un tracollo, del secondo rapporto, che passa da 7,051 a 4,413; d) che il numero degli astenuti è diminuito in entrambe le Camere rispetto alle votazioni sulla legge 276/93, essendo sceso da 153 a 99 alla CD, nel mentre che al Senato il numero degli astenuti (59), è stato inferiore solo di pochissimo al dato precedente (61); e) che in entrambe le Camere cresce (con riferimento ai dati offerti dalla votazione sulla legge gemella) in modo significativo più significativo alla CD e meno significativo al Senato il numero dei voti contrari all'approvazione della legge, che sono stati 127 contro 78 alla CD e 29 contro 19 al Senato; f) che la tendenza al primeggiare delle astensioni rispetto ai voti contrari, è stata contraddetta alla CD, ma confermata al Senato; g) che la percentuale dei voti favorevoli alla legge esaminata rispetto ai votanti è stata particolarmente alta alla CD (0,710), meno alta al Senato dove è stata dello 0,592; h) che la percentuale dei voti favorevoli, sempre rispetto ai votanti, nelle votazioni sulla legge gemella 276/93, è stata anche in questo caso ugualmente alto, anzi ancora più alto, alla CD (0,786); meno alto, ma superiore a quella

registrata nel voto sulla legge 277/93, al Senato, dove è stata dello 0,626; i) che la stessa percentuale ovviamente si abbassa se si considera il rapporto fra il numero dei voti favorevoli e il numero dei presenti in ciascuna delle due Camere; sotto questo profilo le due percentuali sono state, per la legge 276, alla Camera dei Deputati, dello 0,554 e al Senato della Repubblica dello 0,623; e per la legge 277, alla Camera dei Deputati, dello 0,578 e al Senato dello 0,589 . Quest'ultimo dato è tuttavia scarsamente significativo perché trascura l'incidenza esercitata su di esso del regolamento della CD.

#### 5. Se le leggi elettorali del 1993 abbiano rispettato il vincolo all'intesa fra maggioranza e opposizione

***La convenzione costituzionale che vincola maggioranza e opposizione ad accordarsi per l'approvazione di una nuova legge elettorale è stata rispettata nei procedimenti parlamentari di approvazione delle due leggi elettorali del 1993?***

Al termine di questa veloce esposizione pratica e problematica si dovrebbe rispondere alla domanda ora enunciata. Ad essa, tuttavia, non può essere data una risposta univocamente positiva per la semplicissima ragione che la convenzione costituzionale che vincola le opposte parti politiche a stipulare un compromesso elettorale ogni volta che abbia ad essere mutata la legge elettorale esistente, abbisogna di una sua puntuale precisazione normativa. A quale soglia deve essere collocato, infatti, il consenso elettorale delle due parti richiesto per la valida approvazione della nuova legge? Alla soglia dei 2/3 dei componenti di ciascuna assemblea parlamentare? O alla soglia dei 2/3 dei presenti alla votazione finale, una volta che sia rispettato al momento di tale votazione, il quorum strutturale di ciascuna assemblea? O ancora a una soglia definita dalla somma dei voti espressi dalla maggioranza dei componenti dello schieramento maggioritario e dalla maggioranza dei componenti dello schieramento di minoranza? O ancora ad altra soglia che si potrebbe immaginare? Solo dopo questa prioritaria precisazione giuridica diventa possibile rispondere alla domanda. I dati relativi alle votazioni di ciascuna delle due leggi elettorali dunque non permettono di dare a quella domanda una risposta inattaccabile.

Essi consentono, tuttavia, di mettere in chiaro due punti. Il primo, già ricordato, è quello che le due votazioni, nella diversa misura messa in luce, non dettero risultati sovrapponibili a quelli della contrapposizione numerica della maggioranza e dell'opposizione parlamentare nelle due Camere del Parlamento, o se si vuole a quelli della classica contrapposizione di favorevoli e contrari. Il secondo, deducibile, almeno in parte dal precedente, è che la non sovrapposizione ora richiamata porta a dedurre che in quelle votazioni, le scelte dei parlamentari appartenenti ai due schieramenti politici opposti (di maggioranza e di opposizione) ebbero a conformarsi a un altro criterio (o ad altri criteri)

rispetto a quello dell'aperta contrapposizione parlamentare, senza che ciò implichi astrattamente con altrettanta sicurezza che tali eventualmente "diversi" criteri, siano stati gli stessi nell'approvazione dell'una legge e dell'altra. Una verifica concreta della congettura proposta e delle sue, ipoteticamente diverse, manifestazioni concrete, è dunque necessaria e può essere ottenuta, com'è naturale, solo dalla consultazione degli atti parlamentari che documentano la discussione e la votazione delle due leggi elettorali considerate.

