

ECC.MA CORTE COSTITUZIONALE

RICORSO PER CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE

dei signori:

on. avv. Felice C. BESOSTRI (c.f.: BSSFCC44D23M172R), residente in 20161 Milano, via Pellegrino Rossi 96, iscritto alle liste elettorali del Comune di residenza con il n° 1653038, che si difende in proprio e

avv. Giuseppe LIBUTTI (c.f.: LBTGPP81A24G942H), Vice-Presidente dell'associazione "Attuare la Costituzione", residente in 00183 Roma- via Galazia, 4, in proprio quale elettore, iscritto alle liste elettorali del Comune di residenza con il n° 1620781, difeso come da procura in calce al presente atto,

nonché dei/delle sottoscritti/e cittadini/e elett/ori/trici, e dei sottoscritti parlamentari in carica, nella loro duplice qualità di elettori/elettrici e rappresentanti della Nazione, quindi anche del popolo italiano, ex art. 67 Cost., esattamente individuati e generalizzati nel mandato o nei mandati in calce/a margine al presente atto, rappresentati, congiuntamente e/o disgiuntamente tra loro, dagli avvocati abilitati alle magistrature superiori on. avv. Felice Carlo Besostri (C.F. BSS FCC 44D23 M172R), del Foro di Milano, Emilio Zecca (C.F. ZCC MLE 34M25 H501K) del Foro di Milano, avv. Mauro Sentimenti (C.F. SNT MRA 48R14 H195T) del Foro di Modena, avv. Francesco Versace (C.F. VRS FNC 66H17 L736M) del Foro di Venezia, avv. Maria Gabriella Branca (C.F. BRN MGB 57E53 H787Z) del Foro di Savona, avv. Michele Ricciardi (C.F. RCC MHL 62D17 G478I) del Foro di Perugia, avv. Vincenzo Palumbo (C. F. PLM VCN 39A23 F158W) del Foro di Messina, avv. Enzo

Paolini (C. F. PLNNZE57R02D086E ) del Foro di Cosenza, avv. Angelo Iannaccone (C.F. NNC NGL 54C04 L304F) del Foro di Milano, che dichiarano, senza eleggere domicilio in Roma, di voler ricevere le comunicazioni/notifiche di cancelleria *ex art. 5* delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte Costituzionale in data 7 ottobre 2008 (in Gazzetta Ufficiale 7 novembre 2008, n. 261) al seguente indirizzo di posta certificata *felicec.besostri@milano.pecavvocati.it*, dotati di mandati speciali conferiti in calce/a margine al presente atto dai predetti ricorrenti, i quali attestano individualmente anche la loro qualifica di elettori, con indicazione del numero di iscrizione alle liste elettorali del comune di residenza o mediante esibizione del certificato di iscrizione alle liste elettorali ovvero attestato della Camera di appartenenza della qualità di parlamentari in carica e quindi della permanenza in capo a loro del possesso dei diritto elettorale attivo e passivo [Corte suprema di Cassazione, Ufficio centrale nazionale, decisione 26 febbraio 1994];

#### NEI CONFRONTI

delle due Camere che compongono il Parlamento nazionale e, ove occorra, del Governo,

#### PER LA DECLARATORIA DELLA MENOMAZIONE DELLE LORO

#### ATTRIBUZIONI

in quanto componenti del Corpo elettorale, organo del popolo sovrano, la cui espressione *ex art. 1 c. 2 Cost.* è stata ostacolata indebitamente - e, nel caso dei parlamentari, altresì come rappresentanti della Nazione senza vincoli di mandato *ex art. 67 Cost.* (e come tali titolari *pro quota* del potere di determinare la politica

nazionale, nel rispetto del Regolamento di cui all'articolo 64 Cost., e nella funzione legislativa *ex* articolo 70 Cost.) - a causa della menomazione derivante:

A) dall'approvazione in via definitiva, da parte della Camera dei deputati, della legge 6 maggio 2015, n. 52 (*Disposizioni in materia di elezione della Camera dei deputati*, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 105 del 8 maggio 2015), nonché della legge 3 novembre 2017, n. 165 (*Modifiche al sistema di elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. Delega al Governo per la determinazione dei collegi elettorali uninominali e plurinominali*), pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 264 del 11 novembre 2017. La menomazione, in ambedue i casi, deriva dal fatto che le denunciate approvazioni parlamentari hanno avuto luogo con procedura incostituzionale, in particolare per aver richiesto il Governo, e la Presidenza delle Camere indebitamente ammesso, la questione di fiducia su "disegni di legge in materia ... elettorale" (articolo 72, comma 4 Cost.) - per quanto riguarda la legge 6 maggio 2015, n. 52, questione di fiducia posta tre volte in Assemblea della Camera il 28 aprile 2015 e votata rispettivamente il 29 aprile 2015 sull'articolo 1 ed il 30 aprile 2015 sugli articoli 2 e 4; per quanto riguarda l'Atto Camera n. 2352 (legge 3 novembre 2017, n. 165), questione di fiducia posta tre volte in Assemblea il 10 ottobre 2017 e votata rispettivamente l'11 ottobre 2017 sugli articoli 1 e 2 ed il 12 ottobre 2017 sull'articolo 3; per quanto riguarda l'Atto Senato n. 2941 (legge 3 novembre 2017, n. 165), questione di fiducia posta cinque volte il 24 ottobre 2017 e votata dall'Assemblea del Senato rispettivamente sugli articoli 1, 2, 3, 4 e 6 in

un'unica seduta il 25 ottobre 2017 - ed avere in tal modo ostacolato indebitamente l'espressione della sovranità del popolo *ex art. 1 c. 2 Cost.*;

B) dal fatto che il loro diritto di votare secondo Costituzione è stato, altresì, compromesso. Si tratta, infatti, di una legge elettorale, che – innovando radicalmente il sistema di voto rispetto alle leggi elettorali vigenti, come risultanti dalle dichiarazioni di illegittimità costituzionale parziale disposte dalle sentenze di questa Corte n. 1/2014 e n. 35/2017 – è stata adottata, promulgata ed entrata in vigore a meno di un anno dal termine naturale della legislatura iniziata il 15 marzo 2013, considerata la durata in carica ordinaria di 5 anni fissata dall'art. 60 Cost. anche tenendo conto del termine *ex art. 61 Cost.*. Essa pertanto disattende la raccomandazione di cui al Codice di Buona Condotta In Materia Elettorale<sup>1</sup> punto **II. Condizioni per l'attuazione dei principi**, 2. Livelli normativi e stabilità del diritto elettorale lett. b, che recita: *“Gli elementi fondamentali del diritto elettorale, e in particolare del sistema elettorale propriamente detto, la composizione delle commissioni elettorali e la suddivisione delle circoscrizioni non devono poter essere modificati nell'anno che precede l'elezione, o dovrebbero essere legittimati a livello costituzionale o ad un livello superiore a quello della legge ordinaria”*;

C) dal fatto che le leggi in questione contengono altresì norme che violano/limitano/comprimono compromettono il diritto di esprimere un voto eguale, libero e personale (art. 48 Cost.), di candidarsi in condizioni di eguaglianza (art. 51

---

<sup>1</sup>Parere n° 190/2002, Strasburgo, 23.05.2003 CDL-AD(2002)023rev- Consiglio d'Europa, Commissione di Venezia, sul cui sito Internet è reperibile la traduzione italiana dall'originale francese alla URL [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2002\)023rev-ita](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2002)023rev-ita).

Cost.), per eleggere direttamente la Camera dei Deputati (art. 56 Cost.) e il Senato della Repubblica (art. 58 Cost.) e di partecipare alle elezioni grazie al “*diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale*” (art. 49 Cost.).

E PER L'ANNULLAMENTO DEGLI ATTI LESIVI E DI OGNI ALTRO ATTO  
PRESUPPOSTO, CONNESSO O COLLEGATO

riportando la situazione parlamentare a prima del 28 aprile 2015, in quanto, con l'apposizione della questione di fiducia, sono decaduti tutti gli emendamenti proposti, che se esaminati e approvati avrebbero ricondotto le leggi, secondo l'opinione dei ricorrenti, nei parametri di costituzionalità, com'è diritto dei cittadini elettori, diritto già accertato con le sentenze n. 8878/2014 Cass. Civile e nn.1/2014 e 35/2017 di codesta Corte. Si produce a titolo esemplificativo (doc. 3) un elenco parziale di tali emendamenti al disegno di legge approvato in via definitiva in data 26 ottobre 2017, precisando al contempo che il richiesto annullamento delle due leggi elettorali, ove accolto, non creerebbe alcuno vuoto normativo, rivivendo la normativa di risulta conseguente alla sentenza di codesta Ecc.ma Corte n. 1/2014, pienamente armonica tra le due Camere<sup>2</sup>. La Corte Costituzionale, nell'ambito della medesima sentenza n. 1/2014, precisò, infatti, come la normativa risultante dalla dichiarata illegittimità

---

<sup>2</sup> Con l'eccezione alla luce del § 15.2 della sentenza n. 37/2015 delle soglie di accesso alla rappresentanza in Senato degli artt. 16 e 17 del D.lgs 20 dicembre 1993 n. 533, come modificati dall'art.4 settimo e ottavo comma della legge n. 270 del 21 dicembre 2005,

costituzionale delle norme della legge n. 270/2005 fosse “... *complessivamente idonea a garantire il rinnovo in ogni momento dell’organo costituzionale elettivo*”.

## IN RITO

Codesta Ecc.ma Corte è chiamata in via preliminare a decidere, con ordinanza in Camera di Consiglio senza contraddittorio, se il ricorso sia ammissibile sotto il profilo dell'esistenza della materia di un conflitto, la cui risoluzione spetti alla sua competenza, valutando se sussistano i requisiti soggettivi ed oggettivi di un conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

Va però premesso il motivo, per il quale i ricorrenti si sono determinati nella scelta di uno strumento – il conflitto avverso atto legislativo – che, com’è noto, “è *sollevabile, di norma, da un potere dello Stato solo a condizione che non sussista la possibilità, almeno in astratto, di attivare il rimedio della proposizione della questione di legittimità costituzionale nell’ambito di un giudizio comune*” (sentenza n. 284 del 2005). I ricorrenti ritengono che tale possibilità non sia da valutare in astratto, ma alla luce dei principi enunciati dall’art. 13 C.E.D.U. e dall’art. 113 Cost. affinché sia assicurata in concreto una tutela efficace ed effettiva nei confronti della Pubblica Amministrazione e dei Pubblici Poteri. La dottrina ha ben evidenziato le *strettezze dell’incidentalità*, per fare riferimento a tutte quelle ipotesi di leggi in cui la applicazione giudiziaria è difficoltosa e, quindi, non è agevole proporre una questione di costituzionalità. Il professor Gustavo Zagrebelsky ricorda tutta una serie di leggi (norme di azione, leggi di spesa, norme temporanee) che “*mal si prestano ad una*

*applicazione di fronte ad un giudice*”; ma tuttavia specifica che “*il controllo, se pur astrattamente ipotizzabile, è tuttavia difficile o tardivo*” (*La giustizia costituzionale*, Bologna, 1988, 226). In particolare le norme relative alle operazioni elettorali preparatorie, comprese la raccolta delle firme di presentazione delle liste e la loro presentazione nelle circoscrizioni di Camera dei Deputati e Senato della Repubblica non possono essere oggetto di giudizio incidentale alla luce del diritto vivente, giurisprudenza pacifica e costante delle magistrature superiori e delle SS.UU. della Corte di Cassazione, ed in ogni caso non in tempo utile per impedire che le elezioni si svolgano con una legge incostituzionale, violando quindi il diritto di votare secondo Costituzione.

Proprio la vicenda della precedente legge elettorale, venuta sotto scrutinio presso codesta Ecc.ma Corte dopo tre applicazioni e otto anni di vigenza, dimostra che – se non esistono atti legislativi in astratto sottratti al controllo di costituzionalità attivato in via incidentale – tuttavia l’attivazione del meccanismo incidentale può diventare difficoltosa o tardiva in concreto. Occorre invece tutelare con la massima tempestività i valori costituzionali che il Parlamento presidia, *in primis* quello della rappresentanza del Corpo elettorale, cioè del Popolo, ed a cascata quello della democraticità dell’intero sistema costituzionale. Il Corpo elettorale, al pari del Parlamento, del Governo e del Capo dello Stato, deve essere qualificato come soggetto interessato alla difesa di questi valori e, in quanto tale, come potere costituzionale<sup>3</sup>. Se la sovranità è indivisibile – e pertanto quella in capo al popolo

---

<sup>3</sup> Mauro Volpi, *Diritto Pubblico Comparato*, Giappichelli, Torino, 2007, pag. 369.

appartiene al singolo elettore come appartenente al Corpo elettorale, ed anche “nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità” (art. 2 Cost.) – ne consegue che, già in via di principio, ciascun elettore e/o membro del Parlamento, possa e debba agire per Esso, come organo del relativo potere dello Stato, inteso come comunità costituzionale repubblicana.

La dizione “Corpo elettorale” indica, infatti, “il complesso dei cittadini dotati di capacità elettorale”: non è un caso che, nell'art. 67 Cost., i parlamentari rappresentino la Nazione, perché sono investiti tutti dal Corpo elettorale nel suo complesso, indipendentemente dalla circoscrizione elettorale e dalla lista di candidatura. La Repubblica, per l'articolo 114 Cost., non si esaurisce nello Stato amministrazione, perché è frutto di una strutturazione plurilivello ispirata al principio di sussidiarietà (v. art. 118): una Comunità Politica, di cui il popolo detiene la Sovranità, che è esercitata dalla sua articolazione CORPO ELETTORALE. Le norme costituzionali relative alle elezioni riguardano perciò non solo il singolo elettore, ma anche il “Corpo elettorale” nel suo complesso: in sostanza, esse costituiscono le regole che disciplinano il procedimento di “concessione della rappresentanza politica” da parte del “Corpo elettorale” (il rappresentato) al “Parlamento” (il rappresentante), con la inevitabile conseguenza che la loro inosservanza, da parte del Parlamento, non solo rende la legge elettorale “viziata di illegittimità costituzionale”, ma colpisce nello stesso tempo anche “i poteri del Corpo elettorale”, facendo sorgere un “conflitto di attribuzione” tra Corpo elettorale e Parlamento. In altri termini, la distinzione tra “illegittimità costituzionale” della legge e “conflitto di attribuzione”,

vale per tutte le leggi, ma non può essere invocata quando si parla di concessione della “rappresentanza politica”, cioè di legge elettorale. In quest’ultimo caso, come è chiaro, la violazione delle norme costituzionali produce nello stesso tempo due conseguenze: la “illegittimità costituzionale” della legge elettorale e il “conflitto di attribuzione” tra Corpo elettorale e Parlamento.

Infatti, l’esercizio della sovranità presuppone che la legge elettorale sia conforme alla Costituzione: altrimenti la sovranità, che appartiene al popolo, non sarebbe esercitata nelle forme e nei limiti della Costituzione<sup>4</sup>. Se le leggi elettorali sono **costituzionalmente necessarie**, esse debbono essere **necessariamente costituzionali**: arrischiare lo svolgimento di elezioni con una legge incostituzionale significherebbe alterare lo stesso meccanismo della rappresentanza, costringere il Corpo elettorale ad incanalare la sua volontà attraverso canali fuorvianti e, per questa via, modificare in permanenza l’equilibrio dei poteri costituiti: uno scenario non frutto di fantasia ma sperimentato in questa XVII legislatura dopo la sentenza n. 1/2014.

Se ci troviamo a dovere adottare questo strumento, è perché le *strettezze dell’incidentalità*, seppure hanno consentito che codesta Ecc.ma Corte si pronunciasse con le sentenze nn. 1 del 2014 e 35 del 2017, non hanno potuto prevenire la sopravvivenza nel suo insieme della predetta legge n. 52 del 2015, pur avendo essa, a Costituzione invariata, operato con la sua approvazione una vistosa forzatura procedurale. Il fatto che non modificasse la vigente disciplina elettorale per

---

<sup>4</sup> In Italia “La sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione” (art. 1, c. 2 Cost.).

l'elezione del Senato della Repubblica, era spiegabile proprio coll'intendimento di revisione costituzionale volto a privare della rappresentanza elettiva diretta il Senato<sup>5</sup>. Ma - abortito felicemente quel disegno grazie all'inconfutabile deliberato del Corpo elettorale, nel referendum del 4 dicembre 2016 - l'incidentalità (e i suoi limiti) ha impedito alla Corte, nella sentenza n. 35 cit. (vedansi le inammissibilità pronunciate ai §§ 14 e 15 del *Considerato in diritto*), di estendere al contesto ordinamentale il suo sindacato: non la Corte, quindi, ma la cattiva redazione della legge n. 52 hanno prodotto la discrasia tra i due sistemi elettorali di Camera e Senato, tanto è vero che l'invito all'armonizzazione era ben chiaramente rivolto al Parlamento. La maggioranza invece, adusa alle violazioni procedurali già perpetrate nella fase preparatoria della legge n. 52, lungi dall'agire nel senso prefigurato dal § 15.2 della medesima sentenza n. 35/2017, ha nuovamente colto l'occasione per stravolgere la legislazione elettorale, mediante le forzature pubblicamente denunciate dallo stesso presidente del Senato Pietro Grasso.

La stessa Corte indica - nei parametri costituzionali degli artt. 94, primo comma, e 70 Cost. - le disposizioni alla stregua delle quali accertare l'esistenza di una compromissione sia del funzionamento della forma di governo parlamentare delineata dalla Costituzione repubblicana (nella quale il Governo deve avere la fiducia delle due Camere), sia dell'esercizio della funzione legislativa (attribuita collettivamente a tali due Camere). In effetti, la patente violazione dell'art. 72 co. 4 -

---

<sup>5</sup> Non a caso l'Atto Senato n. 1429-D venne presentato come parte "della costruzione di un sistema coerente di incentivi (elettorali, costituzionali, di regolamenti parlamentari, di normativa elettorale di contorno) che spinga verso governi di legislatura" (v. S. Ceccanti, *L'equilibrio tra legge elettorale e Costituzione*, in IDEMLAB.ORG, 15 maggio 2015).

che qui si denuncia - ridonda in violazione dell'art. 94 Cost. e - in via mediata - di tutte le norme costituzionali che delimitando forza e regime della legge ordinaria a tutela delle minoranze politiche, garantiscono la rigidità costituzionale (vedi ad es. tutte le norme sui *quorum* di garanzia, compreso l'art. 138 Cost.).

Orbene, questa compromissione altera nel peggior modo possibile l'equilibrio dei poteri: non già nel senso della prevalenza di uno dei due valori (rappresentatività e governabilità) che la Corte invita a bilanciare sin dalla sentenza n. 1 del 2014; ma, peggio ancora, nel senso di avallare una prevalenza dell'Esecutivo che, attraverso un uso illegittimo delle sue prerogative e della posizione di forza della sua maggioranza di governo conseguita non grazie ad un consenso elettorale maggioritario ma in forza di un premio in seggi incostituzionale come accertato dalle sentenze n. 1/2014 di questa Corte e n. 8878/2014 della Cass. Civ., ha di fatto frustrato la riserva di legge prevista dall'articolo 48 e dall'articolo 51 della Costituzione in materia di diritto elettorale.

Che, oltre le *strettezze dell'incidentalità*, non sia possibile altro rimedio meno *difficile o tardivo*, lo conferma, sin qui, la magistratura amministrativa<sup>6</sup>, confortata dalla giurisprudenza delle SS.UU. della Suprema corte di Cassazione affermatasi con riguardo all'autodichia di cui all'articolo 66 Cost<sup>7</sup>. La prima ha, infatti, dichiarato la

---

<sup>6</sup> Da ultimo in relazione alle elezioni dell'anno 2013: v. TAR Lazio, sez. II-bis 05163/2013 REG.PROV.COLL. del 4 aprile 2013-22 maggio 2013.

<sup>7</sup> In cui si legge che "il giudizio di verifica a stare alla lettera dell'art. 66 Cost. sarebbe limitato ai titoli di ammissione dei deputati e senatori" e, pur tuttavia, "per tradizione costituzionale che affonda le sue radici nello Statuto albertino (...) si estende alla validità e alla regolarità di tutte le operazioni elettorali (...) e quindi anche alla legittimità della esclusione di un candidato, quale deliberata dagli uffici elettorali" (Cassazione, Sezioni unite civili, 31 luglio 1967, n. 2036, in *Foro amministrativo*, 1968, I, p. 20). Pedissequè: Tribunale dell'Aquila, 4 maggio 1963, in *Foro italiano*, 1963, I, 1798; Pretore di Torino, 4 aprile 1992, in *Nuovo diritto*, 1992, 681; TAR Lazio, sez. I, ordinanza 9 marzo 1994, n. 580; TAR Sicilia, Palermo, ordinanza 10 marzo 1994, n. 172, in *Foro amministrativo*, 1994, p. 968, con nota di O. M.

carezza assoluta di giurisdizione sia ordinaria che amministrativa nei confronti delle operazioni elettorali, comprese quelle preparatorie: ma affermando l'autodichia del Parlamento essa, in realtà, gli ha attribuito una competenza mai rivendicata. L'autodichia si viola sia arrogandosi competenze del Parlamento, ma anche attribuendo al Parlamento competenze dallo stesso mai rivendicate e regolamentate. Il diniego di giurisdizione avverso le stesse operazioni elettorali preparatorie a cominciare dal decreto di convocazione dei comizi elettorali è stato storicamente smentito dall'approvazione dell'art. 44 secondo comma lett. d) della legge n. 69/2009: esso - a fini di razionalizzazione e unificazione delle norme vigenti per il processo amministrativo sul contenzioso elettorale - introduceva la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo nelle controversie concernenti atti del procedimento elettorale preparatorio per le elezioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Con l'esercizio della delega in esso attribuita al Governo, non si sarebbero mai potuti verificare altri casi come quello del "ricorso Pizza", che determinò somma incertezza alla vigilia delle consultazioni elettorali politiche del 2008; il mancato esercizio della delega a riformare il contenzioso elettorale, per quanto riguarda le elezioni politiche, ha invece rappresentato un vero e proprio inadempimento

---

Caputo, *Il candidato della seconda Repubblica ricusato: tutela giurisdizionale*; TAR Calabria, ordinanza 29 marzo 1994, n. 417; TAR Sicilia, sez. Catania, ordinanza 6 agosto 1994, n. 1727; Cassazione, sezioni unite civili, 22 marzo 1999, n. 172, in *Giustizia civile*, 1999, I, p. 2327; Cassazione, sezioni unite civili, 9 giugno 1997, n. 5135, in *Massimario della giurisprudenza italiana*, 1997; TAR Lazio, sezione II-bis, ordinanza 16 marzo 2006, n. 1573; Consiglio di Stato, ordinanza 21 marzo 2006 n. 1386; TAR Sicilia, Catania, I, ordinanze 24 marzo 2006, nn. 547-548; Consiglio di Stato, ordinanza 28 marzo 2006, n. 1463; Cassazione, sezioni unite civili, sentenze 6 aprile 2006, nn. 8118 e 8119; TAR Lazio, sez. II-bis, sentenze 20 aprile 2006, su ricorsi nn. 2319, 2358 e 2360 del 2006; TAR Palermo, sezione I, sentenza 21 aprile 2006, n. 903, di riforma dell'ordinanza 6 aprile 2006 n. 218 del Consiglio di giustizia amministrativa per la regione siciliana in sede cautelare; TAR Lazio, sezione II-bis, sentenza 4 maggio 2006, su ricorso n. 2765; TAR Lazio, sezione II-bis, sentenza 8 giugno 2006, su ricorso n. 3907.

costituzionale, la critica del quale si rinviene anche negli atti parlamentari<sup>8</sup> unitamente a tentativi vani di porvi rimedio<sup>9</sup>. Il mancato esercizio di quella delega ha disatteso l'imperativo di tutela di un bene, quello del diritto ad un giudizio terzo ed imparziale, convenzionalmente salvaguardato, come dimostrano le proposizioni nn.

---

<sup>8</sup> Senato della Repubblica - Legislatura 16<sup>a</sup> - 1<sup>a</sup> Commissione permanente - Resoconto sommario n. 201 del 16/06/2010 IN SEDE CONSULTIVA SU ATTI DEL GOVERNO *Schema di decreto legislativo recante: "Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al Governo per il riordino del processo amministrativo" (n. 212)* (Parere al Ministro per i rapporti con il Parlamento, ai sensi dell'articolo 44, comma 4, della legge 18 giugno 2009, n. 69. Seguito e conclusione dell'esame. Parere favorevole con osservazioni) ... Il senatore SANNA (PD) rileva che la proposta di parere avanzata dal relatore, ampiamente condivisibile, suggerisce una riscrittura di parti non insignificanti dello schema di decreto legislativo. Ciò testimonia che sarebbe stato preferibile che il Governo si attenesse alla formulazione proposta dalla commissione costituita presso il Consiglio di Stato, secondo quanto indicato nella legge-delega. Fra l'altro appare incomprensibile la rinuncia ad attuare pienamente la delega con riferimento alla giustiziabilità del contenzioso elettorale nella fase precedente le elezioni; una materia sulla quale il Governo è intervenuto recentemente addirittura con un decreto-legge. (...) Legislatura 16<sup>a</sup> - 1<sup>a</sup> Commissione permanente - Resoconto sommario n. 425 del 12/09/2012 IN SEDE CONSULTIVA SU ATTI DEL GOVERNO *Schema di decreto legislativo concernente ulteriori disposizioni correttive e integrative al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, recante codice del processo amministrativo (n. 499)* (Parere al Ministro per i rapporti con il Parlamento, ai sensi dell'articolo 44, comma 4, della legge 18 giugno 2009, n. 69. Esame. Parere favorevole con condizioni e osservazioni) ... Il senatore SANNA (PD) ricorda che l'articolo 44, comma 2, lettera d), della legge delega (n. 69 del 2009) prevede la razionalizzazione e unificazione delle norme vigenti per il processo amministrativo sul contenzioso elettorale, introducendo la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo nelle controversie concernenti atti del procedimento elettorale preparatorio per le elezioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. Osserva che il Governo non ha dato corso a tale parte della delega e dunque propone di integrare il parere, sottolineando l'esigenza di colmare la lacuna, anche in considerazione delle disposizioni previste dal disegno di legge n. 2156-B (anticorruzione), all'esame delle Commissioni riunite 1<sup>a</sup> e 2<sup>a</sup>, in tema di incandidabilità (...) Il relatore SARRO (PdL) ricorda che l'osservazione avanzata dal senatore Sanna era emersa anche in occasione dell'esame del primo decreto correttivo: il Governo ha preferito non intervenire sulla materia, nel rispetto dell'autodichia delle Camere". Nonostante quanto sostenuto in questo intervento del Relatore svoltosi nella seduta del 12 settembre 2012 della prima Commissione permanente del Senato, la norma di delega non violava affatto l'autodichia delle Camere, visto che la stessa Corte costituzionale l'aveva menzionata come dato significativo *de iure condendo* nella sua sentenza n. 259 del 2009.,

<sup>9</sup> Senato della Repubblica - Legislatura 16<sup>a</sup> - 1<sup>a</sup> Commissione permanente - Resoconto sommario n. 451 del 07/11/2012 - EMENDAMENTI AL DISEGNO DI LEGGE N. 3464; I.0.5 SANNA *Dopo l'articolo, aggiungere il seguente: «Art. 1-quinquies. (Contenzioso sulle operazioni elettorali) 1. Nel libro IV, titolo VI, capo I del Codice del processo amministrativo approvato con Decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, e successive modificazioni, sono apportare le seguenti modificazioni: a) l'articolo 126 è sostituito dal seguente: "Art. 126. (Ambito della giurisdizione sul contenzioso elettorale) 1. Il giudice amministrativo ha giurisdizione sulle operazioni elettorali, quanto alle elezioni comunali, provinciali e regionali e all'elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia. Resta salva la giurisdizione del giudice ordinario, ai sensi dell'articolo 8, comma 2, sull'ineleggibilità e sull'incompatibilità degli eletti. 2. Il giudice amministrativo ha altresì giurisdizione sugli atti del procedimento elettorale preparatorio per le elezioni per il rinnovo della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. Le decisioni giurisdizionali di cui agli articoli 129 e 130 non interferiscono con l'esercizio, da parte di ciascuna Camera, dei poteri di cui all'articolo 66 della Costituzione in ordine alle operazioni elettorali successive all'apertura dei seggi, nonché sull'ineleggibilità e sull'incompatibilità degli eletti". b) l'articolo 128 è sostituito dal seguente: "Art. 128. (Inammissibilità del ricorso straordinario al Presidente della Repubblica) 1. Nella materia di cui al presente Titolo non è ammesso il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica. 2. Nei giudizi di cui al presente Titolo i collegi del Consiglio di Stato non includono i componenti nominati ai sensi dell'articolo 19, primo comma, numero 2), della legge 27 aprile 1982, n. 186"».*

92, 93, 94 e 100 del Codice di buona condotta elettorale<sup>10</sup>, elaborato dalla “Commissione Venezia” e adottato dal Consiglio d’Europa<sup>11</sup>; ma anche un bene giuridico sulla cui rilevanza costituzionale la dottrina è inequivoca<sup>12</sup>.

I ricorrenti sono consapevoli della novità del presente ricorso, ma già la sua ammissibilità farebbe venir meno la violazione degli artt. 6 e 13 della C.E.D.U. e dell’articolo 3 del relativo Protocollo addizionale, sormontando il rischio di una condanna, l’ennesima, dello Stato italiano.

L’ammissione di un ricorso colmerebbe altresì la “lacuna dell’esistenza di un accesso diretto alla Corte Costituzionale” anche nel caso di violazione di diritti

---

<sup>10</sup> “92. Afin que les règles du droit électoral ne restent pas lettre morte, leur non-respect doit pouvoir être contesté devant un organe de recours. Cela vaut en particulier du résultat de l’élection, dont la contestation permet d’invoquer les irrégularités dans la procédure de vote; cela vaut aussi d’actes pris avant l’élection, en particulier en ce qui concerne le droit de vote, les listes électorales et l’éligibilité, la validité des candidatures, le respect des règles de la campagne électorale et l’accès aux médias ou le financement des partis.

93. Deux solutions sont envisageables.

- Les recours sont traités par des tribunaux – ordinaires, spéciaux ou constitutionnels.

- Les instances compétentes sont des commissions électorales. Ce système présente de réels avantages du fait que ces commissions sont très spécialisées et, donc, plus au fait des questions électorales que les tribunaux. Il est néanmoins souhaitable, à titre de précaution, de mettre en place une forme de contrôle juridictionnel. Dès lors, le premier degré de recours sera la commission électorale supérieure, et le deuxième le tribunal compétent.

94. Le recours devant le Parlement, comme juge de sa propre élection, est parfois prévu, mais risque d’entraîner des décisions politiques. Il est admissible en première instance là où il est connu de longue date, mais un recours judiciaire doit alors être possible. (...)

100. La procédure doit avoir un caractère judiciaire, en ce sens que le droit des requérants au contradictoire doit être sauvegardé.” (Strasbourg, 30 Octobre 2002 Avis no. 190/2002 CDL-AD (2002) 23 - COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT (COMMISSION DE VENISE) CODE DE BONNE CONDUITE EN MATIERE ELECTORALE-LIGNES DIRECTRICES ET RAPPORT EXPLICATIF adoptés par la Commission de Venise lors de ses 51e et 52e sessions, Venise, 5-6 juillet et 18-19 octobre 2002).

<sup>11</sup> Il Codice citato affonda le sue radici nella dichiarazione del Consiglio dell’Unione interparlamentare resa a Parigi il 26 marzo 1994 (*Declaration on criteria for free and fair elections*); essa confluisce nell’*ODIHR Election observation handbook* (aprile 1999, Warsaw). Lo stesso Codice di buona pratica elettorale – stilato dalla *European Commission for Democracy through Law (Commissione Venezia)*, allora presieduta da Antonio La Pergola) il 18-19 ottobre 2002 – fu approvato con risoluzione 1320 (2003) adottata il 30 gennaio 2003 dall’Assemblea parlamentare del Consiglio d’Europa, nonché con dichiarazione del Comitato dei ministri del Consiglio d’Europa del 13 maggio 2004.

<sup>12</sup> Come ricordato dal professor Augusto Cerri nello scritto offerto in un seminario di studio promosso dall’Associazione per la Difesa della Costituzione, tra le precondizioni di ogni riforma della legge elettorale accettabile - “(1) La rappresentatività può essere alterata, ma deve esserlo nella minima misura necessaria a garantire la governabilità. Un eccesso di misure a questo fine (soglie di sbarramento in basso e premi di maggioranza in alto, ad es.) già segnala una disfunzione. (2) La governabilità non può essere a scapito dei quorum di garanzia costituzionale. (3) Deve essere favorita la massima possibilità di scelta dell’elettore, ove non contrasti con alcuna delle altre esigenze fondamentali che si è cercato di indicare. (4) Il sistema elettorale deve essere quanto possibile refrattario alla corruzione ed alla manipolazione” - vi è la seguente: «(5) Deve esistere una sede davvero imparziale di giudizio sulle “operazioni elettorali”».

fondamentali come quelli elettorali<sup>13</sup>, a differenza di ordinamenti analoghi al nostro come lo spagnolo e il tedesco.

Quando una legge viola i requisiti di sistema imposti dalla legalità costituzionale, si attenta alla stessa legittimazione dell'ordinamento giuridico agli occhi della collettività nazionale, che ha diritto alla precostituzione<sup>14</sup> e comprensibilità<sup>15</sup> del precetto anche grazie alla giurisprudenza CEDU: è gravissimo

---

<sup>13</sup> Le Giunte delle Elezioni nella legislatura 2008-2013 esaminarono ricorsi contro la legge elettorale che eccedevano la legittimità costituzionale di disposizioni, che furono dichiarate incostituzionali solo molto dopo con la sentenza n. 1/2014, arrivando ad opposte conclusioni in ordine alla stessa loro natura di giudice *a quo* ed all'ammissibilità della votazione in ordine alla proposta si sollevare questione di legittimità costituzionale (cfr. Giunta delle Elezioni Camera dei deputati- Resoconto di mercoledì 17 giugno 2009, consultabile sulla rete pubblica Internet alla URL <http://documenti.camera.it/leg16/resoconti/commissioni/bollettini/xhtml/2009/06/17/16/leg.16.bo10189.data20090617.com16.html>; Senato, Legislatura 16ª - Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari - Resoconto sommario n. 44 del 03/11/2009, consultabile sulla rete pubblica Internet alla URL [https://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=SommComm&leg=16&id=00438371&part=doc\\_dc-sedetit\\_vdp-genbl\\_ederavdesstn&parse=no](https://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=SommComm&leg=16&id=00438371&part=doc_dc-sedetit_vdp-genbl_ederavdesstn&parse=no)).

<sup>14</sup> Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 6 novembre 2012 (*Ekoglasnost contro Bulgaria*), appl. n. 30386/05, ha dichiarato che l'articolo 3 del Protocollo addizionale alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU) costituisce parametro per valutare il giusto equilibrio tra le esigenze della collettività e le situazioni giuridiche soggettive incise da modifiche apportate alla legge elettorale; in particolare, l'ingerenza statale altera il giusto equilibrio imposto dal sistema CEDU quando è tale da far venir meno le esigenze di prevedibilità della nuova legislazione. L'elemento temporale è stato giudicato dalla Corte europea estremamente indicativo, ai fini della ricerca del giusto equilibrio. Ciò sulla scorta anche di una ricca elaborazione culminata nel Codice di buona condotta elettorale del Consiglio d'Europa. Nonostante l'autorevolezza del Codice, la Corte europea non ha recepito pedissequamente ed acriticamente la sua raccomandazione che indica in un anno il periodo minimo, decorrente a ritroso dalla data delle elezioni, in cui non andrebbe modificata la legge elettorale: piuttosto, ha saputo calarla nei casi concreti sottoposti al suo giudizio, differenziandoli in uno sforzo di apprezzamento delle singole fattispecie. Infatti, a fronte delle elezioni convocate per il 25 giugno 2005, la Corte europea ha giudicato conforme alla Convenzione l'introduzione in Bulgaria dell'obbligo di produrre la certificazione della Corte dei conti sul bilancio annuale dei partiti desiderosi di candidarsi alle elezioni, entrato in vigore il 1° aprile 2005: la Corte europea ha giudicato rilevante, ai fini del rispetto del giusto equilibrio, che la misura fosse stata proposta in Parlamento sin dall'aprile 2003 e che tutto il 2004 sia stato attraversato dal pubblico dibattito parlamentare sulla misura in questione. Al contrario, non ha passato lo scrutinio della Corte europea la modifica della legge elettorale – approvata dal Parlamento bulgaro il 7 aprile 2005 – richiedente il deposito di 2500 firme di elettori come sottoscrizione delle liste: la Corte ha rilevato che la misura era comparsa per la prima volta in Parlamento il 1° febbraio 2005 ed era stata discussa soltanto in due occasioni, il 23 marzo ed il 7 aprile 2005. Questo è sicuramente indizio di alterazione dell'equilibrio richiesto dal Primo Protocollo, perché il Legislatore viola l'esigenza di prevedibilità delle regole nell'imminenza della loro applicazione: ciò tanto per le regole elettorali fondamentali (sistema di scrutinio, composizione degli uffici elettorali e struttura delle circoscrizioni), tanto per le condizioni di partecipazione alla competizione elettorale (§ 69).

<sup>15</sup> La Corte europea dei diritti dell'uomo ha affermato che uno Stato di diritto passa anche attraverso un elevato *standard* di qualità delle proprie leggi, tale da offrire al cittadino sufficiente chiarezza sulle circostanze e le condizioni in cui un suo diritto potrebbe essere sacrificato: così la sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo *Halford contro Regno Unito* del 25 giugno 1997, § 49. Si vedano anche le sentenze *Hentrich contro Francia* del 22 settembre 1994, Serie A n. 296, p. 19, § 42, e *Lithgow e altri contro Regno Unito* dell'8 luglio 1986, Serie A n. 102, p. 47, § 110, in ordine al fatto che deve trattarsi di norme che siano sufficientemente accessibili, precise e prevedibili.

che ciò sia avvenuto in passato<sup>16</sup> a proposito dei TT.UU per l'elezione della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica, integrati e/o modificati dalla l. n. 270/2005; è assolutamente necessario che ciò non si ripeta per un ambito delicatissimo, per la stessa credibilità delle Istituzioni rappresentative, come quello della forma di governo parlamentare.

Tre leggi elettorali incostituzionali una di seguito all'altra, rappresentano un non invidiabile primato europeo del Parlamento italiano e dei Presidenti della Repubblica, che le hanno promulgate. Si pensi al fatto che, anche con la nuova legge, si continuerebbero ad ammettere simboli elettorali con la qualifica di "Presidente" accanto al nome del capo politico (art. 14-*bis* DPR 361/1957) della lista o della formazione politica anche se costituenti una coalizione ex art. 14 bis dpr n. 361/1957, come modificato dall'art. 1 c. legge n. 165/2017, in spregio dell'art. 92 Cost. e delle conseguenti prerogative del Capo dello Stato: anche solo i precedenti dovrebbero sconsigliare di fare affidamento sulla competenza delle Giunte parlamentari in materia di verifica dei poteri, visto che già la vicenda della legge n. 270/2005 è sul punto del tutto illuminante. Questa ed altre incostituzionalità furono esaminate dalle Giunte delle elezioni delle Camere elette (comprendenti i membri di quelle liste con contrassegno non conforme alla Costituzione, ovvero eletti grazie ad un premio di maggioranza, giudicato poi illegittimo e candidati tutti in liste bloccate parimenti

---

<sup>16</sup> "In ogni Paese civile, la declaratoria di incostituzionalità del sistema di elezione del Parlamento - cioè della legge che sancisce la forma di stato e inerisce alla forma di governo - avrebbe determinato, immediatamente e senza alcuna esitazione, lo scioglimento immediato delle assemblee elette con quel sistema, stante la fortuna di disporre di un meccanismo elettorale di risulta costituzionalmente corretto e immediatamente utilizzabile, depurato com'è delle disposizioni illegittime. Ma siamo in Italia. Ci tocca quindi constatare che le due Camere del Parlamento restano, spavalamente, in carica. Per giunta si apprestano a riformare addirittura la Costituzione ed intanto a provvedersi di un altro sistema elettorale" (G. Ferrara, *In un paese civile*, in *Nomos*, n. 3/2013).

giudicate come incostituzionali), sia nella XV che nella XVI legislatura, senza che ci fosse una reazione a tali gravissimi fatti. Ciò in quanto l'esercizio dell'autodichia sui ricorsi *ex art. 87 DPR n. 361/1957* è affidato al puro arbitrio delle Giunte delle elezioni delle Camere, come è dimostrato dalle decisioni sulla legge n. 270/2005 della Giunta delle elezioni della Camera dei deputati del 17 giugno 2009 (cfr. *Bollettino delle Commissioni*, Camera dei deputati, 17 giugno 2009, consultabile sulla rete pubblica Internet alla URL citata *supra*) e della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari del Senato del 3 novembre 2009 (v. *Giunte e Commissioni*, Senato della Repubblica, 3 novembre 2009, n. 44, consultabile sulla rete pubblica Internet alla URL citata *supra*).

Nella denegata ipotesi in cui le elezioni si svolgessero secondo quanto previsto dalla legge n. 165/2017, l'esito non potrebbe essere diverso da quanto già verificatosi nelle predette verifiche dei poteri, formulate da organi in evidente conflitto di interessi in quanto espressi dalla stessa legge che sarebbero chiamati a giudicare; tanto più che le Giunte non si considerano giudici *a quo* neppure ai fini del controllo di costituzionalità<sup>17</sup>.

Negli odierni ricorrenti, pertanto, si riscontra appieno «l'interesse ad agire, la cui sussistenza è necessaria e sufficiente a conferire al conflitto gli indispensabili caratteri della concretezza e dell'attualità» (sentenze n. 379 del 1996 e n. 420 del 1995).

---

<sup>17</sup> XVII legislatura, Senato della Repubblica, Doc. III, n. 1, § 3.2, pp. 17-18 (consultabile sulla rete pubblica Internet alla URL <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/720901.pdf>): la Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari del Senato ha ribadito la "presa di posizione di questa Giunta nella riunione del 2 luglio 2013 ove si è perfezionata una opinione nel senso di escludere il rinvio di una legge alla Corte costituzionale".

## *1. Requisito soggettivo del conflitto*

I sottoscrittori del presente atto promuovono conflitto di attribuzione, nella loro qualità di cittadini componenti dell'organo Corpo elettorale<sup>18</sup>, e di difensori nominati dai primi che hanno dato loro il relativo mandato, per affermare le ragioni della sovranità popolare, conculcate dal Parlamento mediante le illegittime procedure di approvazione delle due leggi in titolo; ragioni conculcate unitamente al diritto - dei singoli parlamentari - di contribuire ad esercitare, quali componenti del Parlamento, le funzioni costituzionali proprie del potere Legislativo nelle forme e nei limiti della Costituzione, cioè di poter svolgere il proprio mandato entro una cornice costituzionale rispettosa dei principi, dei valori delle regole (anche di procedura) fissate dalla Costituzione, nonché da singole norme che violano, limitano o comprimono il diritto degli/ delle elettori/trici di votare in conformità alla Costituzione.

Tale cornice - che è declinata dalla giurisprudenza di codesta Ecc.ma Corte anche a favore del Gruppo parlamentare, visto che nella sentenza n. 298/2004 si legge che, “comunque... si vogliono definire i gruppi parlamentari, non si può dubitare che essi costituiscano uno dei modi, se non il principale, di organizzazione delle forze politiche in seno al Parlamento” (punto 4 del *Considerato in diritto*), mentre già nella

---

<sup>18</sup> Per un suo riconoscimento nel diritto positivo, quale organo esistente e dotato di volizione propria, cfr. il secondo considerato del decreto-legge 28 dicembre 2013, n. 149 (“Considerato che la volontà espressa dal corpo elettorale nelle consultazioni referendarie in materia si è sempre mantenuta costante nel senso del superamento di tale sistema e che, da ultimo, sono emerse situazioni di disagio sociale che impongono un immediato segnale di austerità del sistema politico” (sottolineatura aggiunta). E *pour cause*, secondo noi, il Comitato Referendario sia stato riconosciuto potere dello Stato.

sentenza n. 49/1998 i gruppi parlamentari vengono definiti “riflesso istituzionale del pluralismo politico, che del sistema rappresentativo costituiscono struttura portante” (punto 4 del *Considerato in diritto*)<sup>19</sup> - non trova affatto smentita nell'ordinanza di codesta Ecc.ma Corte 28 novembre 2016, n. 256: il *petitum* di quel ricorso (in relazione alle ordinanze emesse dall'Ufficio centrale per il referendum costituito presso la Corte di cassazione in data 6 maggio e 8 agosto 2016 e al d.P.R. 27 settembre 2016) non giustificava alcuna deroga alla tradizionale posizione secondo cui "quanto alla persona fisica che agisce in proprio, la sua qualità di cittadino elettore non comporta che esso sia «investito di una funzione costituzionalmente rilevante tale da legittimarlo a sollevare conflitto di attribuzione» (ordinanza n. 284 del 2008); ... quanto alla “associazione”, quale lo stesso CODACONS (Coordinamento delle associazioni e dei comitati di tutela dell'ambiente e dei diritti degli utenti e dei consumatori) si definisce nel ricorso, essa non è titolare di funzioni costituzionalmente rilevanti, bensì delle situazioni soggettive che spettano alle «organizzazioni proprie della società civile» (così la ordinanza n. 120 del 2009, che ha affermato il difetto di legittimazione degli stessi partiti politici a sollevare conflitto di attribuzione)". Si richiedeva, infatti, sostanzialmente una integrazione del quesito referendario ovvero l'affissione di apposite schede esplicative contenenti i riferimenti ai singoli articoli della Costituzione oggetto di riforma con indicazione del relativo contenuto, ossia una diversa declinazione di normativa applicativa della legge sui

---

<sup>19</sup> Per la dottrina che ha calato tali definizioni nella strutturazione del conflitto tra poteri, annettendo al Gruppo parlamentare natura di potere dello Stato, v. Giampiero Buonomo, *Il diritto pretorio sull'autodichia, tra resistenze e desistenze*, Forum di Quaderni costituzionali, 2014, n. 5 (13 maggio 2014), p. 4, consultabile alla URL [bpr.camera.it](http://bpr.camera.it) (*Bibliografia del Parlamento italiano e degli studi elettorali*, a cura della Biblioteca della Camera dei deputati).

referendum, senza che questo minimamente incidesse sulle modalità di conteggio del voto.

Al contrario, l'incidenza sull'articolo 1 Cost. del "meccanismo di trasformazione dei voti in seggi"<sup>20</sup> non soltanto determina il tono costituzionale del presente conflitto, ma anche la necessità di garantire l'effettività del diritto di dolersi dei relativi effetti distorsivi<sup>21</sup>. Se infatti è un disvalore l' "eccessiva divaricazione tra la composizione dell'organo della rappresentanza politica, che è al centro del sistema di democrazia rappresentativa e della forma di governo parlamentare prefigurati dalla Costituzione, e la volontà dei cittadini espressa attraverso il voto, che costituisce il principale strumento di manifestazione della sovranità popolare, secondo l'art. 1, secondo comma, Cost."<sup>22</sup>, allora occorre offrire una sede a coloro che lamentano che la sovranità non sia stata esercitata "nelle forme e nei limiti" della Costituzione.

In altri termini, non basta che l'esercizio della sovranità soddisfi i requisiti formali della Costituzione in ordine agli organi emananti le leggi (Camere del Parlamento e Presidente della Repubblica in sede di promulga): anche le previsioni dettate dalla Costituzione non in tema di competenza degli organi, ma di procedura legislativa devono essere "giustiziabili", quando e nella misura in cui esse discendano

---

<sup>20</sup> Cfr. § 3.1 del *Considerato in diritto* della sentenza Corte cost. n. 1 del 2014.

<sup>21</sup> "Le parti private ritengono che i principi affermati dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 1 del 2014 risulterebbero applicabili anche alle norme censurate, osservando, peraltro, che il ballottaggio di lista, contestuale al divieto di coalizioni o accordi di desistenza ed alla presenza al primo turno delle soglie di accesso, aggraverebbe ulteriormente l'effetto distorsivo del meccanismo di trasformazione dei voti in seggi": § 10.1 del *Ritenuto in fatto* della sentenza Corte cost. n. 35 del 2017.

<sup>22</sup> § 3.1 del *Considerato in diritto* della sentenza Corte cost. n. 1 del 2014, cit.

direttamente dalla Costituzione<sup>23</sup> (e non sono mero frutto dei regolamenti, come per la sentenza .... che qui si fa salva). Del rispetto di queste forme e di questi limiti, il Corpo elettorale deve poter investire la Corte costituzionale, quando le stesse forme della rappresentanza ne verrebbero stravolte: proprio in virtù della formidabile possibilità di governare la "trasformazione dei voti in seggi", mercé una legge elettorale incostituzionale la stessa espressione della volontà popolare verrebbe infatti alterata, nella sua fisiologia, senza che il Corpo elettorale possa fare altro che assoggettarsi allo svolgimento delle elezioni nella forma illegittima. L'effetto di patologica succubanza determinerebbe una irredimibile "compressione della rappresentatività dell'assemblea parlamentare, incompatibile con i principi costituzionali in base ai quali le assemblee parlamentari sono sedi esclusive della «rappresentanza politica nazionale» (art. 67 Cost.), si fondano sull'espressione del voto e quindi della sovranità popolare, ed in virtù di ciò ad esse sono affidate funzioni fondamentali, dotate di «una caratterizzazione tipica ed infungibile» (sentenza n. 106 del 2002), fra le quali vi sono, accanto a quelle di indirizzo e controllo del governo, anche le delicate funzioni connesse alla stessa garanzia della Costituzione (art. 138

---

<sup>23</sup> Nessuno pone in dubbio, infatti, che le eventuali violazioni di mere norme regolamentari e della prassi parlamentare lamentate dai ricorrenti debbano trovare all'interno delle stesse Camere gli strumenti intesi a garantire il corretto svolgimento dei lavori (Corte cost., sentenza n. 379 del 1996). Qui si versa nel ben diverso caso in cui, ad essere violate, sono le forme ed i limiti entro i quali la Costituzione disciplina l'esercizio della sovranità popolare per il tramite della democrazia rappresentativa.

Cost.): ciò che peraltro distingue il Parlamento da altre assemblee rappresentative di enti territoriali<sup>24</sup>.

Questa prospettazione, che in uno strumento specifico, come è il ricorso per conflitto di attribuzione, presenta aspetti di novità nel nostro ordinamento ha però le sue radici in epoche lontane e in altri ordinamenti costituzionali , come si può desumere da uno scritto della prof. Lara Trucco dell'Università di Genova (L.Trucco, *Democrazie elettorali e stato costituzionale*, Torino, Giappichelli 2011) del quale di trascrive un ampio stralcio: *“Sì è già avuto modo di considerare come, all'affermazione del voto nei termini di una concessione, sia stata propizia l'originaria situazione caratterizzata dalla mancanza di un coinvolgimento universale alla vita ordinamentale, tipica degli Stati europei di impronta liberale del XIX secolo. Fu solo, dunque, nella rinnovata prospettiva offerta dell'affermarsi della democrazia pluralista di massa, che il popolo, cessando di costituire l'organo che manifesta la volontà statale, si sarebbe fatto esso stesso sovrano[2], dando modo a ciascun membro della comunità sociale – e in una prospettiva universalistica a ciascun “individuo” – “di partecipare al governo del proprio Paese”, “sia direttamente, sia attraverso rappresentanti liberamente scelti”[3]. Conseguendone, sul piano, della concezione del suffragio la sua riconfigurazione come “potere politico” fondato sul patto costituente[4]. Tale concezione del voto, parve, d'altro canto, meglio confacersi con l'idea di Locke, secondo il quale i diritti di partecipazione politica, grazie a cui l'individuo contribuisce alla formazione della*

---

<sup>24</sup> § 3.1 del *Considerato in diritto* della sentenza Corte cost. n. 1 del 2014, cit.

*volontà politica statale, costituirebbero il corrispettivo, concretizzatosi con il contratto sociale, per la rinuncia alla propria libertà naturale individuale[5], non meno che con quella sviluppata da Rousseau del voto come atto di sovranità “che niente può togliere ai cittadini”[6]. Inoltre, essa si sposava perfettamente con le vicende delle colonie americane, segnatamente, con gli accadimenti che, in territorio statunitense, avevano portato la Corte Generale del Massachusetts, nel 1776 a reputare una «massima generale in ogni governo» il fatto «che debba esistere, da qualche parte, un potere supremo, sovrano, assoluto e incontrollabile, ma questo risiede sempre nel popolo, e non è stato mai e non potrebbe mai venir affidato a un uomo solo o a pochi»[7].*

*In proposito, una vicenda del tutto peculiare ha assistito le soluzioni elettorali costituzionali adottate, già a partire dalle prime decadi dell’800, dagli Stati nati nell’America spagnola dalle lotte d’indipendenza, i quali, nelle loro Carte costituzionali fecero proprie le idee di Simón Bolívar. Il Libertador, infatti, al fine di garantire la democrazia nei nuovi ordinamenti sorti, aveva proposto di affiancare ai tre tradizionali poteri “il potere morale popolare”, vale a dire «il potere cittadino contro la corruzione e l’abuso del potere politico da parte dei rappresentanti del popolo»[8], pertanto concepibile anche come “potere elettorale”.(p. 99 op. cit.,cui si rinvia anche per le note, delle quali la [5] fa riferimento a Corte cost. n.29/2003.)*

Dunque il presente conflitto, nei termini in cui è stato articolato, attinge al livello del conflitto tra poteri dello Stato, la cui risoluzione spetta alla Corte costituzionale: la menomazione inflitta al Corpo elettorale consiste nella lesione di

ben precisi parametri costituzionali, rappresentati dall'endiadi contenuta al quarto comma dell'articolo 72. Non è un caso che il Costituente abbia inserito il sub-emendamento Lucifero sotto la locuzione "in materia": intendendo prescindere dal *nomen juris* dei disegni di legge, essa indica un *corpus* di norme che facciano sistema tra di loro. Le doglianze ruotano quindi - come si dimostrerà, - intorno alla salvaguardia della forma di governo<sup>25</sup> e nel rapporto tra gli organi costituzionali delineato dal Costituente. Stante la facilità con cui si può pregiudicare l'efficacia della pronuncia della Corte, tutto ciò ha un immediato precipitato anche in punto di legittimazione a ricorrere.

Non soltanto l'articolo 66 Cost. attrae indebitamente al suo interno gli atti elettorali preparatori; da quest'anno anche l'accertamento del diritto di voto (compreso quello di votare secondo Costituzione, e più in generale tutte le controversie concernenti diritti di elettorato attivo o passivo) viene sottratto alla giurisdizione del giudice amministrativo, a partire dall'indizione dei comizi. Secondo Corte di Cassazione Sez. Unite civili, ordinanza n. 13403 del 26 maggio 2017, "le controversie aventi ad oggetto i diritti di elettorato attivo e passivo appartengono alla

---

<sup>25</sup> Per la forma di governo regionale, si rammenta che la Corte cost., sentenza n. 198 del 2012, accertò che "la violazione delle disposizioni statutarie avrebbe l'effetto di modificare in via diretta la composizione degli organi di governo della Regione e delle Province, violando così gli artt. 103, 104 e 107 dello statuto regionale, che disciplinano il procedimento di modifica dello stesso statuto (...) Questi, adottati con legge costituzionale, ne garantiscono le particolari condizioni di autonomia, secondo quanto disposto dall'art. 116 Cost. L'adeguamento da parte delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome ai parametri di cui all'art. 14, comma 1, del decreto-legge n. 138 del 2011 richiede, quindi, la modifica di fonti di rango costituzionale. A tali fonti una legge ordinaria non può imporre limiti e condizioni".

giurisdizione del giudice ordinario, la quale non viene meno per il fatto che la questione relativa alla sussistenza, o non, dei diritti suddetti sia stata introdotta mediante l'impugnazione del provvedimento di proclamazione o di convalida degli eletti, perché anche in tali ipotesi la decisione non verte sull'annullamento dell'atto amministrativo impugnato, bensì direttamente sul diritto soggettivo perfetto inerente all'elettorato suddetto".

In presenza della "strettoia dell'incidentalità" che si viene così a creare, "il rispetto dei diritti fondamentali, tra i quali il diritto di accesso alla giustizia (art. 24 Cost.), così come l'attuazione di principi inderogabili (art. 108 Cost.), sono assicurati dalla funzione di garanzia assegnata alla Corte costituzionale. La sede naturale in cui trovano soluzione le questioni relative alla delimitazione degli ambiti di competenza riservati è quella del conflitto fra i poteri dello Stato (...) In tale sede la Corte può ristabilire il confine – ove questo sia violato – tra i poteri legittimamente esercitati dalle Camere nella loro sfera di competenza e quelli che competono ad altri, così assicurando il rispetto dei limiti delle prerogative e del principio di legalità, che è alla base dello Stato di diritto" (Corte costituzionale, sentenza n. 120 del 2014).

La legalità costituzionale, che viene recisamente negata dalle procedure di approvazione dalle leggi elettorali politiche suddette, richiede pertanto che il Corpo elettorale e le minoranze parlamentari conculcate accedano al giudizio di codesta Ecc.ma Corte: ciò non può che avvenire mediante lo strumento che tutela dalla menomazione di potere in contestazione, in quanto solo in tal guisa si impedisce che

il *fait accompli* pregiudichi per sempre la possibilità di ristabilire la forma di governo dall'alterazione perpetrata con la legge.

A) *Sulla legittimazione come cittadini elettori*

Il fatto che la legge elettorale in questione, anziché disciplinare l'esercizio del "diritto-dovere" al voto, ne comprima e ne svii lo svolgimento, è di una tale gravità, che anche la individuazione del "soggetto leso", e cioè la descrizione del cosiddetto "profilo soggettivo", non può effettuarsi se non attraverso un riesame complesso e particolareggiato della problematica relativa ai temi della "rappresentanza parlamentare" e dell'"esercizio" della "sovranità popolare". Per questo riesame siamo debitori alle pregnanti considerazioni tratte da atti forniti dall'associazione "ATTUARE LA COSTITUZIONE"<sup>26</sup>, che si riportano, nel paragrafo a seguire, pressoché integralmente.

Il primo dato che occorre porre in evidenza, in questa analisi, è che la Costituzione repubblicana attribuisce la "sovranità", non più allo Stato persona (come era nello Statuto albertino), ma allo "Stato comunità", e cioè al "Popolo", definito pertanto "Popolo sovrano" (A. Sandulli, *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli, 1969, p. 4 ss.).

---

<sup>26</sup> Cfr. Nomos, n. 3-2017, p. 4 e seguenti, consultabile sulla rete pubblica Internet alla URL <http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/wp-content/uploads/2017/11/legge-elettorale-rosatellum-conflitto.pdf>.

Ed è estremamente chiaro, in Costituzione, che il “Popolo” è un “soggetto unitario”, i cui interessi trascendono quelli degli individui e dei gruppi che lo compongono. Come è stato notato (Nocilla, voce “*Popolo*”, in ED, Milano, 1985, p. 359), il Popolo ha “una sua unità, una sua capacità di volere e, in definitiva, una sua soggettività”. Ed è interessante, a questo proposito ricordare che la Costituzione distingue “l’appartenenza” della sovranità, dal suo “esercizio”, precisando ulteriormente che “il Popolo esercita la sua sovranità”, o attraverso la elezione libera e personale della propria “rappresentanza parlamentare” (art. 70 Cost.), o attraverso la “partecipazione diretta” alle funzioni legislative, amministrative e giudiziarie, come chiaramente si desume: dall’art. 3, comma 2 (partecipazione all’organizzazione politica, economica e sociale del Paese), dall’art. 71 (proposta di legge popolare), dall’art. 75 (referendum), dall’art. 118, comma 4, (svolgimento da parte di cittadini, singoli o associati, di “attività di interesse generale”, “secondo il principio di sussidiarietà”). È poi da precisare che questo “soggetto unitario”, quando agisce per eleggere la propria “rappresentanza politica”, fa ricorso a un proprio “Organo”, “il complesso dei cittadini che hanno la capacità elettorale”, al quale la dottrina ha dato la denominazione di “Corpo elettorale”, denominazione alla quale si preferisce fare riferimento per comodità di espressione. È da porre poi in massimo risalto che i “cittadini”, quando esercitano il diritto di voto, che è anche un “munus”, una “funzione pubblica” e pertanto un “dovere civico”, agiscono, sia “come singoli”, sia e “come parte” del Popolo (Damiano Nocilla, Luigi Ciaurro, voce “*Rappresentanza politica*”, in ED, Milano, 1987, vol. XXXVIII, p. 584). Del resto, l’art. 2 della

Costituzione è molto esplicito nell'affermare una concezione della persona umana che esalta i due aspetti: quello individuale e quello comunitario, sancendo che "la Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale".

Concentrando l'attenzione sul "Corpo elettorale", quale "Organo", e, quindi, quale "Potere" dello "Stato comunità", è ovvio che vengono in evidenza i "rapporti" fra i vari "Organi" o "Poteri" che dir si voglia e, in particolare, il rapporto tra "Popolo", "Corpo elettorale" e "Parlamento". Ed è altrettanto evidente, come poco sopra si affermava, che l'elettore, singolo o associato, essendo "parte" del Corpo elettorale, è anche abilitato a difendere, non solo il suo diritto fondamentale al voto, ma anche "i poteri e le funzioni" e cioè le "attribuzioni" di questo suo Organo, qualora essi siano travolti da altri Organi dello Stato comunità. Al riguardo, poi, è appena il caso di ricordare che "le attribuzioni" del Corpo elettorale, si concentrano nel diritto-dovere di "eleggere" la "rappresentanza politica" attraverso una "espressione di voto", che sia "personale ed eguale, libero e segreto" (art. 48 Cost.), "a suffragio universale e diretto" (art. 56 e 58 Cost.) e idoneo, peraltro, a "concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale" (art. 49 Cost.).

Si tratta della tipica "*actio popularis*" dei Romani, per i quali era incontestabile che il "*civis*", l'abitante della "*civitas*" (da cui il nome "civiltà"), potesse agire, nello stesso tempo, davanti al Pretore, sia nel proprio interesse che nell'interesse di tutto il Popolo (Settis, *Azione popolare*, Torino, 2012). E qui, evidentemente, si tratta di una

azione, per così dire, a *double face*: l'elettore, da un lato agisce come titolare di un diritto fondamentale individuale e d'altro lato, come "parte" della intera Comunità degli elettori, cioè come membro del "Corpo elettorale".

Ed è da sottolineare, a questo punto, che "l'organo" "Corpo elettorale", cui spetta la "funzione pubblica" di "eleggere i rappresentanti del Popolo" è una entità ben distinta dall'altro Organo dello Stato comunità al quale si è accennato, e cioè il "Parlamento", al quale appartiene la "funzione legislativa". La distinzione tra i due Organi e l'inesistenza di alcun legame tra loro è provato dall'art. 67 Cost., secondo il quale "ogni membro del Parlamento rappresenta la Nazione ed esercita le sue funzioni senza vincolo di mandato". Insomma, se è vero che ogni elettore vota sia come singolo, sia come membro della Collettività, è altrettanto vero che il Parlamentare ha la funzione di rappresentare l'intera Collettività, cioè la Nazione o Popolo che dir si voglia (i due termini in Costituzione sono equivalenti). E' da notare, comunque, che, proprio "l'autonomia del Parlamento ne implica una responsabilità, proprio perché non vi può essere un potere completamente sganciato dalla responsabilità del suo detentore e, all'inverso, perché la responsabilità stessa implica a monte una capacità di autonoma determinazione" (Nocilla, Ciaurro, o. c., p. 567), considerando che, tra l'altro, non si lamenta una violazione da parte del Parlamento, ma del Governo per aver chiesto - e le Presidenze delle Camere ammesso - un voto di fiducia su singoli provvedimenti, un istituto non previsto dalla Costituzione ma sorto dapprima come prassi parlamentare e che solo successivamente ha trovato una parziale disciplina in norme regolamentari, come è l'art. 116 Reg. Camera. Con la

conseguenza di integrare di fatto l'art. 94 Cost., ispirato da una logica diversa, come si evince dal suo quarto comma "Il voto contrario di una o d'entrambe le Camere su una proposta del Governo non importa obbligo di dimissioni."

Se è vero che "Popolo", "Corpo elettorale" e "Parlamento" sono Organi dello Stato comunità, con diverse funzioni e distinti poteri, non può negarsi che siano configurabili tra detti Organi anche dei "conflitti di attribuzione", di cui all'art. 37 della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 87.

In particolare è da sottolineare che quando il Parlamento, in rappresentanza dell'intero popolo, emana una "legge elettorale" viene a trovarsi in una "condizione particolarissima", nel senso che esso, in qualità di rappresentante, viene a disciplinare una materia che dovrebbe, in linea di principio, essere disciplinata dallo stesso Popolo, cioè dal "rappresentato", da chi, per l'appunto "conferisce" il potere di rappresentanza (come avveniva nell'antica Atene, ma che oggi è impossibile, poiché il numero degli elettori è talmente alto che non è neppure immaginabile affidare la stesura della legge elettorale all'intero Popolo). Sarebbe stato forse opportuno che la materia fosse stata disciplinata dall'Assemblea costituente, cioè da quei cittadini che l'intero popolo investì a suo tempo di questa funzione. Sennonché i nostri Padri costituenti preferirono lasciare questo compito al legislatore ordinario (quasi come un patto tra gentiluomini), limitandosi a disporre soltanto alcune norme fondamentali di livello costituzionale, alle quali si sarebbe dovuto ispirare il legislatore ordinario, nel momento in cui avesse provveduto a emanare una legge elettorale, e il cui rispetto costituisce anche il "presidio costituzionale" del "Potere" del popolo, e del suo

Organo denominato “Corpo elettorale”, il quale, non lo si dimentichi, è il soggetto che “conferisce” al Parlamento il potere di “rappresentanza”. Da questa particolarissima situazione (che sfugge anche a una autorevole dottrina), discende che “l’inosservanza” di quelle regole costituzionali poste a garanzia di una buona legge elettorale da parte del Parlamento, viene a configurarsi nello stesso tempo anche come una “invasione” dei Poteri propri del Corpo elettorale che conferisce la rappresentanza ai Parlamentari. Insomma nel caso della stesura e dell’emanazione di una legge elettorale che contrasti con le norme costituzionali in materia, vengono a “coincidere”, nello stesso tempo, “il vizio di costituzionalità” della legge elettorale e la “violazione” delle “attribuzioni proprie” del Corpo elettorale. Di qui la chiara emersione di un “conflitto di attribuzione” tra Corpo elettorale e Parlamento.

In particolare, per quanto concerne il caso in esame, tenuto per fermo che la legge elettorale in questione calpesta platealmente la “sovranità popolare”, sotto l’aspetto, sia della sua “appartenenza” al Popolo, sia sotto l’aspetto del suo “esercizio”, appare evidente che il “conflitto di attribuzione” di cui si parla si è verificato nel momento stesso dell’entrata in vigore della legge elettorale in questione, in quanto è da questo preciso momento che il Corpo elettorale si è visto privato della possibilità di “incidere” in modo libero e diretto sulla “nomina” dei propri “rappresentanti”, dando luogo a un Parlamento che sia effettivamente “rappresentativo”, un Parlamento cioè che “interpreti, esprima ed attui le tendenze spirituali e la volontà reale del Popolo” (Nocilla e Ciaurro, o. c., p.564 s.). È da sottolineare, peraltro, a questo proposito, che nel nostro caso non viene in discussione

l'operato dei parlamentari soggetti al "controllo" del Popolo, che può non eleggerli nella successiva tornata elettorale. Qui si tratta di una questione assai diversa, si tratta del fatto che una legge elettorale, violando, come si è appena detto, precise disposizioni della Carta costituzionale "ha inciso" profondamente sulla "sovranità popolare" e sulle "attribuzioni" del Corpo elettorale.

Quanto detto pone in evidenza che si tratta di una "invasione" del potere e delle funzioni proprie del Corpo elettorale da parte del Parlamento effettivamente molto "grave", tale da rendere effettivamente applicabile il citato art. 37 della legge costituzionale n. 87 del 1953. Il "giudizio di ammissibilità", vale la pena di sottolinearlo, è insomma un giudizio, diretto ad accertare, non solo se sussistono effettivamente i presupposti del conflitto, sia sotto il profilo soggettivo, sia sotto il profilo oggettivo, ma anche e soprattutto l'entità della "invasione" di un Potere sulla sfera di attribuzioni di un altro Potere. E nel nostro caso certamente non si può negare che la ferita inferta dalla legge elettorale alla sovranità del Popolo e alle attribuzioni del Corpo elettorale è di tale entità che non è possibile non dichiarare l'ammissibilità del ricorso di cui si discute.

È la prima volta, nella storia della Repubblica Italiana che viene a delinearsi un "reale conflitto" tra Corpo elettorale e Parlamento. Infatti, i precedenti giurisprudenziali che parlano di "conflitti di attribuzione" non hanno mai riguardato la prospettazione che si è poco sopra delineata. Le ordinanze nn. 189 e 284 del 2008, hanno dichiarato l'inammissibilità del ricorso, in quanto questo "risulta rivolto non già a sollevare un conflitto di attribuzione, quanto piuttosto ad ottenere la

dichiarazione di illegittimità costituzionale” (in detti ricorsi si invita, infatti, la Corte costituzionale a sollevare dinanzi a sé medesima il conflitto di attribuzione). L’ordinanza n. 57 del 1971 si limita a dichiarare il ricorso inammissibile, in quanto “sollevato da soggetti od organi estranei” ai “Poteri dello Stato” (e non è il caso nostro, poiché il conflitto viene sollevato da cittadini nella qualità di “membri”, cioè di organi, del Popolo). L’ordinanza n. 296/2013 dichiara inammissibile il ricorso “in quanto difetta, nella fattispecie in esame, la materia stessa del conflitto di attribuzione”, laddove il ricorrente avrebbe potuto far valere le censure in oggetto attraverso la proposizione della questione di legittimità costituzionale in via incidentale. Ma è esattamente quello che oggi non è (più) possibile, dopo che la citata ordinanza della Corte di cassazione<sup>27</sup> porta nella verifica dei poteri post-elettorale (condotta dalle Giunte “dei vincitori”), alla stregua delle questioni di eleggibilità, anche il *ius in officio* e persino il *ius ad officium*, deprivando - stante la giurisprudenza delle Giunte<sup>28</sup> - di ogni possibile *judicial review* il soggetto leso da una legge elettorale incostituzionale, sia esso elettore attivo, sia esso candidato.

---

<sup>27</sup> Visto che la fattispecie attiene ad un “*petitum* sostanziale dei giudizi intrapresi dai candidati a Sindaco, nonché dagli elettori, presentatori di lista e candidati alla carica di consiglieri comunali (...) volto ad ottenere la declaratoria di esclusione dal procedimento elettorale delle liste collegate alla candidatura a sindaco (...) e la proclamazione a sindaco di diverso candidato, in ragione dell’irregolarità dell’autenticazione delle firme apposte nelle dichiarazioni di accettazione delle candidature relative alla coalizione guidata dal candidato a sindaco”. Pertanto, “la richiesta di accertamento dell’avvenuta decadenza dalla carica di consigliere provinciale (...), che ha autenticato le firme, è strumentale alle richieste principali, che concernono il diritto di elettorato passivo del candidato a sindaco (...) e che per conseguenza radicano la giurisdizione ordinaria”: la Corte di cassazione, Sezioni unite civili, con ordinanza 26 maggio 2017, n. 13403, conclude che “sussiste per conseguenza la giurisdizione del giudice ordinario in relazione ad entrambi i giudizi cui si riferiscono i regolamenti preventivi di giurisdizione”.

<sup>28</sup> Sull’abbandono di qualsivoglia anche minima possibilità di considerare le Giunte delle elezioni giudice *a quo*, v. *La Giunta delle elezioni giudice a quo: atrofizzazione di un istituto*, raccolta di atti, consultabile sulla rete pubblica Internet alla URL <http://itineraricostituzionali.altervista.org/wp-content/uploads/2017/12/La-Giunta-delle-elezioni-giudice-a-quo.pdf>, presentata al convegno *Legge elettorale e conflitto di attribuzione tra i poteri dello Stato* della facoltà di Scienze politiche dell’Università “la Sapienza” di Roma il 5 dicembre 2017 con l’allocuzione dell’ex titolare della segreteria della Giunta delle elezioni del Senato (consultabile alla URL <http://itineraricostituzionali.altervista.org/legge-elettorale-conflitto-attribuzione-poteri-dello/>).

Dunque, è solo oggi che la Corte costituzionale, in un contesto del tutto abnorme, nel quale il Parlamento fa prevalere gli interessi della classe politica sugli interessi del Popolo, è chiamata a pronunciarsi su una questione, che concerne lo stesso “esercizio” della “sovranità popolare” e le stesse “attribuzioni del Corpo elettorale”.

È principio fondamentale della giurisprudenza costituzionale che debba esserci comunque un “giudice” per le situazioni di contrasto con i principi fondamentali della nostra Costituzione. E questo è davvero un caso estremo. Se resta in piedi questa legge, avremo un Corpo elettorale mutilato della sua libertà di scelta, un Parlamento costituzionalmente e perennemente illegittimo e, forse, la fine dell’effettività delle norme costituzionali.

#### *B) Sulla legittimazione come parlamentari*

Sono note ai sottoscrittori le tradizionali conclusioni – desunte da un’interpretazione estensiva dell’ordinanza 14 aprile 2000, n. 101 – sulla non configurabilità del conflitto infra-organico nel nostro ordinamento di giustizia costituzionale: ma quella stessa ordinanza, pronunciata in tema di prerogative parlamentari, si limitava ad avvertire che “il giudizio per conflitto di attribuzione non può essere usato quale strumento generale di tutela dei diritti costituzionali, ulteriore rispetto a quelli offerti dal sistema giurisdizionale” (sottolineatura aggiunta), e non superava affatto la riserva già precedentemente espressa da codesta Ecc.ma Corte nell’ordinanza 20 maggio 1998, n. 177, ove si lasciava *“impregiudicata la questione*

*se in altre questioni siano configurabili attribuzioni individuali di potere costituzionale, per la cui tutela il singolo parlamentare sia legittimato a ricorrere allo strumento del conflitto tra i poteri dello Stato".* La riserva, anzi, è stata ribadita ed estesa dalla successiva sentenza n. 4-6 luglio 2001 n. 225: "anche a volere accedere, in astratto, a tale prospettazione" (l'intervento ... prospettato dall'on. Previti ... volto a difendere "l'esercizio delle attribuzioni del singolo parlamentare", attribuzioni le quali fonderebbero un'autonoma legittimazione al conflitto: N. d. R.) "una domanda rivolta a difendere le attribuzioni rivendicate, avrebbe comunque dovuto essere introdotta – questa sì – attraverso un autonomo ricorso per conflitto fra poteri, non potendosi ammettere la proposizione di un conflitto attraverso la via dell'intervento volontario in altro giudizio" (§ 2 del *Considerato in diritto*).

D'altra parte, già lo Jellinek sosteneva: "*I così detti diritti dei deputati quali membri della Camera non sono pretese giuridiche individuali, ma competenze di organi statali. Le norme che si riferiscono alle votazioni, alla partecipazione alle sedute, alla presentazione di proposte e di interpellanze, alla nomina del Presidente, dell'Ufficio di Presidenza, delle Giunte e dei Comitati della Camera, sono parti integranti delle norme sulla organizzazione dello Stato [...]. La loro violazione non sarebbe perciò violazione di un diritto subbiettivo, ma infrazione di una norma giuridica, offesa allo Stato nel suo ordinamento, non offesa ad un individuo*"<sup>29</sup>.

Più recentemente e circostanziatamente, è stato notato che, se tale violazione avviene "*in relazione a diritti sostanzialmente collegati all'esercizio della funzione*

---

<sup>29</sup> Jellinek, *Sistema dei diritti pubblici subbiettivi*, Milano, 1912, 185-186.

*rappresentativa (a diritti che hanno perciò fondamento costituzionale, l'efficacia dei quali non è circoscritta al Parlamento ma si espande nell'intero ordinamento), il sacrificio che eventualmente dovesse derivarne ad opera del Presidente d'Assemblea non potrebbe restare senza rimedio. [...] Giudice «naturale» rispetto alle violazioni di diritti che si sono appena prospettate dovrebbe essere la Corte costituzionale, adita dal parlamentare attraverso la strada del conflitto d'attribuzioni sollevato contro la camera d'appartenenza» (Zanon, *Il libero mandato parlamentare*, Milano 1991, 311-312).*

Il problema della soggettività al conflitto del singolo deputato, di minoranze qualificate, dei gruppi parlamentari, dei partiti politici e degli organi interni delle Camere (Commissioni, Presidenti di Assemblea, etc.), è lungi dall'aver ricevuto una risposta generale e sedimentata<sup>30</sup>, tant'è vero che aperture a riconoscere la legittimazione dei singoli deputati a sollevare conflitto di attribuzione si sono rinvenute via via nel corso del tempo, ma sempre con maggiore frequenza e diffusione<sup>31</sup>.

La riflessione più perspicua è quella secondo cui *“l'attribuzione al singolo parlamentare della qualità di ‘potere dello Stato’ è decisiva solo da un punto di vista*

---

<sup>30</sup> Cfr. Cerri, *Corso di giustizia costituzionale*, Milano 2008, 395 ss.; lo stesso autore dà un articolato e significativo contributo alla piena ammissibilità, più di recente, nel suo *Corso di giustizia costituzionale plurale*, Milano, 2012, 411-412, 421-422.

<sup>31</sup> Qui solo un accenno di elenco: Zagrebelsky, *Le immunità parlamentari*, Torino 1979, 98 s.; Manetti, *La legittimazione del diritto parlamentare*, Milano 1990, 164; Zanon, *Il libero mandato parlamentare*, cit., 312 ss.; Cerri, *Poteri dello Stato (conflitto tra i)*, in Enc. Giur. Treccani, XXIII, Roma, 1991, § 2.1; Pisaneschi, *I conflitti di attribuzione fra poteri dello Stato*, Milano, 1992; Tarchi, in *Aggiornamenti in tema di giustizia costituzionale*, Torino, 1993, 288 ss.; Luther, *Cenni di diritto comparato sui conflitti di attribuzioni tra i poteri dello Stato* (in *La Corte costituzionale e gli altri poteri dello Stato*, Torino 1993, 99 ss); Zanon, *“Sfere relazionali” riservate a Parlamento e Magistratura e attribuzioni individuali del singolo parlamentare: una distinzione foriera di futuri sviluppi?*, in *Giur. cost.* 1998; Veronesi, *Il «caso Cito»: funzione parlamentare e giurisdizione (ancora) in conflitto*, in *Giur. cost.* 2002.

*formale*”: sostanzialmente decisivo è invece il rilievo che in gioco sia la tutela di un diritto costituzionale appartenente al “titolare di una pubblica funzione costituzionalmente rilevante e garantita” (Zanon, *I diritti del deputato “senza gruppo parlamentare” in una recente sentenza del BVfG*, in *Giur. cost.* 1989, II, 1185): si tratta proprio di “una pubblica funzione costituzionalmente rilevante e garantita” secondo l’ordinanza n. 17 del 1978 di codesta Ecc.ma Corte, con cui si riconobbe la qualità di potere dello Stato alla frazione del corpo elettorale abilitata a richiedere referendum abrogativo, e la legittimazione a sollevare conflitto, in «rappresentanza» di questa, al comitato promotore, quale organo cui spetta dichiarare in via definitiva la volontà dei firmatari.

L’opportunità di ammettere la legittimazione del singolo parlamentare si palesa anche con riguardo alla sempre più discutibile «tenuta» di garanzie tradizionali. Si tratta di un’evoluzione che trova già riscontri di tipo comparatistico, come dimostra il caso della «verifica dei poteri» in Germania: “il parlamentare farebbe valere, in questo caso, il suo *ius ad officium*” (Cerri, *Corso di giustizia costituzionale plurale*, cit., 412); vi si legge anche che “nell’ordinamento tedesco la giurisprudenza (sulla base della formula aperta dell’art. 93, n. 1, Grundgesetz, precisata dall’art. 63 della Gesetz di attuazione) riconosce la legittimazione al conflitto anche del singolo parlamentare a difesa dei suoi diritti di partecipazione e di voto (BVerfGE, 10 Band, 374, spec. 379; 49 Band, 70, spec. 79 ss.; 67 Band 100, spec. 125 ss.) e del suo status complessivo (Abelein, *Die Rechtsstellung des Abgeordneten in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts*, in *Um Recht und Freiheit*, Berlin 1977, 777)”.

Non si può non convenire con chi ha posto «l'ipotesi che, con un colpo di mano, la maggioranza di una Camera introducesse regole capestro nel proprio regolamento: per esempio, limitazioni assai pesanti al diritto di parola o il divieto di presentare emendamenti a certi disegni di legge; oppure che, occasionalmente, il Presidente della Camera non desse corso a richieste specifiche delle minoranze, come il ritorno della discussione del progetto di legge al procedimento ordinario o la proposta di mozione di sfiducia al Governo regolarmente sottoscritta; o persino - ed è l'ipotesi più ardita - che, in sede di verifica dei poteri, la maggioranza imponga una decisione palesemente arbitraria al solo fine di consolidare le proprie posizioni. È immaginabile che la Corte resti esclusa dal regolare il conflitto che sorgesse tra minoranza parlamentare e maggioranza per questi motivi? Non sarebbe in gioco, in ognuno di questi casi, uno dei "termini" cardine della forma di governo e di stato? È palese che, nei casi ipotizzati, nessun altro strumento di tutela giuridica sarebbe praticabile, perché tutti gli organi ed i procedimenti interni - quelli, cioè, cui dovrebbe essere affidata di norma la composizione dei conflitti "interni" - verrebbero attraversati dalla linea di scontro tra maggioranza e minoranza. Di fronte ad una situazione di tale gravità, non è certo pensabile che la Corte se ne resti trincerata dietro a preconcepite nozioni di potere, a formalistiche considerazioni in merito all'appiglio costituzionale delle attribuzioni rivendicate, a metafisiche riflessioni sull'essere o meno il ricorrente in grado di "esprimere in ultima istanza ecc.", o, per dire l'ultima, al rinverdito mito della insindacabilità degli interna corporis, regolamento parlamentare incluso. Equivarrebbe a rinunciare a

*svolgere il proprio compito, e proprio nel momento in cui ad esso viene richiesto di assumere il suo significato più intenso” (R. Bin, L’ultima fortezza. Teoria della Costituzione e conflitti di attribuzione, Milano 1996, 141). Sulla obiezione degli interna corporis chiosa Zanon che, stante la sentenza di codesta Ecc.ma Corte n. 1150 del 1988, “è possibile pensare che la Corte giudichi di un conflitto d’attribuzioni tra parlamentare e camera d’appartenenza, originato da un «cattivo uso» delle potestà decisionali spettanti a quest’ultima nel corso del procedimento parlamentare, dal quale sia derivata la lesione o la menomazione di un diritto che appartiene allo status costituzionale del singolo parlamentare, in virtù dell’art. 67 Cost.” (Il libero mandato parlamentare, cit., 320-321). Sempre sulla obiezione degli interna corporis, chiosa anche Cerri, affermando come non sia facile “ritenere assorbenti i rimedi interni alle camere, perché la dialettica maggioranza/opposizione evoca diritti oltre la mediazione politica e perché gli organi politici sono strutturalmente inidonei alla garanzia; difficilmente, dunque, potrà escludersi un conflitto tra gruppi parlamentari o sollevato da minoranza cui la Costituzione riconosce determinati «poteri» (Guglielmi, Questione di competenza costituzionale e giurisdizione, in Rass. Avv. Stato, 1960, 397 ss.; Sorrentino, I conflitti di attribuzione fra poteri dello Stato, in Riv. trim. dir. pubbl. 1967, 671 ss.; Mazziotti, I conflitti di attribuzione fra i poteri dello Stato, Milano, 1972, I, 262, 332 ss.) o da singoli parlamentari nei confronti della Presidenza della Camera, a tutela di diritti-poteri costituzionalmente garantiti (cfr. Mazziotti, I conflitti di*

*attribuzione fra i poteri dello Stato, cit., I, 227)*” (Cerri, *Corso di giustizia costituzionale plurale, cit., 421*).

Si noti che quella che a Bin poteva apparire come “l’ipotesi più ardita”, cioè “che, in sede di verifica dei poteri, la maggioranza imponga una decisione palesemente arbitraria al solo fine di consolidare le proprie posizioni” appariva essere assai mite, rispetto alla situazione delineata con la legge 6 maggio 2015, n. 52, provvidenzialmente sanzionata da codesta Ecc.ma Corte con la sentenza n. 35/2017: con essa, non semplicemente la maggioranza (ancorché assai esigua per il consenso raccolto nel paese) avrebbe imposto una puntuale decisione in sede di verifica dei poteri, “al solo fine di consolidare le proprie posizioni”, bensì, più gravemente, sistematicamente e strutturalmente, avrebbe predefinito e precostituito posizioni di supremazia in una Camera laddove fosse scattato il premio di maggioranza.- Ad analoghi rilievi di incostituzionale prevaricazione perpetrata a danno della rappresentazione delle minoranze politiche in Parlamento si può arrivare se si consideri l’effetto complessivo del mix di istituti caratterizzanti la nuova legge elettorale n. 165 del 2017: voto su candidato uninominale (per un terzo dei seggi) che si traspone in voto per lista bloccata (per i restanti due terzi) e viceversa; assenza del voto disgiunto (che rende il *finto* candidato uninominale - che può essere paracadutato con ben altre cinque ricandidature in liste bloccate di altri colleghi - un reale capolista bloccato di lista/e bloccate che lo sostengono); previsione che i voti per liste sopra l’1% ma sotto il 3% vadano comunque alle coalizioni, cioè alle liste maggiori di esse; ecc..

Se il vizio della procedura della fiducia in materia elettorale si radicesse, nell'acquiescenza delle minoranze parlamentari e del Corpo elettorale, si pregiudicherebbe ogni possibilità di porvi rimedio in futuro. Peculiarità delle leggi elettorali politiche è infatti di pervadere a cascata tutti gli organi di secondo grado, stante il potere delle Camere neo-elette di incidere sulla composizione degli stessi organi di garanzia sia interni al Parlamento, cioè le presidenze delle Camere<sup>32</sup>, che dell'ordinamento costituzionale nel suo complesso: quella forma viziata di espressione della volontà popolare, incanalata illegittimamente mercé una legge elettorale frutto di una forzatura che squilibra i poteri, verrebbe ulteriormente rafforzata con l'elezione di 5 membri della Corte Costituzionale, di cui uno scaduto dal novembre 2016 e che si presume sarà compito della prossima legislatura eleggere (avendone questa legittimamente eletti 4 e tutti con scadenza oltre la naturale durata della XVIII Legislatura), nonché del Presidente della Repubblica (questo Parlamento ne ha eletti 2 e il prossimo dovrà teoricamente provvedere nel 2022 all'elezione o riconferma del Capo dello Stato).

Per avere una prefigurazione di inquietanti scenari, basti pensare a quale squilibrio nei rapporti tra Presidente della Repubblica e Presidente del Consiglio dei ministri avrebbe dato luogo l'approvazione il 4 dicembre 2016 della revisione costituzionale e un'elezione del Parlamento con la legge n. 52/2017 nel testo integrale approvato con 3 voti di fiducia alla Camera: la maggioranza assoluta del Parlamento in seduta comune prevista dall'art. 90 Cost. per la messa in stato d'accusa del

---

<sup>32</sup> Con la vigenza della legge n. 270/2005 sono sempre state assegnate in una logica di spartizione della maggioranza.

Presidente della Repubblica si sarebbe ridotta a 366, con un premio di maggioranza conquistato da una sola lista, in ipotesi in seguito a un ballottaggio, di 340 membri, senza contare la quota dei 12 deputati della Circostrizione estero e con un Senato con 21 sindaci dipendenti dalle provvidenze del governo e 74 consiglieri regionali di stretta osservanza partitica eletti con leggi con forti premi di maggioranza, con una proporzionalità attenuata, con ben 10 regioni/province autonome con un solo consigliere e un Presidente del Consiglio capo della forza politica tributaria del premio di maggioranza e che dispone di minimo 340 seggi nell'unica Camera, che avrebbe dato la fiducia, convinto, specie in caso di ballottaggio, di essere stato direttamente legittimato dal popolo, con buona pace dell'art. 92 Cost..

Analogamente a quanto previsto in Costituzione per il Potere giudiziario, anche il Potere legislativo, essendo un potere diffuso tra i singoli membri<sup>33</sup>, consente che possano essere titolari legittimi alla rivendica delle relative funzioni costituzionali, nel giudizio per conflitto tra poteri che si vuole instaurare, anche i singoli parlamentari in carica.

In senso conforme a queste tesi, Zanon: *“Il potere di rappresentare la Nazione è un potere «diffuso», al pari di quello giurisdizionale: esso spetta ad ogni membro del Parlamento, come testualmente prevede l'art. 67 cost. In questo senso, si potrebbe dire che per il solo fatto di esercitare la funzione rappresentativa, nelle*

---

<sup>33</sup> Stante l'art. 67, “Ogni membro del Parlamento rappresenta la Nazione ed esercita le sue funzioni senza vincolo di mandato”, che dalla sentenza C. Cost. n. 1/2014 “assurge insomma a norma di chiusura, a chiave di volta della logica stessa della rappresentanza politica” (Zanon, *La seconda giovinezza dell'art. 67 della Costituzione*, in «Quaderni costituzionali», n. 2/2014); secondo poi, l'art. 71, che riconosce *l'iniziativa delle leggi a ciascun membro delle Camere*, tale prerogativa non soffre di alcuna subordinazione rispetto a quella pure attribuita al Governo nel suo complesso, e non ai singoli ministri.

varie modalità in cui ciò gli è consentito dai regolamenti nell'ambito della camera, il parlamentare dichiara una «volontà definitiva». [...] Da questo punto di vista, quindi, come ogni singola componente del potere giudiziario, così il parlamentare sarebbe allora suscettibile di essere parte di conflitti di attribuzione ai sensi dell'art. 134 Cost.. [...] A tutte le obiezioni comunque volte ad escludere l'ammissibilità del conflitto «intrapotere» tra parlamentare e camera d'appartenenza, si potrebbe replicare sostenendo, ad esempio, che il parlamentare singolo è titolare dell'autonomo potere di iniziativa legislativa, attribuitogli dalla Costituzione, da considerare in stretto collegamento con l'esercizio della funzione rappresentativa; che corollario di tale diritto d'iniziativa è il diritto di emendamento; che, pertanto, una decisione della camera d'appartenenza, che arbitrariamente limiti o impedisca l'esercizio del diritto di iniziativa legislativa o di emendamento viola in ultima analisi l'art. 71, comma 1, cost., e in generale è pregiudizievole per l'esercizio della funzione rappresentativa garantita dall'art. 67 della Costituzione” (in Zanon, *Il libero mandato parlamentare*, cit., 312-315).