Relativamente alla legge elettorale 276 del 1993 per l'elezione dei senatori, sembra evidente (si tenga presente che sia alla CD che al Senato le votazioni si tennero a scrutinio palese mediante procedimento elettronico) che la più ampia forza di opposizione, la sinistra p. d. s., scelse di non contrapporsi frontalmente alla maggioranza, composta essenzialmente in quel frangente dai partiti della DC, del PSI e della Lega Nord, né alla Camera dei Deputati (e tale scelta fu, alla luce di quel regolamento la più significativa), né al Senato, prescegliendo un atteggiamento di astensione. Non mancarono rari rappresentanti della maggioranza, tanto fra i democristiani che fra i socialisti, i quali alla CD scelsero anch'essi di astenersi<sup>4</sup> o che votarono contro. Né mancarono rappresentanti della sinistra comunista che espressero voto favorevole<sup>5</sup> o voto contrario<sup>6</sup> alla CD o al Senato. Esplicita contrarietà alla legge fu invece manifestata dai Deputati (e poi dai senatori) del partito di Alleanza nazionale e da quelli della sinistra non pidiessina. Variamente orientato, talvolta favorevole, ma prevalentemente di astensione fu il voto dei verdi. Anche i deputati liberali in prevalenza si astennero. Prevalentemente avversi alla legge furono, invece, i parlamentari repubblicani.

In definitiva nella votazione della legge esaminata, alla CD la convergenza fra i partiti della maggioranza e il partito di gran lunga più consistente dell'opposizione fu giuridicamente e politicamente assai netta, tanto che la scelta di astenersi di quest'ultimo sembrò (e tuttora sembra) dovuta essenzialmente alla volontà di non esprimere un voto che sarebbe stato quasi unanimistico a favore della stessa. Fu rispettata in quel caso la convenzione costituzionale più volte evocata? Formalmente non lo si può affermare, anche per le ragioni indicate all'inizio di questo paragrafo, ma è indubbio che una tensione delle opposte forze politiche per il raggiungimento di un compromesso elettorale assai vasto, non solo emerse, ma assunse connotati evidentissimi, specialmente alla CD.

Relativamente alla legge elettorale 277/93 recante norme per l'elezione dei membri della Camera dei Deputati, l'atteggiamento delle forze parlamentari si mostra, in relazione a

---

<sup>4</sup> Per es. fra i centristi delle varie denominazioni si astennero i deputati De Mita, Rivera e Segni e votò contro Orlando. Fra i socialisti si astennero i deputati Labriola e Zavettieri e votò contro il deputato Rigo.

<sup>5</sup> Per esempio il senatore Calvi

<sup>6</sup> Per esempio il deputato Claudio Giovanni Fava.

quanto detto, solo parzialmente analogo. Al voto favorevole dei gruppi di maggioranza, DC, PSI e Lega Nord, fece infatti riscontro, anche nella votazione della legge considerata, la scelta di astensione dei deputati (che alla CD pur non essendo compatta, rimase pur sempre prevalente) e dei senatori del p. d. s., che, pure avendo valenza giuridica diversa alla CD e al Senato, fu, in entrambi i casi, assai più espressione della volontà di non votare contro la legge, che non della volontà di non votare a favore della stessa. Anche i restanti partiti politici assunsero in entrambe le votazioni posizioni corrispondenti a quelle da essi già adottate nella votazione finale della legge per l'elezione dei senatori.

La forma delle votazioni svoltesi nelle due Camere per l'approvazione della legge per l'elezione dei Deputati, non fu dunque del tutto parallela e corrispose, perciò, solo in parte, se la si esamina sotto il profilo della forza che ebbe la tendenza alla convergenza parlamentare degli schieramenti politicamente opposti, a quella analoga fatta registrare in entrambe le Camere nelle votazioni per l'approvazione della legge per l'elezione dei membri del Senato della Repubblica. La riflessione avanti formulata relativamente alla questione del rispetto della convenzione costituzionale che le vincolava a ricercare un ampio compromesso elettorale, da parte delle forze politiche che votarono quest'ultima legge, deve dunque essere attenuata quando si prendano spassionatamente in esame i dati offerti dalla votazione della legge per l'elezione dei Deputati. Il compromesso politico anche nel caso esaminato vi fu (e particolarmente evidente fu al Senato), ma incontrò in quella votazione più forti ostacoli di quelli incontrati nella votazione sulla legge gemella precedente.

In definitiva la tensione verso quel compromesso è comunque visibile nella votazione di entrambe le leggi e sembra trovare dimostrazione esauriente nei dati offerti dagli atti parlamentari. Se si possa considerare che allora quel compromesso fu pienamente raggiunto è questione evidentemente diversa e si presta a considerazioni assai più problematiche.

Se, dunque, quella tensione possa giustificare l'eventuale decisione odierna di tornare, facendole rivivere, alle due leggi elettorali del 1993, motivata dal proposito di ripristinare la vigenza della convenzione costituzionale più volte citata, è domanda che non può trovare nel diritto una risposta certa. Quella decisione non può che poggiare su un'iniziativa principalmente politica riguardo alla quale, penso che il diritto, all'interno delle caratteristiche prevalentemente formali delle sue prospettive, potrebbe ritenersi soddisfatto se riuscisse a classificarla, qualora dovesse assumere i caratteri dell'atto legislativo negativo - positivo descritto nella prima parte di questa riflessione, fra le decisioni politico - costituzionali che giuridicamente possono essere considerate "ragionevoli".