Ancora, va citato Zagrebelsky, secondo il quale la nozione di potere (in senso oggettivo) ha mutato fisionomia ed è ormai da intendersi in senso ampio, riguardando “tutti gli organi ai quali sia riconosciuta e garantita una quota di attribuzioni costituzionalmente definita. [...] Il quesito che appare rilevante per determinare caso per caso se un organo è idoneo a essere soggetto (sostanziale) del conflitto costituzionale di attribuzioni è se ad esso la Costituzione conferisce una quota di potere riservato (*La giustizia costituzionale*, cit., p. 369). Dalle pronunce di codesta

Ecc.ma Corte<sup>34</sup> e dalla dottrina più avvertita, se ne desume la correttezza, citando nuovamente Zanon, *«dell'ipotesi di cui si sta, discorrendo, giacché certamente gli artt. 67, 68, 69 e 71, comma 1, Cost. - insieme ad alcune norme di regolamento parlamentare - delineano a favore del parlamentare una quota di potere riservato, né si potrebbero sollevare dubbi sul fatto che la funzione rappresentativa del deputato o del senatore costituisca una pubblica funzione costituzionalmente rilevante»* (in Zanon, *Il libero mandato parlamentare*, cit., 318; nonché in Id., *I diritti del deputato “senza gruppo parlamentare” in una recente sentenza del BVfG*, cit., 1185-1186). Anzi, per rappresentare plasticamente la rilevanza della *funzione costituzionale* del singolo parlamentare (e di un certo numero di essi), può essere utile enumerare, oltre alle norme costituzionali, anche quelle regolamentari<sup>35</sup> che riconoscono loro attribuzioni nella procedura e nel merito: articoli 62 comma 2, 67, 68, 69, 71 comma 1, 72, commi 1 e 3; articolo 29 comma 8 del Regolamento del Senato e articolo 30 comma 3 del Regolamento della Camera; articolo 30 commi 1, 2 e 3 del Regolamento del Senato e articolo 46 comma 1 del Regolamento della Camera; articolo 36 comma 2 del Regolamento del Senato; articolo 41 comma 1 del Regolamento del Senato; articolo 55 comma 7 e articolo 56 commi 3 e 4 del Regolamento del Senato; articolo

---

<sup>34</sup> “La Corte mai ha escluso in astratto la soggettività al conflitto del singolo parlamentare, pur negandola in concreto, ritenendo riferibili alla camera le competenze, di volta in volta, discusse: v. anche ord. 177, 382/1998; 101/2000; 126/2002; 263/2003; 451/2005; 329/2006; 195/2007 (indirettamente); cfr., peraltro, in senso (semberebbe) implicitamente affermativo, sent. 290/2007”, in Cerri, *Corso di giustizia costituzionale plurale*, cit., 412. Anche la recente ordinanza n. 149 del 2016 – in esito ad un ricorso elevato da parlamentari contro la procedura di approvazione di una legge – in ordine agli addebiti avanzati ha meramente dichiarato che “il ricorso deve ritenersi inammissibile, restando assorbito l’esame di ogni altro profilo e requisito, anche soggettivo”: pertanto la questione della soggettività al conflitto del singolo parlamentare resta impregiudicata.

<sup>35</sup> Ci si riferisce a quelle che “possano considerarsi concretizzazione, «messa in opera», esecuzione delle disposizioni costituzionali”: Zanon, *I diritti del deputato “senza gruppo parlamentare” in una recente sentenza del BVfG*, cit., 1186.

77 comma 1 e articolo 81 comma 1 del Regolamento del Senato; articolo 99 commi 2 e 3 del Regolamento del Senato e articolo 44 comma 1 del Regolamento della Camera, nonché articolo 83 comma 2 di quest'ultimo Regolamento; articolo 100 comma 4 del Regolamento del Senato e articolo 86 comma 5 del Regolamento della Camera; articolo 107 comma 2 del Regolamento del Senato e articolo 46 comma 4 del Regolamento della Camera; articolo 102-*bis* comma 1 del Regolamento del Senato; articolo 113 comma 2 del Regolamento del Senato e articolo 51 comma 2 del Regolamento della Camera.

Varie sono le ragioni alla base della identificazione di alcune norme costituzionali “attributive di diritti e competenze” (Zanon, *I diritti del deputato “senza gruppo parlamentare” in una recente sentenza del BVfG*, cit., 1186). Dando per acquisita quella dell’articolo 71 Cost. (potestà di iniziativa e di emendamento), già lumeggiata con le parole di Zanon, e citando velocemente quella dell’articolo 62, comma 2 Cost. (potestà di autoconvocazione, padronanza, quindi, del lavoro del *plenum* e delle commissioni), ci si vuole attardare su quelle dell’articolo 72, commi 1 e 3. Iniziando a ritroso, il terzo comma attribuisce la potestà di rimessione all’Aula di un disegno di legge, precedentemente deferito alla sede legislativa/deliberante di una commissione, ad un decimo dei componenti di ciascuna camera od un quinto della commissione stessa. Questa competenza costituzionale sul processo legislativo, assegnata ad un certo numero di parlamentari è già di per sé indicativa di un contenuto forte: ogni singolo membro del Parlamento è il depositario della valutazione della correttezza ed opportunità di una procedura legislativa diversa da

quella canonica di cui al comma dell'art. 72 Cost.; ogni singolo membro, quindi, ancorché serva una unione di volontà di un certo numero di essi, e non un gruppo parlamentare. Bisogna infatti rilevare che in questa valutazione sulla procedura non viene fatto rientrare dalla Costituzione il gruppo parlamentare in quanto tale (quindi, a rigore, non vi è materia di disciplina di partito...). Tale esclusione è ancora più rimarchevole perché nello stesso comma 3, nel precedente periodo viene stabilita che la composizione delle commissioni che devono istruire ogni disegno di legge deve "rispecchiare la proporzione dei gruppi parlamentari".

Ed andiamo alla procedura legislativa canonica di cui all'art. 72, comma 1: da esso risulta che ogni disegno di legge deve essere, secondo le norme del regolamento parlamentare, esaminato da una commissione e poi dalla Aula, stessa, "che l'approva articolo per articolo e con votazione finale". Questa procedura complessa, che vede tante fasi che devono essere concluse e perfette in loro stesse, ancorché connesse, è quella entro la quale devono essere garantite quelle potestà di iniziativa/emendamento<sup>36</sup> ed autoconvocazione di cui sopra.

Tornando a Bin, «ipotesi non dissimili si possono delineare anche a proposito dei gruppi parlamentari. Il fatto che qui non vi sia "copertura" costituzionale appare irrilevante di fronte al ruolo che i gruppi, in base ai regolamenti parlamentari stessi,

---

<sup>36</sup> F. Morhoff, *Trattato di diritto e procedura parlamentare*, Roma, 1948, p. 192 s.; L. Paladin, voce *Emendamento*, in *Novissimo Dig. It.*, vol. VI, Torino, 1960, p. 510 s.; A. Pizzorusso, *Delle fonti del diritto (artt. 1-9 disp. prel.)*, in *Commentario del codice civile*, a cura di A. Scialoja e G. Branca, Bologna-Roma, 1977, p. 185; M. Mazziotti di Celso, voce *Parlamento (principi generali e funzioni)*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXI, Milano, 1981, p. 757 s., par. 19; A.A. Cervati, *Commento all'art. 71*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna-Roma, 1985, p. 61 s. Significativa anche la seguente citazione da Nicolò Zanon, «Sfere relazionali» riservate a Parlamento e Magistratura e attribuzioni individuali del singolo parlamentare: una distinzione foriera di futuri sviluppi?, in *Giur. cost.* 1998, pag. 1481, fasc. 3: "si pensi, ad esempio, ad ipotesi in cui decisioni imputabili alla Camera d'appartenenza, derivanti da un cattivo uso di poteri regolamentari, arbitrariamente limitino o impediscano in capo al singolo l'esercizio del potere di iniziativa legislativa o di emendamento (in lesione dell'art. 71, comma 1, Cost.)".

assumono nell'organizzazione e nel funzionamento delle istituzioni parlamentari. [...] Che accadrebbe se un gruppo fosse escluso o fortemente discriminato nella composizione di Giunte o Commissioni che, per prescrizione di legge o del Regolamento, debbano essere composte “in modo da rispecchiare la proporzione dei Gruppi parlamentari” (art. 56, comma 3 Reg. Camera)? È chiaro che in tutte queste circostanze non è l'attribuzione astratta o il riconoscimento formale, ma la situazione concreta a creare il “potere”; ma questo, lungi da entificarsi, si costituisce e si dissolve con la situazione, nel “caso”» (R. Bin, *L'ultima fortezza. Teoria della Costituzione e conflitti di attribuzione*, cit., 142-143).

Anche a voler lasciare impregiudicato il caso delle articolazioni interne delle Camere – che impregiudicato non è, visto che la legittimazione passiva della Commissione parlamentare anche non bicamerale è già stata riconosciuta dalla sentenza n. 241 del 2007 («la riconosciuta indipendenza funzionale, *durante munere*, delle Commissioni d'inchiesta dalle Camere dalle quali esse promanano, (...) non postula affatto una loro strutturale distinzione dalle Camere stesse, di cui rappresentano pur sempre una articolazione, come conferma la necessità di una loro composizione che rispecchi, sostanzialmente, quella della Camera di appartenenza»), e che la natura del gruppo parlamentare quale articolazione interna della Camera è stata riconosciuta dalla sentenza n. 298 del 2004 (“comunque, infatti, si vogliono definire i gruppi parlamentari, non si può dubitare che essi costituiscano uno dei modi, se non il principale, di organizzazione delle forze politiche in seno al Parlamento, sicché questa Corte li ha indicati come il riflesso istituzionale del

pluralismo politico”, conformemente alla precedente sentenza n. 49 del 1998) – resta però assai vicino ai fatti qui denunciati l’ “attacco diretto ad elementi qualificanti il ruolo stesso del parlamentare. Tramite suo, è attaccato il principio stesso della rappresentanza e sono compromesse le stesse prerogative del corpo elettorale” (R. Bin, *L’ultima fortezza. Teoria della Costituzione e conflitti di attribuzione*, cit., 142-143).

Orbene, per la sentenza n. 1 del 2013, la Corte, «come regolatrice dei conflitti, è chiamata a giudicare su conflitti non astratti e ipotetici, ma attuali e concreti» (sentenza n. 106 del 2009, ordinanza n. 404 del 2005). Ciò in applicazione del generale principio per cui non è consentito chiedere al giudice che sia accertato un proprio diritto (in questo caso: una attribuzione) se non quando quel diritto (quella attribuzione) è leso o minacciato. Proprio in tale prospettiva, peraltro, codesta Ecc.ma Corte ha ritenuto sufficiente, ai fini della configurabilità dell’interesse a ricorrere, “anche la sola minaccia di lesione”, purché attuale e concreta, e non meramente congetturale. Il conflitto di attribuzione è inammissibile quando si verta in una situazione di contrasto solo ipotetica, ossia quando il conflitto venga proposto «senza che siano sorte in concreto contestazioni relative alla “delimitazione della sfera di attribuzioni determinata per i vari poteri da norme costituzionali”» (ordinanza n. 84 del 1978), non potendo la Corte essere adita «a scopo meramente consultivo»; tuttavia, ai fini dell’ammissibilità dei conflitti di attribuzione, è richiesto solo «l’interesse ad agire, la cui sussistenza è necessaria e sufficiente a conferire al

conflitto gli indispensabili caratteri della concretezza e dell'attualità» (sentenze n. 379 del 1996 e n. 420 del 1995).

In quest'ordine d'idee, si è quindi ritenuto – avendo riguardo ai conflitti di attribuzione tra enti, ma con affermazione senz'altro estensibile ai conflitti interorganici – che costituisce atto idoneo ad innescare un conflitto «qualsiasi comportamento significativo», dotato di rilevanza esterna, anche se preparatorio o non definitivo, che appaia comunque diretto «ad esprimere in modo chiaro ed inequivoco la pretesa di esercitare una data competenza, il cui svolgimento possa determinare una invasione nella altrui sfera di attribuzioni o, comunque, una menomazione altrettanto attuale della possibilità di esercizio della medesima» (tra le molte, sentenze n. 332 del 2011, n. 235 del 2007 e n. 382 del 2006).

È chiaro che un comportamento significativo del potere legislativo è senza alcun dubbio anche l'attuale propensione della maggioranza parlamentare a disattendere l'invito recato nel citato § 15 del *Considerato in diritto* della sentenza n. 35 del 2017 di codesta Ecc.ma Corte: invece di armonizzare i due procedimenti elettorali, attinenti alle due Camere, la maggioranza ripetutamente attenta ai valori costituzionali proclamati dalla Corte costituzionale, ricadendo nei pesantissimi vizi con cui aveva approvato l'*Italicum*.

Le modalità di approvazione finale della legge elettorale detta *Italicum* - compresa la richiesta di ben tre voti di fiducia alla Camera dei Deputati, malgrado il tenore e lo spirito dell'art. 72 c. 4 Cost. - hanno creato un precedente,

incostituzionale<sup>37</sup>, che è stato applicato persino alla nuova procedura legislativa dell'ottobre 2017, coartando nella più gelosa prerogativa di una assemblea elettiva (la scelta della sua propria legge elettorale) il bene giuridico tutelato, per ciascun parlamentare, dall'articolo 67 Cost. L'incostituzionalità di questo precedente rileva, ai presenti fini, come contenuto della *vindicatio potestatis* che i ricorrenti richiedono di affermare, anche per impedire che i denunciati sviluppi ulteriori - nel senso della reiterazione delle rilevate incostituzionalità nell'*iter legis* - producano una perdurante incostituzionalità della legislazione elettorale nel nostro Paese (cosa a cui si farà riferimento, quando si accennerà alla possibilità dell'autorimessione).

## 2. Requisito oggettivo del conflitto

Le numerose illegittimità costituzionali, che hanno caratterizzato l'iter delle leggi in titolo, hanno inciso direttamente sui “diritti fondamentali” dei cittadini e sulle “attribuzioni” del “Corpo elettorale” nel suo complesso. In realtà questa legge elettorale impedisce che la volontà del Popolo sovrano, che si esprime attraverso il voto, raggiunga i risultati voluti. Non solo i candidati e i leader “sono scelti dai partiti” (i cosiddetti “listini bloccati”), non solo non è più possibile esprimere “preferenze”, non solo è tolto all'elettore la possibilità di “scegliere tra I candidati e

---

<sup>37</sup> Il potere di emendamento, assegnato al singolo parlamentare entro la procedura complessa degli articoli 70 e 72 Cost., fu oggetto di violazione patente e diretta ad opera di molteplici pratiche elusive dell'impianto costituzionale, perpetrate durante l'*iter* del disegno di legge elettorale detto *Italicum* e puntualmente denunciate nella memoria di costituzione in Corte costituzionale dell'avvocato Besostri nella causa che ha dato luogo alla sentenza n. 35/2017. Infatti, bisogna riconoscere come la Costituzione stabilisca: 1) che il passaggio in Commissione ed Assemblea, salvo le eccezioni previste, è indefettibile; 2) che *dominus* della valutazione sulla opportunità delle eccezioni sono i *singoli* parlamentari, ancorché riuniti in un certo numero; 3) che in entrambe queste fasi, per ciascuna Camera, deve essere *pienamente* garantita la potestà costituzionale di emendamento; 4) che, addirittura, il comma 4 dell'art. 72, impone la “procedura normale di esame e di approvazione” per i disegni di legge in materia costituzionale ed elettorale, per i quali quindi non sussistono eccezioni.

le liste”, “sia della Camera, sia del Senato”, estendendosi, *ope legis* il voto dato all’uninomiale anche al proporzionale (assenza del “voto disgiunto”, come era nel “Mattarellum”), non solo sono previste “candidature bloccate (essendo possibile candidarsi fino a 5 collegi uninominali, oltre che nel collegio plurinomiale), ma addirittura si fa dipendere da un algoritmo la “destinazione” del voto, per cui l’elettore non sa se il suo voto sarà conteggiato per il candidato e la lista da lui votati, oppure se sarà attribuito ad altra lista o candidato. Si tratta, insomma, di una legge che “legalizza”, per così dire, lo strapotere della classe politica contro la “sovranità” del Popolo, travolgendo, così le stesse basi della democrazia.

Ricorrono pienamente i profili della *attualità e concretezza* (sentenza n. 106 del 2009, ordinanza n. 404 del 2005) della lesione della sovranità popolare, nelle manifestazioni di volontà del Parlamento (che produssero l’*Italicum*) *coartate* dal Governo. L’effetto di totale costrizione fu ottenuto, in sede di esame dell’*Italicum*, respingendo le molteplici proposte emendative di una legge elettorale unitaria per le due Camere: reiezione conseguita adoperando congiuntamente il ricatto politico delle elezioni anticipate (usurpando con ciò le prerogative del Presidente della Repubblica, e calpestando il *sensu costituzionale* della forma di governo parlamentare), la questione di fiducia, nonché altre varie forzature regolamentari, in ispregio delle procedure fissate in Costituzione - integrate dai regolamenti - per l’approvazione delle leggi.

Essendo manifestazioni coartate, quindi, non si assiste ad una iniziativa del soggetto che, solo in prima battuta, avrebbe la legittimazione ad agire per ciascun

Ramo del Parlamento, cioè i rispettivi Presidenti; anzi, trattandosi di organi che hanno approvato la legge elettorale, essi si tramutano – in una con il Governo – nei legittimati passivi del presente giudizio. Del resto, già una volta fu statuito che "dal punto di vista soggettivo, nessun dubbio può sussistere sulla legittimazione del Governo nel suo complesso e delle due Camere a resistere al conflitto" su atti aventi natura legislativa (ordinanza 7-18 marzo 2005, n. 116); più di recente, la legittimazione passiva del Senato della Repubblica ad essere parte di un conflitto, "quale organo competente a dichiarare in modo definitivo la volontà del potere cui appartiene (*ex plurimis*, ordinanze n. 271 del 2014; n. 142 del 2011)" è stata ben riconosciuta "in conseguenza di un esercizio ritenuto illegittimo (...) del potere spettante al Senato della Repubblica di deliberare norme regolamentari" (ordinanza 10 giugno-7 luglio 2015, n. 137), per cui la giurisdizione sui conflitti è pacificamente applicabile anche al cattivo esercizio dei poteri deliberativi di spettanza dell'organo Parlamento. Quando l'esercizio di tale potere, da parte delle due Camere, risulta viziato dalla supina soccombenza all'iniziativa del Governo, è giusto che a difesa del ruolo del Parlamento nel sistema costituzionale vigente si ergano tutti i soggetti, della cui legittimazione attiva si è già portata ampia dimostrazione.

Essendo, peraltro, il Parlamento il cuore del sistema democratico costituzionale rappresentativo, da cui tutti gli altri organi politici derivano, la compromissione della Sua funzione legislativa, riverbera direttamente sull'intera comunità politica, sia quando essa si manifesti come Corpo elettorale che deve eleggere *democraticamente*, *liberamente* ed *egualmente* i suoi rappresentanti in Parlamento (e quindi la

legittimazione ad agire dei singoli cittadini, dei partiti e movimenti politici), sia quando si manifesti come libero associazionismo per la determinazioni di vari obiettivi politici da far perseguire dai parlamentari e dalle forze politiche<sup>38</sup>, in un Parlamento dotato di un effettivo potere politico costituzionale e non subordinato al Governo nello stesso esercizio della Propria funzione legislativa (e quindi - di nuovo - la legittimazione ad agire dei singoli cittadini, dei partiti e movimenti politici, nonché degli altri enti esponenziali di interessi politici diffusi). Si tenga a mente, infatti, che secondo l'art. 1 comma 2 Cost. la sovranità è attribuita al *Popolo* in varie *forme* e determinati *limiti*.

Tale conflitto di attribuzioni avrebbe potuto essere sollevato, almeno sin dagli ultimi trenta anni, occasionato e sostanziato da ciascuna puntuale, settoriale, incidentale, reiterata, violazione delle regole previste dalla Costituzione liberaldemocratica, a presidio dei corretti rapporti tra Potere Legislativo e Potere Esecutivo; ciò non di meno non esistono ragioni perché non venga sollevato oggi, quando tutti i nodi di una complessiva prassi incostituzionale vengono al pettine.

Semmai, vi sono ragioni ulteriori, derivanti dall'effetto di interdizione frapposto da varie forze politiche all'adempimento del monito contenuto nel citato § 15 della sentenza n. 35/2017: varie proposte parlamentari, presentate dopo il deposito della sentenza n. 35, sono state accantonate – con la forza del veto di questa o quella forza politica di grandi dimensioni – nel vistoso tentativo di conseguire vantaggi di

---

<sup>38</sup> Indicativa di una evoluzione giurisprudenziale costante ancorché di lenta maturazione nel tempo sono le sentenze di questa Corte sulla legittimità processuale, affermata per la prima volta, di singoli elettori e partiti/movimenti politici di essere parte in giudizi di ammissibilità di quesiti referendari abrogativi (sent. n.15 e n.16 del 2008)

parte, tenendo in ostaggio la legge elettorale e la sua necessaria armonizzazione bicamerale. Le Conferenze dei capigruppo hanno solo consacrato questa rendita di interdizione, per poi rapidamente avallare una calendarizzazione a tappe forzate di un testo che fa ben altro che armonizzare i due sistemi usciti dalle sentenze nn. 1/2014 e 35/2017. L'esito delle approvazioni imposte al Parlamento in meno di un mese a colpi di fiducia (ottobre 2017) offende ben precisi valori costituzionali, oltre a disattendere quelli dichiarati dalla Corte nel citato § 15. I Regolamenti delle Camere hanno gli strumenti per attivarsi rapidamente in caso di sentenze della Corte, che richiedono iniziative legislative: ci si riferisce all'art. 108 del CAPO XXIV (SEGUITO DELLE SENTENZE DELLA CORTE COSTITUZIONALE) del Reg. Camera e all'art. 139 (*Sentenze della Corte costituzionale - Invio alle Commissioni e decisioni consequenziali delle Commissioni stesse*) del CAPO XVII DI ALCUNI PROCEDIMENTI SPECIALI del Reg. Senato, che non hanno avuto sostanziale ed effettiva attuazione, a parte il formale radicamento nella Commissione competente. Alcuni problemi di armonizzazione delle leggi come risultanti dagli annullamenti parziali del Consulta, per esempio il numero di preferenze per il Senato o le discrasie tra le soglie di accesso, avrebbero potuto essere tempestivamente affrontate e risolte in tal guisa, senza le forzature procedurali imposte dalla maggioranza col soccorso del Governo. Questi, valendosi di uno strumento apparentemente contemplato dal solo articolo 116 del Regolamento della Camera (a fronte di un non-precedente del Senato, come si dimostrerà più avanti), ha addirittura esaltato la discrasia tra le due Camere: proprio il contrario della riconferma del bicameralismo perfetto, di cui la

Corte costituzionale, nel citato paragrafo 15 della sentenza n. 35, invitava il Parlamento a prendere atto, in esito al referendum costituzionale del 4 dicembre 2016.

Anche se inedito in sede di conflitto, l'omissione del Legislatore - a dare corso ai moniti provenienti da palazzo della Consulta - già in altri ambiti del diritto ha prodotto decisioni non dismissive<sup>39</sup> delle ragioni dei soggetti incisi. Qui, le ragioni esposte da parlamentari in carica - che si trovano nella nebulosa condizione di non poter pienamente apportare il proprio contributo alla vita pubblica nazionale, per il banale motivo che le regole del gioco elettorale sono rimesse ad un accordo delle forze politiche principali, imposte "all'ultimo minuto" con una incostituzionale forzatura procedurale - esprimono il disagio dell'intero Corpo elettorale dinanzi ad un utilizzo vistosamente di parte della possibilità di disciplinare la materia.

Ne deriva il completo travisamento dei valori costituzionali e dei principi e delle regole della forma di governo parlamentare. Visto che "ogni membro del Parlamento rappresenta la Nazione ed esercita le sue funzioni senza vincolo di mandato" (art. 67 Cost.), se egli vuole rappresentare la Nazione, il mandato gli deve essere conferito attraverso una legge elettorale conforme a Costituzione, e la conformità va valutata anche in rapporto al sistema (come determinato all'interno dei pilastri, costituiti dagli articoli 94 e 70 Cost.): è importante sottolineare che la rappresentanza della Nazione spetta ad ogni membro del Parlamento e non all'organo

---

<sup>39</sup> Cfr. Corte costituzionale, sentenza 11 giugno 2014, n. 170.

parlamentare. Alla stessa stregua la Nazione è rappresentata dal corpo elettorale e da ogni membro dello stesso.

Ricorrono, pertanto, sia l'*attualità*, sia la *concretezza* della violazione delle attribuzioni dei parlamentari e Capigruppo ricorrenti, giacché da queste manifestazioni attive ed omissive di coazione del libero mandato parlamentare deriva, sia per le procedure seguite sia per le norme introdotte, una menomazione profonda, significativa e permanente della legislazione e della stessa forma di governo parlamentare.

Sulla sussistenza delle condizioni per l'ammissibilità del conflitto avverso un atto legislativo, ovvero i procedimenti propedeutici ad un atto legislativo, va poi rilevato che l'articolo 134 Cost., stabilendo due tipi di giudizio ben distinto (sulla legittimità costituzionale delle leggi, e sui conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato) non ha certo inteso dire che le leggi debbano essere esclusivamente giudicate attraverso una questione di legittimità costituzionale in via incidentale, bensì consente che pure le leggi (come qualsiasi atto giuridico pubblico, normativo o no) possano essere la sostanza, lo strumento, l'occasione di un conflitto di attribuzione tra i poteri dello Stato, tanto più che solo le leggi (e gli atti aventi forza di legge) hanno la ulteriore caratteristica giuridica della durata e permanenza delle lesioni alle attribuzioni (introdotte con norme di rango primario o addirittura costituzionale), lesioni che costituiscono il conflitto. Questa impostazione – cui è pacificamente addivenuta da circa un ventennio la giurisprudenza costituzionale – è confortata anche dalla dottrina: la Corte "ha finito con l'approdare ad un indirizzo di cauta

apertura, ammettendo conflitti nei limiti di una legittimazione e di un interesse effettivi dell'organo ricorrente e, cioè, di un'incisione sulle proprie competenze, attraverso ostacolo al loro esplicarsi non altrimenti superabile (sent. 457/1999; 139/2001; 221/2002, su conflitto proposto dalla Corte dei conti per le funzioni di controllo di gestione o su enti, per le quali, dunque, non sarebbe idonea a sollevare questione di legittimità costituzionale in via incidentale)<sup>40</sup>.

Già si è anticipato che, stante la struttura della verifica dei poteri nelle Giunte delle Camere neo-elette, nessuna reale forma di tutela delle attribuzioni dei ricorrenti potrà discendere dallo svolgimento delle elezioni a valle del procedimento legislativo qui impugnato. Anche a voler concedere che la Corte costituzionale abbia salvato la composizione delle Camere come risultante dalle proclamazioni dell'aprile 2013, infatti, resta inconfutabile che non è rapporto esaurito – ai fini della verifica dei poteri – la posizione dei 150 deputati che al momento della pubblicazione in *Gazzetta Ufficiale* della sentenza n. 1 del 2014 erano ancora non convalidati ed attinti da un esposto di carattere generale<sup>41</sup>. Pertanto quelle posizioni – a differenza delle omologhe del Senato, convalidate nel novembre 2013 e quindi prima della sentenza della Corte costituzionale - andavano considerate rapporti non esauriti ed i relativi

---

<sup>40</sup> A. Cerri, *Corso di giustizia costituzionale plurale*, cit., 453. Volendo continuare nella parziale assimilazione della legittimazione a sollevare il conflitto tra singoli parlamentari (ancorché raccolti in un certo numero) e singoli magistrati, osserva ancora Cerri (*ibidem*) come “non sussiste, allora, legittimazione del giudice a sollevare un conflitto su atto avente valore di legge, essendo a disposizione di questo lo strumento «ordinario» della questione di legittimità costituzionale (ord. 278/1997; 398/1999; 22, 144/2000; 343/2003)”; ma poi aggiunge “non è, dunque, proprio il carattere «diffuso» del potere giurisdizionale (cfr. ord. 22, 144/2000; Biondi, *Le «regole diverse» alla base dei conflitti fra poteri promossi dagli organi giudiziari*, in *Giur. cost.*, 2000) ad essere di ostacolo ad una proposizione del conflitto fuori da una concreta regiudicanda, quanto il suo carattere intermittente (cfr. accenno in ord. 398/1998 ed anche in ord. 144/2000). Tanto ciò è vero che il P.M. (le cui funzioni sono permanenti e continue, ma che, in certo senso, è ancora «potere diffuso») si ritiene legittimato al conflitto anche fuori da un'azione penale già iniziata (sent. 420/1995; ord. 521/2000)”.

<sup>41</sup> Esposto che invocava anche l'incostituzionalità della legge del 2005: v. Giunta delle elezioni della Camera dei deputati, seduta del 21 maggio 2013, illustrazione dell'atto presentato dal Movimento di difesa dei cittadini.

seggi non solo non dovevano essere convalidati (come è avvenuto DOPO la pubblicazione in Gazzetta della sentenza n. 1 del 2014), ma neppure dovevano essere ricoperti: del resto, la Camera dei deputati per l'intero corso di una legislatura (la XIV) aveva già conosciuto il caso di incompletezza del plenum per una cattiva interpretazione della legge elettorale (caso dei cosiddetti seggi fantasma, a seguito delle "liste civetta").

Al contrario, i seggi sono stati abusivamente ricoperti dai proclamati e, quel che è peggio, nella votazione finale della legge n. 52/2015 sono stati determinanti per integrare il requisito del numero legale (metà più uno dei componenti) richiesto dalla Costituzione per l'approvazione delle leggi: il sistema di votazione della Camera dei deputati fa infatti emergere, nei numeri, il fatto che il 4 maggio 2015 nel voto finale (segreto) sul ddl nel suo complesso, i votanti erano 395 e che tra di loro sedevano 133 dei 150 seggi attribuiti in virtù del premio di maggioranza dichiarato incostituzionale dalla Corte più di un anno prima. La prova di resistenza è quindi decisiva nel senso di dichiarare illegittima e mai avvenuta quella votazione che, pertanto, sarebbe dovuta avvenire senza la partecipazione di coloro che erano attinti dall'efficacia *ex tunc* delle sentenze della Corte costituzionale, statuita dall'articolo 136 della Costituzione.

Pertanto anche i requisiti oggettivi del conflitto sono senza dubbio integrati dal presente ricorso.

## **NEL MERITO**

**A) Violazione della forma di governo, che sottrae all'indirizzo politico di maggioranza l'endiadi "leggi in materia costituzionale ed elettorale"**

Giusta la recente giurisprudenza costituzionale sulla conoscibilità dei vizi *in procedendo* della procedura legislativa (v., da ultimo, la sentenza n. 32 del 2014)<sup>42</sup>, ma anche visto il mutato atteggiamento sulla «giustiziabilità» dei regolamenti parlamentari<sup>43</sup>, si sottopone a codesta Ecc.ma Corte la valutazione, circa la violazione dell'articolo 70 e dell'articolo 72 della Costituzione nella procedura di approvazione della legge: violazione che ammonta a lesione delle attribuzioni costituzionali dei parlamentari della minoranza.

Il Governo, per accelerare il procedimento di approvazione di norme elettorali e proteggerlo dai "franchi tiratori" in votazioni a scrutinio segreto, ha imposto alle Camere la votazione con la "questione di fiducia"<sup>44</sup>. La Costituzione prevede, all'art. 94, c. 1., che il Governo deve avere la fiducia delle due Camere e che ciascuna Camera accorda o revoca la fiducia, mediante mozione motivata e votata per appello nominale. Accanto alla mozione di fiducia/sfiducia, prevista dalla Costituzione, il

---

<sup>42</sup> Una tematica non sconosciuta all'estero: cfr. Sophie Hutier, *Le contrôle de la procédure parlementaire par le Conseil constitutionnel: Etude sur la juridictionnalisation du fonctionnement des assemblées parlementaires françaises*, [Bayonne] : Institut universitaire Varenne, DL 2016. V. anche Damien Chamussy, *La procédure parlementaire et le Conseil constitutionnel*, Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel n° 38 (Dossier : Le Conseil constitutionnel et le Parlement) - janvier 2013.

<sup>43</sup> Michela Manetti, *La Corte costituzionale ridefinisce l'autonomia delle Camere (ben oltre i regolamenti parlamentari e l'autodichia)*, Rivista AIC, ottobre 2014: con la sentenza n. 120 del 2014 «è ammesso "in linea di principio" il sindacato sulle disposizioni regolamentari adottate ai sensi degli artt. 64 e 72 Cost., disposizioni ritenute in passato assolutamente insindacabili». La Corte Cass., SS. UU. Civ., ord. 19 dicembre 2014, n. 26934 ha in proposito dichiarato che "né appare concretamente ipotizzabile che l'autonomia del Senato, che certamente ha una posizione guarenteggiata di alto profilo in ragione della centralità e della primazia del Parlamento, possa bilanciare, fino a comprimerlo del tutto, il diritto alla tutela giurisdizionale": un discrimine tra tutele - in base ad una tesi "funzionalistica" - era stato proposto dal disegno di legge n. 1560/XVI del senatore Maritati, allegato agli atti del ricorso che ha dato luogo alla citata ordinanza di rimessione n. 26934/2014.

<sup>44</sup> Verbale seduta n. 417 di martedì 28 aprile 2015 della Camera dei deputati, consultabile sulla rete pubblica Internet alla URL <http://documenti.camera.it/leg17/resoconti/assemblea/html/sed0417/stenografico.htm>.

Regolamento della Camera, positivizzando una prassi precedente, ha dal 1971 introdotto la “questione di fiducia”, che il Governo può porre per far approvare senza intoppi una legge ritenuta di massima importanza o addirittura dirimente: ciò avviene con la messa al voto palese di uno o più testi, su cui è posta la “questione”, in modo che bastano una o più votazioni per approvare l’intera legge. Per l’*Italicum* all’ultima lettura della Camera dei deputati le questioni votate furono tre, su ben 3 dei 4 articoli del ddl: essendo stata chiesta la fiducia nella seduta n. 417 di martedì 28 aprile 2015, essa fu poi ottenuta nelle successive sedute dell’Assemblea. Per il *Rosatellum 2.0*, la questione di fiducia è stata posta tre volte alla Camera dei deputati il 10 ottobre 2017, e votata dall’Assemblea rispettivamente l’11 ottobre 2017 sugli articoli 1 e 2 ed il 12 ottobre 2017 sull’articolo 3. È stata richiesta anche al Senato della Repubblica per ben cinque volte il 24 ottobre 2017, e votata dall’Assemblea rispettivamente sugli articoli 1, 2, 3, 4 e 6 in un’unica seduta il 25 ottobre 2017.

Questo meccanismo si differenzia non poco dal *normale* procedimento legislativo: con la “questione di fiducia” infatti, la legge viene votata a blocchi, sia che si scelga di procedere articolo per articolo (art. 116 Reg. Camera), sia che si presenti invece uno o più maxi-emendamenti che raggruppino i testi sui quali viene chiesta la fiducia. Se per l’articolo 12 delle preleggi il primo criterio ermeneutico è quello secondo cui “nell’applicare la legge non si può ad essa attribuire altro senso che quello fatto palese dal significato proprio delle parole secondo la connessione di

esse”<sup>45</sup>, allora il termine “normale” va sicuramente contrapposto ai procedimenti speciali, come conosciuti nell’ordinamento costituzionale e – in necessaria coerenza con questo – nel micro-ordinamento parlamentare. Non può allora non ravvisarsi la non-normalità - rispetto alle predette guarentigie costituzionali dell’iniziativa parlamentare – di una procedura da cui deriva la decadenza di tutti gli emendamenti presentati dai singoli parlamentari, in cui i tempi della discussione vengono limitati e per cui ai deputati non resta che esprimersi con un sì o con un no<sup>46</sup>. Nella seduta del 28 aprile 2015 della Camera dei deputati la presidente Boldrini, rispondendo alle

---

<sup>45</sup> Il valore di questo richiamo è stato sottolineato, in audizione dinanzi al Comitato inquirente del Senato sulla verifica dei poteri, dal presidente emerito di codesta Ecc.ma Corte, professor Giuliano Vassalli, con queste parole: “L’articolo 12 e le preleggi in generale sono per me veramente fondamentali, basilari nella risoluzione del quesito che è sottoposto alla Giunta delle elezioni. Sono norme, queste, che sono frutto di profonda meditazione e di esperienza potremmo dire plurisecolare. Erano già nei nostri giuristi del ’700: non posso farvi perdere tempo, ma vorrei richiamare le citazioni del Sabelli che sono del 1748 e che sono diciamo un po’ un preludio ai nuovi tempi del secolo successivo. Comunque, tali principi datano quanto meno dal codice civile del 1865 di Pasquale Stanislao Mancini: quindi sono delle norme che si presentano nel nostro ordinamento già con una forza della tradizione che trae, secondo me, anche alimento dal fatto che - salvo [per il] libero esercizio dei diritti - si ripetono letteralmente, cosa abbastanza eccezionale, nel tempo e nei secoli. L’articolo 14 delle preleggi, ripete integralmente l’articolo 4 del testo previgente, nel primo e secondo capoverso; nei secoli è cambiata solo una parola, perché invece di “qualora”, che forse è un linguaggio un po’ antiquato, si dice “se” all’inizio del secondo comma. Quindi, anche per questa convalida che hanno avuto attraverso regimi così diversi, quello del 1865 e quello del 1942, le preleggi si segnalano per una forza molto grande, molto pregnante: esse sono del resto le uniche norme del nostro ordinamento, in qualunque campo, ad essere state assunte appunto come premesse di tutta la legislazione; sono premesse al codice civile ma si premettono a tutta la legislazione perché sono norme generali sulla interpretazione delle leggi. Quindi, vengono alla ribalta con l’esigenza di un particolare riguardo, di un particolare rispetto; non abbiamo altre fonti in questa materia; sono fonti che si possono paragonare senz’altro ad una estensione della Costituzione, una Costituzione sostanziale. Ma comunque, senza andare ad ipotesi di questo genere, è chiaro che sono le uniche norme dell’ordinamento e che sono vincolanti senza eccezioni per tutto l’ordinamento, ancorché anteposte al codice civile. Ancora vorrei dire, su questo, che la formulazione ripetuta di queste norme deve richiamare l’attenzione dell’interprete. Sono norme di divieto: non si può, ecco, non applicare la legge; “non si può”. “Non si può”. Due volte fu ripetuto, nel 1865 e nel 1942, e mai è stato modificato. “Non si può ad essa attribuire altro senso che quello fatto palese dal significato proprio delle parole secondo la connessione di esse e dall’intenzione del legislatore” [...]. Questo è molto vincolante perché sono norme di divieto. E perché? Perché vuole, il legislatore, resistere alla tentazione – che a ogni passo della nostra storia giudiziaria e quella di altri paesi subisce l’interprete – di cercare di evadere da questo contenuto letterale della legge; è la tentazione di trovare motivi, ora abbastanza apparentemente forti, ora arrampicamenti come in qualche caso si è verificato, per evadere dalla legge. Ecco perché la formulazione negativa, la formulazione di divieto; le preleggi ci dicono: «bada bene, interprete, che non devi evadere dalla legge; se poi non trovi chiarezza nella legge stessa e vai alla ricerca di una ratio, allora devi stare attento che la ratio può valere per casi veramente analoghi, ma con divieti molto precisi». Il primo divieto è quello delle leggi penali, che qui non ci riguarda; il secondo è quello delle norme eccezionali o derogatorie rispetto ad un principio; il terzo è quello del libero esercizio dei diritti” (Senato della Repubblica, GIUNTA DELLE ELEZIONI E DELLE IMMUNITÀ PARLAMENTARI, Comitato inquirente per il Piemonte, MARTEDÌ 7 NOVEMBRE 2006, 1ª Seduta, in Senato della Repubblica, *Giunte e Commissioni*, Legislatura 15ª - Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari - Resoconto sommario n. 68 del 21/01/2008. Allegato, consultabile sulla rete pubblica Internet alla URL <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/DF/203702.pdf>).

<sup>46</sup> Si tratta, in verità, di una prassi controversa cui hanno fatto ricorso sia i governi di centro-destra che quelli di centro sinistra, bollata da insigni costituzionalisti come Ainis, Rescigno, Labriola, e persino censurata dal Presidente della Repubblica Ciampi nel messaggio alle Camere del 16 dicembre 2004, ma che tuttora sopravvive.

critiche rivolte dal deputato Crippa (M5S) all'ammissione della questione di fiducia posta sulla legge elettorale n. 52/2015, affermò<sup>47</sup> che il Governo, per sua prerogativa costituzionale, può porre la fiducia in ogni fase del procedimento legislativo, a norma dell'art. 116, comma 4, del Regolamento della Camera, il quale non comprende la materia elettorale tra quelle escluse dalla stessa prerogativa del Governo.

Anche qui l'articolo 12 delle preleggi è vistosamente disatteso.

Anzitutto, non si vede perché dovrebbe annettersi valore di adempimento costituzionale a tale parte del comma 4 dell'articolo 116 del Regolamento della Camera, e non anche all'altra parte, del medesimo comma 4 dell'articolo 116, che sancisce il divieto per il Governo di porre la questione di fiducia «su tutti gli argomenti per i quali il Regolamento prescrive votazioni [...] per scrutinio segreto». L'articolo 49 del medesimo Regolamento dice chiaramente che sono effettuate a scrutinio segreto, su richiesta, anche le votazioni «sulle leggi elettorali». L'interpretazione maldestramente formalistica del significato della locuzione «gli argomenti per i quali il Regolamento prescrive votazioni [...] per scrutinio segreto» - secondo cui la proibizione della fiducia varrebbe solo negli ambiti in cui lo scrutinio segreto opera senza bisogno di essere richiesto (cioè di fatto solo nelle votazioni su persone) - è stata già vittoriosamente confutata in dottrina<sup>48</sup>: non solo dal punto di vista sostanziale (perché priverebbe di fatto di operatività concreta il divieto posto dall'articolo 116), ma anche dal punto di vista formale perché, in realtà, l'articolo 49

---

<sup>47</sup> XVII legislatura, Camera dei deputati, Resoconto stenografico dell'Assemblea, 28 aprile 2015, p. 44, consultabile sulla rete pubblica Internet alla URL <http://documenti.camera.it/leg17/resoconti/assemblea/html/sed0417/stenografico.htm>.

<sup>48</sup> Massimo Villone, *L'ossimoro della fiducia segreta*, alla URL <http://ilmanifesto.it/lossimoro-della-fiducia-segreta/>

del Regolamento della Camera, in caso di effettuazione della relativa richiesta, prescrive lo svolgimento dello scrutinio segreto, senza ulteriori specifiche, aggiunte o limitazioni.

Inoltre, la Presidente della Camera, on. Boldrini, incorse in un evidente errore: ella non tenne in alcun conto della gerarchia delle fonti tra Costituzione e Regolamenti parlamentari. Infatti l'art. 116 Reg. Camera non comprende la materia elettorale, né quella costituzionale, non a motivo che essa non rientra tra le materie escluse (per le quali non sarebbe possibile porre la questione di fiducia) ma, invece, perché essa non rientra tra le materie per cui la questione di fiducia può venir ammessa.

Anche una lettura sistemica del 116, secondo criterio ermeneutico, supporta la tesi: «La questione di fiducia non può essere posta su proposte di inchieste parlamentari, *modificazioni del Regolamento e relative interpretazioni o richiami*, autorizzazioni a procedere e *verifica delle elezioni*, nomine, fatti personali, sanzioni disciplinari e *in generale su quanto attenga alle condizioni di funzionamento interno della Camera* e su tutti quegli argomenti per i quali il Regolamento prescrive votazioni per alzata di mano o per scrutinio segreto». La materia elettorale, infatti, è per definizione quella che è sottesa alla “verifica delle elezioni”, ed al “funzionamento interno della Camera”; è quella che crea l'Organo per tutelare le cui prerogative si prevede la gelosa custodia della sua *autonomia regolamentare* rispetto alle ingerenze indebite degli esecutivi.

Il procedimento legislativo per le leggi elettorali è regolato direttamente dalla Costituzione all'art. 72, comma 4, ove si dice che "la procedura normale di esame e approvazione diretta da parte della Camera è sempre adottata per i disegni di legge in materia costituzionale ed elettorale...". L'endiadi "in materia costituzionale ed elettorale" è separata dalle altre leggi del quarto comma: il presidente Terracini non a caso accolse la sollecitazione dell'onorevole Lucifero<sup>49</sup>, aggregando le leggi elettorali sotto il sintagma "in materia", e non con le altre tipologie di leggi pure previste nel comma. Ciò avvenne perché le leggi in materia costituzionale ed elettorale, quale che sia la loro veste legislativa, attengono alla forma di governo e con essa vivono, in essa si legano e di essa si alimentano; le medesime che, se alterate nel loro interno equilibrio, spiegano un effetto pernicioso - e potenzialmente mortifero - sulla sopravvivenza della forma di governo parlamentare delineata dalla Costituzione. Visto che le leggi n. 52/2015 (*"Disposizioni in materia di elezione della Camera dei Deputati"*) e n. 165/2017 (*Modifiche al sistema di elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica*) toccano anche formalmente la materia costituzionale

---

<sup>49</sup> Il 15 ottobre 1947, nella seduta pomeridiana, l'Assemblea Costituente proseguiva così l'esame degli emendamenti agli articoli del Titolo primo della Parte seconda del progetto di Costituzione: "Presidente Terracini. Passiamo all'ultimo comma dell'articolo 69 nel testo dell'emendamento Perassi, accettato dalla Commissione: «Il procedimento preveduto dal primo comma non può essere derogato per i disegni di legge in materia costituzionale e quelli concernenti l'approvazione di bilanci e di rendiconti consuntivi, l'autorizzazione a ratificare trattati internazionali e la delegazione di poteri legislativi al Governo». (...) Lucifero. Chiedo di parlare. Presidente Terracini. Ne ha facoltà. Lucifero. Vorrei pregare di aggiungere le leggi elettorali; perché le leggi elettorali, anche nell'ultima legge del 1946, non sono considerate leggi costituzionali. Secondo me lo sono; ma questa è una questione dottrina. Visto che non sono considerate leggi costituzionali da tutti, non rientrerebbero in nessuna di queste categorie. Presidente Terracini. Invito l'onorevole Ruini ad esprimere il parere della Commissione al riguardo. Ruini, Presidente della Commissione per la Costituzione. Accettiamo. Presidente Terracini. Allora si aggiunge: «...in materia costituzionale ed elettorale». (...) Pongo in votazione la prima parte del comma: «Il procedimento preveduto dal primo comma non può essere derogato per i disegni di legge in materia costituzionale». (È approvata). Pongo in votazione le parole: «ed elettorale». (Sono approvate). [Assemblea Costituente, 15 ottobre 1947, seduta pomeridiana, consultabile sulla rete pubblica Internet alla URL [http://www.camera.it/\\_dati/Costituente/Lavori/Assemblea/sed259/sed259.pdf](http://www.camera.it/_dati/Costituente/Lavori/Assemblea/sed259/sed259.pdf)].

“forma di governo”<sup>50</sup>, è del tutto inconferente estendere ad esse le statuizioni facultizzanti della fiducia, di cui alla sentenza n. 391 del 1995.

Ognuno comprende che “procedura normale”, c.d. riserva di legge di assemblea, significa votare articolo per articolo, emendamento per emendamento, con votazione finale. Conseguente all'apposizione della questione di fiducia, ed alla decadenza di tutti i testi alternativi scaturita dalla sua approvazione, è proprio la violazione dell'art. 72, quarto comma, Cost.. Esso disciplina autonomamente le modalità di approvazione delle leggi necessariamente a procedimento normale (tra le quali quella elettorale): la sua violazione, oltre a costituire lesione dei diritti di iniziativa dei parlamentari ricorrenti, ricade di certo sotto il controllo di codesta Corte, come da molto tempo ha statuito la giurisprudenza costituzionale in ordine ai vizi *in procedendo*<sup>51</sup>. Per intendere che cosa sia "procedimento normale", non ci si può limitare al primo comma dell'art. 72 Cost., ma occorre far riferimento ai Regolamenti parlamentari<sup>52</sup> ed alle relative interpretazioni.

Rilevante sul punto è la decisione - norma parlamentare, integrativa del regolamento - conosciuta come “*Lodo Iotti*”: «... *A norma di regolamento e in base al*

---

<sup>50</sup> Il primo ministro è di fatto eletto direttamente, ma formalmente facendo salve le prerogative del Presidente della Repubblica come prevede la forma di governo parlamentare: quella scelta dai padri costituenti. Malgrado l'art. 92.2 Cost. potrebbe il Capo dello Stato nominare Presidente del Consiglio dei Ministri un personaggio diverso da quello indicato come capo politico della lista/coalizione, che disponesse della maggioranza - eventualmente anche solo relativa - nelle Camere? No! Quindi è di tutta evidenza che è cambiata la forma di governo: questa passa da parlamentare a un premierato assoluto.

<sup>51</sup> Corte Costituzionale, sentenze nn. 9/1959 e 3/1957.

<sup>52</sup> Come del resto segnala anche la sentenza della Corte Cost. n. 391 del 1995, al par. 6 del *Considerato in diritto*: "va innanzitutto rilevato che l'art. 72 della Costituzione affianca al procedimento ordinario di approvazione della legge alcuni procedimenti speciali, la cui disciplina viene affidata ai regolamenti parlamentari. Tra i procedimenti speciali non contemplati dalla Costituzione, ma previsti e disciplinati in sede regolamentare, possono essere ricompresi anche quello relativo all'approvazione dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge (art. 96-bis Reg. Camera e art. 78 Reg. Senato), nonché quello concernente la posizione della questione di fiducia da parte del Governo sull'approvazione o reiezione di emendamenti ad articoli di progetti di legge (art. 116 Reg. Camera e art. 161, comma 4, Reg. Senato)."

*precedente del 23 gennaio 1980, gli ordini del giorno di non passaggio agli articoli non possono essere né svolti né posti in votazione, quando, precedentemente alla loro trattazione, il Governo abbia posto la questione di fiducia. Infatti, nella citata seduta del 23 gennaio scorso, il Presidente ebbe a dire testualmente: «dopo aver consultato la Giunta per il regolamento sui problemi regolamentari posti a seguito della dichiarazione del Governo di porre la questione di fiducia sull'articolo unico del disegno di legge di conversione del decreto - legge in esame, e premesso che la questione di fiducia è stata posta prima del passaggio all'articolo unico, e quindi prima dell'illustrazione degli emendamenti (e che ciò non ha alcun precedente, vigente il nuovo regolamento), ritengo: 1) che l'ordine del giorno di non passaggio all'esame dell'articolo unico non possa essere svolto e posto in votazione, poiché precluderebbe, con un voto libero, anche a scrutinio segreto, la decisione della Camera ai sensi dell'articolo 94 della Costituzione; e dell'articolo 116 del regolamento; 2) che la questione di fiducia, modificando in base all'articolo 116 l'ordinario procedimento di discussione e di approvazione dei progetti di legge, dà vita ad un iter autonomo e speciale, come confermato dalla sua stessa collocazione nella parte terza del regolamento<sup>53</sup> [grassetto nostro]. L'illustrazione degli emendamenti, considerato anche l'obbligo costituzionale della Camera di pronunciarsi comunque ed esplicitamente sulla fiducia, assume pertanto il carattere di una discussione politica, tendente ad influire sullo stesso voto di fiducia: non è riferibile quindi, in alcun modo, all'articolo 85, ma va disciplinata alla luce del*

---

<sup>53</sup> Che, difatti, porta il titolo "Procedure di indirizzo, di controllo e di informazione", mentre la seconda parte si intitola appunto letteralmente "PROCEDIMENTO LEGISLATIVO"

*principio generale di cui all'articolo 43, secondo il quale non si può parlare più di una volta nel corso della stessa discussione, sia pure senza limiti di tempo»<sup>54</sup>.*

Quindi, tornando al quarto comma dell'articolo 72 Cost., come integrato dalle norme parlamentari, viene escluso che rientri nella *procedura normale* di esame e di approvazione riservata ai disegni di legge *in materia costituzionale ed elettorale* l'iter "autonomo e speciale" attivato con la posizione della questione di fiducia.

In ordine alla non piena trasponibilità del ruolo del Governo, dalla procedura legislativa ordinaria a quella di revisione costituzionale, si coglie un primo indizio nell'elaborazione scientifica all'origine dell'articolo 116 del Regolamento della Camera: "si deve (...) risalire, per risolvere il problema, a quelle impostazioni generali (...) circa il fondamento logico-giuridico della questione di fiducia. E quindi una regola è possibile subito enunciare; improponibilità della questione di fiducia in tutte le materie nelle quali *non* sia coinvolto l'indirizzo politico del governo (e quindi, prima fra tutte, nella materia costituzionale)"<sup>55</sup>. Non potremmo quindi mai ammettere che il Governo impegni la questione di fiducia su questioni esterne alla materia conferibile all'indirizzo politico di maggioranza: la mera disamina delle procedure ammissibili, nel periodo in cui il nesso fiduciario non c'è più, è eloquente. In questo senso opera l'autorità del precedente parlamentare: in pendenza dei lavori della Commissione bicamerale per le riforme istituzionali presieduta dell'onorevole

---

<sup>54</sup> Resoconti stenografici delle sedute della Camera dei deputati del 25 settembre 1980 (consultabile sulla rete pubblica Internet alla URL [http://www.camera.it/\\_dati/leg08/lavori/stenografici/sed0211/sed0211.pdf](http://www.camera.it/_dati/leg08/lavori/stenografici/sed0211/sed0211.pdf)) e del 23 gennaio 1980 (consultabile sulla rete pubblica Internet alla URL [http://www.camera.it/\\_dati/leg08/lavori/stenografici/sed0103/sed0103.pdf](http://www.camera.it/_dati/leg08/lavori/stenografici/sed0103/sed0103.pdf)).

<sup>55</sup> A. Manzella, *Note sulla questione di fiducia*, in *Annali della facoltà di Giurisprudenza* di Genova, 1970, p. 300 (corsivo dell'A.; sottolineatura aggiunta).

D'Alema, cadde il Governo in carica ed il Presidente del Senato Mancino integrò l'allocuzione consueta – in ordine all'attività consentita al Parlamento a Governo in carica solo per l'ordinaria amministrazione – eccettuando espressamente dall'interruzione dei lavori la trattazione dei disegni di legge costituzionali (ed offrendone anche una succinta motivazione, accolta dall'Assemblea con segni di approvazione)<sup>56</sup>. Nella stessa aula di palazzo Madama, più recentemente, il signor Matteo Renzi - in sede ufficiale e nella sua qualità di Presidente del Consiglio dei Ministri *pro tempore* - ha dichiarato tra l'altro: «*Il punto vero però è che le riforme costituzionali non fanno mettere le fiducia [grassetto nostro], ma hanno restituito fiducia agli italiani*»<sup>57</sup>. Se le riforme costituzionali "non fanno mettere" la fiducia, questo vale per l'art. 72 c. 4 Cost. anche per quelle elettorali.

Non è un caso che la "riserva di Assemblea" sia disposta al quarto comma dell'articolo 72 Cost. – in endiadi con quelli in materia costituzionale – anche per i disegni di legge "in materia elettorale": è infatti acquisizione condivisa in dottrina che la legge elettorale politica, anche senza avere la veste formale del rango

---

<sup>56</sup> Legislatura 13<sup>a</sup> - Aula - Resoconto stenografico della seduta n. 465 del 9 ottobre 1998: "Sui lavori del Senato PRESIDENTE . Con le dimissioni del Governo l'attività del Senato, legislativa, di controllo e di indirizzo, viene sospesa in coerenza con i principi generali dell'ordinamento costituzionale che considera il governo interlocutore indispensabile del Parlamento. Pertanto, dopo l'annuncio delle dimissioni, l'Assemblea e le Commissioni possono essere convocate esclusivamente per lo svolgimento di attività legislative correlate a precise scadenze costituzionali (fra cui i decreti-legge) o per adempimenti inerenti ad interna corporis quali, ad esempio, modifiche del Regolamento, autorizzazioni a procedere in giudizio, questioni di insindacabilità e bilancio interno e, aggiungerei, anche provvedimenti di riforma della Carta costituzionale per i quali non è necessaria la presenza del Governo. (Applausi del senatore Rotelli). Conformemente alla prassi, l'interruzione dell'attività del Senato non riguarda le indagini conoscitive già autorizzate, relativamente alla fase istruttoria. Per quanto concerne, in particolare, le audizioni di Ministri, di Sottosegretari e di funzionari da essi dipendenti nonché di dirigenti di enti pubblici sottoposti al loro controllo, si dovrà avere cura - da parte delle Commissioni competenti - di evitare richieste incompatibili con la posizione del Governo dimissionario. L'aggiornamento dei lavori parlamentari determinato dalla crisi governativa non interrompe, infine, il decorso dei termini previsti dall'articolo 139- *bis* del Regolamento, per l'espressione dei pareri parlamentari su atti del Governo da parte delle Commissioni, le quali sono pertanto autorizzate a pronunciarsi a riguardo" (sottolineatura aggiunta).

<sup>57</sup> Senato della Repubblica - Legislatura 17<sup>a</sup> - Aula - Resoconto stenografico della seduta n. 563 del 20/01/2016, consultabile sulla rete pubblica Internet alla URL <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/956844.pdf>.

costituzionale e le relative garanzie rafforzate, sia un costitutivo essenziale della Costituzione materiale nonché della forma di governo. Vanno pertanto estesi alla materia elettorale tutti i riguardi previsti e ricavabili dal complesso dei principi e procedure costituzionali per la revisione costituzionale, specificamente in merito all'estraneità della materia elettorale dall'indirizzo di governo, e quindi in merito al divieto della questione di fiducia su di essa, come sulla materia costituzionale *tout court*<sup>58</sup>. Del resto, anche in dottrina si è stigmatizzato che una vera e propria trasformazione - in negativo della legge elettorale, da neutra a politica - si è «resa manifesta quando sulla legge elettorale il governo ha posto la questione di fiducia, con una mossa che ha due soli precedenti: la legge Acerbo, e la cosiddetta “legge truffa”, che meritano una considerazione ravvicinata»<sup>59</sup>.

Sotto l'imperio dell'articolo 116 del Regolamento della Camera, come erroneamente interpretato in violazione dell'articolo 12 delle preleggi, solo in questa legislatura la questione di fiducia è stata posta su leggi elettorali, pur essendosene susseguite parecchie nel settantennio repubblicano<sup>60</sup>. I precedenti di voti di fiducia su leggi elettorali sono pochi ed inquietanti. Fu posto per la legge “Acerbo” del 18 novembre 1923, n. 2444, che prevedeva l'assegnazione dei 2/3 dei seggi alla lista più

---

<sup>58</sup> Le riforme costituzionali, almeno in una democrazia liberale ed in tempi ordinari, non sono oggetto di programma di governo, per cui cfr. Giampiero Buonomo, *Le due maggioranze*, in «Mondoperaio» n. 6/2014.

<sup>59</sup> Carlo Galli, *Metamorfosi. Sulla nuova legge elettorale*, pubblicato su [Centroriformastato.it](http://Centroriformastato.it) il 18 maggio 2015.

<sup>60</sup> I precedenti parlamentari (del 24 gennaio 1990, del 24 giugno 2004 e del 24 novembre 2004) che sono stati richiamati dalla Presidente Boldrini per giustificare la sua decisione di ritenere ammissibile la posizione della questione di fiducia da parte del Governo sul c.d. Italicum, non hanno mai in realtà direttamente riguardato votazioni in materia elettorale. Da una attenta lettura degli atti parlamentari emerge in particolare che nemmeno il primo precedente richiamato della presidente Iotti, sul quale si fondano di fatto anche gli altri due, è da riferirsi (ad essere corretti) alla materia elettorale. Infatti, se è vero che in quell'occasione la richiesta di voto segreto era stata sollevata in relazione ad un emendamento che riguardava in qualche modo le elezioni amministrative, va però precisato che l'articolo sul cui testo la questione di fiducia era stata posta non concerneva affatto la materia elettorale.

votata purché avesse superato almeno il 25% del totale dei voti validi espressi. Con tale legge, che peraltro prevedeva il voto di preferenza, a differenza di quella annullata parzialmente con la sentenza n. 1/2014, si votò il 6 aprile 1924.

Il secondo precedente si ebbe con la legge elettorale del 31 marzo 1953 n. 148, definita “legge truffa” dalle opposizioni, che assegnava il 65% dei seggi al gruppo di liste collegate, che avesse ottenuto il 50%+1 dei voti validamente espressi: quindi un premio alla maggioranza assoluta. La ragione dell’opposizione era motivata dall’entità del premio, che avvicinava la coalizione vincitrice al 66% dei seggi, il *quorum* che avrebbe consentito di escludere il referendum approvativo previsto dall’art. 138 Cost.. I premi delle leggi n. 270/2005 e n. 52/2015 trasformavano invece in una maggioranza assoluta calcolata nel 54% dei seggi, 340 su 630, **una maggioranza relativa**, che è sempre **una minoranza assoluta**.

Questo secondo precedente - che sarebbe l'unico in epoca repubblicana - è in realtà un "non precedente"<sup>61</sup>: il Presidente del Senato accolse la richiesta di De Gasperi (di estendere a questo tipo di leggi la questione che, nella iniziale epoca statutaria, riguardava essenzialmente l'inserimento all'ordine del giorno di un disegno di legge alla cui approvazione la maggioranza annetteva valore determinante per la sua stessa sopravvivenza) con le parole: "*Quindi questo non rappresenta un precedente.*"<sup>62</sup>. Il medesimo Presidente il giorno dopo così qualificò la ricostruzione dell'evento: "*sen. FORTUNATI. Io so che secondo la prassi parlamentare, nel*

---

<sup>61</sup> Né avrebbe potuto essere oggetto di giudizio di costituzionalità, giacché la Corte costituzionale non era stata attivata: la sua prima udienza pubblica avvenne il 23 aprile 1956, quando la legge “truffa” era già stata abrogata.

<sup>62</sup> SENATO, CMLIII seduta domenica 8 marzo 1953 - Pomeridiana - Presidenza del Presidente PARATORE, consultabile sulla rete pubblica Internet alla URL <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/487882.pdf>.

*processo verbale normalmente le interruzioni non sono registrate. Mi pare, però, che nella seduta di ieri è partita da lei, onorevole Presidente, una interruzione, durante le comunicazioni del Presidente del Consiglio, di notevole rilievo e di estrema gravità. Mentre il Presidente del Consiglio parlava, ella, in maniera chiara e compresa da tutta l'Assemblea, così lo interrompeva: «Quindi questo non costituisce un precedente?». Io le chiedo, onorevole Presidente, che questa sua richiesta, che non ha avuto dal Presidente del Consiglio alcuna risposta, sia registrata a verbale.*

*PRESIDENTE. Onorevole Fortunati, le posso garantire che nel resoconto stenografico questa interruzione è stata registrata. Comunque, il processo verbale sarà rettificato nel senso da lei richiesto. Se non vi sono altre osservazioni, il processo verbale si intende approvato.»<sup>63</sup>.*

Com'è noto - e si è sopra accennato - il Regolamento del Senato non conosce la sistematizzazione di diritto positivo della questione di fiducia, data dall'articolo 116 del Regolamento della Camera. Questo non può però certo significare che in un ramo essa è consentita e nell'altro ramo essa non fa precedente: una tale lettura violerebbe la riconferma del bicameralismo paritario di cui la Corte costituzionale, nella citata parte finale della sentenza n. 35/2017, ha preso atto. Né può avere senso una ricostruzione del rapporto fiduciario di tipo diverso tra le due Camere, solo in ragione di una lettura monodimensionale dell'articolo del Regolamento di una sola di esse: in realtà la lettura del lodo Iotti qui offerta è conforme al sistema, ed allora l'eterointegrazione della lacuna regolamentare del Senato è illegittima violazione

---

<sup>63</sup> SEDUTA CMLIV lunedì 9 marzo 1953 - Antimeridiana - Presidenza del Presidente PARATORE, consultabile sulla rete pubblica Internet alla URL <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/487883.pdf>.

dell'articolo 64 e del margine di autonomia della Camera alta, cui si è imposta – per la seconda volta, dopo il 1953 – una forzatura procedurale “importando” dalla Camera bassa una ricostruzione ermeneutica fallace e volta a menomare i diritti delle minoranze.

Per una ricostruzione normativa che abbia un senso, invece, occorre riferirsi al sistema, il quale, va ricordato, non solo riconosce una specificità ai disegni di legge di cui all'articolo 72 Cost., ma la rende anche conoscibile e giustiziabile dalla Corte costituzionale. Infatti, la legge n. 400 del 1988 esclude tutte le materie sotto riserva di Assemblea (comprese quindi le leggi elettorali) dal contenuto dei decreti-legge, e di ciò in sede di conversione diventa giudice la commissione Affari costituzionali. Questa, però, non è il solo soggetto del sindacato sui presupposti del testo licenziato dal Governo: quando si è cercato di eludere la legge n. 400 – col “riversarne” i contenuti vietati, sotto forma di emendamento parlamentare al disegno di legge di conversione – si è incorso nella censura espressa dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 32 del 2014.

Quindi c'è un giudice che, come può sindacare la specialità del procedimento (conversione dei decreti legge), può salvaguardarne l'ordinarietà: codesta Ecc.ma Corte è legittimata a tutelare il minimo comun denominatore procedurale, che i disegni di legge con riserva di Assemblea comportano. Quando essi attengono alla materia “forma di governo”, la “procedura normale” comporta il divieto di porre la questione di fiducia. Limite che è stato riconosciuto dal Presidente del consiglio pro tempore esplicitamente sulle leggi di revisione costituzionale, ma implicitamente

quando ha scelto di non porla sull'*Italicum* al Senato. Averla posta ad entrambe le Camere sul *Rosatellum 2.0*, quindi, è gravemente eccentrico rispetto al sistema e contrario alle stesse premesse della posizione del Governo, anche attuale.

Oltre la giustiziabilità detta, il secondo comma, lettera b), dell'art. 15 della legge n. 400 del 1988, offre ben più di una prova per analogia, alla precedente analisi sistemica. "Il Governo non può, mediante decreto-legge provvedere nelle materie indicate nell'articolo 72, quarto comma, della Costituzione", recita la disposizione prevista in una fonte normativa pari ordinata a quella regolamentare, analogamente integrativa della Costituzione. Palese è pertanto il divieto presente in Costituzione a che l'Esecutivo "sotto la sua responsabilità" eserciti la funzione normativa primaria in sostituzione temporanea, e con tutti i limiti e le cautele previste dall'art. 77, c2-3, nelle materie per le quali è prevista la riserva di Assemblea della suddetta "procedura normale di esame e di approvazione". Che cosa parafrasi il sintagma "sotto la sua responsabilità", nella forma di governo parlamentare, è quasi superfluo doverlo evidenziare: sta per "giovandosi della fiducia di cui è investito dal Parlamento", e nella misura e nella durata di tale rapporto fiduciario. Poggiando sul rapporto fiduciario può sostituirsi al Parlamento nell'esercizio della funzione legislativa, ma non può farlo nelle materie per le quali è vietato avvalersi di questo rapporto, essendovi la riserva di Assemblea della "procedura normale di esame e di approvazione".

Quindi, andando ben oltre il supporto della analogia, anche la legge n. 400 del 1988 prova - in via diretta - che l'ordinamento pubblico riconosce il divieto imposto dalla Costituzione alla posizione della fiducia su materia elettorale.

Ma, così come fu necessario un intervento - con la sentenza n. 360 del 1996 - di codesta Ecc.ma Corte per interrompere la pratica incostituzionale della reiterazione da parte del Governo e del Presidente della Repubblica dei decreti-legge non convertiti, in violazione delle prerogative assegnate dalla Costituzione al Parlamento, così oggi, su di un profilo assai prossimo a quello, che tocca la sostanza della nostra forma di governo, come disciplinata dagli articoli della Costituzione sul rapporto tra gli organi costituzionali, è necessario ed auspicato un analogo intervento che acclari una prassi incostituzionale che viola le competenze e funzioni costituzionali dei parlamentari e delle minoranze parlamentari, e attraverso esse, nega la sovranità riconosciuta al popolo "nelle forme e nei limiti della Costituzione" (articolo 1 comma 2).

Quanto fissato dall'articolo 72 della Costituzione impone, insomma, l'utilizzo della procedura legislativa normale anche per le leggi elettorali. La legislazione elettorale gode di una copertura procedurale - imposta dalla stessa Costituzione - che non può dirsi né formalmente né sostanzialmente rispettata, in presenza della coartazione del dibattito parlamentare imposto dal Governo con la fiducia.

Le procedure seguite per la citata legge n. 52 e reiterate in sede di approvazione parlamentare dell'Atto Camera n. 2352 e dell'Atto Senato n. 2941 (legge n. 165 del 2017), costituiscono pertanto una menomazione profonda,

significativa e permanente della legislazione parlamentare. Sono, a più forte ragione, vere le seguenti considerazioni:

- a. il procedimento legislativo è un procedimento complesso, costituito da diverse fasi, che costituiscono esse stesse sub-procedimenti perfetti e conclusi in sé stessi;
- b. questi procedimenti interni sono stati portati a conclusione non in maniera serena e pacifica, bensì con tutte (ed altre) le contestazioni di costituzionalità (di merito e procedura) fatte proprie dal presente atto;
- c. per loro natura, una legge elettorale politica dà il senso della Costituzione in cui vige, e, al contrario, una Costituzione viene qualificata *democraticamente* e spiegata *politicamente* dalla legge che regge i propri organi rappresentativi; pertanto si tratta di un binomio inscindibile, che non può essere separato nemmeno per ragioni legate alla diversa cronologia della loro rispettiva vigenza. Che le leggi elettorali siano, infatti, “costituzionalmente necessarie” - in quanto «indispensabili per assicurare il funzionamento e la continuità degli organi costituzionali» (Corte costituzionale, sentenza n. 1 del 2014 e n. 13 del 2012; analogamente, sentenze n. 15 e n. 16 del 2008, n. 13 del 1999, n. 26 del 1997, n. 5 del 1995, n. 32 del 1993, n. 47 del 1991, n. 29 del 1987) - non significa, infatti, che i loro contenuti siano necessariamente costituzionali. Spetta a Codesta Ecc.ma Corte salvaguardare la forma di governo da aggressioni legislative che - come avvenuto con la legge n. 52 del 2015 e n. 165 del 2017 - consolidino lo stato di illegalità, propiziando l'elezione delle

nuove Camere in base alla legge poi rivelatasi illegittima. L'equilibrio tra i poteri è bene troppo delicato per soffrire di applicazioni di leggi sotto la mera apparenza di legittimità costituzionale: a suo modo lo ammise lo stesso Governo quando - all'articolo 39, comma 11 del testo di legge costituzionale comunicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 88 del 15 aprile 2016<sup>64</sup> - accordava la possibilità di proporre ricorso motivato per sottoporre a giudizio di legittimità costituzionale "le leggi promulgate nella medesima legislatura che disciplinano l'elezione della Camera dei deputati"<sup>65</sup>.

Anche la correzione di un errore formale dopo l'approvazione del testo del Rosatellum 2.0 è in violazione del principio di esercizio collettivo della funzione legislativa da parte delle Camere (art. 70 Cost.). Essa è stata compiuta dalla Presidente della Camera una volta che l'Assemblea di Montecitorio si era già pronunciata definitivamente sul testo del provvedimento con la votazione finale. La Presidente ha ritenuto di poter procedere a tale operazione in sede di coordinamento formale, così però eccedendo nell'esercizio delle sue funzioni, anche in rapporto alla prassi parlamentare<sup>66</sup>, e, soprattutto, impedendo per conseguenza al Senato della

---

<sup>64</sup> Originato dall'Atto Senato n. 1429, presentato dal Governo l'8 aprile 2014, poi Atto Camera n. 2613, e successive letture.

<sup>65</sup> "Ne deriva che la declaratoria così resa dalla Corte potrebbe differenziarsi da quelle attualmente conosciute nel nostro ordinamento, in cui le pronunce della Corte - sia quelle rese in via di azione che in via incidentale - coprono il dedotto ma non il deducibile. Parrebbe suscettibile di approfondimento se il giudizio preventivo di legittimità costituzionale escluda del tutto un giudizio successivo di costituzionalità, sollevato in via incidentale": Servizio studi del Senato della Repubblica, XVII legislatura, RIFORMA COSTITUZIONALE, Il testo approvato dalla Camera dei deputati in prima lettura (A.S. n. 1429-B) Schede di lettura luglio 2015 n. 229 p. 38.

<sup>66</sup> Andrea Manzella, *Note sulla questione di fiducia: ancora sui rapporti fra maggioranza ed opposizione*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*. - 2 (1969), n. 5-6, p. 39-89: vi si legge dell'intangibilità dei testi dopo la posizione della questione (e vieppiù dopo la sua votazione), sin dall'epoca statutaria. Si tratta di un principio così radicato che la proposta di revisione del Regolamento del Senato, depositata il 14 novembre 2017, nell'introdurre per la prima volta la questione di fiducia all'articolo 161, si è trovata costretta a positivizzare nella Camera alta il potere di coordinamento in riferimento ai (soli) emendamenti di iniziativa governativa sui quali sia stata posta la questione di

Repubblica di potersi pronunciare sul testo effettivamente votato dalla Camera dei deputati. In effetti, il testo trasmesso dalla Camera al Senato, e successivamente da quest'ultimo approvato senza modificazioni, contiene un'alterazione rispetto al testo approvato dall'Assemblea della Camera: all'articolo 1, comma 28, capoverso « Art. 84 », comma 7, primo periodo, il richiamo «di cui al comma 5» è stato cambiato con la locuzione «di cui al comma 6». In proposito, bisogna segnalare che l'articolo 90 del Regolamento della Camera distingue nettamente tra due fattispecie: correzione di errori di forma (primo comma) e coordinamento formale (secondo comma). Nel primo caso, il "Comitato dei nove" o il Governo possono comunicare le necessarie modifiche all'Assemblea, che procede ad una votazione per autorizzarle precedentemente al voto finale. Nel secondo caso, invece, la Presidenza è normalmente delegata all'attività di coordinamento formale del testo. Il coordinamento formale è un'attività il cui presupposto logico e sostanziale ai sensi del Regolamento è dato dalla approvazione di emendamenti che comportino una operazione – per l'appunto – di coordinamento tra il testo originale e quello risultante dalle modifiche apportate. Ciò risulta confermato da quanto affermato dal Presidente della Camera Violante nella seduta del 22 dicembre 2000, nella quale questi ha avuto modo di specificare che «non è possibile intervenire in sede di coordinamento [... se un] comma non è stato modificato». Nella procedura che qui rileva, una volta modificato e coordinato il testo base adottato dalla Commissione per il suo

---

fiducia (v. Senato della Repubblica, XVII legislatura, Doc. II, n. 38, p. 58, articolo 3, comma 1, capoverso «Art. 161», comma 3-*quater*, consultabile sulla rete pubblica Internet alla URL <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/DF/334133.pdf>).

successivo approdo in Aula, quest'ultima ha proceduto ad approvare una sola proposta emendativa. Essa tuttavia non solo non era relativa al medesimo comma modificato nel testo inviato al Senato, ma nemmeno allo stesso articolo. Più precisamente, sul piano formale, l'unico emendamento approvato dall'Assemblea riguardava l'articolo 5, mentre la modifica indebitamente apportata concerne l'articolo 1. Inoltre, sul piano sostanziale, l'emendamento apportato non aveva nulla a che fare con il comma modificato. La modifica apportata non può essere ricondotta a quelle rientranti fra le operazioni di coordinamento formale, anche perché l'errore indebitamente corretto non solo era già incluso nel testo approvato dalla Commissione ma, addirittura, era già contenuto negli identici emendamenti 1.175 (nuova formulazione) Sisto ed altri e 1.108 (nuova formulazione) Gasparini: come si capisce, dunque, l'errore contenuto nel testo di legge non derivava dalla necessità di coordinare il testo con gli emendamenti approvati, né in Aula né in Commissione. L'aver compiuto questa correzione in sede di coordinamento formale, senza quindi essere passati per un voto dell'Aula, non solo ha perpetrato una violazione del Regolamento della Camera dei deputati, e, cosa ancor più grave, del pronunciamento dell'Aula di Montecitorio, ma ha realizzato soprattutto una menomazione della sfera di attribuzioni costituzionalmente protette del Senato. Anche se una Camera non può normalmente ingerirsi nell'attività interna dell'altra, così come la stessa Presidenza della Repubblica non può sindacare il rispetto di procedure interne alle Assemblee rappresentative, in questo caso, il cattivo esercizio dei poteri interni della Camera ha infatti menomato la sfera di attribuzioni costituzionali del Senato, il quale, ai sensi

dell'articolo 70 Cost., che sancisce la procedura bicamerale paritaria in relazione all'esercizio della funzione legislativa, doveva potersi pronunciare sull'esatto testo approvato dall'Aula di Montecitorio.

Se Sparta (la Camera dei Deputati) piange, Atene (il Senato della Repubblica) non ride, perché la violazione dell'art. 72 c. 4 Cost. è stata perpetrata anche nella Camera alta, con le fiducie a raffica sopra denunciate per il *Rosatellum-bis*. Ma anche per l'*Italicum* si registrarono vistose irregolarità.

Almeno, il 22 aprile 2015 i lavori della Prima Commissione in sede referente della Camera dei Deputati si concludevano regolarmente con il mandato al relatore<sup>67</sup>. Invece, la lettura del Senato del disegno di legge n. 1385 si era traumaticamente conclusa in Commissione il 17 dicembre 2014 senza alcun voto per il mandato al relatore e che la riassunzione in Assemblea, decisa il 19 dicembre successivo con una decisione a maggioranza della Conferenza dei capigruppo di palazzo Madama, ha "incardinato" il provvedimento in Aula per quella stessa notte al solo scopo di privare la sede referente di un margine temporale di esame (visto che poi, in concreto, questo ha avuto luogo in Assemblea soltanto dal 7 gennaio 2015). Non solo l'utilizzo dei poteri di riassunzione in Assemblea da parte della Conferenza rappresenta un classico caso di sviamento di poteri: esso<sup>68</sup> frustra lo scopo stesso dell'articolo 72 comma quarto della Costituzione.

---

<sup>67</sup> BOLLETTINO DELLE GIUNTE E DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni, 429 seduta del 22/04/2015, COMUNICATO, pag. 13, consultabile sulla rete pubblica Internet alla URL <http://www.camera.it/leg17/824?tipo=C&anno=2015&mese=04&giorno=22&view=filtered&commissione=01&pagina=#data.20150422.com01.bollettino.sede00010>.

<sup>68</sup> Unitamente alle citate, discutibili tecniche di esame assembleare, per le quali si veda *Italicum, canguri e scavalchi: gli emendamenti azzecagarbugli* in Golem-informazione 22 gennaio 2015, consultabile anche sulla rete pubblica

Come s'è detto, in Senato nella seduta del 17/12/2014 i lavori sono aggiornati a successiva seduta<sup>69</sup>. Il 19 dicembre 2014 in aula si lesse il calendario dei lavori imposto a maggioranza dalla Conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari<sup>70</sup>. La proposta era di prevedere la discussione della legge elettorale con voto finale per i giorni 19/12/2014, 07/01/2015 e 08/01/2015<sup>71</sup>. Nella discussione questa fretta viene contestata ma non essendoci mai una maggioranza per la modifica del calendario la conclusione è che «PRESIDENTE. Ringraziamo la senatrice Finocchiaro per tutto il lavoro svolto. In relazione a quanto riferito dalla stessa senatrice Finocchiaro, **non essendosi concluso l'esame in Commissione, il disegno di legge sarà discusso nel testo trasmesso dalla Camera dei deputati, senza relazione, ai sensi dell'articolo 44, comma 3, del Regolamento.**»<sup>72</sup>. La fase referente, nella lettura del Senato, non si è conclusa con il mandato al relatore e quindi l'art. 72 c. 4 Cost. non è stato rispettato.

Al fine di accelerare l'approvazione del testo, e arginare l'ostruzionismo, si è pensato, poi, di presentare un "super-emendamento", il n. 1.103 a firma del senatore PD Stefano Esposito che, grazie a un *escamotage* procedurale, ha inserito nel testo della legge un preambolo (art. 01) riassuntivo dei caratteri essenziali della legge elettorale e delle modifiche che s'intendevano apportare in Senato (diventato l'art. 1 della l. n. 52/2015). Contrariamente alla funzione propria degli articoli introduttivi –

---

Internet alla URL <http://www.ilparlamentare.it/2015/01/italicum-canguri-e-scavalchi-gli-emendamenti-azzeccagarbugli/>.

<sup>69</sup> Legislatura 17 dicembre 2014 - 1<sup>a</sup> Commissione permanente - Resoconto sommario n. 233 del 17/12/2014-cfr. pagg. 3-5, consultabile sulla rete pubblica Internet alla URL <http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=SommComm&leg=17&id=823774>.

<sup>70</sup> 368a SEDUTA PUBBLICA RESOCONTO STENOGRAFICO VENERDÌ 19 DICEMBRE 2014-cfr. pagg. 5-23, consultabile sulla rete pubblica Internet alla URL <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/826201.pdf>.

<sup>71</sup> V. pag. 6 del doc. ultimo citato.

<sup>72</sup> V. pag. 23 del doc. ult. cit.

in cui sono indicate le finalità della legge e i principi generali cui il Legislatore s'ispira –, l'“emendamento Esposito” ha, così, premesso alla legge un elenco dettagliato di norme, che si riferivano a più articoli del testo pervenuto dalla Camera e ai relativi emendamenti e che ne ha cristallizzato l'impianto, con l'effetto immediato di far decadere 35.80035 dei 48.000 emendamenti presentati e il risultato finale di fissare in un'istantanea i caratteri essenziali della nuova legge elettorale, prima e a prescindere da ogni dibattito in Aula sul merito della legge. La inusuale procedura, per la sua violazione delle regole parlamentari<sup>73</sup>, ha attirato l'attenzione

---

<sup>73</sup> Si tratta di criteri risalenti a Condorcet e consacrati nel “Metodo Bentham” per classificazioni definitive delle proposte concorrenti (v. Giovanni Piccirilli, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare, Volume 5 di Collana di studi sull'amministrazione pubblica*, Wolters Kluwer Italia, 2009pp. 10-50) la necessità di la cui violazione è stata lamentata anche in altre circostanze, in cui questa legislatura si è dimostrata singolarmente corriva, proprio quando (per l'argomento della precarietà del suo fondamento di legislazione in *prorogatio*, argomentata *sub a*)) era più necessario garantire lo scrupoloso rispetto del Regolamento. Per l'esame del citato disegno di legge Atto Senato n. 1429-B, nella seduta del 30 settembre 2015 il senatore Crimi aveva sollevato un "richiamo al Regolamento, in particolare all'articolo 102" che diede luogo ad uno scambio di interventi con la Presidenza, conclusosi in modo singolarmente dismissivo. Il senatore Crimi - riprendendo quello che poco prima il collega Orellana e poi il collega Marton avevano richiamato - addusse un esempio pratico della lesione (una fra le tante) dell'articolo 102 del Regolamento. In ordine ad un emendamento del senatore Buemi, il senatore Crimi notò "come l'emendamento 1.203 del senatore Cociancich, comportando solo tre piccole modifiche, sia molto più vicino al testo originario rispetto all'emendamento 1.734, a prima firma del senatore Buemi, che invece presenta sostanziali integrazioni e modifiche, in quanto interviene aggiungendo una serie di novità (nomine del direttorio della Banca d'Italia, dei vertici delle società partecipate, eccetera). Quindi, se la logica e la prassi prevedono che si votino prima gli emendamenti che più modificano il testo originario, cioè che sono più distanti, e successivamente quelli che si avvicinano sempre più al testo originario, mi viene da dire che l'emendamento del senatore Buemi dovrebbe essere votato prima dell'emendamento del senatore Cociancich. Lo dico perché (...) tutto ciò è semplicemente una spia, un indicatore della situazione che i colleghi hanno precedentemente segnalato, individuando altri casi poco chiari. Per queste ragioni, signor Presidente, non metto in dubbio che lei abbia controllato tutti gli emendamenti personalmente, ma, data la loro mole, potrebbe esserne scappato qualcuno. La invito dunque a fare una verifica, che prima di procedere al voto dell'emendamento "ammazza tutti", sarebbe forse opportuna, per consentire ad esempio che l'emendamento del collega Buemi sia votato prima di essere "ucciso" dall'emendamento Cociancich, perché prevede alcune cose molto interessanti, di cui magari il dibattito potrebbe giovare". Il Presidente affermò: "ho già risposto al senatore Marton e non ritengo di dover dare ulteriori risposte. Questo è l'elenco degli emendamenti e, tra l'altro, come potete vedere, la successione nell'elencazione non prevede vicinanze particolari per certi emendamenti e ciò è stato certamente fatto secondo i criteri indicati dal nostro Regolamento". Non parve convinto di questa risposta il senatore Paolo Romani, che riprese immediatamente il tema aggiungendo, invano, la sua protesta (Assemblea del Senato, resoconto stenografico, seduta del 30 settembre 2015). Il giorno dopo, il senatore Mario Mauro invano chiese di "convocare la Giunta per il Regolamento, ripensando a quanto accaduto ieri in Aula e alle osservazioni mosse da diversi colleghi sul fatto che rimane incomprensibile il perché, invece di votare gli emendamenti all'articolo 1 secondo una sequenza che favorisca quanto prescrive il Regolamento, cioè dal più lontano al più vicino, si stia procedendo con un criterio differente. Lei ci ha detto ieri che non solo l'aspetto dal più lontano al più vicino fa giurisprudenza sull'argomento, perché c'è un complesso di fattori e ci sono anche altri elementi di cui bisogna tener conto. Onestamente, (...) lei non ha spiegato quali siano questi altri elementi" (Assemblea del Senato, resoconto stenografico, seduta del 1° ottobre 2015). Nella seduta del 9 ottobre, addirittura, si verificò questo incredibile caso di noncuranza verso una obiezione chiaramente fondata sull'articolo 102 Reg. Sen.: "CRIMI (...) La nostra proposta è quella di sostituire le parole «dieci giorni» con le parole «venti giorni», che è cosa diversa da quanto

degli studiosi: «*Il primo dei rilievi critici circa la procedura imposta al Senato riguarda l'ammissibilità di un emendamento volto a premettere un "articolo-quadro" al d.d.l. che, più che stabilirne i principi, ne sancisca in via preliminare e definitiva l'assetto normativo. Il Regolamento del Senato non prevede nulla a riguardo ma, disciplinando all'art. 102 i criteri di "Votazione degli articoli e degli emendamenti", stabilisce alcuni importanti principi circa le modalità e l'ordine di votazione di articoli ed emendamenti, proprio a garanzia della trasparenza delle votazioni, del corretto svolgimento dei lavori dell'Aula e della 'disponibilità' delle proposte di legge alla dialettica fra maggioranza e opposizioni. Stabilisce il comma 1: "La votazione si fa sopra ogni articolo e sugli emendamenti proposti, che sono votati prima dell'articolo al quale si riferiscono", specificando al comma 2 che "qualora siano stati presentati più emendamenti ad uno stesso testo, sono posti ai voti prima i soppressivi e poi gli altri, cominciando da quelli che più si allontanano dal testo originario e secondo l'ordine in cui si oppongono, si inseriscono o si*

---

contenuto nell'emendamento del senatore 39.42c, messo ai voti, che proponeva di portare i giorni a quarantacinque. Di fronte a quest'ultima proposta, infatti, qualcuno potrebbe ben dire di no, in quanto quarantacinque giorni sono quattro volte e mezzo in più rispetto a dieci giorni. La mia proposta è invece di portare i numeri di giorni da dieci a venti e potrebbero esserci dei senatori d'accordo nell'innalzare in questa misura i termini per l'applicazione delle norme di cui all'articolo 72. Forse il meccanismo di preclusione andrebbe fatto al contrario, cioè gradualmente dall'emendamento più vicino al più lontano. Se bocciato l'emendamento più vicino (in questo caso il mio) è chiaro che si esclude anche l'emendamento che prevede i quarantacinque giorni, mentre ciò non avviene con la procedura che stiamo applicando, che comporta sicuramente una violazione della possibilità per i senatori di esprimere il proprio parere. (Applausi dal Gruppo M5S). PRESIDENTE. D'accordo. Procediamo con la votazione dell'emendamento 39.800. CRIMI (M5S). Signor Presidente, ha detto che è «d'accordo» oppure ho sentito male? Devo andare a controllare il Resoconto stenografico? Glielo chiedo per chiarezza. PRESIDENTE. Era un modo per prendere atto di ciò che ha detto, che si può anche condividere, però il taglio e la preclusione ci sono. Era solo un modo di dire che prendo atto di quanto ha detto" (Assemblea del Senato, resoconto stenografico, seduta del 9 ottobre 2015, consultabile sulla rete pubblica Internet alla URL <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/940705.pdf>).

*aggiungono ad esso” e ancora, al comma 3, che “ gli emendamenti ad un emendamento sono votati prima dello stesso” .»<sup>74</sup>.*

In pratica è violato l’art. 102 del Regolamento del Senato con gli stessi effetti di un maxi-emendamento sul quale chiedere la fiducia, che è vietata dall’art. 72 c. 4 Cost.. Nello stesso senso conclude l’autrice scrivendo: «Dichiarando prima ammissibile e poi approvando l’“emendamento Esposito”, infatti, con una sola mossa di “scacco al re” (o al Parlamento) si è violato l’art. 72, 4° comma Cost. – nella parte in cui prevede che i disegni di legge in materia elettorale siano discussi e approvati “articolo per articolo e con votazione finale” – e i principi del diritto parlamentare, così come codificati nei regolamenti di Camera e Senato, laddove, proprio in attuazione dell’art. 72 Cost., stabiliscono che l’esame e la discussione della proposta di legge vanno garantiti anche tramite il diritto di poter presentare all’Aula emendamenti al testo di legge e di poterli porre in votazione, senza che nessuno degli strumenti posti ad argine dell’ostruzionismo possa impedire o condizionare, a monte, lo svolgimento di un dibattito libero e plurale sui singoli e diversi contenuti della legge da approvare»<sup>75</sup>.

Potrebbe apparire ozioso o inane contestare in sede giurisdizionale i frutti di una consolidata concezione di piena autocrinia parlamentare, nel valutare il peso dei precedenti nella procedura legislativa<sup>76</sup>. Eppure, qui si contesta che precedenti vi siano: è solo in questa legislatura che gli emendamenti premissivi sono stati utilizzati

---

<sup>74</sup> Falcone A., *La riforma elettorale alla prova del voto in Senato: il super-emendamento premissivo e il voto ‘bloccato’ sulla proposta di legge*, Rivista AIC, 1.2015, OSSERVATORIO COSTITUZIONALE Marzo 2015, pagg.10-11.

<sup>75</sup> Falcone, *op.cit.*, pagg. 14 e 15.

<sup>76</sup> Cfr. artt. 100-102 Reg. Senato e artt. 83-93 Reg. Camera (e in particolare art. 85-bis).

allo scopo di violare l'obbligo costituzionale di votare articolo per articolo i testi delle proposte di legge.

Lo dimostrano vistosissime violazioni del “Metodo Bentham”: *ex multis*, a fronte del testo delle previsioni contenute nel citato “emendamento Esposito”<sup>77</sup>, vi erano sicuramente almeno due emendamenti più distanti<sup>78</sup> dal testo del disegno di legge elettorale oggetto della discussione nell’Assemblea del Senato<sup>79</sup>: eppure la Presidenza del Senato pose ai voti per primo l’emendamento Esposito, dichiarandoli conseguentemente preclusi ed impedendo così all’Assemblea di pronunciarsi su proposte logicamente anteriori. Si tratta, giova rammentare, della stessa Presidenza

---

<sup>77</sup> 01.103 Stefano ESPOSITO: “All’articolo 1, premettere il seguente: art «Art. 01. (Elezione della Camera dei deputati) 1. La presente legge, mediante le necessarie modificazioni al testo unico delle norme per l’elezione della Camera dei deputati e le altre disposizioni in diretta correlazione con le medesime modificazioni, stabilisce: (...) f) sono attribuiti comunque 340 seggi alla lista che ottiene, su base nazionale, almeno il 40 per cento dei voti validi o, in mancanza, a quella che prevale in un turno di ballottaggio tra le due con il maggior numero di voti, esclusa ogni forma di collegamento tra liste o di apparentamento tra i due turni di votazione; (...)”.

<sup>78</sup> 01.104 CORSINI, GOTOR: “All’articolo 1 premettere il seguente: «Art. 01. - 1. Dopo l’articolo 14-bis del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361 e successive modificazioni, è inserito il seguente: “Art. 14-ter. - 1. In caso di ballottaggio, fra il primo turno di votazione e il ballottaggio sono consentiti ulteriori apparentamenti delle liste o coalizioni di liste presentate al primo turno con le due liste o coalizioni di liste che hanno accesso al ballottaggio medesimo”».

*Consequentemente all’articolo 1, sopprimere il comma 8”.*  
1.10 (testo corretto) Calderoli, Bisinella: “Sostituire l’articolo 1 con il seguente: «Art. 1. (Modifiche al sistema per l’elezione della Camera dei deputati) 1. Al testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, sono apportate le seguenti modificazioni: a) all’articolo 1, il comma 2 è sostituito dai seguenti: “2. Il territorio nazionale è diviso in circoscrizioni elettorali corrispondenti al territorio delle province. Fatta salva l’attribuzione dei seggi assegnati alla circoscrizione Estero, la ripartizione dei seggi è effettuata con sistema proporzionale con attribuzione di un premio di maggioranza ai sensi degli articoli 77, 83 e 84 e si effettua in sede di Ufficio centrale nazionale. 2-bis. Il premio di maggioranza di cui al comma 2 è attribuito alla lista o alla coalizione di liste che ha conseguito il maggior numero di voti validi, pari o superiore ad almeno il 40 per cento. Qualora tale percentuale non sia raggiunta da nessuna lista o coalizione di liste, il premio di maggioranza è attribuito tramite un secondo turno di ballottaggio su scala nazionale alla lista o alla coalizione di liste che è risultata più votata tra le prime due liste o coalizioni di liste al primo turno di votazione”; (...)”

<sup>79</sup> V. articolo 1 comma 17 dell’Atto Senato n. 1385 (*Disposizioni in materia di elezione della Camera dei deputati*, come approvato dalla Camera dei deputati in un testo risultante dall’unificazione di un disegno di legge d’iniziativa popolare e dei disegni di legge d’iniziativa dei deputati Cirielli; Piscicchio; Bersani ed altri; Francesco Saverio Romano; Migliore ed altri; Lenzi; Zampa e Marzano; Zampa e Ghizzoni; Martella; Francesco Sanna; Bobba ed altri; Giachetti ed altri; Giorgia Meloni ed altri; Rigoni ed altri; Rigoni ed altri; Nicoletti ed altri; Martella ed altri; Vargiu; Burtone ed altri; Balduzzi ed altri; Laffranco ed altri; Vargiu; Toninelli ed altri; Porta ed altri; Zaccagnini ed altri; Valiante ed altri; Lauricella; Michele Bordo; Marco Meloni ed altri; Di Battista ed altri); “L’articolo 83 del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957 è sostituito dai seguenti: «Art. 83. -- 1. L’Ufficio centrale nazionale, ricevuti gli estratti dei verbali da tutti gli Uffici centrali circoscrizionali, facendosi assistere, ove lo ritenga opportuno, da uno o più esperti scelti dal presidente: (...) 2-bis) individua la coalizione di liste o la lista non collegata che ha ottenuto la maggiore cifra elettorale nazionale; (...)».”.

del Senato che – un anno dopo, ma nella stessa legislatura – fu oggetto di una serie di pubblici ringraziamenti in Assemblea<sup>80</sup> per aver preannunciato (in conferenza dei Capigruppo, sulla programmazione dei lavori del disegno di legge Cirinnà sulle unioni civili) che non avrebbe ammesso la presentazione di emendamenti premissivi, operando una *moral suasion* sulla maggioranza che evidentemente non ritenne di esercitare un anno prima sulla legge elettorale.

Ad una disamina letterale, sistematica, giuridica, storica, e per il merito dello specifico disegno di legge, risulta anche che l'applicazione più propria della cosiddetta "regola del canguro" - vale a dire alla votazione delle parti comuni degli

---

<sup>80</sup> SENATO DELLA REPUBBLICA, XVII LEGISLATURA, 581<sup>a</sup> SEDUTA PUBBLICA, RESOCONTO STENOGRAFICO, 24 FEBBRAIO 2016, consultabile sulla rete pubblica Internet alla URL <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/965915.pdf>: "CATALFO (M5S). Signor Presidente, vorrei innanzitutto ringraziarla per aver tenuto ieri una Capigruppo informale e aver fatto sapere a tutti i Capigruppo che i sette emendamenti premissivi al disegno di legge Cirinnà sono inammissibili. (...) ROMANI Paolo (FI-PdL XVII). Signor Presidente, intervengo solo perché rimanga agli atti. (...) Visto e considerato che, in base alle dichiarazioni del Presidente del Senato di ieri nella Capigruppo informale, abbiamo quanto meno reso virtuoso il percorso e immaginando, a questo punto, la caduta di tutti gli atteggiamenti ostruzionistici, quelli già dichiarati dalla Lega e quelli *in nuce* per gli emendamenti canguro o similcanguro o premissivi (si era aperta, quindi, la strada per un dibattito, chiaro, sereno, maturo di fronte al Paese sui contenuti del disegno di legge Cirinnà), non vorremmo che, alla sua conclusione - finalmente cominciava in maniera comprensibile per i cittadini - ci trovassimo di fronte a un maxiemendamento sul quale immediatamente si pone la fiducia. Non vorremmo, cioè, che, di fronte a un'apertura del Presidente del Senato, vi fosse un'immediata e rinnovata chiusura della maggioranza e del Governo rispetto al dibattito che ci attendevamo di fare in Aula. (...) DE PETRIS (Misto-SEL). Signor Presidente, la riunione dei Capigruppo è stata un po' imbarazzante nella ricerca di perdita di tempo, perché è evidente a tutti che vi sono contrasti e che ancora non si è trovata la quadra sul maxiemendamento. Signor Presidente, anche oggi sui giornali qualcuno la accusa di non aver reso note prima le inammissibilità degli emendamenti. A quanto pare si continua, però, a voler dilazionare nel tempo le comunicazioni all'Assemblea a proposito delle inammissibilità. (...)". SENATO DELLA REPUBBLICA, XVII LEGISLATURA, 582<sup>a</sup> SEDUTA PUBBLICA, RESOCONTO STENOGRAFICO, 25 FEBBRAIO 2016, consultabile sulla rete pubblica Internet alla URL <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/965977.pdf>: "CANDIANI (LN-Aut). (...) L'unico risultato finale è un ulteriore deperimento della credibilità dell'Istituzione che dovrebbe difendere. E non sappiamo e non sapremo mai realmente se quegli emendamenti cosiddetti canguro sarebbero stati inammissibili o meno, perché l'abbiamo letto solo sui giornali: non c'è stato un provvedimento formale del Presidente che ne ha dichiarato l'inammissibilità qui in Aula. Questo purtroppo non lo sapremo mai, ed è una grave mancanza da parte del Presidente, nel rispetto non nostro ma dell'Istituzione, perché questa dovrebbe rispettare, in funzione anche del futuro, perché i precedenti poi diventano importanti. E se il canguro è andato bene quando si trattava di approvare la legge elettorale, e non va più bene quando si tratta di coppie di fatto, c'è un'incongruenza di fondo. Il presidente Grasso avrebbe fatto bene a sgombrare il campo definitivamente rispetto al canguro. (...) CERVellini (Misto-SEL). (...) nessuno può dire è che non potevamo sapere l'esito delle votazioni che avrebbero fatto morire la legge con tutti gli emendamenti premissivi che portava. Al contrario, noi avremmo dovuto rilanciare, dopo che anche il Presidente del Senato, l'unico depositario della valutazione, ha dato successivamente, ovviamente quando era il momento, il giudizio sulla inammissibilità di tutti gli emendamenti premissivi. (...) BUCCARELLA (M5S). (...) come è stato detto e brillantemente illustrato in un articolo ... pubblicato sul sito dell'Associazione italiana costituzionalisti, se un solo voto al singolo articolo, successivo all'approvazione del maxiemendamento, fosse stato negativo, ci sarebbe stato un contrasto tra l'emendamento premissivo che conteneva l'intero dispositivo normativo e un voto contrario anche contro un articolo".

emendamenti, con conseguente effetto preclusivo sugli emendamenti successivi in caso di reiezione - abbia precluso l'esercizio in Senato (nell'ultima lettura del disegno di legge elettorale in quel ramo del Parlamento) della potestà di iniziativa dei parlamentari (di cui all'articolo 71, comma 1 Cost.), tutelata costituzionalmente anche nella forma di emendamenti. Nella seduta dell'Aula del Senato del 27 gennaio 2015, in cui venne approvato il disegno di legge A.S. n. 1385 "*Disposizioni in materia di elezione della Camera dei deputati*", venne modificato il testo in votazione, con una votazione per alzata di mano su di proposta di coordinamento formale C1 (testo 2) che nascondeva emendamenti mai votati (violando direttamente la struttura complessa prevista per l'iter legislativo dall'articolo 72 Cost., nella quale deve essere garantito il pieno esercizio delle potestà riconosciute dall'articolo 71, comma 1 Cost.).

Analoga valutazione si sottopone a codesta Ecc.ma Corte – circa la violazione dell'articolo 70 e dell'articolo 72 della Costituzione – in ordine al fatto che, ad una disamina letterale, sistematica, giuridica, storica, e per il merito dello specifico disegno di legge, risulta che la sostituzione dei membri delle Commissioni affari costituzionali delle due Camere - al fine di scegliere membri dello stesso gruppo parlamentare *toto corde* proni all'indirizzo governativo in materia costituzionale - abbia precluso l'esercizio in Parlamento (in ciascuna lettura del disegno di legge elettorale ed in quelle finora compiute del disegno di legge costituzionale) della libertà da vincoli di mandato dei parlamentari (di cui all'articolo 67 Cost.), tutelata costituzionalmente anche nella libertà di votare difformemente da indicazioni dei

gruppi parlamentari, o peggio delle frazioni partitiche in Consiglio dei ministri. Incidentalmente, va notato come il corrispondente tedesco del nostro art. 67, cioè il loro art. 38, comma 1 frase 2, sia stato “sempre inteso anche come divieto di mandato imperativo «di partito»”<sup>81</sup>. Si deve rilevare, infatti, che l’articolo 67 Cost. garantisce la chiusura, dell’architrave costituzionale del Parlamento rappresentativo, tra l’art. 48, comma 2 Cost. (sul fronte libero cittadino elettore) ed il 49 Cost. (sul fronte cittadino associato liberamente in partiti politici): se cade il libero mandato cadono anche gli altri due pilastri costituzionali. Ed a più forte ragione, in una epoca costituzionale di mancata attuazione del 49 Cost., nella parte in cui stabilisce la finalità di “concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale”, il libero mandato ed il voto libero e segreto, personale ed eguale, sono i residui presidi della tenuta democratica dell’intero sistema. Quindi, tornando alla violazione degli articoli 70 e 72 Cost., è di tutta evidenza sia che il potere Legislativo deve, per Costituzione, essere composto attraverso un sistema elettorale che dia quelle garanzie di libertà nel voto dell’elettore, sia - per questo specifico profilo - che il Parlamento debba funzionare nel proprio lavoro (cioè nella produzione legislativa) garantendo quella piena libertà da vincoli di mandato. “I membri del Parlamento, pur eletti con l’organizzazione e l’ausilio dei partiti, rappresentano come tali non il partito, ma la Nazione ed esercitano il proprio ufficio senza vincolo di mandato. Né l’elettorato che li sceglie, né il partito che ne aiuta la scelta, può vincolare gli eletti a deputati e senatori ad una predeterminata linea di condotta, perché in tale caso essi

---

<sup>81</sup> Zanon, *I diritti del deputato “senza gruppo parlamentare” in una recente sentenza del BVfG*, cit., 1150.

rappresenterebbero una frazione della propria circoscrizione elettorale ovvero un partito cioè una sezione di cittadini (spesso assai esigua) al quale han data la propria adesione”<sup>82</sup>.

Più in generale, nell’*iter* parlamentare - relativo alla legge elettorale politica, per due volte - sono state perpetrate gravi violazioni dei principi e delle regole procedurali previste nei regolamenti di Camera e Senato, forzandole e piegandole, in violazione dell’art. 72 c. 1 Cost., e quindi 70 Cost., allo scopo di preconstituire artificialmente una maggioranza, nelle rispettive Commissione affari costituzionali, favorevole al testo del Governo, per consentire poi in Aula le ulteriori forzature dette, nonché la già lamentata posizione della questioni di fiducia.

Anche a volersi attestare su una lettura minimalista dell'ultimo comma dell'articolo 72, per le leggi elettorali non può dirsi ciò che disse la sentenza n. 237 del 2013 (§ 9.5) di codesta Ecc.ma Corte in ordine alla violazione del procedimento ordinario previsto per la legge di delegazione. Mentre in quel caso "i vincoli posti per la legge di delega dal quarto comma dell’art. 72 Cost." furono declinati in modo soddisfacente dal Regolamento del Senato (che "pone sullo stesso piano i disegni di legge di delegazione legislativa e quelli di conversione di decreti-legge, stabilendo (art. 35) che in entrambi i casi sono obbligatorie la discussione e la votazione da parte dell’Assemblea, ed escludendo (art. 36) l’assegnazione in sede redigente alle commissioni permanenti") e dall'art. 96-*bis* del Regolamento della Camera (nella

---

<sup>82</sup> Relazione al disegno di legge, d’iniziativa del senatore Sturzo, A.S. n. 124, III legislatura, *Disposizioni riguardanti i partiti politici e i candidati alle elezioni politiche e amministrative*; nonché relazione al disegno di legge, d’iniziativa del senatore Compagna, A.S. n. 443, XI legislatura.

parte in cui "prevede che il Presidente della Camera assegni i disegni di legge di conversione dei decreti-legge alle commissioni competenti, in sede referente), per le leggi elettorali nessuna di tali procedure speciali è contemplata nella disciplina regolamentare: pertanto, troverà applicazione la sentenza n. 9 del 1959 con cui - come la Corte stessa ricorda, nel citato § 9.5 - essa si era "dichiarata competente a giudicare in ordine al rispetto delle norme costituzionali sul procedimento legislativo, ma non anche sulle previsioni dei Regolamenti della Camera e del Senato, poiché, come affermato nella sentenza n. 78 del 1984, la Costituzione garantisce l'autonomia normativa di entrambi i rami del Parlamento e la peculiarità e la dimensione di tale autonomia". Difettando qui norme regolamentari specifiche, il bene tutelato dalla Carta costituzionale dovrà essere garantito direttamente da codesta Ecc.ma Corte: essa potrà farlo direttamente apprezzando, secondo la lezione delle sentenze nn. 10 ed 11 del 2000, gli elementi che in concreto hanno portato alla menomazione del potere dei ricorrenti.

Orbene, la violazione della sede referente tutelata dall'articolo 72 ultimo comma Cost. è avvenuta quando la Conferenza dei capigruppo, nel "richiamare" in Assemblea il disegno di legge elettorale, ha interrotto l'esame che la Commissione affari costituzionali del Senato stava conducendo. L'iter legislativo del testo approvato il 26 ottobre 2017 non è stato caratterizzato solo dall'impossibilità di svolgere un reale esame del provvedimento in Assemblea a causa del sistematico e reiterato ricorso allo strumento della questione di fiducia da parte della maggioranza per mezzo del Governo non appena lo stesso è approdato nelle Aule di Montecitorio e

di Palazzo Madama. Infatti, anche l'esame referente del provvedimento, lo svolgimento del quale in materia elettorale è a sua volta costituzionalmente imposto dal combinato disposto del primo e dell'ultimo comma dell'articolo 72 della Costituzione, è risultato pregiudicato, in particolare nel passaggio del provvedimento al Senato, dove la maggioranza ha sin da subito dimostrato di non avere alcuna intenzione di procedere ad un serio esame del testo in discussione. Tutto ciò è risultato evidente dall'incalzare delle scadenze preventivamente fissate dall'Ufficio di Presidenza della Commissione affari costituzionali e dalla Conferenza dei Presidenti di Gruppo per la discussione del provvedimento. Nonostante l'esame in Commissione sia cominciato solo il pomeriggio del 17 ottobre, infatti, è stata sin da subito fissata la scadenza per la presentazione in fase referente degli emendamenti al testo per la mattinata del 20 ottobre. Non solo, si è addirittura deciso sin dall'inizio che il testo sarebbe dovuto approdare all'Aula di Palazzo Madama già il 24 ottobre, fissando la scadenza per la presentazione degli emendamenti in Assemblea il giorno prima, con la prosecuzione dei lavori della stessa con sedute uniche (ossia con una procedura non ordinaria) nei giorni seguenti per cercare a tutti i costi di giungere in settimana (al più tardi venerdì) alla votazione finale sul testo. Questo significa che la maggioranza aveva da subito messo in conto di completare l'intero *iter legis* al Senato – al massimo – in soli 10 giorni (mente in effetti ne sono poi bastati 9). Ben si capisce come anche l'audizione di esperti sulla portata tecnica del nuovo testo di legge elettorale svolta il 19 ottobre, che ha portato alla luce molti aspetti critici dello stesso anche sotto il profilo della legittimità costituzionale, sia stata dunque purtroppo

solo un esercizio di stile, posto che peraltro la Commissione (con la scadenza per la presentazione degli emendamenti fissata da lì a poche ore) non si è nemmeno più riunita per discutere di quanto emerso da quell'approfondimento. La volontà di saltare di fatto completamente l'esame referente è emblematicamente testimoniata dal fatto che la Commissione sia stata convocata, teoricamente per discutere e votare gli emendamenti presentati al testo dai suoi membri, per le ore 16.00 e per le ore 20.00 del 23 ottobre, ossia dopo la scadenza (già fissata per le ore 13.00 dello stesso giorno) del termine per la presentazione degli emendamenti per l'Aula. Nessuna reale attività ha in ogni caso potuto svolgere la Commissione a sola mezza giornata dall'approdo in Aula del provvedimento. È sembrato di essere di fronte alle degenerazioni delle regole acceleratorie relative all'iter di approvazione dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge (che ad esempio prevedono, a norma del sesto comma dell'articolo 78 del Regolamento del Senato e in deroga alla disciplina ordinaria, che gli emendamenti approvati in Commissione non entrano a far parte del testo che esamina l'Assemblea). La realtà è che, proprio con la fissazione di questi termini incalzanti, si è voluto saltare lo svolgimento di un vero esame referente in Commissione, mirando soltanto a portare il testo quanto prima in Aula. Anche se si volesse accedere all'interpretazione restrittiva del disposto dell'ultimo comma dell'articolo 72 della Costituzione, ossia che la procedura normale consiste "solo" nell'esame prima delle Commissioni e poi dell'Aula, bisogna dunque concludere che esso, in combinato al primo comma del medesimo articolo, non può comunque dirsi

rispettato dalla procedura in questione, poiché l'esame referente in Commissione affari costituzionali del Senato non si è di fatto tenuto.

L'articolo 43 del Regolamento del Senato consente espressamente questa procedura, ma nella sua applicazione non merita la deferenza della Corte verso il Parlamento: in sede conflittistica codesta Ecc.ma Corte è giudice dello sviamento di potere e può quindi concretamente apprezzare se quei pochi minuti di trattazione dell'articolato in Commissione fossero sufficienti per il rispetto della sede referente. Al di là dell'accezione "formale" della prassi regolamentare, che oramai legittima qualsiasi sopruso ai danni delle minoranze, ciò che si richiede a codesta Ecc.ma Corte è di effettuare una valutazione di tipo sostanziale, accertando come l'esame della Commissione referente non abbia mai avuto inizio. Né si può omettere il bene giuridico tutelato dall'istruttoria della Commissione parlamentare, che era ben presente ai Costituenti in quanto in buona parte vittime della regressione parlamentare compiuta dal 1924 al 1926 anche attraverso discussioni condotte dalla Camera dei deputati direttamente in Assemblea, per leggi rivelatesi esiziali per la tenuta delle libertà pubbliche<sup>83</sup>.

Il pericolo che si fronteggia, ed al quale si intende risolutamente reagire col presente ricorso, va letto nel contesto in cui si mette a repentaglio il bilanciamento tra i poter, ovvero il sistema di quei pesi e contrappesi necessari per garantire l'equilibrio

---

<sup>83</sup> Nonché per la decadenza degli stessi parlamentari aventinisti, decisa senza previa proposta della Giunta delle elezioni: v. Giampiero Buonomo, *La decadenza dei deputati nella Camera del Regno d'Italia del 9 novembre 1926*, in *Historia Constitucional*, n. 13, 2012. <http://www.historiaconstitucional.com>, p. 697 ss.

politico istituzionale tra poteri, e tra le diverse forze politiche in campo, a piena garanzia del popolo sovrano.

L'esigenza del bilanciamento tra i poteri è stata storicamente affermata da codesta Ecc.ma Corte fronteggiando l'uso incostituzionale della decretazione d'urgenza: ne sono derivate la graduale chiusura alla possibilità di reiterazione dei decreti legge non convertiti, la difesa dell'omogeneità dei decreti-legge sia dalla carenza dei presupposti costituzionali di necessità e di urgenza<sup>84</sup> che dalla "deformazione" della natura tipica della legge di conversione<sup>85</sup>. Eppure, l'atavico desiderio dell'Esecutivo - di appropriarsi della funzione legislativa del Parlamento - non si limita all'abuso della decretazione d'urgenza: la medesima modalità, censurata con la citata sentenza n. 32 del 2014, vale per la trattazione di moltissimi disegni di legge ordinaria, spesso di iniziativa del Governo. Anche per loro - e tra di essi il disegno di legge che ha dato luogo alla legge 6 maggio 2015, n. 52 - si è data ulteriore attuazione alla prassi, anch'essa incostituzionale, della posizione della questione di fiducia su di un maxi-emendamento presentato direttamente in Aula dal/per conto del Governo.

È noto alla giurisprudenza di codesta Ecc.ma Corte come tale ulteriore prassi, incostituzionale, sia tale da minare in profondità i principi e le regole poste dagli artt. 70, 71, 72, 76, 77, 94 Cost.. È questo il contesto nel quale viene ad inserirsi il profondo squilibrio dei poteri che si produce con la legge elettorale, per cui gli

---

<sup>84</sup> V. Sabino Cassese, *Dentro la Corte. Diario di un giudice costituzionale*, Il Mulino, 2015, pp. 53, 72, 86-87, 94, 172 e *passim*

<sup>85</sup> V. Antonello Lo Calzo, *I profili procedurali della conversione in legge e gli effetti applicativi della decisione nell'ottica della Corte costituzionale (osservazioni alla sentenza n. 32 del 2014 alla luce della sentenza n. 237 del 2013)*, in Consulta online, 2015.

evocati parametri della Costituzione comportano la fondatezza del ricorso per menomazione dell'evocato potere di concorrere a determinare la vita politica nazionale, posto in capo ai ricorrenti dalla Costituzione; la legge va conseguentemente annullata nella sua interezza.

Dalla declaratoria della menomazione, qui denunciata, discende infatti l'annullamento delle citate deliberazioni assunte, sotto l'imperio della questione di fiducia, dall'Assemblea della Camera dei deputati il 29 e 30 aprile 2015, di nuovo dall'Assemblea della Camera dei deputati l'11 ed il 12 ottobre 2017 ed infine dall'Assemblea del Senato il 25 ottobre 2017, e di tutti gli atti ad esse propedeutici (segnatamente le deliberazioni del Consiglio dei ministri che hanno autorizzato la posizione della questione di fiducia) o da esse derivati e conseguenti.

#### ***B) Violazione del giudicato costituzionale reso con la sentenza n. 1 del 2014***

Il Corpo elettorale e le minoranze parlamentari sono stati menomati, nelle loro attribuzioni, anche per il fatto che le leggi 6 maggio 2015, n. 52, e 3 novembre 2017, n. 165, furono adottate in violazione del giudicato costituzionale reso con la sentenza n. 1 del 2014.

Sulla condizione di un Parlamento *in prorogatio*, quale il presente Parlamento, giova - preliminarmente - tornare al *considerato in diritto* della sentenza resa da codesta Ecc.ma Corte, n. 1/2014<sup>86</sup>, dichiarativa della parziale illegittimità

---

<sup>86</sup> La Corte era allora così composta: Gaetano SILVESTRI (Presidente), Luigi MAZZELLA, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO (redattore), Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO.

costituzionale del d.P.R. 30 marzo 1957 n. 361 (*Approvazione del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati*), e del decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533 (*Testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione del Senato della Repubblica*), come modificati dalla legge n. 270/2005.

Al punto 7, si legge:

“È evidente, infine, che la decisione che si assume, di annullamento delle norme censurate, avendo modificato in parte qua la normativa che disciplina le elezioni per la Camera e per il Senato, produrrà i suoi effetti esclusivamente in occasione di una nuova consultazione elettorale, consultazione che si dovrà effettuare o secondo le regole contenute nella normativa che resta in vigore a seguito della presente decisione, ovvero secondo la nuova normativa elettorale eventualmente adottata dalle Camere.

Essa, pertanto, non tocca in alcun modo gli atti posti in essere in conseguenza di quanto stabilito durante il vigore delle norme annullate, compresi gli esiti delle elezioni svoltesi e gli atti adottati dal Parlamento eletto. Vale appena ricordare che il principio secondo il quale gli effetti delle sentenze di accoglimento di questa Corte, alla stregua dell'art. 136 Cost. e dell'art. 30 della legge n. 87 del 1953, risalgono fino al momento di entrata in vigore della norma annullata, principio «che suole essere enunciato con il ricorso alla formula della c.d. 'retroattività' di dette sentenze, vale però soltanto per i rapporti tuttora pendenti, con conseguente esclusione di quelli esauriti, i quali rimangono regolati dalla legge dichiarata invalida» (sentenza n. 139 del 1984).

Le elezioni che si sono svolte in applicazione anche delle norme elettorali dichiarate costituzionalmente illegittime costituiscono, in definitiva, e con ogni evidenza, un fatto concluso, posto che il processo di composizione delle Camere si compie con la proclamazione degli eletti.

Del pari, non sono riguardati gli atti che le Camere adotteranno prima che si svolgano nuove consultazioni elettorali.

Rileva nella specie il principio fondamentale della continuità dello Stato, che non è un'astrazione e dunque si realizza in concreto attraverso la continuità in particolare dei suoi organi costituzionali: di tutti gli organi costituzionali, a cominciare dal Parlamento. È pertanto fuori di ogni ragionevole dubbio – è appena il caso di ribadirlo – che nessuna incidenza è in grado di spiegare la presente decisione neppure con riferimento agli atti che le Camere adotteranno prima di nuove consultazioni elettorali: le Camere sono organi costituzionalmente necessari ed indefettibili e non possono in alcun momento cessare di esistere o perdere la capacità di deliberare. Tanto ciò è vero che, proprio al fine di assicurare la continuità dello Stato, è la stessa Costituzione a prevedere, ad esempio, a seguito delle elezioni, la prorogatio dei poteri delle Camere precedenti «finché non siano riunite le nuove Camere» (art. 61 Cost.), come anche a prescrivere che le Camere, «anche se sciolte, sono appositamente convocate e si riuniscono entro cinque giorni» per la conversione in legge di decreti-legge adottati dal Governo (art. 77, secondo comma, Cost.)”.

Iniziamo dalla conclusione: è stato fatto, pur come *esempio* del principio della continuità degli ‘organi costituzionalmente necessari ed indefettibili’, il richiamo

all'istituto della *prorogatio*, al fine di affermare la legittimità piena di tutti gli atti che il Parlamento avrebbe potuto approvare nel seguito della XVII legislatura. A codesta Ecc.ma Corte non può certo sfuggire che tale legittimazione, non può spingersi sino a modificare il testo costituzionale (prima argomentazione, anche tratta da una Sua sentenza risalente), né a violarlo, addirittura riproponendo sostanzialmente norme ordinarie già dichiarate incostituzionali dalla sentenza n. 1/2014 (terza argomentazione, tratta da due sentenze assai risalenti e da due sentenze assai recenti), bensì dovrebbe restare delimitata entro confini assai ristretti in termini di capacità di innovare nel corpo normativo (seconda argomentazione, tratta dalla Sua costante giurisprudenza), e quindi di capacità di potenziale infrazione della Costituzione. A seguire, si svilupperanno quindi le tre argomentazioni desumibili proprio dalla giurisprudenza consolidata di codesta Ecc.ma Corte.

#### B1) Prima argomentazione.

Con la sentenza n. 6/1970<sup>87</sup> venne dichiarata la illegittimità costituzionale degli artt. 26 e 27 del decreto legislativo 15 maggio 1946, n 455, che approvò lo Statuto della Regione siciliana. Tale ultimo decreto legislativo prescriveva, nel secondo comma del suo articolo unico, che lo Statuto della Regione siciliana, comprendente tra l'altro le disposizioni sull'Alta Corte, avrebbe dovuto essere presentato all'Assemblea Costituente "per essere coordinato con la nuova Costituzione dello Stato". Così il *considerato in diritto*:

---

<sup>87</sup> La Corte era allora così composta: Giuseppe BRANCA (Presidente), Michele FRAGALI, Costantino MORTATI, Giuseppe CHIARELLI, Giuseppe VERZÌ, Giovanni Battista BENEDETTI, Francesco Paolo BONIFACIO, Luigi OGGIONI, Angelo DE MARCO, Ercole ROCCHETTI, Enzo CAPALAZZA, Vincenzo Michele TRIMARCHI, Vezio CRISAFULLI (redattore), Nicola REALE, Paolo ROSSI.

“Sennonché l’Assemblea si trovò a provvedere in materia soltanto durante il periodo successivo all’entrata in vigore della Costituzione, quando cioè, a norma della XVII disposizione finale e transitoria, le sue attribuzioni ‘prorogate’ erano limitate a quelle così specificate nella stessa disposizione transitoria: deliberare «sulla legge per la elezione del Senato della Repubblica, sugli statuti regionali speciali e sulla legge per la stampa». Risulta dagli atti dell’Assemblea costituente che la ‘commissione dei diciotto’ ebbe chiara consapevolezza del mutamento verificatosi con l’entrata in vigore della nuova Costituzione, essendo ormai l’Assemblea chiamata ad attuare l’art. 116 della Costituzione, cui univocamente si riferisce, per questa parte, la XVII disposizione transitoria, e pertanto a adottare uno statuto speciale per la Regione siciliana come per le altre Regioni indicate nello stesso art. 116, al fine di assicurare ad esse «forme e condizioni particolari di autonomia». Compito, sotto un certo aspetto più circoscritto, e sotto altro aspetto più largo, ma comunque sostanzialmente diverso da quello in un primo tempo prescritto dalla riferita formula dell’articolo unico del decreto legislativo del 1946. Fu soltanto per considerazioni di pratica e politica opportunità, ed anche per la ristrettezza del tempo, se l’Assemblea si orientò nel senso di prendere a base del lavoro cui si accingeva il testo dello Statuto allora in vigore; ed è noto che, essendosi manifestate gravi divergenze e protraendosi la discussione, si finì per approvare all’ultimo momento utile, e cioè il 31 gennaio del 1948, la legge costituzionale n. 2 del febbraio 1948, che, nel suo art. 1, genericamente assume lo statuto della Regione siciliana tra le leggi costituzionali dello Stato, «ai sensi è per gli effetti dell’art. 116 della Costituzione». Fermo restando, dunque, che

l'Assemblea costituente nel procedere alla cosiddetta 'costituzionalizzazione' dello statuto in regime di prorogatio, non avrebbe potuto oltrepassare i limiti derivanti dal combinato disposto della XVII disposizione transitoria e dell'art. 116 della Costituzione, una corretta interpretazione della legge costituzionale n. 2 del 1948 porta a ritenere, come già ebbe ad affermare questa Corte con la sentenza n. 38 del 1957, che non sono state munite di efficacia formalmente costituzionale le norme dello Statuto che, mentre non rientravano tra quelle dirette a realizzare «forme e condizioni particolari di autonomia», si ponevano in radicale contrasto con la Costituzione della Repubblica. Non è infatti immaginabile che nell'adottare, sia pure con rinvio a quello attualmente esistente, lo statuto speciale della Regione siciliana in ottemperanza all'art. 116 della Costituzione, si fosse invece dato vita ad una revisione tacita comunque vietata dalla XVII disposizione transitoria della Costituzione stessa, entrata in vigore da appena un mese”.

La questione che si poneva non era una questione di forme e procedure (perché altrimenti le leggi costituzionali approvate dalla Costituente dopo il dicembre 1947 non avrebbero avuto alcun valore) seguite, bensì la perdita - in regime di *prorogatio* - della legittimazione a modificare il testo costituzionale, legata allo scadere del termine per il lavoro costituente. Quanto alla sottile differenza formale tra *prorogatio* e proroga, codesta Ecc.ma Corte ebbe, allora, ad adottare una condivisibile impostazione sostanzialistica, accomunandole e sovrapponendole per i profili relativi alle facoltà riconosciute agli organi in *prorogatio*/proroga (l'Assemblea in *prorogatio*

“non avrebbe potuto oltrepassare i limiti” della espressa proroga)<sup>88</sup>. E pertanto si è legittimati anche alle seguenti ulteriori conseguenti riflessioni.

I lavori della Costituente avrebbero dovuto avere una durata di otto mesi, con una possibile proroga di non oltre quattro mesi (art. 4, decreto legislativo luogotenenziale 16 marzo 1946, n. 98). Tale termine era a contarsi dalla prima seduta del 25 giugno 1946 e scadeva, quindi, il 24 febbraio 1947. Si fece allora uso della facoltà di proroga con legge costituzionale (n. 1 del 1° febbraio 1947). Il nuovo termine (24 giugno del 1947) si rivelò comunque insufficiente e una nuova legge costituzionale lo spostò ulteriormente al 31 dicembre 1947 (n. 2 del 17 giugno 1947). Un'ulteriore proroga fino al 31 gennaio del 1948 fu fissata nella XVII disposizione transitoria e finale della Costituzione per deliberare “sulla legge per la elezione del Senato della Repubblica, sugli statuti regionali speciali e sulla legge per la stampa”<sup>89</sup>.

Quindi, venne fissata in Costituzione, una proroga limitata nel tempo ed a specifiche espresse materie, non oltrepassabile dalla stessa Assemblea Costituente. E come non poteva dirsi, allora, che la proroga sarebbe arrivata a scadenza mentre la *prorogatio* sarebbe potuta durare in maniera indefinita (anzi, al contrario, in periodo di vigenza costituzionale, mentre l'art. 61 Cost. fissa in novanta giorni il termine massimo di durata della *prorogatio*, l'art. 60, c2 Cost. demanda alla legge di proroga

---

<sup>88</sup> Impostazione sostanzialistica mai messa in discussione dalla giurisprudenza della Corte (infra, in nota, su quella che - significativamente - distingue i due istituti solo per il profilo della durata, fissa per la *prorogatio*, non predeterminata in Costituzione per la proroga).

<sup>89</sup> L'Assemblea Costituente poteva anche essere convocata per deliberare sulle materie attribuite alla sua competenza dagli articoli 2 e 3 del decreto legislativo 16 marzo 1946, n. 98 (elezione del Capo provvisorio dello Stato, richiesta trattati internazionali, o qualunque altro argomento il Governo avesse sottoposto all'esame dell'Assemblea).

la possibilità di fissarne una scadenza<sup>90</sup>), così non si poteva (né si può) arrivare alla aberrazione di affermare che in sola *prorogatio* può farsi ciò che non sarebbe stato possibile quando si era ancora in condizioni di espressa proroga.

La Costituente, pertanto, in condizione di *prorogatio* (e con una proroga ancora non scaduta), non poté dare vita ad “una revisione tacita” della Costituzione.

L’analogia con il presente è chiara: se la possibilità di riformare la Costituzione, ancorché in forma indiretta (“revisione tacita”) attraverso l’approvazione di una legge costituzionale parzialmente *contradiciente* (Statuto di autonomia siciliana, di cui alcune norme ed istituti, “si ponevano in radicale contrasto con la Costituzione”), venne negata alla stessa Assemblea Costituente, per il semplice scadere della durata del mandato, come può essere accordata oggi, quando si versa nel più grave caso di un vizio di formazione di un qualunque Parlamento ‘costituito’, minato<sup>91</sup> da una legge elettorale dichiarata incostituzionale?

Per riformare la Costituzione in maniera tacita, è sufficiente approvare una legge ordinaria che preveda modalità di costituzione del Parlamento, i cui principi ed istituti siano in “in radicale contrasto con la Costituzione della Repubblica”. È infatti

---

<sup>90</sup> Con specifico riferimento agli organi elettivi, ed in particolare ai consigli regionali, è stato affermato che «[l]’istituto della *prorogatio*, a differenza della vera e propria proroga (cfr., rispettivamente, art. 61, secondo comma, e art. 60, secondo comma, Cost., per quanto riguarda le Camere), non incide [...] sulla durata del mandato elettivo, ma riguarda solo l’esercizio dei poteri nell’intervallo fra la scadenza, naturale o anticipata, di tale mandato, e l’entrata in carica del nuovo organo eletto» (Corte costituzionale, sentenza n. 196/2003; nello stesso senso, sentenze nn. 181/2014; 44/2015; 55/2015; 81/2015; 158/2015).

<sup>91</sup> Di un Parlamento drogato dal “viagra delle istituzioni”, cioè dall’“artificio” del premio di maggioranza, parlò il ministro dell’Interno prof. Giuliano Amato, alla inaugurazione dell’anno accademico 2007-2008 della Scuola superiore dell’Amministrazione dell’Interno. Per la cerimonia del 10 dicembre 2007, si vedano i seguenti *link*:

[http://www1.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/sala\\_stampa/notizie/\\_sottosegretario\\_xprecedenti/ministro/0875\\_2007\\_12\\_10\\_inaugurazione\\_ssai.html](http://www1.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/sala_stampa/notizie/_sottosegretario_xprecedenti/ministro/0875_2007_12_10_inaugurazione_ssai.html) 616771718.html;

<https://www.radioradicale.it/scheda/242231/inaugurazione-dellanno-accademico-2007-2008-della-scuola-superiore-dellamministrazione>;

[http://www.astrid-online.it/static/upload/protected/AMAT/AMATO-Inaugurazione-aa-SSAI-10\\_12\\_07\\_BOZZA-JS.pdf](http://www.astrid-online.it/static/upload/protected/AMAT/AMATO-Inaugurazione-aa-SSAI-10_12_07_BOZZA-JS.pdf).

fuor di dubbio come la legge elettorale politica costituisca norma integrativa della Costituzione. Né potrebbe dirsi che in caso di legislazione ordinaria, potrebbe valere il successivo fisiologico giudizio di costituzionalità della Corte (fondato sulla gerarchia delle fonti), perché fingendo di considerare la legge elettorale politica come meramente “ordinaria”, si arriverebbe all’assurdo di consentire per via di normazione ordinaria ciò che si nega assolutamente per via di normazione avente rango costituzionale.

Né potrebbe sostenersi, per analogia con l’espressa proroga allora prevista nella XVII disposizione transitoria, che oggi, a legittimare il Parlamento della XVII legislatura potrebbero venire in aiuto alcuni passi del *considerato in diritto* della sentenza n. 1/2014. Giova ripetere, preliminarmente, riguardo alle norme che dispongono espressamente in tema di proroga degli organi costituzionali o di rilevanza costituzionale, come “le loro previsioni, nell’uno o nell’altro senso, sono tassative e diversificate”<sup>92</sup>. Incidentalmente, poi, potrebbe rilevarsi che non di parte dispositiva si tratta, e che comunque una sentenza della Corte non potrebbe dare copertura costituzionale a poteri eccezionali - sempre riconosciuti soltanto in forma espressa e per legge costituzionale (XVII disposizione transitoria) od ordinaria (secondo art. 60, c2 Cost.) - ad assemblee parlamentari scadute.

Ma, accantonato questo rilievo, ci si vuole soffermare su quei passi in cui codesta Ecc.ma Corte osservò come gli effetti della decisione di annullamento delle norme censurate “produrrà i suoi effetti esclusivamente in occasione di una nuova

---

<sup>92</sup> Corte costituzionale, sent. n. 208/1992.

consultazione elettorale”, consultazione che si sarebbe potuta effettuare anche “secondo la nuova normativa elettorale eventualmente adottata dalle Camere”. Ancora, si ripeté che “non sono riguardati gli atti che le Camere adotteranno prima che si svolgano nuove consultazioni elettorali”; ed ancora, “nessuna incidenza è in grado di spiegare la presente decisione neppure con riferimento agli atti che le Camere adotteranno prima di nuove consultazioni elettorali”.

Il fatto di aver ripetuto per ben tre volte tale concetto, non può attribuire ad esso un significato ulteriore rispetto a quello che esso ha nel presente sistema costituzionale: come è stato detto sempre nella stessa sentenza n. 1/2014 “vale appena ricordare che il principio secondo il quale gli effetti delle sentenze di accoglimento di questa Corte, alla stregua dell’art. 136 Cost. e dell’art. 30 della legge n. 87 del 1953, risalgono fino al momento di entrata in vigore della norma annullata, principio «che suole essere enunciato con il ricorso alla formula della c.d. ‘retroattività’ di dette sentenze, vale però soltanto per i rapporti tuttora pendenti, con conseguente esclusione di quelli esauriti, i quali rimangono regolati dalla legge dichiarata invalida» (sentenza n. 139 del 1984). Le elezioni che si sono svolte in applicazione anche delle norme elettorali dichiarate costituzionalmente illegittime costituiscono, in definitiva, e con ogni evidenza, un fatto concluso, posto che il processo di composizione delle Camere si compie con la proclamazione degli eletti”.

Nessun valore euristico ulteriore si ricava, oltre ad una serie di pacifiche ovvietà: la ‘perfetta’ formazione, pur secondo una legge elettorale incostituzionale (*ab origine*), non può essere revocata anch’essa, giacché frutto di un procedimento

amministrativo-pubblico-costituzionale complesso. A tale complessità del procedimento di formazione si aggiunga la natura degli organi in esame: come ancora giustamente osservato da codesta Ecc.ma Corte, per il “principio fondamentale della continuità dello Stato, che non è un’astrazione e dunque si realizza in concreto attraverso la continuità in particolare dei suoi organi costituzionali”, le “Camere sono organi costituzionalmente necessari ed indefettibili e non possono in alcun momento cessare di esistere o perdere la capacità di deliberare”. Indi, come per tutti gli atti compiuti nelle concluse legislature precedenti, così per ogni atto delle Camere già ‘perfetto’ (per la sola sua compiutezza, e non per la sua conformità a Costituzione nel merito e/o nella procedura) alla data del 16 gennaio 2014, agisce il successivo potenziale giudizio di costituzionalità della Corte.

Ma è del pari ovvio, per il periodo successivo al 16 gennaio 2014, come la condizione in cui versi un Parlamento - di cui venga dichiarata incostituzionale la legge elettorale sulla base della quale si è formato sia assai più debole (non politicamente, bensì proprio) dal punto di vista della legittimazione giuridico-costituzionale, rispetto a quella in cui si trovi un Parlamento in *prorogatio*, ma nella piena vigenza della sua legge elettorale fondativa.

Se, infatti, la sentenza n. 1/2014 ha dichiarato nullo il premio di maggioranza (nazionale alla Camera e regionale al Senato), della medesima nullità ha investito le liste bloccate. Ora, se è vero che la nutrita schiera dei *premiati* della Camera<sup>93</sup> è sempre stata assolutamente determinante negli *iter* di approvazione delle due leggi

---

<sup>93</sup> Che, plasticamente, ha espresso anche il *pro tempore* Ministro per le riforme costituzionali ed i rapporti con il Parlamento.

elettorali (e della revisione costituzionale), è anche vero che tutti i parlamentari sono stati *premiati* in senso esteso, perché tutti sono stati eletti con liste bloccate. La incostituzionalità/nullità della normativa elettorale riguarda *in toto* i membri dell'attuale Parlamento.

Quindi, per ben più gravi ragioni che non sia lo scadere di un termine (come nel gennaio 1948), le Assemblee parlamentari 'costituite' si trovano nell'impossibilità di riformare la Costituzione, o integrarla (come con la approvazione di una nuova legge elettorale).

Purtuttavia, quando Codesta Ecc.ma Corte afferma che "del pari, non sono riguardati gli atti che le Camere adotteranno prima che si svolgano nuove consultazioni elettorali", si affretta subito a richiamare l'azzardata analogia con l'istituto della *prorogatio*, quasi a volere sostenere con *alimentazione forzata* un Parlamento morto dal punto di vista cerebrale.

A volere seguire la Corte in questa opera (pietosa solo a condizione che il morto faccia il morto e non afferri il vivo, attentando alla Costituzione), se non bastasse quanto è stabilito con la sentenza n. 6/1970, si può richiamare la univoca dottrina e la univoca e costante giurisprudenza costituzionale in materia *prorogatio* dei Consigli regionali: secondo esse, il Consiglio regionale in tale condizione è autorizzato al compimento dei soli atti indifferibili ed urgenti.

Se per la dottrina<sup>94</sup> i riferimenti producibili sono ampi ed univoci, per la giurisprudenza costituzionale è forse il caso di un maggiore approfondimento, che sarà testé svolto in via subordinata rispetto a quanto già argomentato.

## B2) Seconda argomentazione.

È costante ed univoca la giurisprudenza sulla *prorogatio* delle Assemblee legislative regionali, anche attraverso significative mutazioni del quadro ordinamentale di riferimento: si è passati, infatti, dal sistema regionale della Costituzione del 1947, attuato negli anni '70 (legge n. 108/1968), alla legge costituzionale n. 1/1999, ed a quella n. 3/2001. Le Assemblee regionali hanno visto via via accrescere le loro prerogative costituzionali in materia di legislazione, arrivandosi addirittura ad un ribaltamento del canone per distinguere la loro competenza rispetto a quella del Parlamento nazionale (nel senso che a questo ultimo spetterebbero solo le materie espressamente assegnate). Quindi, anche se non si è arrivati a ribaltare la provenienza della sovranità, che ancora promana dalla unitaria Repubblica, può certamente ed indiscutibilmente dirsi che, ove mai non lo fosse ancora completamente già negli anni '70, comunque oggi la natura delle funzioni legislative di ogni Consiglio regionale può in tutto e per tutto assimilarsi, *in parte qua*, a quello del Parlamento nazionale. E, pertanto, si deve rilevare la circolarità di quel processo di osmosi che ha contrassegnato la giurisprudenza in merito: come l'assorbimento per osmosi funziona dal Parlamento nazionale verso le Assemblee

---

<sup>94</sup> Basti citare sommariamente: P. Virga, *La Regione*, Milano 1949, 162 ss.; T. Martines, *Il Consiglio regionale*, Milano 1961, 102 ss.; E. Gizzi, *Lo scioglimento dei Consigli regionali e l'amministrazione straordinaria delle Regioni*, Milano 1966, *passim*; C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, VIII ed., Padova 1969, 900 ss..

regionali, così da queste ultime ritornano principi e statuizioni a beneficio del Parlamento.

Detto questo in premessa, andiamo nello specifico.

Il Consiglio regionale non può venire in questione “come organo deliberativo di un ente (la Regione) che si contrappone a un altro ente (lo Stato) e, come tale, caratterizzato da una identità e una continuità indifferenti al mutamento della composizione del proprio collegio dovuto al rinnovo di quest’ultimo attraverso le elezioni. Questo assunto non può estendersi a organi, come i Consigli regionali, la cui struttura giuridica è essenzialmente contrassegnata dal loro carattere politico-rappresentativo e la cui funzione, quali organi di legislazione, è data da un’attività intrinsecamente libera sotto il profilo decisionale. L’un carattere, infatti, comporta che le deliberazioni del Consiglio regionale siano in definitiva imputate a tale organo in quanto riflette nella propria composizione la particolare conformazione politica della comunità che lo ha eletto; mentre l’altro carattere, in combinazione con il primo, impedisce che le decisioni di un’Assemblea elettiva, che non si siano perfezionate durante una determinata legislatura, possano vincolare la libertà decisionale della medesima Assemblea in una legislatura successiva” (sentenza n. 468/1991<sup>95</sup>).

Un quesito lecito è: un organo assembleare legislativo, eletto con una legge elettorale politica incostituzionale (e proprio per quegli specifici rilievi, riferiti alla

---

<sup>95</sup> La Corte era allora così composta: Aldo CORASANITI (Presidente), Giuseppe BORZELLINO, Francesco GRECO, Gabriele PESCATORE, Ugo SPAGNOLI, Francesco Paolo CASAVOLA, Antonio BALDASSARRE (redattore), Vincenzo CAIANIELLO, Mauro FERRI, Luigi MENGONI, Enzo CHELI, Giuliano VASSALLI.

“distorsione” del voto, v. *infra*), riflette la «particolare conformazione politica della comunità che lo ha eletto»? Questo sarebbe stato vero, almeno in parte, se si fossero dichiarati decaduti tutti gli eletti con il premio (nazionale alla Camera, regionale al Senato), compensate queste decadenze (o meno) con l’accesso su base proporzionale dei migliori perdenti. Ma ciò non è stato.

Ciò nonostante, continuando a supporre che siamo in presenza di una condizione analoga a quella della *prorogatio* per scadenza del mandato, si deve riconoscere che quegli organi dispongono “di poteri attenuati, confacenti alla loro situazione di organi in scadenza, analoga a quella degli organi legislativi in *prorogatio* (sentenza n. 468 del 1991). Si verifica, in sostanza, una fase di depotenziamento delle funzioni del Consiglio la cui *ratio* è stata individuata dalla giurisprudenza costituzionale nel principio di rappresentatività connaturato alle Assemblee consiliari regionali in virtù della loro diretta investitura popolare e della loro responsabilità politica verso la comunità regionale, sì da comportare la piena garanzia dell’autonomia costituzionale riconosciuta alle anzidette Assemblee e, conseguentemente, la totale disponibilità, da parte delle stesse, delle attribuzioni costituzionalmente spettanti ad esse e ai loro membri. [...] Il principio stesso va, tuttavia, coniugato con quello della continuità funzionale dell’organo, continuità che esclude che il depotenziamento possa spingersi ragionevolmente fino a comportare una indiscriminata e totale paralisi dell’organo stesso, tanto è vero che, proprio per questo, la giurisprudenza della Corte ha ritenuto che, in caso di rinvio da parte del Governo, l’atto legislativo rinviato che sia reputato dal legislatore regionale

indifferibile e necessario possa essere riapprovato, ai sensi e ai fini dell'art. 127 della Costituzione, anche nel corso degli ultimi 45 giorni di permanenza in carica del Consiglio" (sentenza n. 515/1995<sup>96</sup>).

Una disposizione sulla *prorogatio*, eventualmente presente negli statuti regionali, non potrebbe che "essere interpretata come facoltizzante il solo esercizio delle attribuzioni relative ad atti necessari ed urgenti, dovuti o costituzionalmente indifferibili, e non già certo come espressiva di una generica proroga di tutti i poteri degli organi regionali<sup>97</sup>. L'esistenza di questi limiti è, infatti, immanente all'istituto della stessa *prorogatio* a livello nazionale, come confermato dalla costante prassi parlamentare in tal senso (al di là di sue circoscritte e marginali eccezioni), in applicazione dell'art. 61, secondo comma, Cost.. [...] La stessa giurisprudenza di questa Corte, che ha riconosciuto l'istituto della *prorogatio* per le Assemblee regionali, si è sempre riferita al riconoscimento ad esse della eccezionale possibilità di esercitare alcuni dei loro poteri per rispondere a speciali contingenze, quale ragionevole soluzione di bilanciamento tra il principio di rappresentatività ed il principio di continuità funzionale. D'altra parte, è evidente che nell'immediata vicinanza al momento elettorale, pur restando ancora titolare della rappresentanza del corpo elettorale regionale, il Consiglio regionale non solo deve limitarsi ad assumere

---

<sup>96</sup> La Corte era allora così composta: Mauro FERRI (Presidente), Luigi MENGONI, Enzo CHELI, Renato GRANATA, Giuliano VASSALLI, Francesco GUIZZI, Cesare MIRABELLI, Fernando SANTOSUOSSO, Massimo VARI (redattore), Cesare RUPERTO, Riccardo CHIEPPA, Gustavo ZAGREBELSKY.

<sup>97</sup> L'eventuale previsione espressa della *prorogatio* degli organi elettivi regionali dopo la loro scadenza o scioglimento o dimissioni, e degli eventuali limiti dell'attività degli organi prorogati, è: "oggi fondamentalmente di competenza dello statuto della Regione, ai sensi del nuovo articolo 123, come parte della disciplina della forma di governo regionale; [...] nel disciplinare questo profilo, gli statuti «dovranno essere in armonia con i precetti e con i principi tutti ricavabili dalla Costituzione, ai sensi dell'art. 123, primo comma, della Costituzione» (sentenza n. 196 del 2003; anche sentenza n. 304 del 2002). [...]. Nella sentenza n. 44 del 2015, la Corte ha poi affermato che «[...] gli stessi statuti regionali, nel disciplinare la materia, devono rispettare le limitazioni connaturate alla ratio dell'istituto» (sentenza n. 64 del 2015)" (sentenza n. 81/2015).

determinazioni del tutto urgenti o indispensabili, ma deve comunque astenersi, al fine di assicurare una competizione libera e trasparente, da ogni intervento legislativo che possa essere interpretato come una forma di *captatio benevolentiae* nei confronti degli elettori” (sentenza n. 68/2010<sup>98</sup>).

Conseguentemente, codesta Ecc.ma Corte dichiarò la illegittimità costituzionale - nell'intero testo<sup>99</sup> - di due leggi (regionali), approvate in regime di *prorogatio*, specificando, inoltre, come “il Consiglio regionale non ha provveduto a selezionare le materie da disciplinare in conformità alla natura della *prorogatio*, limitandole ad oggetti la cui disciplina fosse oggettivamente necessaria ed urgente; né dai lavori preparatori risulta che siano state adottate specifiche argomentazioni in tal senso”.

Altri quesiti leciti, proprio alla luce di queste sentenze: la legge elettorale politica (ovvero la revisione costituzionale) sono “atti necessari ed urgenti, dovuti o costituzionalmente indifferibili”? “Dai lavori parlamentari” risulta che il Parlamento dell'attuale legislatura abbia “provveduto a selezionare le materie da disciplinare in conformità alla natura della *prorogatio*, limitandole ad oggetti la cui disciplina fosse oggettivamente necessaria ed urgente”? Il Governo, e la sua maggioranza in Parlamento, si sono comunque astenuti «al fine di assicurare una competizione libera

---

<sup>98</sup> La Corte era allora così composta: Francesco AMIRANTE (Presidente), Ugo DE SIERVO (redattore), Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Maria Rita SAULLE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI.

<sup>99</sup> “L'oggetto e la portata delle censure mosse dal ricorrente, e le ragioni poste a sostegno delle medesime, attengono dunque alla formale contestazione, a monte, del potere stesso di approvare la legge da parte del Consiglio regionale abruzzese. Di conseguenza (conformemente ai precedenti casi in cui questa Corte è stata chiamata a pronunciarsi sulla denunciata violazione dei poteri in regime di prorogatio: sentenze n. 181 del 2014 e n. 68 del 2010) è pienamente ammissibile che l'impugnazione riguardi l'atto legislativo nel suo testo integrale, a prescindere dal carattere dispositivo più o meno eterogeneo del suo contenuto normativo” (sentenza n. 64/2015, ed analogamente sentenze nn. 181/2014; 44/2015; 81/2015; 158/2015).

e trasparente, da ogni intervento legislativo che possa essere interpretato come una forma di *captatio benevolentiae* nei confronti degli elettori)?

Al primo quesito risponde il fatto stesso dell'esistenza della sentenza n. 1/2014. Se la Corte avesse ritenuto che, in conseguenza di essa, sarebbe stata necessaria una nuova legge elettorale politica, non si sarebbe convinta a pronunciarla, se non altro in virtù della nota tesi della continuità ed indefettibilità della legislazione elettorale<sup>100</sup>.

Agli altri due quesiti, possono rispondere tutte le persone mediamente attente alla lettura degli atti parlamentari e dei giornali. Addirittura, il Governo *pro tempore*, per bocca dell'Avvocatura generale dello Stato, si permise di affermare – in ordine ad una legge regionale approvata in regime di *prorogatio* “in assenza dei requisiti di urgenza e indifferibilità che avrebbero potuto giustificare l'approvazione in prossimità dell'elezione del nuovo consiglio”<sup>101</sup> – come sia la struttura della legge, «consistente in una specie di previsione omnibus volta a regolamentare aspetti del tutto eterogenei», sia il contenuto delle sue disposizioni, che prevedono una «amplissima concessione di contributi» e «norme di carattere 'ordinamentale' che per

---

<sup>100</sup> Le quali, “con particolare riferimento al piano della concreta operatività del sistema elettivo, la Corte costituzionale fa valere in sede di sindacato di ammissibilità delle richieste di *referendum* in materia, scrutinando le stesse alla luce del criterio della c.d. autoapplicatività della disciplina di risulta, parrebbero ugualmente frapporsi alla adozione di una decisione di annullamento per incostituzionalità”: Paolo Carnevale, *Può il giudizio di ammissibilità sulle richieste di referendum abrogativo divenire la sede del controllo di costituzionalità sulla legislazione elettorale? Osservazioni preliminari*, Rivista AIC, 14 gennaio 2008.

<sup>101</sup> In altra occasione la stessa difesa dello Stato fu ancora più penetrante, parlando di “assenza dei caratteri di indefettibilità e urgenza, oltre che di ogni motivazione al riguardo” (come riportato nella sentenza n. 55/2015; ed analogamente nella sentenza n. 64/2015). Anche se tale maggiore circoscrizione era dovuta alla lettera dello Statuto regionale abruzzese. Secondo l'art. 86, c3, lett. a, «Nei casi di scioglimento anticipato e di scadenza della Legislatura [...] le funzioni del Consiglio regionale sono prorogate, secondo le modalità disciplinate nel Regolamento, sino al completamento delle operazioni di proclamazione degli eletti nelle nuove elezioni limitatamente agli interventi che si rendono dovuti in base agli impegni derivanti dall'appartenenza all'Unione Europea, a disposizioni costituzionali o legislative statali o che, comunque, presentano il carattere della urgenza e necessità». Con riguardo a quest'ultima tipologia di interventi, poi, il Regolamento interno per i lavori del Consiglio regionale richiede ulteriormente che l'urgenza e la necessità siano “espressamente dichiarate ed adeguatamente motivate con riferimento alle situazioni di estrema gravità che esigono interventi immediati ed improcrastinabili, la cui adozione non può essere rinviata senza arrecare grave danno per gli interessi affidati alle cure della Regione” (art. 141, c2, Reg. approvato con delibera del Consiglio regionale n. 56/2 del 2010).

definizione non possono non essere eccedenti l'ordinaria amministrazione», legittimerebbero il dubbio che si trattasse di un intervento legislativo con finalità di *captatio benevolentiae* degli elettori e di sottrazione di poteri al consiglio regionale entrante. Ciò in «palese contrasto con il principio costituzionalmente tutelato della rappresentatività e con il rispetto della volontà del corpo elettorale» (come riportato nella sentenza n. 181/2014<sup>102</sup>).

Su tali rilievi dell'Avvocatura, la Corte ebbe modo di fare - in altra sentenza - i dovuti distinguo, basati sulla interpretazione, *costituzionalmente orientata*<sup>103</sup>, del medesimo Statuto regionale: ci si riferisce ad interventi «che, comunque, presentano il carattere dell'urgenza e necessità», come ad una ipotesi autonoma ed aggiuntiva rispetto «agli interventi che si rendono dovuti in base agli impegni derivanti dall'appartenenza all'Unione Europea, a disposizioni costituzionali o legislative statali». Questi interventi dunque «(secondo il senso inequivoco desumibile dalla lettera della norma e dalla sua *ratio*) non devono essere necessariamente connotati nei fatti dalla configurabilità dei presupposti della necessità e urgenza, che, viceversa, giustificano la legittimità di interventi diversi da quelli tipizzati. [...] Pertanto, l'enfaticizzazione del requisito della necessità ed urgenza, quale unico e generale presupposto per l'esercizio dei poteri in periodo di *prorogatio*, è frutto di un erroneo presupposto interpretativo in cui è incorso il ricorrente, fermo restando che la *prorogatio* comporta che non possa essere invaso il campo delle scelte normative

---

<sup>102</sup> La Corte era allora così composta: Sabino CASSESE (Presidente e redattore), Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO.

<sup>103</sup> Per le ragioni dette in precedenza (*supra*).

connaturate al pieno esercizio del mandato elettorale (sentenze n. 55 e n. 44 del 2015)” (sentenza n. 64/2015<sup>104</sup>).

Così *moderata* dalla Corte, l’Avvocatura tornò a censurare una legge regionale nella sua interezza, osservando che, “dall’esame della legge impugnata non emergono, né i requisiti di indifferibilità e urgenza (come nel caso di leggi che approvano il bilancio di previsione, l’esercizio provvisorio o una variazione di bilancio), né la sua qualità di atto dovuto (come nel caso di legge che recepisce una direttiva comunitaria direttamente vincolante per le Regioni) o riferibile a situazioni di estrema gravità, tali da non consentire un rinvio, per non recare danno alla collettività regionale o al funzionamento dell’ente” (come riportato nella sentenza n. 81/2015<sup>105</sup>). Ed ancora una volta codesta Ecc.ma Corte ebbe modo di precisare - nella stessa sentenza - i rilievi dell’Avvocatura: “Non è inutile ricordare che questa Corte, nello scrutinare la legittimità costituzionale di altre leggi regionali abruzzesi approvate dal Consiglio regionale nel corso del precedente periodo di *prorogatio* e nella vigenza del testo originario dell’art. 86 dello statuto regionale (che non esprimeva alcun limite all’esercizio dei poteri dell’organo in tale fase), ha affermato che i limiti connaturali all’istituto della *prorogatio* «[...]», ove appunto non espressi dalla disciplina statutaria, potrebbero successivamente essere definiti tramite apposite disposizioni legislative di attuazione dello statuto o anche semplicemente rilevare nei

---

<sup>104</sup> La Corte era allora così composta: Alessandro CRISCUOLO (Presidente), Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Paolo GROSSI (redattore), Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON.

<sup>105</sup> La Corte era allora così composta: Alessandro CRISCUOLO (Presidente), Giuseppe FRIGO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS (redattore), Nicolò ZANON.

lavori consiliari o dallo specifico contenuto delle leggi adottate» (sentenza n. 68 del 2010). Ora che i limiti sono espressi dalla disciplina statutaria, può sorgere il dubbio se sia possibile continuare a desumere il loro rispetto dal contenuto della legge o dai lavori preparatori, in assenza di un'espressa dichiarazione e di una adeguata motivazione sull'urgenza e necessità dell'intervento, che la legge impugnata non contempla, a dispetto della richiamata norma del Regolamento interno dei lavori del Consiglio regionale. Tuttavia, la mancanza di espresse dichiarazioni e motivazioni non osta all'accertamento nel merito di tale requisito, giacché l'urgenza e necessità della legge deve in ogni caso emergere oggettivamente dal contenuto delle disposizioni impuginate, anche a prescindere dall'esistenza di simili elementi formali, i quali, in caso contrario, rischierebbero di trasformarsi in vere e proprie formule sacramentali. In questo quadro, i lavori preparatori possono tuttora fungere da valido ausilio per lo scrutinio che la Corte è chiamata a eseguire<sup>106</sup>.

Un altro quesito lecito: dai lavori preparatori della legge elettorale politica Italicum (legge 6 maggio 2015, n. 52) emerge alcuno dei presupposti che, per le regioni, induceva l'Avvocatura alla ricerca di elementi "riguardanti una [loro] supposta natura di indifferibilità ed urgenza o di atto dovuto o riferibile a situazioni di estrema gravità, tali da non consentirne un rinvio, a pena di un grave danno alla collettività regionale o al funzionamento dell'ente, che soli ne giustificerebbero

---

<sup>106</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 81/2015 cit.

l'adozione da parte dell'organo legislativo in *prorogatio*"<sup>107</sup> (secondo le parole dell'Avvocatura generale dello Stato, come riportate nella sentenza n. 158/2015<sup>108</sup>)?

Anche a questo quesito, i giudici di codesta Ecc.ma Corte non potranno che dare esito negativo.

A conclusione, ed a margine, di tale generale disamina sulla giurisprudenza costituzionale<sup>109</sup>, si possono fare le seguenti considerazioni. Si assiste ad un atteggiamento quantomeno schizofrenico dell'Esecutivo (e quindi del Suo avvocato) quando egli riconosce al Parlamento – quando esso versa in una condizione assai più flebile della *prorogatio* – prerogative sulla legislazione costituzionale (ovvero integrativa della Costituzione), che nega - così recisamente - abbiano le Assemblee regionali, in condizione di vera e piena *prorogatio*, e su normativa incomparabilmente più tenue (con tutto il rispetto per le “norme di carattere «ordinamentale»” che possano essere oggetto della legislazione regionale).

E se tale ‘condotta costituzionale’ non può emergere quale violazione del principio di uguaglianza/proporzionalità/razionalità<sup>110</sup> (che, dall'articolo 3 Cost., la Corte ha potuto sviluppare nella Sua giurisprudenza) in un puntuale giudizio di costituzionalità, può assolutamente essere elemento assai significativo in un giudizio

---

<sup>107</sup> Ancora, un richiamo alla sentenza n. 81/2015: “Il requisito della necessità e dell'urgenza, che legittima il Consiglio regionale a esercitare i propri poteri in regime di prorogatio, evoca l'esigenza che l'intervento normativo sia adottato nell'immediatezza della grave situazione alla quale esso intende porre rimedio, perché diversamente verrebbero travalicati i limiti connaturati all'istituto della prorogatio, che implicano non soltanto la gravità della situazione che forma oggetto dell'intervento, ma anche la sua improcrastinabilità, come è espressamente previsto dal richiamato art. 141 del Regolamento interno per i lavori del Consiglio regionale” (ed in tale senso pure sentenza n. 158/2015).

<sup>108</sup> La Corte era allora così composta: Alessandro CRISCUOLO (Presidente), Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS (redattore), Nicolò ZANON.

<sup>109</sup> In senso conforme vanno citate, ancora, le sentenze nn. 304/2002; 196/2003; 44/2015; 55/2015; 208/1992 (quest'ultima per i consigli comunali).

<sup>110</sup> Tale principio di uguaglianza/proporzionalità/razionalità deve sempre accompagnarsi a quello del bilanciamento tra valori costituzionali, *infra*.

su conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, testimoniando una illecita invasione da parte dell'Esecutivo di prerogative costituzionalmente riconosciute - disgiuntamente - al *plenum* delle Assemblee parlamentari (presenti e future), e singolarmente a ciascuno degli attuali (e futuri) parlamentari.

### B3) Terza argomentazione.

Se ancora non bastasse quanto sinora ricostruito sulla base della giurisprudenza costituzionale e della dottrina, sia consentito un ultimo ritorno al *considerato in diritto* della sentenza n. 1/2014. Si è fatto espresso riferimento alla possibilità che nuove elezioni possano svolgersi anche “secondo la nuova normativa elettorale eventualmente adottata dalle Camere”. Ma da questa locuzione non si può certo trarre la preventiva legittimazione giuridica e costituzionale ad approvare qualsiasi legge elettorale, anche riproponendo sostanzialmente norme, e perseguendo finalità, già dichiarate incostituzionali dalla sentenza n. 1/2014. Come preannunciato, ciò chiama in causa la giurisprudenza sull'ottemperanza del giudicato costituzionale.

Codesta Ecc.ma Corte, con la sentenza n. 73/1963<sup>111</sup>, dichiarò la illegittimità costituzionale dell'art. 30, c2 della legge 5 luglio 1961, n. 641, contenente disposizioni sulle pubbliche affissioni e sulla pubblicità affine, con riferimento all'art. 136 della Costituzione. Così aveva modo di esprimersi la Corte sulla norma dichiarata incostituzionale:

---

<sup>111</sup> La Corte era allora così composta: Gaspare AMBROSINI (Presidente), Giuseppe CASTELLI AVOLIO, Antonino PAPALDO, Giovanni CASSANDRO, Biagio PETROCELLI, Aldo SANDULLI, Giuseppe BRANCA, Michele FRAGALI, Costantino MORTATI, Giuseppe CHIARELLI, Giuseppe VERZÌ (redattore).

“Chiaramente risulta che - a scopo fiscale - si è ridata vita alle vecchie tariffe fino all’entrata in vigore della nuova legge e di conseguenza si è ridata nuova efficacia giuridica a quella norma illegittima, che tale efficacia aveva perduto in conseguenza della sentenza della Corte costituzionale<sup>112</sup>. Evidente appare, dunque, il contrasto fra l’effetto della sentenza, che toglie efficacia, e l’impugnato articolo di legge che convalida e sana, senza aggiungere, modificare, cambiare nulla. Non soltanto l’oggetto stesso della nuova disposizione, ma anche i termini di inconfondibile significato "chiedere gli arretrati", ed "i Comuni stessi avranno diritto", nonché il preciso riferimento al "diritto od imposta come previsto dalle norme generali e locali precedentemente vigenti" dimostrano alla evidenza la volontà del legislatore di non accettare la immediata cessazione dell’efficacia giuridica della norma illegittima, ma di prolungarne la vita sino all’entrata in vigore della nuova legge. Il che non è affatto consentito dal rigore della norma dell’art. 136 della Costituzione, sulla quale poggia il contenuto pratico di tutto il sistema delle garanzie costituzionali, in quanto essa toglie immediatamente ogni efficacia alla norma illegittima. E proprio in considerazione della fondamentale importanza per il nostro ordinamento giuridico di questo precetto costituzionale, la Corte trova altresì opportuno porre in rilievo che esso non consente compressioni od incrinature nella sua rigida applicazione [...] Né la Corte ritiene che la situazione di carenza legislativa, alla quale la norma dell’art. 30 intendeva ovviare, possa indurre a diverse conclusioni

---

<sup>112</sup> La sentenza n. 36/1959 aveva dichiarato l’illegittimità dell’art. 2 del D.L.C.P.S. 8 novembre 1947, n. 1417, limitatamente alle tariffe relative alla pubblicità affine (forme pubblicitarie effettuate dal privato con mezzi propri e senza alcuna prestazione da parte del Comune).

nella valutazione costituzionale della norma impugnata, quando si tenga presente che erano pur consentiti altri rimedi per raggiungere lo scopo”.

Con la sentenza n. 88/1966<sup>113</sup> codesta Ecc.ma Corte dichiarò la illegittimità costituzionale dell’art. 7 della legge 18 aprile 1962, n. 208, contenente “Modifiche alla tassa per l’occupazione di spazi ed aree pubbliche”. Secondo la sentenza, la disposizione costituzionale di cui all’articolo 136:

“Pone un divieto che non può non operare *erga omnes*: essa, infatti, non solo comporta che la norma dichiarata illegittima non venga assunta a criterio di qualificazione di fatti, atti o situazioni, ma impedisce anche, e necessariamente, che attraverso una legge si imponga che fatti, atti o situazioni siano valutati come se la dichiarazione di illegittimità costituzionale non fosse intervenuta. E come l’art. 136 sarebbe violato ove espressamente si disponesse che una norma dichiarata illegittima conservi la sua efficacia, del pari contrastante col precetto costituzionale deve ritenersi una legge la quale, per il modo in cui provvede a regolare le fattispecie verificatesi prima della sua entrata in vigore, persegue e raggiunge, anche se indirettamente, lo stesso risultato. [...] La legge non ha dato vita ad una disciplina diversa e, perciò, autonoma rispetto a quella divenuta inefficace, ma ha conferito rinnovato vigore al precedente sistema, conservato nella stessa configurazione obiettiva, realizzando così un risultato non diverso da quello che avrebbe raggiunto

---

<sup>113</sup> La Corte era allora così composta: Gaspare AMBROSINI (Presidente), Nicola JAEGER, Giovanni CASSANDRO, Antonio MANCA, Aldo SANDULLI, Giuseppe BRANCA, Michele FRAGALI, Costantino MORTATI, Giuseppe CHIARELLI, Giuseppe VERZÌ, Giovanni Battista BENEDETTI, Francesco Paolo BONIFACIO (redattore).

ove esplicitamente avesse disposto la conservazione transitoria dell'efficacia dell'art. 195 del T.U. della finanza locale<sup>114</sup>.

La sentenza n. 345/2012<sup>115</sup> ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 1 della legge della Regione Puglia 2 novembre 2011, n. 28 (Misure urgenti per assicurare la funzionalità dell'amministrazione regionale). Così codesta Ecc.ma Corte:

“Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato l'articolo 1 della legge della Regione Puglia 2 novembre 2011, n. 28 (Misure urgenti per assicurare la funzionalità dell'amministrazione regionale), per violazione degli articoli 3, 24, 97, 113 e 136 della Costituzione. Ad avviso della difesa dello Stato, la disposizione censurata, nell'adibire i dipendenti della Regione interessati dagli effetti della sentenza di questa Corte n. 354 del 2010 alle mansioni proprie della categoria in cui erano inquadrati alla data di pubblicazione di tale pronuncia, violerebbe l'art. 136 Cost., in quanto «sostanzialmente ottiene il risultato di annullare gli effetti» del giudicato costituzionale e sarebbe in contrasto con gli artt. 3 e 97 Cost., «dal momento che, in concreto, continua ad essere adibita alle mansioni superiori, ottenute senza pubblico concorso, la quasi totalità dei funzionari regionali». [...] Deve essere trattata per prima la censura relativa all'art. 136 Cost. Essa, infatti, «riveste carattere di priorità

---

<sup>114</sup> La sentenza n. 2/1962 aveva dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 195 del T.U. della finanza locale (R. D. 14 settembre 1931, n. 1175), relativo alle tariffe per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche.

<sup>115</sup> La Corte era allora così composta: Alfonso QUARANTA (Presidente), Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE (redattore), Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI.

logica rispetto alle altre», perché «attiene all'esercizio stesso del potere legislativo, che sarebbe inibito dal precetto costituzionale di cui si assume la violazione» (sentenza n. 350 del 2010). [...] Questa Corte ha affermato, in più occasioni, che il giudicato costituzionale è violato non solo quando il legislatore emana una norma che costituisce una mera riproduzione di quella già ritenuta lesiva della Costituzione, ma anche laddove la nuova disciplina miri a «perseguire e raggiungere, “anche se indirettamente”, esiti corrispondenti» (sentenze n. 223 del 1983, n. 88 del 1966 e n. 73 del 1963). L'articolo 1 della legge della Regione Puglia n. 28 del 2011, prevedendo che i dipendenti regionali continuino ad esercitare le mansioni superiori, prolunga nel tempo gli effetti delle disposizioni già dichiarate incostituzionali con le sentenze n. 354 del 2010 e n. 373 del 2002, con conseguente lesione dell'art. 136 Cost. Né è rilevante la circostanza che la disposizione impugnata avrebbe dovuto avere applicazione «in via eccezionale» e «nelle more dell'esperimento delle procedure concorsuali per la copertura dei posti resisi vacanti». Infatti, non è previsto alcun termine per lo svolgimento di dette procedure (sentenza n. 223 del 1983), talché la norma censurata assume solo nominalmente carattere provvisorio. [...] La Corte rileva con preoccupazione che la Regione Puglia continua ad approvare disposizioni legislative contrastanti con gli artt. 3 e 97 Cost., senza ottemperare a ben due giudicati costituzionali. Come sottolineato da lungo tempo dalla giurisprudenza di questa Corte, sull'art. 136 Cost. «poggia il contenuto pratico di tutto il sistema delle garanzie costituzionali» (sentenza n. 73 del 1963). Questo comporta per il legislatore, statale e regionale, l'obbligo «di 'accettare la immediata cessazione dell'efficacia

giuridica della norma illegittima’, anziché ‘prolungarne la vita’ (sentenza n. 223 del 1983)».

Con la sentenza n. 169/2015<sup>116</sup> è stata dichiarata l’illegittimità costituzionale dell’art. 5, comma 1-*ter*, del decreto-legge 28 marzo 2014, n. 47 (Misure urgenti per l’emergenza abitativa, per il mercato delle costruzioni e per Expo 2015), convertito, con modificazioni, dall’art. 1, comma 1, della legge 23 maggio 2014, n. 80. Vi si legge:

“Appare [...] del tutto evidente che il legislatore si è proposto non già di disciplinare *medio tempore* - o *ex novo* e a regime - la tematica degli affitti non registrati tempestivamente, magari attraverso un rimedio ai vizi additati da questa Corte; e neppure quello di “confermare” o di “riprodurre” pedissequamente il contenuto normativo di norme dichiarate costituzionalmente illegittime; ma semplicemente quello di impedire, sia pure temporaneamente, che la declaratoria di illegittimità costituzionale producesse le previste conseguenze, vale a dire la cessazione di efficacia delle disposizioni dichiarate illegittime dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione (art. 136 Cost.). Nella sua stessa formulazione letterale, del resto, la norma censurata, evidentemente priva di autonomia, si prefigge soltanto di ricostituire una base normativa per “effetti” e “rapporti” relativi a contratti che, in conseguenza della pronuncia di illegittimità costituzionale, ne sarebbero rimasti privi: né il carattere temporaneo della disposizione sembra risolvere il

---

<sup>116</sup> La Corte era allora così composta: Alessandro CRISCUOLO (Presidente), Paolo Maria NAPOLITANO, Paolo GROSSI (redattore), Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON.

problema e nemmeno attenuarne la portata. Al riguardo, va rammentato come, sin da epoca ormai risalente, la giurisprudenza costituzionale non abbia mancato di sottolineare il rigoroso significato della norma contenuta nell'art. 136 Cost.: su di essa - si è detto - «poggia il contenuto pratico di tutto il sistema delle garanzie costituzionali, in quanto essa toglie immediatamente ogni efficacia alla norma illegittima», senza possibilità di «compressioni od incrinature nella sua rigida applicazione» (sentenza n. 73 del 1963, che dichiarò la illegittimità di una legge, successiva alla pronuncia di illegittimità costituzionale, con la quale il legislatore aveva dimostrato «alla evidenza» la volontà di «non accettare la immediata cessazione dell'efficacia giuridica della norma illegittima, ma di prolungarne la vita sino all'entrata in vigore della nuova legge»; tra le altre pronunce risalenti, la sentenza n. 88 del 1966, ove si è precisato che il precetto costituzionale, di cui si è detto, sarebbe violato «non solo ove espressamente si disponesse che una norma dichiarata illegittima conservi la sua efficacia», ma anche ove una legge, per il modo con cui provvede a regolare le fattispecie verificatesi prima della sua entrata in vigore, perseguisse e raggiungesse, «anche se indirettamente, lo stesso risultato»). Principi, questi, ripresi e ribaditi in numerose altre successive decisioni (fra le altre, le sentenze n. 73 del 2013; n. 245 del 2012; n. 354 del 2010; n. 922 del 1988; n. 223 del 1983). Se appare, infatti, evidente che una pronuncia di illegittimità costituzionale non possa, in linea di principio, determinare, a svantaggio del legislatore, effetti corrispondenti a quelli di un «esproprio» della potestà legislativa sul punto - tenuto anche conto che una declaratoria di illegittimità ha contenuto, oggetto e occasio

circoscritti dal “tema” normativo devoluto e dal “contesto” in cui la pronuncia demolitoria è chiamata ad iscriversi -, è del pari evidente, tuttavia, che questa non possa risultare pronunciata “inutilmente”, come accadrebbe quando una accertata violazione della Costituzione potesse, in una qualsiasi forma, inopinatamente riproporsi. E se, perciò, certamente il legislatore resta titolare del potere di disciplinare, con un nuovo atto, la stessa materia, è senz’altro da escludere che possa legittimamente farlo - come avvenuto nella specie - limitandosi a “salvare”, e cioè a “mantenere in vita”, o a ripristinare gli effetti prodotti da disposizioni che, in ragione della dichiarazione di illegittimità costituzionale, non sono più in grado di produrne. Il contrasto con l’art. 136 Cost. ha, in un simile frangente, portata addirittura letterale. In altri termini: nel mutato contesto di esperienza determinato da una pronuncia caducatoria, un conto sarebbe riproporre, per quanto discutibilmente, con un nuovo provvedimento, anche la stessa volontà normativa censurata dalla Corte; un altro conto è emanare un nuovo atto diretto esclusivamente a prolungare nel tempo, anche in via indiretta, l’efficacia di norme che «non possono avere applicazione dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione» (art. 30, terzo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 - Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale)”.

Quindi, l’incostituzionale reiterazione con diversa formulazione di una norma già dichiarata incostituzionale, si concreta non solo nel disporre che la norma illegittima conservi la propria efficacia, ma anche il perseguire, sia con identico congegno normativo sia - indirettamente - con altre combinazioni di norme, effetti

corrispondenti a quelli già ritenuti lesivi della Costituzione. Pertanto, in tali casi, deve essere dichiarata la nullità, in tutto o in parte, della normativa elusiva dell'art. 136, c1 Cost.

Sinteticamente, concentriamo l'attenzione sui rilievi di incostituzionalità, dichiarati con la sentenza n. 1/2014, riferiti al premio di maggioranza ed alle liste bloccate. Nella legge elettorale *Italicum* (legge 6 maggio 2015, n. 52), il legislatore «surrettiziamente» raggiungeva gli stessi scopi dichiarati incostituzionali dalla Corte, commettendo ed aggravando gli stessi errori nel bilanciamento tra diversi valori costituzionali<sup>117</sup>, con il *mix* dei seguenti istituti: del ballottaggio - senza soglia minima di votanti - per l'assegnazione del premio di maggioranza; della riserva dei posti per i capilista bloccati, con possibilità di loro candidatura multipla in 10 circoscrizioni.

La Corte aveva bocciato il *Porcellum* a motivo della illimitata compressione, a favore della stabilità governativa, della a) rappresentanza e b) rappresentatività del Parlamento.

La *rappresentanza* del Parlamento (organo della rappresentanza politica nazionale: art. 67 Cost.) nasce da un rapporto tra elettori ed eletti, che nella specie veniva alterato perché l'intero complesso dei parlamentari era nominato dai partiti: “il cittadino è chiamato a determinare l'elezione di tutti i deputati e di tutti i senatori, votando un elenco spesso assai lungo”. Quindi, “alla totalità dei parlamentari eletti, senza alcuna eccezione, manca il sostegno dell'indicazione personale dei cittadini,

---

<sup>117</sup> Essendo pacifico che un tale bilanciamento spetti, temporalmente, sempre al Legislatore prima che alla Corte (che interviene eventualmente per ricondurlo al rispetto dell'equilibrio sancito in Costituzione).

che ferisce la logica della rappresentanza consegnata dalla Costituzione”: un Parlamento di nominati non rappresenta i cittadini.

La *rappresentatività* del Parlamento mancava perché non era prevista una soglia minima di voti per competere all’assegnazione del premio di maggioranza. Si determinava così una diseguale valutazione del “peso” del voto “in uscita”, che invece dev’essere di massima eguale (art. 48 Cost.). Naturalmente l’irragionevole compressione della funzione rappresentativa dell’Assemblea finisce per alterare anche la *rappresentanza* democratica.

In sostanza l’*italikum* riproduceva gli stessi difetti del *porcellum* e, in particolare, quello di fondo, cioè l’attribuzione della maggioranza dei seggi (54%) alla lista che consegua la maggioranza relativa, che in realtà è una ‘minoranza assoluta’: almeno il 40% dei voti validi (quindi conteggiando le schede bianche e quelle per liste sotto al 3%) al primo turno, ma assai assai meno al ballottaggio (anche con il 25% o meno dei voti validi, e con più del 50% di astenuti, giacché è irrilevante la partecipazione degli elettori). Infatti, nel turno di ballottaggio non era prevista alcuna “ragionevole soglia di voti minima per competere all’assegnazione del premio” (nemmeno, per esempio, prendendo in considerazione i voti ottenuti al primo turno), né era previsto il raggiungimento di un quorum di votanti per la validità dello stesso turno di ballottaggio (almeno, per esempio, la stessa percentuale del primo turno).

L’argomento, pure già prontamente speso dall’Avvocatura dello Stato, secondo il quale comunque al ballottaggio si sarebbe conquistato il premio con il 50% più uno

dei voti, è perciò palesemente capzioso. Col trucco di un ballottaggio fasullo tra i primi due più votati - fasullo perché senza soglia di accesso e senza ammettere, come ad esempio in Francia, tutti quelli che hanno almeno il 12,50% degli aventi diritto al voto - si preconstituisce la certezza che una lista che abbia anche meno del 10% del consenso sugli aventi diritto al voto (come dimostra l'esperienza, al turno di ballottaggio si recano a votare molti meno elettori, e la lista con il 20% dei voti al primo turno, può scendere di molto rispetto ai votanti del primo turno, figurarsi rispetto agli aventi diritto al voto...), possa 'figurare' avere un fittizio 50% dei voti. Anche a volersi limitare a considerare solamente la cifra percentuale raccolta al primo turno (ipoteticamente 20%), ovvero la cifra assoluta raccolta al ballottaggio in rapporto ai voti validi del primo (ipoteticamente 18-22%), ne risulta comunque super premio che regala un numero di seggi pari ad almeno 34 punti percentuali in più rispetto alla percentuale di consenso ottenuto (per di più, sui votanti validamente, e non sugli aventi diritto al voto).

Tutto ciò è in contrasto con la sentenza della Corte costituzionale, secondo cui la "rappresentatività" non dovrebbe mai essere penalizzata oltre misura dalla "governabilità". Ma contrasta anche con il precetto costituzionale di eguaglianza del voto, giacché il voto dato alla lista di maggioranza relativa ('minoranza assoluta') varrebbe fino a 2-3 volte di più del voto degli altri. Violazione che si verifica anche al primo turno, dove una soglia minima è prevista. Infatti, il premio in seggi è tanto più consistente quanto minore è il consenso elettorale della lista beneficiaria: una lista con il 40% dei voti validi ottiene un premio pari al 14% dei seggi, mentre una lista

con il 45% dei voti ha un aumento pari soltanto al 9% dei seggi: è del tutto irragionevole che in un caso meno voti in “entrata” abbiano un effetto superiore in “uscita”, da qui la violazione degli artt. 3 e 48 Cost.

Disatteso risulta anche il principio della conoscibilità dei candidati, che la Corte aveva prescritto anche in considerazione “della possibilità di candidature multiple e della facoltà dell’eletto di optare per altre circoscrizioni sulla base delle indicazioni del partito”. Ebbene, ciò era esattamente quanto previsto dalla legge n. 52/2015 *Italicum* per il candidato capolista, che poteva presentarsi in 10 collegi, sottratto al voto di preferenza e ciononostante eletto automaticamente per primo a prescindere dal numero di preferenze acquisite dagli altri candidati. Ciascun candidato non capolista poteva candidarsi invece in un solo collegio e doveva contare sull’ipotesi che la sua lista fosse vincente di almeno due seggi nel collegio (perché se uno solo fosse stato attribuito alla sua lista, esso sarebbe andato al capolista) oppure, nel caso di un solo seggio, sperare che il capolista optasse per un altro collegio. Ciò significa che i candidati non capolista non concorrevano a cariche elettive in condizioni di uguaglianza come richiesto dall’art. 51, c.1 Cost., ed il voto dato ad una lista con preferenza per alcuni candidati/e poteva sistematicamente venir utilizzato per eleggere in altro collegio o circoscrizione un candidato del tutto sconosciuto all’elettore medesimo.

Ma il principio della conoscibilità dei candidati con riguardo alla incostituzionalità delle liste bloccate, di cui alla sentenza n. 1 del 2014, risulta eluso in maniera anche più brutale dalla nuova legge elettorale n. 165/2017 *Rosatellum 2.0*.

Si consideri l'effetto complessivo del mix di istituti caratterizzanti la nuova legge elettorale n. 165 del 2017: voto su candidato uninominale (per un terzo dei seggi, anzi molti di più perché 232 seggi sui 618 attribuiti al territorio nazionale, ne rappresenta il **37,54%**)<sup>118</sup> che si traspone in voto per lista bloccata (per i restanti due terzi) e viceversa; assenza del voto disgiunto (che rende il *finto* candidato uninominale - che può essere paracadutato con ben altre cinque ricandidature in liste bloccate - un reale capolista bloccato di lista/e bloccate che lo sostengono); previsione che i voti per liste sopra l'1% ma sotto il 3% vadano comunque alle coalizioni, cioè alle liste maggiori di esse; ecc..

Tale attuale situazione sarebbe ridicola se non fosse drammatica; ridicola perché ci troviamo nella situazione in cui parlamentari 'abusivi', si stanno preconstituendo la perpetuazione, per un futuro indeterminato, della loro condizione 'abusiva'; drammatica perché si tratta del Parlamento nazionale, cioè del cuore del nostro sistema democratico costituzionale, e perché, nel contempo, tale Parlamento, 'drogato' dal 'viagra' incostituzionale del premio e delle liste bloccate, ha perpetrato, proprio in virtù di questa sua condizione *extra*-ordine costituzionale, una profonda ed assolutamente non indolore revisione della stessa Costituzione, fortunatamente respinta dal Corpo elettorale.

A riprova di quanto già denunciato, l'ultrattività della legge parzialmente dichiarata incostituzionale si è riverberata sull'attività svolta dalle Camere: anche

---

<sup>118</sup> Una percentuale che si avvicina al 40% e che consente l'elezione di parlamentari anche appartenenti a liste che non raggiungono il 3% o addirittura di formazioni politiche che non raggiungendo l'1% non sarebbero conteggiate neppure per la coalizione: si tratta di un premio di maggioranza occulto per le formazioni che eleggono nella parte uninominale maggioritaria con favore per le coalizioni rispetto alle liste singole a parità di voti validi: un vantaggio non giustificato alla luce della nuova formulazione dell'art. 14bis dpr n. 361/1957 come modificato dall'art. 1 c. 7 l.n. 165/2017

grazie a parte dei 148 seggi attribuiti col premio ed a molti subentrati<sup>119</sup>, il voto finale della legge elettorale definita "Italicum" raggiunse le 399 presenze<sup>120</sup>, necessarie al rispetto del *quorum* costitutivo prescritto dall'articolo 64, terzo comma della Costituzione. Il che attesta ancora una volta come la violazione del giudicato

---

<sup>119</sup> Dopo l'annullamento della sentenza n. 1/2014 il Senato ha surrogato 6 senatori (Domenico Auricchio è subentrato ad Alessandra Mussolini; Laura Fasiolo ad Isabella De Monte, Paolo Tosato a Massimo Bitonci; Bartolomeo Amidei a Pierantonio Zanettin; Stefano Bertacco a Maria Elisabetta Alberti Casellati; Mara Valdinosi a Rita Ghedini) e la Camera 26 deputati (Paolo Rossi in sostituzione della deputata Simona Bonafè; Roberto Occhiuto in sostituzione del deputato Lorenzo Cesa; Settimo Nizzi in sostituzione del deputato Salvatore Cicu; Nicola Ciracì in sostituzione del deputato Raffaele Fitto; Emiliano Minnucci in sostituzione del deputato Enrico Gasbarra; Giuseppe Romanini in sostituzione del deputato Kashetu detta Cécile Kyenge; Vanessa Camani in sostituzione della deputata Alessandra Moretti; Francesco Prina in sostituzione della deputata Alessia Maria Mosca; Anna Maria Carloni in sostituzione del deputato Massimo Paolucci; Camilla Sgambato in sostituzione della deputata Pina Picierno; Lorenzo Becattini in sostituzione del deputato Biffoni; Federico Massa in sostituzione del deputato Decaro; Giovanni Lolli in sostituzione del deputato Giovanni Legnini; Trifone Altieri in sostituzione del deputato Antonio Leone; Giovanni Falcone in sostituzione del deputato Renato Balduzzi; Gianluca Fusilli in sostituzione del deputato Giovanni Lolli; Marco Bergonzi in sostituzione della deputata Federica Mogherini; Paola Boldrini in sostituzione della deputata Emma Petitti; Ludovico Vico in sostituzione del deputato Massimo Bray; Andrea Maestri in sostituzione del deputato Lapo Pistelli; Beatrice Brignone in sostituzione del deputato Enrico Letta; Giovanni Palladino in sostituzione del deputato Luciano Cimmino; Antonio Cuomo in sostituzione del deputato Fulvio Bonavitacola; Maurizio Baradello in sostituzione del deputato Paolo Vitelli), applicando nella più totale indifferenza le norme annullate, *tamquam non esset* la decisione della Corte costituzionale.

<sup>120</sup> Camera dei deputati, XVII legislatura, *Resoconto stenografico dell'Assemblea*, seduta n. 420 di lunedì 4 maggio 2015, p. 62. Emerge dalla tabella delle votazioni che i seggi abusivamente ricoperti dai proclamati, nella votazione finale della legge n. 52/2015, sono stati determinanti per integrare il requisito del numero legale (metà più uno dei componenti) richiesto dalla Costituzione per l'approvazione delle leggi: il sistema di votazione della Camera dei deputati fa infatti emergere, nei numeri, il fatto che il 4 maggio 2015 nel voto finale (segreto) sul ddl nel suo complesso, tra i votanti sedevano 133 dei 148 seggi attribuiti in virtù del premio di maggioranza dichiarato incostituzionale dalla Corte più di un anno prima. La prova di resistenza è quindi decisiva nel senso di dichiarare illegittima e mai avvenuta quella votazione.

costituzionale si riverbera in una menomazione del potere dello Stato costituito dagli odierni ricorrenti.

#### B4) La violazione del giudicato

Sospettando la flebile legittimazione giuridica-costituzionale del Parlamento della XVII legislatura, in conseguenza della sentenza n. 1/2014, l'Avvocatura dello Stato tentò di far dichiarare cessata in Cassazione la materia del contendere "essendo stato soddisfatto l'interesse azionato dai ricorrenti nel giudizio" in ragione della sentenza n. 1 del 2014 della Corte costituzionale. Con felice preveggenza, la Cassazione<sup>121</sup> sventò questo puerile tentativo di ridimensionare la portata della sentenza di codesta Ecc.ma Corte costituzionale.

Non si tratta solo del fatto che i giudici della Suprema Corte ritennero di reiterare in esplicito le parti più significative della Vostra sentenza ("come ricordato dalla Corte costituzionale, al p. 5.1, «in definitiva, è la circostanza che la totalità dei parlamentari eletti, senza alcuna eccezione, manca il sostegno della indicazione personale dei cittadini, che ferisce la logica della rappresentanza consegnata nella Costituzione»": Cassaz., Sez. I civ., sent. 16 aprile 2014, n. 8878, § 3). Gli è che la Cassazione trova che c'è luogo a deliberare, e non pro forma: «i ricorrenti – dichiara la Cassazione nel dispositivo – non hanno potuto esercitare il diritto di voto nelle elezioni ... secondo le modalità, previste dalla Costituzione, del voto personale, eguale, libero e diretto»: a parte la condanna delle amministrazioni soccombenti alle spese la citata sentenza della Cassazione n. 8878 ribadisce che spetta ad essa, come

---

<sup>121</sup> Cassaz., Sez. I civ., sent. 16 aprile 2014, n. 8878.

giudice dei diritti, l'accertamento della lesione del diritto di voto dei ricorrenti. Ciò comporta la sua possibilità di dichiarare che “la dedotta lesione vi è stata per il periodo di vigenza delle disposizioni incostituzionali” e soprattutto che la tutela riconosciuta dall'ordinamento ai ricorrenti “è quella, pienamente soddisfattiva, della riparazione in forma specifica ... potendo essi, a decorrere dal 13 gennaio 2014 ed attualmente, esercitare il diritto di voto secondo i precetti costituzionali”.

Una “riparazione in forma specifica”, consistente nel futuro esercizio del diritto di voto secondo i precetti costituzionali, si emancipa quindi dal *petitum* dedotto in causa in quella circostanza: a fronte dell'atipicità delle possibili lesioni del diritto di voto, conculcabile in virtù dell'abuso o eccesso di potere legislativo<sup>122</sup> da parte di un Parlamento *sine titulo*<sup>123</sup>, la proclamazione - con l'efficacia del “giudicato *erga omnes*” - assume un più generale valore in ordine al *redress* conseguibile rivolgendosi alla Giustizia. Ma, sul piano politico-istituzionale, la considerazione più problematica riguarda una classe politica che, per il tramite delle istituzioni rappresentative usurate attraverso una legge elettorale illegittima, ha preteso di perpetuare la propria personale sopravvivenza ripristinando le condizioni giuridiche – per quanto illegittime – appena espunte dall'ordinamento: “essa stessa determinerà le condizioni per una crisi istituzionale di una tale gravità da rasentare l'irreversibilità.

---

<sup>122</sup> La legittimazione di un Parlamento nato da una legge incostituzionale a operare per il futuro, è contestata da A. PACE, *I limiti di un Parlamento delegittimato*, consultabile su Internet alla URL [http://www.associazionedeicostituzionalisti.it/sites/default/files/rivista/articoli/allegati/Pace\\_9.pdf](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it/sites/default/files/rivista/articoli/allegati/Pace_9.pdf).

<sup>123</sup> Anche l'approvazione di una nuova legge elettorale, a rigore, appare inopportuna per Camere delegittimate a F. LANCHESTER, *Dal Porcellum all'Italicum: nuovi collegamenti e nuovi orari, ma su vecchi binari*, consultabile su Internet alla URL <http://www.associazionedeicostituzionalisti.it/osservatorio/articolo/dal-porcellumall-italicum-nuovi-collegamenti-e-nuovi-orari-ma-su-vecchi>.

La patente violazione del giudicato costituzionale<sup>124</sup> è imputabile solo al fatto che c'è stato chi ha trattato l'ordinamento repubblicano alla stregua di un casinò ed i procedimenti costituzionali alla stregua di una *roulette*.

Chiudendo la complessiva attuale disamina, che registra la flebile legittimazione giuridica-costituzionale del Parlamento della XVII legislatura, in conseguenza della sentenza n. 1/2014, ci si aspetta che codesta Ecc.ma Corte sia coerente con la Sua costante ed univoca giurisprudenza, e voglia pertanto, anche sotto questo profilo, dichiarare la mancanza di titolarità del potere illegittimamente esercitato approvando le due leggi elettorali (nn. 52/2015 e 165/2017) oggetto e strumento del conflitto, con la conseguente nullità delle stesse.

## **SULLA POSSIBILITÀ DELL'AUTORIMESSIONE DI UNA QUESTIONE DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE**

Sull'attualità del conflitto depongono le modalità di approvazione delle leggi in titolo, malgrado il tenore e lo spirito dell'art. 72 c. 4 Cost., che hanno creato un precedente, incostituzionale, che potrebbe essere applicato persino alle leggi costituzionali. Ma il presente ricorso impatta sulla parte "in materia ... elettorale" del sintagma di cui all'articolo 74 c4 citato e, pertanto, codesta Ecc.ma Corte deve prima di tutto riscontrare se i testi approvati rientrano in questa categoria. In questo scrutinio

---

<sup>124</sup> F. BILANCIA, *Ri-Porcellum e giudicato costituzionale*, consultabile su Internet alla URL [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it) 24 gennaio 2014.

preliminare non ci si può sottrarre dal delibare le caratteristiche delle norme e, con esse, vengono in rilievo molteplici questioni di costituzionalità.

Codesta Ecc.ma Corte voglia riconoscere che esiste un evidente rapporto di continenza e di presupposizione tra la questione specifica dedotta nel ricorso di merito e le molteplici questioni di costituzionalità nascenti dai dubbi che si affacciano, a seguire, sicché la risoluzione dei secondi è logicamente pregiudiziale alla risoluzione della prima.

Ciò giustifica i dubbi, rilevanti e non manifestamente infondati nel giudizio qui attivato, per i quali si richiede alla Corte di dichiararsi giudice *a quo* e di sollevare la relativa questione di legittimità costituzionale dinanzi a sé stessa.

Il quesito se la Corte costituzionale in sede di conflitto tra poteri dello Stato sia giudice *a quo* e possa sollevare questione di legittimità costituzionale dinanzi a sé stessa fu risolto, sia pure soltanto in astratto, dall'ordinanza 14 gennaio 2008, n. 8, in cui la richiesta della Camera dei deputati - di dichiarare la non spettanza del potere di emanare gli atti giurisdizionali impugnati, previa auto rimessione della questione di costituzionalità dell'articolo 2 della legge n. 219 del 1989 - non fu dichiarata inammissibile. È ben vero che poi in concreto quel percorso non si rese necessario (in quanto la Corte, con la sentenza n. 241 del 2009, ha dichiarato che quella disposizione era stata male interpretata); ma resta acclarato che quel percorso è agibile, sia pure sotto il vincolo della rilevanza e della non manifesta infondatezza.

Alla stessa stregua, non può essere inibito ai ricorrenti di adire codesta Ecc.ma Corte per richiederle di valutare l'auto-rimessione della questione di

legittimità costituzionale sulle leggi in titolo. Sempre che non si voglia seguire la via maestra di tener conto della particolarità/novità di questo conflitto di attribuzione perché se il popolo sovrano/ corpo elettorale è un potere dello Stato, dal momento che con le sentenze n. 8878/2014 del Prima Sezione Civile della Corte di Cassazione (che ha concluso il procedimento giudiziale, nel corso del quale con l'ordinanza n. 12060 del 17 maggio 2013 si è dato l'avvio alla questione di legittimità costituzionale in via incidentale di parti della legge n. 270/2005 decisa con la sentenza n. 1/2014, i cui principi sono stati confermati dalla vostra sentenza n. 35/2017) si è affermato il diritto di votare secondo Costituzione. Se tale diritto è negato il popolo sovrano non può esercitare i suoi poteri nelle forme e nei limiti della Costituzione e quindi può far valere il suo diritto con ricorso diretto, quando di leggi elettorali si tratti, non di qualsiasi legge che violi la Costituzione. Le leggi elettorali sono costituzionalmente necessarie e, quindi, debbono essere necessariamente costituzionali. Tramite le leggi elettorali il popolo esercita la sua sovranità collettivamente, il suo potere, dal quale derivano direttamente altri poteri della Repubblica, quali il Parlamento e le assemblee regionali e indirettamente il Presidente della Repubblica, il Governo e la stessa magistratura che si esprime in nome del popolo italiano.

Per corrispondere a tali esigenze, la Corte dispone, come si è dimostrato sopra, dello strumento dell'auto-rimessione, potendo essa senza dubbio alcuno conoscere della legge n. 52/2015 e della legge n. 165/2017 per i predetti profili, che sono rilevanti – ai fini della sua decisione – oltre a non essere manifestamente infondati. Le criticità rilevate assumono valore autonomo di censura, per la richiesta auto-

rimessione della Corte stessa, che sul punto dovrebbe valutare il dubbio di violazione dell'articolo 136 Cost. come rilevante e non manifestamente infondato.

**In alternativa avendo risolto positivamente l'ammissibilità del ricorso per conflitto di attribuzione promosso da esponenti del corpo elettorale e del Parlamento, anche nella loro qualità di elettori, e ritenendo fondate le censure di costituzionalità, si richiede che codesta Ecc.ma Corte annulli singole disposizioni delle leggi n. 52/2015 e n. 165/2017, e precisamente quelle che direttamente incidono sul diritto permanente ed inviolabile di votare secondo Costituzione in rispetto ai diritti costituzionali fondamentali *ex artt. 3 e 48 Cost.* e degli artt. 49 e 51 Cost. unicamente se direttamente collegati ai precedenti articoli, in particolare se inibiscono il diritto di voto libero e personale.**

**Ciò in quanto questo ricorso è promosso unicamente a tutela del diritto di esercitare conformemente alla Costituzione l'elettorato attivo, che riguarda il corpo elettorale nel suo complesso e non l'elettorato passivo o di associarsi liberamente in partiti per determinare con metodo democratico la politica nazionale, che riguardano una frazione estremamente minoritaria del corpo elettorale. I ricorrenti vogliono evitare che il conflitto di attribuzione diventi uno strumento generale d'impugnazione diretta di norme di legge di sospetta costituzionalità, ma intendono riservarlo a quando è in discussione il diritto di voto, fonte generale e principale di legittimazione dell'intero ordinamento costituzionale in una Repubblica fondata sulla democrazia rappresentativa con forma di governo parlamentare.**

**Men che meno lo strumento per mettere in discussione la costituzionalità di una legge per violazione di una qualsivoglia norma del Regolamento Parlamentare sul procedimento legislativo, ad esempio la Parte Seconda del Regolamento Camera, così intitolato. Le norme regolamentari non sono parametro di costituzionalità. In ricorsi già presentati nel corso del 2017, quelli contrassegnati con i numeri 5, 6 e 7 il ricorso a questo strumento di impugnazione diretta è svolto unicamente in relazione alla violazione di una norma costituzionale, l'art. 72 c.4, e non dell'art. 116 Reg. Camera, il Reg. Senato neppure lo contempla.**

**Nessun abuso è possibile in considerazione della stessa procedura che lascia arbitra della ammissibilità la stessa Corte in assenza di contraddittorio, che in questo caso è garanzia dei ricorrenti normali cittadini, rispetto ai controinteressati, che sono poteri costituiti dello Stato, anche se comporta un sacrificio del diritto costituzionale di difendersi. Lo scopo è quello che le votazioni si svolgano sotto l'usbergo di leggi elettorali costituzionali, che sole garantiscono una legittimazione non solo formale e giuridica, ma sostanziale e politica del Parlamento e a cascata di tutte le altre istituzioni, che ne derivano in particolare la Presidenza della Repubblica e il Governo.**

**Pertanto ogni qualvolta nel testo del ricorso si richiede l'auto-rimessione essa va considerata quale richiesta subordinata, destinata ad essere attivata soltanto laddove non si ritenga idoneo, all'esame di merito dei singoli vizi**

contenutistici della legge, il riconoscimento del popolo 'sovrano, che si esprime come corpo elettorale, quale potere dello Stato, comunità politica.

Quale che sia, tra i due sopra enunciati, il mezzo più adeguato allo scopo, resta assolutamente necessario che codesta Ecc.ma Corte, cogliendo l'occasione rappresentata dal presente conflitto, si pronunci anche sui vizi di incostituzionalità del contenuto delle leggi elettorali politiche degli ultimi anni e, tra di esse, sulla legge n. 165/2017, per la quale la disamina seguente attinge un buona parte dalla missiva inviata al Capo dello Stato il 31 ottobre 2017 dal senatore Endrizzi e dal deputato Valente<sup>125</sup>.

## I-SULLA LEGGE N.165/2017: PROFILI D'INCOSTITUZIONALITÀ

**A) Illegittimità della legge n. 165/2017 in relazione a una questione fondamentale l'effettività del principio di eguaglianza in relazione al genere dei cittadini e delle cittadine con violazione degli articoli 3 c. 1 e 2 e 51c.1 Cost. e del Principio di rappresentanza del popolo sovrano e della popolazione residente. Incostituzionalità dell'art. 1c. 10 della l.n. 165/2017 di modifica dell'art. 18-bis del dpr 361/1957 in particolare del c. 3-bis. Reformatio *in pejus* della legislazione previgente (art. 3 dpr 361/1957)**

---

<sup>125</sup> Resa pubblica il 1° novembre 2017 alla URL <http://www.beppegrillo.it/immagini/immagini/letteraMatarella.pdf>

Per l'art. 3 c.1 Cost. "Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge" senza distinzione di sesso, ma il c. 2 dello stesso articolo afferma che "È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine... sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica... del Paese." e l'art. 51 c.1 che "Tutti i cittadini dell'uno o dell'altro sesso possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge. A tale fine la Repubblica promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini." Le donne hanno conquistato il diritto di voto attivo e passivo soltanto con la Liberazione partecipando in successione alle elezioni amministrative del 10 marzo del 1946, al referendum del 2 giugno 1946 per scegliere tra monarchia e repubblica e nelle contestuali elezioni per l'Assemblea Costituente di 556 componenti di cui solo 21 donne, un 3,77%, nel corso degli anni la loro percentuale è cresciuta, anche se non con progressi costanti e con la XVII Legislatura ha raggiunto il punto più alto con il 30,1% dei parlamentari eletti (la media UE è il 29%) (<http://documenti.camera.it/Leg17/Dossier/pdf/AC0294.pdf>), anche grazie dall'art. 1 della legge cost. 30 maggio 2003, n. 1 e delle leggi di attuazione del principio nelle leggi elettorali.

Dal combinato disposto di queste norme deriva che non viola il principio di eguaglianza l'adozione delle cosiddette discriminazioni positive, come del resto riconosciuto dall'art. 23.2 CDFUE, che ha lo stesso valore dei Trattati Europei *ex art.*

6 TUE, per il quale “Il principio della parità non osta al mantenimento o all'adozione di misure che prevedano vantaggi specifici a favore del sesso sottorappresentato.” Malgrado il miglioramento, siamo ben lontani dalla parità, che comunque non può essere imposta sacrificando la libertà di voto. Per fare un esempio liste totalmente bloccate non sarebbero legittime ove imponessero che ogni lista debba avere una rappresentanza paritaria tra gli eletti ovvero più modestamente che in caso di composizione degli eletti l'ultimo eletto del genere più rappresentato debba cedere il posto al primo del genere complessivamente meno rappresentato.

Vigente l'art. 51 originario e prima dell'approvazione del settimo comma dell'art. 117 Cost., con legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3, questa Corte costituzionale con la sentenza n. 422 del 1995 aveva escluso che potessero essere legittimamente introdotte nell'ordinamento misure che «non si propongono di "rimuovere" gli ostacoli che impediscono alle donne di raggiungere determinati risultati, bensì di attribuire loro direttamente quei risultati medesimi». Successivamente dopo l'introduzione del nuovo testo dell'art. 117 Cost., ma anteriormente alla modifica dell'art. 51 Cost., ha precisato che i vincoli imposti dalla legge per conseguire l'equilibrio dei generi nella rappresentanza politica non devono incidere sulla «parità di chances delle liste e dei candidati e delle candidate nella competizione elettorale»

La normativa volta a determinare l'equilibrio dei generi deve assumere portata tendenziale e proporzionata al reale obiettivo dei principi costituzionale che, lungi dal coincidere con lo scopo di prefigurare un risultato elettorale o di alterare artificiosamente la composizione della rappresentanza politica, coincide con la

creazione di un sistema idoneo a rendere maggiormente possibile il riequilibrio dei generi, senza imporlo. Si deve trattare quindi di una misura promozionale, ma non coattiva. L'approvazione del secondo periodo del primo comma dell'art. 51 Cost., con l'art. 1 della legge cost. 30 maggio 2003, n. 1 ha consentito di fare progressi con la sentenza del 4 gennaio 2010 n. 4 sulla legge elettorale regionale campana. Prima dell'approvazione della l.n. 165/2017 con l'art. 18-bis c. 3 del dpr 361/1957 si erano create le condizioni per offrire le più ampie *chances* al genere meno rappresentato.

Ogni lista aveva un capolista e “un elenco di candidati, presentati secondo un ordine numerico”. Le liste dovevano contenere candidati non inferiori alla metà dei seggi assegnati al collegio plurinominali e non superiore al numero dei seggi assegnati al collegio plurinomiale, che variavano da 3 a 9 ex art. 3 c. 3 dpr 361/1957, in tale situazione il fenomeno delle liste incapienti e la traslazione dei seggi ad altro collegi o addirittura ad altra circoscrizione, benché normativamente presenti erano fenomeni residuali e non significativi, come argomenta la sentenza n. 35/2017 (punto 10.2 del Considerato in diritto) e a differenza della l. n. 165/2017 (cfr. il successivo punto G) *Lo slittamento dei seggi da un collegio plurinomiale all'altro in violazione dell'art. 56 Cost. e degli artt. 3 e 48 Cost.*).

Inoltre nel complesso di candidature circoscrizionali di una stessa lista “nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura superiore al 50 per cento con arrotondamento all'unità superiore e nella successione interna delle liste nei collegi plurinominali i candidati sono collocati in lista secondo un ordine alternato di genere“. Il tutto a pena di inammissibilità! Si tenga presente che non erano previste

coalizioni e che a parte il/la capolista gli altri erano eletti con la doppia preferenza di genere. La presenza di soglie d'accesso uniformi non incentivavano la presentazione di liste, che temessero di non raggiungere la soglia di accesso.

La situazione muta in peggio con l'art. 1 c. 10 della l.n. 165/2017, di modifica dell'art. 18-bis dpr 361/1957 per un congerie di disposizioni. Per i collegi uninominali non esiste nessuna norma né a livello di collegio plurinominale o di circoscrizione sulla distribuzione di genere delle candidature né per le liste o per le coalizioni, ma solo nazionale per liste o coalizioni( nuovo art. 18 –bis c. 3.1 primo periodo e solo a livello nazionale solo per le liste e non per le coalizioni si verifica che nessuno dei due generi possa essere rappresentato nella posizione di capolista in misura superiore al 60% con arrotondamento all'unità più prossima. La sanzione dell'inammissibilità è prevista solo per la violazione dell'ordine alternato di genere (nuovo art. 18-bis c. 3, ult. periodo dpr 361/1957. I collegi plurinominali vanno da 3 a 8 seggi (nuovo art. 1 c. 3 dpr 361/1957), ma il numero dei candidati non può essere inferiore a due, né superiore a quattro, con l'effetto che le liste incapienti a causa del numero ridotto dei candidati rispetto ai seggi e con le pluricandidature la traslazione da un collegio ad altro e da una circoscrizione all'altra (Senato escluso) sarà un fenomeno rilevante o almeno così ha previsto il legislatore (nuovo art. 84 dpr 361/2017, come modificato dall'art. 1 c. 28 l. n. 165/2017).

Soltanto una verifica del rapporto tra candidature di genere diverso a livello di collegio plurinominale e di circoscrizione consente un effettiva perequazione delle chances di elezione. Mentre a livello nazionale si sconta la diversa appetibilità sia dei

collegi uninominali che a livello circoscrizionale. Si pensi che candidare una donna come capolista in 5 collegi plurinominali, se fosse eletta assicurerebbe l'elezione di 4 uomini in seconda posizione bloccata, addirittura di 5 se fosse candidata eletta anche in un collegio uninominale. Nella nuova normativa sono date meno *chances* ai candidati del genere meno rappresentato. Con 40 donne pluricandidate 5 volte si assicura a un dipresso, con un piccolo aggiustamento in diminuzione (-15) il rispetto formale della quota rosa nel Senato: con 109 collegi uninominali e 200 seggi di liste plurinominali. Una parità sostanziale tendenziale richiede una stabilità di normativa nel tempo: è di contro irragionevole riformarla in peggio a distanza di 2 anni e mezzo, circa dalla sua entrata in vigore (23 maggio 2015), a 15 mesi dalla sua piena applicabilità (1° luglio 2016) e dal superamento appena 9 mesi prima del vaglio di costituzionalità sul punto dell'attuazione dell'art. 51 c. 1 secondo periodo Cost. con la sentenza n. 35/2017 (25 gennaio 2017) in presenza di un § 15.2 della stessa che chiedeva l'armonizzazione delle leggi risultanti dalle sentenze di questa Corte 1/2014 e 35/2017 e il tutto a meno di un anno dalla data delle elezioni, quindi con violazione del Codice di Buona Condotta in Materia Elettorale (cfr. nota 1 a pag. 4), argomento che sarà sviluppato nel punto seguente.

***B) Illegittimità della legge n. 165/2017 in relazione al tempo della sua approvazione rispetto al termine previsto per il rinnovo del Parlamento in violazione della legge n. 53/1990, del Codice di Buona Condotta in Materia Elettorale e dei principi della***

*democrazia rappresentativa ex Sentenza del 23 aprile 1986 nella causa 294/83 della Corte di Giustizia CE.*

La prima riunione delle Camere della XVII legislatura è avvenuta in data 15 marzo 2013: pertanto i cinque anni della durata ordinaria si perfezioneranno teoricamente in data 14 marzo 2018 (art. 60 Cost.); in concreto la data delle elezioni sarà conosciuta dopo lo scioglimento delle Camere disposto dal Presidente della Repubblica, sentiti i loro Presidenti (art. 88 c. 1 Cost.) con il decreto di convocazione dei comizi elettorali (art. 87c. 3 Cost.) nel termine previsto dall'art. 61 Cost.

Al fine dei termini di un anno - o di 180 giorni - prima delle elezioni si partirà dal termine ordinario del 14 marzo 2018. Per il Codice di Buona Condotta in Materia Elettorale § II Condizioni per l'attuazione dei principi, cap. 2. Livelli normativi e stabilità del diritto elettorale, lett.b) *“Gli elementi fondamentali del diritto elettorale.....non possono essere modificati nell'anno che precede le elezioni..”*. Quindi un mutamento così sostanziale del sistema elettorale - sia rispetto alla l. n. 52/2015 per la Camera dei Deputati e alla legge n. 270/2005 per il Senato della Repubblica, come risultanti dalle sentenze n. 1/2014 e 35/2017 – richiedeva che le modificazioni fossero introdotte prima del 14 marzo 2017 e non alla fine di ottobre. Il Codice di Buona Condotta in Materia Elettorale non è un trattato internazionale vincolante per la legislazione ordinaria *ex art. 117 c. 1 Cost.*; tuttavia il Codice di Buona Condotta in Materia Elettorale – così come richiamato, tra l'altro, dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, nella sentenza 6 novembre 2012 (*Ekoglasnost contro Bulgaria*) – è parametro alla luce del quale la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo di

Strasburgo giudica l'applicazione dell'art. 3 del Protocollo n.1 aggiuntivo della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo e pertanto norma interposta nei giudizi di costituzionalità (sentt. nn. 348 e 349 del 2007).

Le norme del Codice sono ugualmente costituzionalmente rilevanti alla luce del principio di ragionevolezza e dell'uguaglianza specialmente quando, come nel caso in esame, le forze politiche presenti in Parlamento hanno adottato norme discriminatorie a loro favore, come l'esenzione dalla raccolta di firme per la presentazione di liste in via generale con l'art. 18-*bis* c. 2 dpr n. 361/1957, non modificato dall'art. 1 c. 10 della l.n. 165/2017, ma immediatamente derogato sostanzialmente con l'art. 6 c.1 della l.n. 165/2017 di modifica dell'art. 2 c. 36 della l. n. 52/2015, esentando non le liste collegate a gruppi parlamentari costituiti in entrambe le Camere all'inizio della Legislatura, ma le liste collegate a quelli presenti in almeno una Camera alla data del 15 aprile 2017. Non solo: con la modifica dell'art. 20 ult. c. dpr n.361/1957 (disposta con l'art. 1 c. 12 della l. n. 165/2017) il termine concreto per raccogliere firme di presentazione di liste di partiti o movimenti politici organizzati non esentati può essere ridotto fino a 10 giorni, rispetto ai 180 della legge (tuttora vigente e non modificata) della l. n. 53/1990, significativamente intitolata "*Misure urgenti atte a garantire maggiore efficienza al procedimento elettorale*" (GU n. 68 del 22-3-1990), come si desume dal suo art. 14 c. 3, per il quale "*Le sottoscrizioni e le relative autenticazioni sono nulle se anteriori al centottantesimo giorno precedente il termine fissato per la presentazione delle candidature*". Si tratta di una disposizione che presuppone una stabilità della legislazione elettorale, poiché

implica che sia conosciuto, quantomeno, il numero di firme per la presentazione di liste, le formalità per la presentazione delle candidature. Calcolando il termine di 180 giorni con lo stesso criterio, il primo giorno utile per la raccolta di firme era il 26 settembre 2017. Con la riforma elettorale invece bisognerà aspettare una modulistica, che può essere pubblicata fino al 45° giorno antecedente la data per la presentazione delle liste. La capziosità non casuale della normativa deriva dal fatto che è un termine non certo, perché allo stato non è conoscibile il *dies a quo* per il calcolo del termine: infatti i comizi elettorali non possono essere indetti oltre il 70° giorno dallo scioglimento e il decreto di indizione dei Comizi (ai sensi dell'art. 11 c.3 dpr n. 361/1957 "*Il decreto è pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale non oltre il 45° giorno antecedente quello delle votazioni*"). Il combinato disposto dei commi 1 e 2 dell'art. 3 dpr n. 361/1957 (come modificato dall'art. 1 c. 3 l. n. 165/2017) e dell'art. 11 del medesimo dpr è significativo: se scioglimento delle Camere, convocazione dei comizi e assegnazione dei seggi alle circoscrizioni nei collegi plurinominali (che variano da tre a otto) sono pubblicati contemporaneamente, e se le elezioni sono fissate per l'ultimo giorno utile, si lasciano al massimo 25 giorni per individuare i candidati nei collegi uninominali e plurinominali<sup>126</sup> e per le firme per la presentazione (che sono ridotte alla metà per le prime elezioni successive all'entrata in vigore della nuova legge in forza dell'art. 6 l. n. 165/2017 c. 3 per la Camera e c. 4 per il Senato).

Tuttavia preme sottolineare anche una irragionevole e incostituzionale discriminazione tra Camera e Senato. Alla Camera la riduzione alla metà è concessa

---

<sup>126</sup> Nelle elezioni 2013 i decreti furono pubblicati il 22 dicembre 2012 e le elezioni convocate per il 24 febbraio 2013

per ogni circoscrizione, mentre per il Senato la riduzione alla metà è concessa unicamente alle *“liste che presentano candidati nei collegi plurinominali in tutte le circoscrizioni regionali”*, vale a dire in 19 regioni, poiché la Valle d’Aosta non ha collegi plurinominali, avendo un solo senatore *ex art. 57 c. 3 Cost.*. Una tale previsione, oltre che discriminatoria, è anche in contrasto con l’art. 57 c. 1 Cost. per il quale il Senato è eletto su base regionale. I collegi plurinominali Camera sono 63 e quelli Senato 34: ciò significa, se non si presentano liste in tutte le regioni, dover raccogliere tra  $(1.500 \times 32=)$  **48.000** e  $(2.000 \times 32=)$  **64.000 firme**, invece che tra **24.000** e **32.000 firme** per lo stesso numero di collegi plurinominali, ovvero significa decidere di presentarsi soltanto in alcune circoscrizioni regionali. Nel sindacare leggi elettorali la nostra Corte Costituzionale ha dovuto nella sentenza n. 1/2014 riferirsi alla giurisprudenza della Corte Costituzionale di un ordinamento omogeneo al nostro e giustamente si è riferita alla Germania Federale e alla giurisprudenza del suo Tribunale Costituzionale Federale (BVerfGE sentenza 3/11 del 25 luglio 2012): per le stesse ragioni, allora, si dovrebbe richiamare la sentenza del Secondo Senato del 26 ottobre 2004-2BvE 1/02 -2BvE 2/02 (conosciuta come la sentenza *“Drei Länder Quorum”*) che - sia pure dettata in termini di finanziamento delle campagne elettorali - si fonda sul principio del multipartitismo, come il nostro art. 49 Cost., per la quale l’accesso al *“mercato della politica”* deve essere aperto a tutti. Anche i partiti di piccole dimensioni rivestono una loro importanza riguardo al processo ed al panorama politico. Su un arco di tempo medio-lungo, la concorrenza tra partiti può produrre effetti solo se essa non è limitata ad una competizione tra le formazioni già

esistenti e premiate dal voto, ma se invece può essere ampliata, intensificata e favorita dall'ingresso di nuovi concorrenti e dalla perdurante sfida allo status quo lanciata dai soggetti politici di nicchia. La massima n. 3 della citata sentenza censura lo svantaggio dei partiti che hanno un programma limitato ad una dimensione di Land rispetto a quelli nazionali<sup>127</sup>. Ancora più pertinente appare la sentenza della Corte di Giustizia CE del 23 aprile 1986 nella causa 294/83 *Parti écologiste «Les Verts» contro Parlamento Europeo* per cui sono censurate disposizioni che avvantaggiano le formazioni politiche presenti nel Parlamento europeo rispetto alle nuove potenziali concorrenti. Le formazioni già presenti non solo adottano disposizioni di svantaggio per potenziali concorrenti non presenti in Parlamento, ma per di più si avvantaggiano per queste elezioni con norme di favore transitorie, in deroga alle norme di carattere generale; della loro costituzionalità comunque si dubita in assenza di una regolamentazione dei partiti politici, quali soggetti del procedimento elettorale e del collegamento tra liste e gruppi parlamentari, in assenza di un obbligo di costituirsi in gruppi per liste e coalizioni, che si siano presentate alle elezioni.

***C) La mancanza dello “scorporo” in violazione del principio di uguaglianza del voto (artt. 3 e 48 Cost.)***

---

<sup>127</sup> “Das "Drei-Länder-Quorum" setzt politische Parteien, deren Programm in Übereinstimmung mit § 2 Abs. 1 Satz 1 PartG auf ein einzelnes Land ausgerichtet ist, im politischen Wettbewerb gegenüber länderübergreifend agierenden Mitbewerbern gleichheitswidrig zurück.”

La legge n. 165/2017 prevede un sistema elettorale misto con una parte uninominale maggioritaria e “*altri seggi*” che “*sono assegnati nei collegi plurinominali* e che “*sono attribuiti, con metodo proporzionale,...*” .

Il testo di legge n. 165/2017 prevede un doppio sistema di accesso alla rappresentanza, i collegi uninominali con formula maggioritaria, da un lato, i collegi plurinominali con formula proporzionale, dall'altro. Ciononostante, all'elettore è attribuito un voto unico e unitario, anche se espresso con due segni: ciò è esplicitamente confermato dalle disposizioni introduttive al sistema elettorale vero e proprio (art. 1, comma 4), da quelle relative alla modalità di espressione del voto (art. 1, comma 21, capoverso a), nonché dalle istruzioni per l'elettore che sono riportate sul retro della scheda (art. 1, comma 18, capoverso «Art. 31», comma 5).

L'unicità del voto, a fronte dei due sistemi per l'accesso alla rappresentanza, ~~sembra però~~ violare il principio di uguaglianza, ex artt. 3 e 48 Cost. In effetti, il voto dell'elettore che abbia votato per il candidato vincente nel collegio uninominale, all'esito delle elezioni, è già pienamente rappresentato, avendo contribuito all'elezione del candidato vincente il collegio, ai sensi dell'art. 1, comma 25, capoverso «Art. 77», lettere a) e b) (per la Camera dei Deputati), e dell'art. 2, comma 7, capoverso «Art. 16», lettere a) e b) (per il Senato della Repubblica), del testo della legge n. 165. In realtà, quell'elettore non solo è rappresentato, ma è anche sovra-rappresentato. È noto, infatti che nel collegio uninominale l'intera posta in gioco è appannaggio degli elettori vincenti. Nel contesto del collegio uninominale, che gli elettori del candidato vincente siano sovra-rappresentati e quelli dei candidati

perdenti non lo siano affatto non costituisce una violazione del principio di uguaglianza, perché tale esito è imposto dall'unicità del seggio in palio nel collegio uninominale.

Nel sistema proposto, però, i voti degli elettori di un candidato uninominale vincente, nonostante abbiano già trovato rappresentanza, vengono contati un'altra volta, essendo utili anche all'aggiudicazione di un seggio della quota proporzionale, come previsto dall'art. 1, comma 25, capoverso «Art. 77», lettera c) (per la Camera dei Deputati), e dall'art. 2, comma 7, capoverso «Art. 16», lettera c) (per il Senato della Repubblica), del testo in questione. Anche ai sensi delle leggi nn. 276 e 277 del 1993, erano previsti due sistemi di partecipazione, uninominale maggioritario da un lato, proporzionale per liste o gruppi di candidati dall'altro, per di più espressi su due schede nella Camera dei Deputati. In quel contesto, si era inserito l'istituto dello "scorporo" (nelle diverse variazioni: dello "scorporo" implicito nel Senato in quanto i collegi uninominali erano pari ai  $\frac{3}{4}$  dei seggi, cosicché alcuni collegi eleggevano più di un senatore per un massimo di un quarto del totale di 309 seggi, esclusi, quindi i 6 senatori della Circostrizione Estero, dove il voto era su una sola scheda; e dello "scorporo" parziale per la Camera dei Deputati, dove all'elettore erano riconosciuti due voti), sulla base del quale i voti produttivi di rappresentanza nel collegio uninominale (cioè quelli degli elettori del candidato vincente) non venivano contati – totalmente o parzialmente – ai fini del riparto proporzionale. Se avessero partecipato anche alla ripartizione proporzionale, infatti, quei voti, già sovra rappresentati avendo già prodotto l'elezione di un parlamentare, avrebbero ottenuto irragionevolmente un

surplus ulteriore di rappresentanza. In sostanza si sarebbe realizzato un sistema attraverso il quale alcuni elettori valgono di più, ed altri valgono di meno, violando il principio di uguaglianza *ex artt. 3 e 48 Cost.*

Con l'istituto dello scorporo, invece, dalle cifre elettorali con cui le liste (o i gruppi di candidati, quanto al Senato della Repubblica) partecipavano al riparto proporzionale venivano sottratti i voti già produttivi di rappresentanza. Conseguentemente, il comma 25 dell'art. 1 del testo di legge n. 165/2017 risulta in contrasto con gli artt. 3 e 48 Cost., laddove consente che i voti che hanno concorso all'elezione di un parlamentare ai sensi della precedente lettera b) del capoverso «Art. 77» concorrano alla determinazione delle cifre elettorali di lista di collegio uninominale ai sensi della successiva lettera c).

Per risolvere il dubbio di costituzionalità, la Corte dispone, come si è dimostrato sopra, dello strumento dell'auto-rimessione, potendo essa senza dubbio alcuno conoscere della legge n. 165/2017 per i predetti profili, che sono rilevanti – ai fini della sua decisione – oltre a non essere manifestamente infondati. Le criticità rilevate assumono valore autonomo di censura, per la richiesta auto-rimessione della Corte stessa, che sul punto dovrebbe valutare il dubbio di violazione dell'articolo 3 e 48 Cost. come rilevante e non manifestamente infondato.

Il voto unico e vincolato costituisce in realtà un premio occulto di maggioranza, che distorce la rappresentanza in modo eccessivo, senza peraltro che sia finalizzato alla stabilità di governo assicurata da una maggioranza omogenea, poiché sono obiettivamente favorite le coalizioni, che presentano un unico candidato nei

collegi uninominali. Tuttavia le coalizioni - con la modifica dell'art. 14-*bis* del dpr n. 361/1957 apportata dall'art. 1 c. 7 l.n. 165/2017 - sono formazioni evanescenti, veri e propri ectoplasmi, in quanto non è previsto un capo politico della coalizione e neppure un programma comune, come nell'art. 14-*bis* come modificato dalla 270/2005, prima che la legge n. 52/2015 abolisse le coalizioni. La coalizione con un capo e programma unico, beneficiario di un premio di maggioranza, che alla Camera assicurava 340 seggi su 630, poneva un problema di compatibilità sostanziale con le prerogative del Presidente della Repubblica *ex art. 92 Cost.* (come li poneva un capo di una formazione politica, beneficiaria del premio di maggioranza in seguito a ballottaggio), ma almeno aveva un senso di indicare agli elettori un'unità d'intenti. Per non turbare le prerogative del Presidente della Repubblica la figura da eliminare era quella del capo di una formazione o di una coalizione, ma non il programma comune. Senza un programma comune non c'è coalizione. L'indicazione di un capo è inoltre irragionevole e contraddittoria, in connessione con l'obbligo di presentare ai sensi dell'art. 14 dpr n. 361/1957, come modificato dall'art. 1 c. 6 della l.n. 165/2017, il proprio statuto o una dichiarazione sostitutiva, che individui gli organi del partito o gruppo politico organizzato e quindi il suo capo, che, se altra persona rispetto al Presidente o segretario del Partito, sarebbe tipico di una lista composta da più di un partito o gruppo politico organizzato o da una coalizione.

***D) La mancanza del “voto disgiunto” in violazione del principio di uguaglianza del voto (art. 3 e 48 Cost.)***

Poiché, per quanto esposto nel precedente punto, il testo di legge in questione comporta che i voti espressi nel collegio uninominale che abbiano concorso all'elezione di un parlamentare nel collegio siano conteggiati anche al fine della determinazione delle cifre elettorali di lista di collegio uninominale: perciò deve essere valutata l'illegittimità costituzionale con riguardo all'uguaglianza del voto (artt. 3 e 48 Cost.) delle disposizioni che impongono un'unica espressione di voto all'elettore.

Se i voti vengono conteggiati in due circuiti rappresentativi diversi, infatti, al fine di evitare che i voti espressi dagli elettori, che abbiano votato per il candidato uninominale vincente, valgano di più di quelli espressi per i candidati perdenti, occorre che ogni elettore sia dotato di due distinte espressioni di voto. Si tratta della soluzione, adottata dalla legge n. 277 del 1993 (nota come "*Mattarellum* per la Camera", in cui, invero, scorporo e separazione del voto erano soluzioni presenti congiuntamente). In assenza di scorporo, infatti, solo se i voti sono due, allora tutti gli elettori potrebbero dirsi trattati ugualmente. Tutti i voti per il collegio uninominale avrebbero lo stesso peso, così come tutti i voti per la parte proporzionale.

Da questo punto di vista, appaiono quindi in contrasto con gli artt. 3 e 48 Cost. e del principio della ragionevolezza il comma 4, capoverso «2.» (unicità del voto), il comma 19, lettere b) e c) (modalità di espressione del voto), e il comma 21, capoverso «1.», commi 1 e 2 (modalità di trasferimento del voto dalle liste al candidato nel collegio e viceversa), nonché il comma 21, capoverso «1.», comma 3 (divieto di voto disgiunto).

Per risolvere il dubbio di costituzionalità, la Corte dispone, come si è dimostrato sopra, anche dello strumento dell'auto-rimessione, potendo essa senza dubbio alcuno conoscere della legge n. 165/2017 per i predetti profili, che sono rilevanti – ai fini della sua decisione – oltre a non essere manifestamente infondati. Le criticità rilevate assumono valore autonomo di censura, per la richiesta auto-rimessione della Corte stessa, che sul punto dovrebbe valutare il dubbio di violazione dell'articolo 3 e 48 Cost. come rilevante e non manifestamente infondato.

*E) La trasmissione del voto per il candidato uninominale alle liste che lo appoggiano in violazione dei principi del voto eguale, libero, personale e diretto (artt. 3, 48 e 56 Cost.).*

Nella legge n. 165/2017, si prevede che il voto espresso in favore del solo candidato nel collegio uninominale, senza che l'elettore abbia selezionato alcuna delle liste che lo appoggiano, venga a queste trasmesso, ai sensi dell'art 1, comma 19, lettera c), primo periodo. Il secondo periodo, stabilisce che, nel caso in cui quel candidato sia collegato ad una coalizione di liste, tale voto sia suddiviso pro quota tra le liste della coalizione, secondo la proporzione fissata da quegli elettori che, avendo votato quel candidato, hanno altresì espresso una preferenza per una di quelle liste (meccanismo che risulta descritto all'art. 1, comma 19, lettera c)).

La trasmissione del voto dal candidato uninominale alle liste, però, sembra violare i principi di libertà del voto (art. 48 Cost.), e il principio del voto personale

(art. 48 Cost.) e diretto (art. 56 Cost.). Infatti, gli elettori che selezionano il solo candidato nel collegio uninominale ma non votano alcuna delle liste che lo sostengono, in sostanza delegano il proprio voto agli elettori che, votando per lo stesso candidato nel collegio, esplicitano anche una preferenza per una delle liste che lo sostengono. Costoro, pertanto, si interpongono (l'espressione del voto diretto è tradotto in tedesco *unmittelbar dell' art. 38GG*, cioè letteralmente non mediato) con il loro voto tra il voto dell'elettore e la sua destinazione finale a favore di una o dell'altra lista, così che il voto del primo elettore non è più né libero, né diretto né personale (artt. 48 e 56 Cost.).

Se si guarda in controluce il meccanismo, inoltre, ci si avvede che esso viola anche il principio di uguaglianza *ex* artt. 3 e 48 Cost., perché si realizza un marchingegno in cui alcuni elettori (quelli che hanno scelto una lista che appoggia un certo candidato del collegio uninominale) contano di più degli altri (quelli che non hanno espresso un'intenzione di voto per una delle liste coalizzate che appoggiano lo stesso candidato uninominale), potendo dirigere, con il proprio voto, anche il voto altrui. In effetti, nelle altre leggi elettorali assimilabili, è sempre stata prevista solamente la soluzione opposta, ossia che il voto dato ad una lista sia trasmesso al candidato comune a più liste. È il caso della automatica trasmissione del voto espresso dall'elettore per una delle liste che appoggia un candidato Sindaco a favore di quest'ultimo, ai sensi del comma 3 dell'art. 72 del Decreto Legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali). Questa trasmissione di voto, infatti, è sì imposta dalla legge, come nel testo della legge n.

165, ma, diversamente da quest'ultima, lo è in modo univoco, per cui, nel caso dell'elezione dei Consigli comunali e del Sindaco (nei comuni sopra i 15.000 abitanti) non vi è alcuna interposizione di altri elettori tra l'espressione di voto ad una lista e la sua destinazione al candidato comune. In questi termini, pertanto, quella scelta realizza una soluzione eventualmente criticabile solo sul piano dell'opportunità.

La soluzione contenuta nella legge n. 165/2017, invece, è discutibile proprio sul piano della costituzionalità, giacché il comma 19, lettera c), dell'art. 1 appare violare il principio del voto, oltre che libero, personale e diretto tutelato dagli artt. 48 e 56 Cost.

Per risolvere il dubbio di costituzionalità, la Corte dispone, come si è dimostrato sopra, anche dello strumento dell'auto-rimessione, potendo essa senza dubbio alcuno conoscere della legge n. 165/2017 per i predetti profili, che sono rilevanti – ai fini della sua decisione – oltre a non essere manifestamente infondati. Le criticità rilevate assumono valore autonomo di censura, per la richiesta auto-rimessione della Corte stessa, che sul punto dovrebbe valutare il dubbio di violazione dell'articolo 3, 48 e 56 Cost. come rilevante e non manifestamente infondato.

*F) La trasmissione del voto dalle liste tra l'1 e il 3% a favore delle liste della coalizione cui appartengono che abbia superato lo sbarramento in violazione dei principi del voto eguale, libero, personale e diretto (artt. 3, 48 e 56 Cost.)*

Analogamente al punto E), si prestano ad una simile censura le regole sul trasferimento dei voti delle liste di una coalizione che restino sotto le soglie per accedere al riparto dei seggi ma che ottengano più dell'1% dei voti a favore delle altre liste che appartengono alla medesima coalizione e che siano sopra la soglia di accesso alla rappresentanza.

Si tratta di una conseguenza che deriva dalle modalità di costruzione delle cifre elettorali nazionali di coalizione che, ai sensi della lettera c) del capoverso «Art. 83», del comma 26 dell'art. 1, per la Camera dei Deputati, e ai sensi dell'art. 2, comma 7, capoverso «Art. 16-*bis*», lettera c), per il Senato della Repubblica, vengono calcolate includendo tutte le liste che sul piano nazionale abbiano ottenuto un numero di voti validi superiore all'1%. I seggi prodotti sulla base di tali cifre elettorali, però, vengono poi suddivisi non tra tutte le liste che hanno concorso a produrli, bensì, ai sensi del comma 26, capoverso «Art. 83», comma 1, lettera g), solo tra le liste che abbiano superato il 3% dei voti validi (oltre a quelle rappresentative delle minoranze linguistiche che abbiano superato le specifiche soglie).

Ne consegue che i voti delle liste tra l'1 ed il 3% producono seggi a favore della coalizione cui appartengono ma non a quella medesima lista. Tali voti cioè finiscono per produrre seggi ad altra lista, nuovamente sulla base delle indicazioni di voto espresse da quegli elettori della coalizione che hanno votato per una lista che abbia superato la soglia di sbarramento, un vantaggio indebito per coalizioni evanescenti, che non hanno neppure un programma comune.

Si tratta, pertanto, di regole che sembrano violare nuovamente i principi del voto libero, personale e diretto, perché consentono che il voto di un elettore produca seggi in favore di una certa lista secondo l'espressione di voto altrui (artt. 3, 48 e 56 Cost.). In questo caso, peraltro, il trasferimento del voto di un elettore che nel suo collegio plurinominale abbia votato per una lista compresa tra l'1 ed il 3%, collegata in coalizione con altre liste, potrà incrementare il numero dei seggi di una lista che nemmeno è inclusa nella coalizione che egli ha potuto vedere sulla scheda consegnatagli (che riporta le sole liste coalizzate nel collegio plurinominale dove l'elettore esprime il voto).

Il computo dei voti avviene infatti a livello nazionale ma le coalizioni non sono uguali in tutte le circoscrizioni (ai sensi del comma 7, capoverso «Art. 14-*bis*», e comma 10, lettera b), capoverso «1-*bis*», secondo periodo), cosicché il voto dell'elettore potrebbe andare a vantaggio di una lista coalizzata a livello nazionale a quella che l'elettore ha votato, ma che non si era nemmeno presentata nel collegio plurinominale ove l'elettore ha espresso il voto.

Per risolvere il dubbio di costituzionalità, la Corte dispone, come si è dimostrato sopra, anche dello strumento dell'auto-rimessione, potendo essa senza dubbio alcuno conoscere della legge n. 165/2017 per i predetti profili, che sono rilevanti – ai fini della sua decisione – oltre a non essere manifestamente infondati. Le criticità rilevate assumono valore autonomo di censura, per la richiesta auto-rimessione della Corte stessa, che sul punto dovrebbe valutare il dubbio di violazione dell'articolo 3, 48 e 56 Cost. come rilevante e non manifestamente infondato.

***G) Lo slittamento dei seggi da un collegio plurinominale all'altro in violazione dell'art. 56 Cost. e degli artt. 3 e 48 Cost.***

Il sistema congegnato prevede che, all'esito della trasposizione della distribuzione nazionale dei seggi (art. 1, comma 26), ciascun collegio plurinominale, nonostante il numero esiguo di seggi che ciascuno di essi assegna, possa perdere o guadagnare un numero consistente di parlamentari (un collegio infatti potrà eleggere un numero molto più elevato di parlamentari, che molto spesso si aggirerà tre i due e i tre, pari anche al 50% della dotazione del collegio, e corrispondentemente un altro collegio potrà perdere un analogo numero di seggi).

Ciò è determinato dall'ultimo periodo del capoverso «1.» del comma 27 dell'art. 1, ai sensi del quale, nella trasposizione a livello di collegio plurinominale della ripartizione dei seggi effettuata per il livello circoscrizionale dall'Ufficio centrale nazionale ai sensi del comma 26, non si tiene conto della necessità di rispettare la dotazione di seggi di ciascun collegio (diversamente da quanto accade con riguardo alla distribuzione dei seggi tra le circoscrizioni ai sensi del comma 26, capoverso «Art. 83», lettere h), periodo 9 e successivi, e i), periodo 9 e successivi, del testo della legge n. 165/2017).

Si tratta di un meccanismo che sembra violare l'art. 56 Cost., il quale stabilisce il numero dei seggi che debbono essere assegnati alle circoscrizioni avvenga sulla base della popolazione di ciascun collegio. Si tratta peraltro di un riflesso del

principio di uguaglianza (*ex art. 3 e 48 Cost.*): se così non fosse, infatti, gli elettori di alcuni collegi risulterebbero sovrarappresentati e quelli di altri sottorappresentati.

A tal proposito, la sentenza n. 35 del 2017 di codesta Ecc.ma Corte Costituzionale ha specificato che «Sostenere che i contenuti precettivi dell'art. 56, quarto comma, Cost. si riferiscano soltanto al momento antecedente alle elezioni, ossia alla sola ripartizione dei seggi fra le diverse circoscrizioni e non anche alla fase della loro assegnazione alle liste dopo le elezioni, autorizzerebbe il sostanziale aggiramento del significato della norma costituzionale. Essa non si limita, invero, a prescrivere che i seggi da assegnare a ciascuna circoscrizione siano ripartiti in proporzione alla popolazione, prima delle elezioni. Essa intende anche impedire che tale ripartizione possa successivamente esser derogata, al momento della assegnazione dei seggi alle diverse liste nelle circoscrizioni, sulla base dei voti conseguiti da ciascuna di esse» (10.2 del *Considerato in diritto*).

Secondo codesta Corte, dunque, occorre che la dotazione iniziale dei seggi di ciascuna ripartizione territoriale sia rispettata, ancorché siano tollerabili alcuni scostamenti, purché abbiano il carattere della marginalità. Infatti, con riguardo alla legge 6 maggio 2015, n. 52 (nota come *Italicum*), la Corte costituzionale precisava che «la traslazione di un seggio da una circoscrizione ad un'altra costituisce, nella procedura di assegnazione dei seggi, un'ipotesi residuale, che può verificarsi, per ragioni matematiche e casuali, solo quando non sia stato possibile, applicando le disposizioni vigenti, individuare nessuna circoscrizione in cui siano compresenti una

lista eccedentaria ed una deficitaria con parti decimali dei quozienti non utilizzati» (10.2 del *Considerato in diritto* della sentenza n. 35 del 2017).

Nel caso della legge n. 165/2017, gli scostamenti sono residuali con riguardo, come nel caso della legge 6 maggio 2015, n. 52, a quelli tra circoscrizione e circoscrizione (si tratta infatti della medesima disciplina, oggi riportata, nel testo di legge in esame, all'art. 1 comma 26, capoverso «Art. 83», lettera h), periodo 9 e successivi). Tali scostamenti tra circoscrizione e circoscrizione, pertanto, dovrebbero essere esenti da censure di costituzionalità sul punto. Come già detto, tuttavia, non sono affatto residuali, nel testo della legge n. 165, gli scostamenti contemplati con riguardo ai collegi plurinominali. Non vale obiettare che il testo dell'art. 56 Cost si riferisca alle «circoscrizioni», mentre lo slittamento di seggi che si denuncia quale costituzionalmente illegittimo si riferisce ai «collegi plurinominali». La denominazione formale della ripartizione territoriale adottata dalla legge non può d'altro canto provare nulla, poiché, altrimenti, al legislatore basterebbe cambiare denominazione per aggirare l'art. 56 Cost.; ma sia pure con carattere residuale è previsto anche lo slittamento in altra circoscrizione e non solo anche a favore di altre liste della coalizione di altro collegio, quando non del candidato uninominale miglior perdente.

Per vedere le casistiche si riproduce, a seguire, il capitolo “*In caso di incapienza' della lista*” del Dossier n. 557 dell'ottobre 2017 del Servizio studi del Senato (RIFORMA ELETTORALE Note sull'A.S. n. 2941 *in caso di 'incapienza' della lista*): «Il disegno di legge dispone per il caso di esaurimento della lista presentata nel

collegio plurinominale (novellando l'articolo 84 del d.P.R. n. 361 del 1957 nonché l'articolo 17-bis del decreto legislativo n. 533 del 1933).

Ove la lista di collegio sia 'incapiente' si attinge dapprima ai candidati presentati dalla lista negli altri collegi plurinomiali della circoscrizione, in cui la lista abbia la maggior parte decimale del quoziente non utilizzata.

Se anche in tal modo permangano seggi da assegnare alla lista, si attinge ai 'migliori perdenti' nei collegi uninominali del collegio plurinominale (sulla base di una graduatoria redatta dall'ufficio elettorale circoscrizionale).

Se neanche ciò basti, si attinge ai 'migliori perdenti' nei collegi uninominali della circoscrizione.

Per la Camera è consentito, se ulteriormente necessario, ancora uno 'slittamento', attingendosi ai candidati presentati dalla lista nei collegi plurinomiali delle altre circoscrizioni.

In caso di ulteriore incapienza, si procede proclamando eletti i candidati delle liste collegate in coalizione presentati nel collegio plurinominale originario e, poi, negli altri collegi plurinomiali della circoscrizione.

Nel caso in cui rimangano ancora seggi da assegnare, si attinge per la Camera ai 'migliori perdenti' nei collegi uninominali delle altre circoscrizioni e, infine, ai candidati delle liste collegate in coalizione presentati nei collegi plurinomiali delle altre circoscrizioni.

Il disegno di legge congegna così una 'catena' di successioni che esaurisce tutte le candidature possibili per ciascuna lista e, a continuare, per tutte le liste di una coalizione (nell'intento di scongiurare 'seggi fantasma', dei quali si ebbe esperienza, in un diverso contesto normativo, nella XIV legislatura). E presceglie una soluzione diversa da altra pur

ipotizzabile nella quale il percorso delle successioni privilegi invece tutte le candidature proporzionali, prima di rivolgersi ai migliori perdenti nei collegi uninominali.

La disciplina sopra sunteggiata presenta, vale rammentare, una asimmetria tra Camera e Senato, in quanto solo per quest'ultimo il possibile 'slittamento' fuori della lista del singolo collegio plurinominale incontra l'estremo limite dei confini della circoscrizione, coincidente con il territorio della Regione.

In tal modo si ritiene di ottemperare alla "base regionale" prevista per la elezione del Senato (articolo 57, primo comma della Costituzione).

*Non è agevole preventivamente figurare in che fattuale misura (anche tenuto conto della brevità delle liste e delle possibili pluri-candidature) possano confliggere le istanze del rispetto dell'ambito circoscrizionale regionale da un lato e dell'assegnazione a ciascuna lista del numero di eletti spettanti secondo l'indicazione degli elettori dall'altro.» (pag. 22 e s.).*

Da questo punto di vista, si deve invece considerare che, nel sistema delineato dal testo di legge in esame, è a livello dei collegi plurinominali – e non delle circoscrizioni – che si presentano le candidature (art. 1, comma 10) ed è con riguardo a quel livello che vengono stampate le schede che contengono le possibilità di scelta degli elettori (art. 1, comma 18) ed è quello in corrispondenza del quale il voto è espresso (art. 1, comma 4). È dunque necessariamente quello il livello rilevante ai fini dell'art. 56, e non quello delle circoscrizioni maggiori, la cui funzione è del tutto marginale nella dinamica del testo di legge n. 165/2017.

La stessa sentenza della Corte costituzionale già citata, con riguardo alla legge 6 maggio 2015, n. 52, che poneva un identico problema, aveva avuto modo di precisare di non aver potuto affrontare l'identica questione relativa allo slittamento di seggi da collegio plurinominale a collegio plurinominale per la ragione che «Il rimettente [...] si limita a lamentare lo slittamento tra circoscrizioni, e [...] non si interroga sull'eventualità che l'art. 56, quarto comma, Cost. esprima un principio vincolante anche per la distribuzione dei seggi nei collegi, cioè in relazione ad ambiti territoriali più ridotti rispetto alle circoscrizioni».

Codesta Ecc.ma Corte costituzionale, dunque, sembrava suggerire che una più opportuna precisazione della censura avrebbe potuto produrre, con riguardo agli slittamenti di seggio da collegio a collegio, una valutazione di costituzionalità diversa da quella formulata con riguardo agli slittamenti – marginali allora come ora – tra circoscrizione e circoscrizione.

L'incapienza della lista è un'altra delle “toppe peggiori dello strappo”, per rendere omaggio alle liste corte tra l'altro male interpretate. Hanno risolto ponendo un limite massimo di candidature a 4 anche nel caso di collegi da 5 a 8. Tale fatto va unito alle pluricandidature di candidati uninominali e plurinominali fino a 5 collegi plurinominali. In caso di elezione di candidato plurinominale in collegio uninominale o altri collegi plurinominali, i 4 candidati possono ridursi a 3 o anche 2, il che dipende dal quoziente elettorale di collegio e dalla plurielezione di pluricandidati. Quando si verifica lo slittamento o emigrazione in altro collegio, la conoscibilità dei candidati beneficiari del collegio finale è impossibile: la loro conoscibilità

presupporrebbe di conoscere tutte le candidature plurinominali della stessa lista in tutti i collegi ed anche delle liste di candidati di liste della medesima coalizione.

Le criticità rilevate assumono valore autonomo di censura, o per la richiesta di auto-rimessione della Corte stessa, che sul punto dovrebbe valutare il dubbio di violazione dell'articolo 3, 48 e 56 Cost. come rilevante e non manifestamente infondato e del principio della conoscibilità dei candidati come affermato nella sentenza di questa Corte n. 1/2014, anche a prescindere dal fatto che la conoscibilità oltre che un giudizio positivo, possa comportare anche un giudizio negativo sui candidati, che non si può tradurre in un voto libero e personale a causa delle liste plurinominali bloccate e dal voto congiunto: la violazione dell'art. 48 Cost. sotto questi profili è palese e viene sviluppata nel motivo seguente

***H) Il sistema di trasposizione dei seggi dai livelli superiori ai collegi plurinominali e la violazione della giurisprudenza costituzionale in tema di ammissibilità delle liste bloccate (sentenze 1/2014 e 35/2017), nonché del principio del voto libero e personale (art. 48 Cost.)***

Nella vulgata comune, si dice che codesta Corte Costituzionale abbia dato il via libera alle liste bloccate purché "corte". In verità, la Corte Costituzionale nella sentenza n. 1 del 2014 (principio ribadito anche nella sentenza n. 35 del 2017) ha spiegato che la mancanza di preferenze è ammissibile nella misura in cui la legge

garantisca comunque «l'effettiva conoscibilità de[i candidati] e con essa l'effettività della scelta e la libertà del voto» (punto 5.1 del *Considerato in diritto*).

A noi pare invece che il principio affermato dalla Corte costituzionale, correttamente inteso, implichi ben altro: esso afferma che l'elettore, nell'esprimere il voto, deve essere posto nella condizione di conoscere gli effetti che il suo voto determinerà non solo nella distribuzione dei seggi (votando un candidato nel collegio uninominale o una lista egli deve poter favorire la produzione di un seggio a favore di quel candidato o di quella lista) ma anche nella individuazione dei candidati (votando cioè la lista che compare sulla scheda egli deve favorire l'elezione di quei candidati, nella sequenza indicata, che ha potuto conoscere perché stampati sulla scheda). Così inteso, il principio affermato dalla Corte costituzionale non è soddisfatto dalla sola predisposizione di un sistema che presenti liste "corte", comunque esse siano disciplinate all'interno del sistema complessivamente valutato.

Il sistema dei collegi plurinominali di modeste dimensioni (art. 1, comma 1, capoverso «Art. 1», comma 3), introdotto nel testo di legge n. 165 in funzione di garantire la possibilità di prevedere liste corte (in modo da consentire che esse siano bloccate), si accompagna a un meccanismo che produce slittamenti veramente consistenti di voti e seggi da un collegio all'altro, come già precedentemente illustrato. Ciò, d'altra parte, è necessario in un sistema che assegna i seggi a livello nazionale (art. 1, comma 26) ma prevede che la presentazione delle candidature (art. 1, comma 10) e l'espressione del voto (art. 1, comma 4) si svolgano a livello di collegio plurinominale.

All'esito del meccanismo di trasposizione della distribuzione nazionale dei seggi (art. 1, comma 26) a livello di collegio plurinominale (art. 1, comma 27), in effetti si verificherà che il voto degli elettori ha prodotto sì l'assegnazione di un seggio alla lista che ha votato, ma – residualmente, è vero – in altra circoscrizione e – in questo caso, invece, frequentemente – in un collegio plurinominale diverso da quello in cui egli ha espresso il voto. Si tratta di un meccanismo sulla base del quale in alcuni collegi si eleggerà un deputato di una lista anche con soli 10.000 voti e nello stesso collegio potrà capitare che altra lista ottenga ugualmente un seggio con 100.000 voti o che una lista con 70.000 non ne ottenga alcuno. Analogamente, capiterà anche che una lista con più voti ottenga meno seggi di una lista che abbia ottenuto un numero di voti inferiore.

Tutto ciò è necessariamente prodotto dalla modalità di trasposizione della distribuzione nazionale dei seggi all'interno dei collegi plurinomiali prevista dall'art. 1 comma 27, capoverso «1.», periodo 9 e successivi. Il meccanismo congegnato nel testo della legge n. 165/2017, in effetti, così funzionando, impedisce all'elettore di conoscere l'effetto che il suo voto produce in termini di selezione del candidato. L'elettore, infatti, avrà ricevuto una scheda che include certe liste di candidati, sulla base della conoscenza dei quali si è determinato quanto al voto, ma, all'esito delle operazioni di distribuzione nazionale dei seggi e della loro trasposizione locale, il suo voto avrà prodotto l'assegnazione del seggio a favore sì della lista votata ma in altro collegio plurinominale, dove quella lista era composta da una serie di candidati che quell'elettore non ha mai conosciuto né poteva conoscere.

Il meccanismo proposto, dunque, non consente l'effettiva conoscibilità dei candidati e, conseguentemente, impedisce la libera scelta degli elettori, con ciò violando l'art. 48 Cost. e non apparendo conforme alle sentenze n. 1 del 2014 e n. 35 del 2017 della Corte costituzionale.

Per risolvere il dubbio di costituzionalità, la Corte dispone, come si è dimostrato sopra, anche dello strumento dell'auto-rimessione, potendo essa senza dubbio alcuno conoscere della legge n. 165/2017 per i predetti profili, che sono rilevanti – ai fini della sua decisione – oltre a non essere manifestamente infondati. Le criticità rilevate assumono valore autonomo di censura, per la richiesta auto-rimessione della Corte stessa, che sul punto dovrebbe valutare il dubbio di violazione dell'articolo 3 e 48 Cost. come rilevante e non manifestamente infondato.

***1) L'irrazionalità dei criteri di individuazione dei candidati da proclamare in caso di esaurimento delle liste (violazione dell'art. 3 Cost.)***

Il testo della legge n. 165/2017 limita i candidati che le forze politiche possono presentare per le elezioni. Per l'elezione della Camera dei deputati esse possono presentare 232 candidati per i collegi uninominali ma, quanto ai restanti 386 seggi, ai sensi del comma 10, lettera d), capoverso «3.», il numero dei candidati presentabili nelle liste risulterà inferiore ai seggi disponibili. In particolare, in mancanza dell'individuazione dei collegi plurinominali, che sarà effettuata dal decreto legislativo di cui all'art. 3, si può stimare che i collegi plurinominali per l'elezione

della Camera dei deputati siano attorno ai 60/65 e che dunque, poiché in ciascuna lista non sarà possibile inserire più di quattro nominativi – ma in alcuni collegi anche meno – i candidati in tutte le liste che recano lo stesso contrassegno non supererà, nel massimo, i 240 circa. Peraltro, ai sensi dell'art. 1 comma 11, capoverso «Art. 19», commi 4 e 5, sono ammesse un gran numero di pluricandidature, il che determinerà una ulteriore riduzione del numero dei candidati, che, quanto a quelli solo nelle liste, potrebbero ridursi a poche decine.

Data la scarsità di candidati che il sistema legislativo siffatto produce, non ha carattere residuale la disposizione che disciplina le modalità di individuazione degli eletti qualora una lista in un collegio plurinominale abbia esaurito i candidati. Si tratta della disposizione di cui all'art. 1, comma 28, capoverso «Art. 84», che indica, nell'ipotesi di esaurimento di una lista in un collegio plurinominale (il collegio in cui la lista si è originariamente esaurita) una serie di operazioni successive, così riassumibili:

a) ricorso alle liste con medesimo contrassegno negli altri collegi plurinominali della medesima circoscrizione (comma 2, che disciplina altresì il relativo ordine);

b) ricorso ai candidati nei collegi uninominali collegati alla lista e inclusi all'interno del collegio plurinominale in cui la lista si è originariamente esaurita (comma 3 periodo primo, che disciplina altresì il relativo ordine);

c) ricorso ai candidati nei collegi uninominali collegati alla lista all'interno della circoscrizione in cui è incluso il collegio plurinominale in cui la lista si è

originariamente esaurita (comma 3 periodo secondo, che disciplina altresì il relativo ordine);

d) ricorso alle liste col medesimo contrassegno presente in altra circoscrizione e relativo (incompleto) ordine (comma 4, che disciplina altresì il relativo ordine);

e) ricorso ad altra lista della medesima coalizione nel collegio plurinominale in cui la lista si è originariamente esaurita (comma 5, primo periodo, che disciplina altresì il relativo ordine);

f) ricorso ad altra lista della medesima coalizione negli altri collegi plurinominale della circoscrizione in cui la lista si è originariamente esaurita (comma 5, secondo periodo, che disciplina altresì il relativo ordine);

g) ricorso ai residui candidati nei collegi uninominali non proclamati eletti in altre circoscrizioni (comma 6, primo periodo, che disciplina altresì, al secondo periodo, il relativo ordine).

Quanto al punto a), si segnala che il ricorso alle liste col medesimo contrassegno in altro collegio plurinominale può porsi in violazione con il principio della conoscibilità dei candidati da parte degli elettori, tenuto conto, in particolare, che le liste possono essere talora molto corte ed i candidati della lista essere già stati eletti in un collegio uninominale od in altra lista proporzionale, ciò in violazione di quanto statuito dalla Corte costituzionale nelle sentenze 1 del 2014 e 35 del 2017.

Quanto al ricorso ai candidati nei collegi uninominali collegati alla lista (punti b), c) e g)), si segnala che esso comporta che un candidato possa essere eletto per più

liste. Si pensi al candidato nel collegio uninominale, il quale può esser incluso, grazie alla possibilità di pluricandidatura, anche nel collegio plurinominale in una delle liste della coalizione che lo sostiene (art. 1, comma 11, capoverso «Art. 19», secondo comma). Nel caso in cui il candidato fosse sconfitto nella competizione uninominale, potrebbe comunque essere proclamato eletto per la lista nella quale è incluso ma anche per conto di altra lista che faccia parte della medesima coalizione.

Si tratta di una disposizione in contrasto con quella che prevede che ogni lista, ancorché coalizzata, depositati un programma diverso. Bisognerebbe chiedersi, infatti, quale sarà, in questo caso, il programma da riferire al candidato eletto per una lista, ma candidato in un'altra. L'ipotesi in parola può verificarsi ai sensi dell'art. 1, comma 28, capoverso «Art. 84», terzo comma, quando una lista ha esaurito i candidati nel collegio plurinominale, e non sia stato possibile assegnare seggi alla medesima lista nella circoscrizione in cui si trova il collegio plurinominale in cui la lista ha originariamente esaurito i candidati (art. 1, comma 28, capoverso « Art. 84 », terzo comma).

In questo caso, infatti, la lista recupera il candidato in uno dei collegi uninominali ricompresi nella circoscrizione. In senso analogo l'art. 1, comma 28, capoverso «Art. 84», sesto comma (punto f)), stabilisce che, quando le operazioni indicate nella legge per assegnare i seggi alla lista che abbia esaurito i candidati nei collegi plurinominali non hanno consentito di recuperare il seggio ricorrendo a tutti i criteri precedenti, questi sono attribuiti ai candidati della lista nei collegi uninominali nelle altre circoscrizioni. Quando il candidato nel collegio uninominale però è un

candidato comune di una circoscrizione, ma è anche il candidato di una delle liste in un collegio plurinominale, può essere materialmente eletto per un'altra delle liste che sostengono la coalizione.

Una simile condizione si avvera anche con riguardo ai punti e) ed f). L'art. 1, comma 28, capoverso «Art. 84», quinto comma, prevede infatti un meccanismo di trasferimento del seggio dalla lista che ha esaurito i candidati ad altra lista della coalizione.

Si tratta di ipotesi che sembrano porsi in contrasto con la libertà di voto dell'elettore e con il principio per cui l'elettore deve conoscere gli effetti del suo voto non solo in termini di individuazione del candidato, ma, in questo caso, anche in termini di individuazione della singola forza politica prescelta. In tutti questi casi, che potrebbero essere anche numerosi a causa delle limitate candidature che la legge impone alle liste, l'elettore vota per una lista ed elegge il candidato incluso in altra lista.

Quanto al punto f), esso riguarda una disposizione letteralmente e sostanzialmente inapplicabile. Il comma 5, secondo periodo, infatti, stabilisce di ricorrere, quando i criteri precedenti non sono stati sufficienti a reperire il candidato da eleggere, ad altra lista della medesima coalizione in altro collegio plurinominale della circoscrizione in cui è incluso il collegio plurinominale in cui la lista si è originariamente esaurita. Per stabilire in quale collegio plurinominale assegnare il seggio, la norma prescrive che si deve partire da quello «in cui la coalizione abbia la maggior parte decimale del quoziente non utilizzata» e successivamente in quei

collegi plurinominali in cui «la coalizione abbia la maggior parte del quoziente già utilizzata, secondo l'ordine decrescente».

Una volta individuato il collegio «in cui la coalizione abbia la maggior parte decimale del quoziente non utilizzata», la disposizione specifica che la lista, tra quelle della coalizione, cui attribuire il seggio è individuato secondo l'ordine del comma 5, primo periodo. A questo riguardo si segnala che il riferimento che il comma 5, secondo periodo, fa alla parte decimale del quoziente «di coalizione» nel collegio plurinominali non risulta comprensibile. Il testo di legge infatti non prevede mai una distribuzione per coalizione all'interno dei collegi plurinominali, ma solo e soltanto una distribuzione per lista (per cui a livello di collegio plurinominali si dispone dei soli quozienti di lista e non di coalizione). Il calcolo dei seggi spettanti alla coalizione avviene infatti solo a livello nazionale e circoscrizionale.

Una volta stabiliti quanti seggi vanno alla coalizione nella circoscrizione, per ogni collegio plurinominali si utilizzano distintamente i risultati elettorali delle singole liste della coalizione, mai la coalizione nel suo complesso. Il problema è, dunque, che non esiste nella legge un quoziente di coalizione, le regole per calcolarlo, né l'Ufficio a ciò preposto. Né risultano modalità interpretative per risolvere l'aporia.

Per risolvere il dubbio di costituzionalità, la Corte dispone, come si è dimostrato sopra, anche dello strumento dell'auto-rimessione, potendo essa senza dubbio alcuno conoscere della legge n. 165/2017 per i predetti profili, che sono rilevanti – ai fini della sua decisione – oltre a non essere manifestamente infondati. Le criticità rilevate assumono valore autonomo di censura, per la richiesta auto-

rimessione della Corte stessa, che sul punto dovrebbe valutare il dubbio di violazione dell'articolo 3 Cost. come rilevante e non manifestamente infondato.

*J) Le pluricandidature e la violazione della giurisprudenza costituzionale in materia di conoscibilità dei candidati e dell'art. 48 Cost.*

Sebbene con la sentenza n. 35 del 2017 la Corte costituzionale abbia ammesso la legittimità costituzionale delle pluricandidature in genere, tale istituto non sembra apparire costituzionalmente legittimo nel contesto del testo di legge. L'istituto delle pluricandidature, infatti, non si concilia affatto con un contesto normativo caratterizzato dagli aspetti messi in luce nei punti precedenti. I consistenti slittamenti di seggi da un collegio plurinominale all'altro, l'irrazionalità della distribuzione dei seggi tra le liste all'interno di ogni singolo collegio uninominale, la scarsità delle candidature nelle liste, l'irragionevolezza dei meccanismi di reperimento dei candidati in caso di esaurimento delle liste rappresentano, uno per uno e complessivamente considerati, aspetti che rendono non conoscibile all'elettore gli effetti del suo voto in termini di individuazione dei candidati inclusi nella lista per la quale ha espresso il voto.

L'istituto della pluricandidatura, allora, aggravando gli effetti degli aspetti già illustrati, si pone a sua volta in contrasto con le sentenze n. 1 del 2014 e n. 35 del 2017, perché aggravano l'impossibilità per l'elettore di effettuare una scelta libera in ordine all'individuazione dei candidati da eleggere, in violazione dell'art. 48 Cost. Di

dubbia illegittimità risultano quindi essere le disposizioni di cui all'art. 1, comma 11, capoverso «Art. 19», secondo e quarto comma, in cui si prevede la possibilità per un candidato di presentarsi in un numero massimo di cinque collegi plurinominali, e si assegna la facoltà per il candidato in un collegio uninominale di potersi candidare anche per la parte proporzionale, in un numero massimo di cinque collegi plurinominali.

Per risolvere il dubbio di costituzionalità, la Corte dispone, come si è dimostrato sopra, anche dello strumento dell'auto-rimessione, potendo essa senza dubbio alcuno conoscere della legge n. 165/2017 per i predetti profili, che sono rilevanti – ai fini della sua decisione – oltre a non essere manifestamente infondati. Le criticità rilevate assumono valore autonomo di censura, per la richiesta auto-rimessione della Corte stessa, che sul punto dovrebbe valutare il dubbio di violazione dell'articolo 48 Cost. come rilevante e non manifestamente infondato.

*K) Le disposizioni speciali relative al Trentino-Alto Adige/Südtirol violano il principio di uguaglianza ed anche il principio di tutela delle minoranze linguistiche, nonché evidenziano e amplificano le censure svolte nei punti precedenti sul voto congiunto, l'assenza di scorporo, e la traslazione di voto. Illegittimità costituzionale dell'art. 1 c. 2 e dpr 36/1957, Allegato 1 Tabella A ( art. 1 c.3) Circoscrizione 28 Trentino Alto Adige, Allegato 2 Tabella A1 Circoscrizione Trentino Alto Adige/Südtirol ( art. 1 c. 2) dpr 361/1957, come modificato dalla l. n.165/1957*

L'adozione di una disciplina specifica per il Trentino-Alto Adige/*Südtirol* deroga al principio di uguaglianza stabilito dall'art. 3 della Costituzione. Tale deroga trova il proprio fondamento evidentemente nel principio di tutela delle minoranze linguistiche di cui all'art. 6 Cost. Così. Si tratta allora di bilanciare due principi costituzionali ricorrendo, come usuale in tali operazioni allo strumento che permette di massimizzare la tutela della minoranza con il minor sacrificio possibile di altri diritti o interessi costituzionalmente protetti, quale il principio di uguaglianza di tutti i cittadini.

Nel testo della legge n. 165/2017, una sola disposizione comprime il principio di tutela delle minoranze linguistiche: si tratta dello sbarramento nazionale del 3% per essere ammessi alla distribuzione dei seggi. Questa soglia, imposta a livello nazionale, si trova certamente in contrasto con la tutela della minoranza linguistica che per sua natura è circoscritta in un particolare territorio e è demograficamente più esigua del 3% della popolazione. Il mezzo meno contrastante con il principio di uguaglianza, in grado di tutelare efficacemente la minoranza linguistica sarebbe quello di prevedere una deroga per le rispettive liste (o candidature singole) rispetto alla soglia di sbarramento del 3%.

Anzitutto, si segnala la circostanza che la soglia del 20% nella circoscrizione Trentino-Alto Adige/*Südtirol* equivale all'incirca a una soglia del 40% in *Südtirol*, che è la parte del territorio della circoscrizione in cui è maggiormente presente la minoranza linguistica da tutelare. Una soglia così elevata parrebbe essere in contrasto con il principio di tutela della minoranza linguistica, la quale, nonostante goda di una

popolazione sufficiente ad eleggere un numero plurimo di seggi, non riuscirà a darsi una rappresentanza pluralistica a causa appunto della soglia irragionevolmente alta. Tale limitazione, inoltre, non è compensata dall'aggiunta di un criterio alternativo al superamento della soglia del 20%, ossia dalla previsione che accedano al riparto dei seggi le liste rappresentative della minoranza linguistica che abbiano vinto due collegi uninominali. Anche in questo caso la norma impedisce una rappresentanza plurale della minoranza, nel in quanto i collegi uninominali in *Südtirol* sono tre.

La maggior tutela per la minoranza linguistica dovrebbe pertanto essere attuata mediante la modifica della soglia del 3% a livello nazionale per le liste che siano espressione della minoranza linguistica, adottando una soglia meno punitiva di quella attualmente prevista nel 20%.

Nel testo di legge n. 165/2017, però, non solo si stabilisce tale deroga alla soglia nazionale correttamente, ancorché irragionevolmente con riguardo alla sua misura, ma si deroga altresì al rapporto tra quota di seggi da destinare ai collegi uninominali e quota di seggi da affidare alla parte proporzionale. A differenza che nel resto del territorio nazionale, per l'elezione della Camera dei deputati nella circoscrizione Trentino-Alto Adige/*Südtirol* si prevedono sei collegi uninominali e cinque seggi da attribuire per la parte proporzionale, quando per le altre circoscrizioni il rapporto è sostanzialmente più che invertito. Per la Camera dei deputati, su undici seggi sarebbero infatti quattro o cinque quelli da attribuirsi in collegi uninominali e sei o sette quelli da destinare alla parte proporzionale. Al Senato della Repubblica la proporzione tra seggi assegnati nei collegi uninominali e quelli nei collegi

plurinominali è estremamente diversa rispetto a quella presente nelle altre Regioni ed in particolare alle altre regioni cui spettano gli stessi sette seggi riconosciuti alla circoscrizione Trentino-Alto Adige/*Südtirol*. In una circoscrizione con sette seggi, infatti, solo tre saranno assegnati in collegi uninominali, mentre per il Trentino-Alto Adige/*Südtirol* sono previsti ben sei collegi uninominali maggioritari e solo uno proporzionale. Si noti, peraltro, la stranezza di questo seggio assegnato con formula proporzionale. In realtà, essendo un seggio singolo, è a sua volta un seggio assegnato con metodo maggioritario in un collegio che ricomprende tutto il territorio della circoscrizione, tanto più in assenza di scorporo, che avrebbe consentito una riproporzionalizzazione perché il destinatario non poteva che essere una lista esclusa dai sei seggi uninominali.

Le deroghe previste in relazione alla circoscrizione in parola non sono giustificate dalla necessità della tutela della minoranza e dunque potrebbero essere censurate poiché costituzionalmente illegittime. La deroga appare infatti in contraddizione con l'art. 3 Cost. e con l'art. 48 comma 2 Cost., con riguardo all'uguaglianza del voto, ma anche con lo stesso art. 6 Cost., in quanto potenzialmente lesiva degli stessi diritti delle minoranze.

Un altro aspetto critico riguarda la dichiarazione di collegamento in coalizione effettuata da una lista rappresentativa di una minoranza linguistica. Il testo prevede che, nell'effettuare il collegamento in coalizione, tali liste devono dichiarare in quali dei collegi uninominali della circoscrizione in cui la minoranza linguistica è tutelata presentano il medesimo candidato con altri partiti o gruppi politici della coalizione

(art. 1, comma 7 capoverso «Art. 14-*bis*», comma 2). Questo significa che nell'ambito dello stesso collegio plurinominale la minoranza linguistica può presentare il candidato singolarmente ancorché ci sia stata la dichiarazione di collegamento con altre liste. Nei collegi uninominali in cui la minoranza linguistica si presenta singolarmente ci sarà però anche un candidato di collegio uninominale della coalizione di cui la minoranza fa parte. Questa duplicità di candidati che producono voti alla medesima coalizione all'interno di un unico collegio uninominale comporta un ingiustificato incremento della capacità di quella coalizione di attrarre voti, poiché a livello di calcolo nazionale tutti i voti ottenuti da questi candidati nei collegi uninominali concorrono alla determinazione della cifra elettorale nazionale della coalizione. La norma sembra porsi in contrasto con l'eguale *chance* di tra i competitori politici, dei quali solo alcuni potranno giovare di un doppio candidato nel collegio uninominale.

Nella nuova normativa, del resto, vi sono norme speciali applicabili soltanto nella Regione Trentino-Alto Adige/*Südtirol* e segnatamente nelle due Province autonome di Bolzano e Trento, pur così diverse riguardo alla presenza e consistenza di comunità e/o minoranze linguistiche (tanto che i certificati di appartenenza linguistica non sono previsti nella Provincia di Trento). Nelle due Province non vi sono le stesse normative rilevanti come norme di principio e limite ex art. 117 c. 1 Cost. come l'art. 47 c. 3 Statuto speciale, introdotto con norma di rango costituzionale. La critica di fondo va soprattutto indirizzata alle norme per la Camera (per quanto riguarda il Senato vi sono problemi di carattere generale diversi derivanti

da esistenza di un accordo internazionale - il De Gasperi Gruber - da cui deriva la misura 111 del cosiddetto pacchetto di attuazione, che riguarda il solo Senato): ciò in quanto il voto non è uguale, come nel resto d'Italia, e non è libero né personale. Essendo il voto congiunto per candidato uninominale e liste proporzionali, le norme non assicurano il pluralismo politico nelle e delle tre comunità linguistiche, malgrado che i seggi proporzionali siano passati da 3 a 5.

Ciò è avvenuto, infatti, senza scorporo e con una prevalenza della parte maggioritaria, 6 seggi, rispetto a quella proporzionale, 5 seggi, a differenza del rapporto esistente nel territorio nazionale dove i seggi uninominali sono 232 su 618, cioè 2,66 proporzionali a 1 uninominale (mentre in TT-A.A/S ad 1 collegio uninominale corrispondono 0,83 proporzionali). Il voto non è uguale e questa differenza è irragionevole ed irrazionale, perché non è giustificata per l'intera regione. L'art. 3 Cost. non consente la violazione dell'uguaglianza per ragioni di lingua o di razza, a meno che si tratti delle cosiddette discriminazioni positive, che non valgono per la provincia di Trento e che nella provincia di Bolzano sono in contraddizione con il principio di rango costituzionale dell'art. 47 c. 3 Statuto Speciale della Regione Autonoma. Nel caso di specie, una rappresentanza proporzionale - sia politica che linguistica - è esclusa dal voto obbligatoriamente congiunto tra candidato uninominale e lista proporzionale, e dall'assenza di scorporo, fatto che porta ad una sovra-rappresentazione delle liste che eleggono candidati uninominali. La violazione dell'eguaglianza di voto è accentuata dalla

soppressione<sup>128</sup> della previsione che i voti in quella Regione non concorressero “alla ripartizione dei seggi nella restante parte del territorio nazionale” (cfr. articolo 83, comma 6, secondo periodo, del d.P.R. n. 361/1957): se concorrono alla ripartizione dei seggi nazionali, non possono introdurre distorsioni provocate da norme speciali motivate con le particolarità territoriali. Ulteriore contraddizione è l’esistenza di norme speciali e il mantenimento di norme generali con esse in contraddizione quali il numero minimo e massimo dei candidati per ogni lista plurinominale ( art. 18 bis c. 3 dpr 361/1957 , come modificato dall’art. 1 c. 10 l.n. 165/2017). Nella parte plurinominale proporzionale i seggi sono 5 e i candidati 4, causa pluricandidature e plurielezione, potrebbero ridursi e quindi i voti contribuire all’elezione di qualcun altro candidato di lista collegata in altra circoscrizione, Tuttavia la parte proporzionale sarebbe determinata in modo assolutamente preponderante dal voto congiunto espresso nei collegi uninominali ma la ripartizione tra le liste dipenderà solo dagli elettori che abbiano espresso un voto anche nella parte proporzionale. In assenza di scorporo e con prevalenza dei collegi uninominali maggioritari per la prima volta alla Camera dei deputati in quella Regione si vota in modo diverso che dal resto d’Italia e senza la cautela che nel dpr previgente disponeva che i voti espressi in quella regione influissero sulla ripartizione dei seggi nel resto del territorio nazionale. Come già detto la distorsione della rappresentanza proporzionale

---

<sup>128</sup> Per il Trentino-Alto Adige - al quale sono attribuiti, per la parte uninominale, 6 seggi alla Camera (in luogo di 8 previsti dalla legge n. 52 del 2015 come prima dalla legge del 1993) e 6 seggi al Senato - è scorporato lo 'scorporo', ai fini dell’assegnazione dei seggi per la parte proporzionale (mediante abrogazione dell’articolo 93-quater, in particolare il suo comma 5, del dpr. n. 361 del 1957, ad opera dell’ art. 1, comma 34 della legge, nonché dell’articolo 21, in particolare il suo comma 2, del decreto legislativo n. 533 del 1993). Così come è soppressa la previsione secondo cui i voti espressi in quella Regione non concorrono alla ripartizione dei seggi nella restante parte del territorio nazionale (cfr. articolo 83, comma 6, secondo periodo, del dpr. n. 361 del 1993, soppresso dall’ art. 1, comma 26 di sostituzione dell’art. 83 dpr 361/1957).

raggiunge il suo massimo in questa regione. Le liste di maggioranza relativa si assicurano la totalità dei seggi proporzionali. Il metodo proporzionale è poi del tutto sbeffeggiato al Senato perché viene eletto 1 senatore, che in assenza di scorporo non funge nemmeno da riequilibrio proporzionale, come ne previgente sistema Camera del T-A,A./S con tre seggi proporzionali e 8 uninominali maggioritari

Le regioni autonome con minoranze linguistiche riconosciute hanno già norme speciali di favore, che non violano l'art. 3 Cost. se hanno un'applicazione territorialmente limitata ai collegi e circoscrizioni caratterizzate dalla presenza di liste rappresentative di tale minoranze, ma non con effetti sul territorio nazionale. Ebbene nel Trentino Alto Adige/*Südtirol* - e solo nel Trentino Alto Adige/*Südtirol* - le liste rappresentative di minoranze linguistiche assommano i privilegi per tale liste con quelli previsti in via generale dall'art. 83 c. 1 lett. c), d) e e) nn. 1 e 2 dpr 361/1957, come sostituito dall'art. 1 c. 26 della legge, per le liste di minoranze linguistiche presentate esclusivamente in regioni a statuto speciale, il cui statuto tuteli tali minoranze, con la conseguenza che ne beneficiano anche le liste nell'unica circoscrizione regionale e i candidati uninominali presentati anche nella Provincia Autonoma.

Altra violazione del principio di eguaglianza *ex* art. 3 c. 1 Cost. e del voto uguale *ex* art.48 Cost. deriva dal fatto che le cosiddette norme speciali per le minoranze linguistiche, in realtà, sono state fatte su misura per la SVP, poiché per esempio la deroga alle soglie per la lista rappresentativa di minoranza linguistica - che elegga due candidati uninominali - si applica solo al T-A.A./S, perché la Val

d'Aosta ne elegge sono uno sia alla Camera che al Senato e nel Friuli, benché lo statuto tuteli anche le parlate germaniche e il friulano, uno dei collegi uninominali è costituito in modo da favorire<sup>129</sup> l'accesso alla rappresentanza dei candidati che siano espressione della minoranza linguistica slovena, ai sensi dell'articolo 26 della legge 23 febbraio 2001, n. 38. Nella Regione Autonoma Sardegna, che pure ospita la più grande minoranza linguistica riconosciuta dalla legge n. 482/1999, la lingua sarda, non ci sono norme statutarie di tutela. Anche l'altro requisito del 20%, secondo quanto accertabile consultando l'archivio storico delle elezioni Ministero dell'Interno<sup>130</sup>, è sempre stato applicabile alla sola SVP (e occasionalmente alla UV, nelle elezioni regionali, quando quest'ultima era l'unica formazione politica rappresentativa della minoranza linguistica francese).

Il voto congiunto tra candidato uninominale e lista proporzionale bloccata viola la libertà di voto e la scelta personale del candidato, già motivo di annullamento delle liste bloccate della legge n 270/2005. Tali liste erano lunghe e non consentivano di conoscere i candidati, ora le liste sono corte ma sempre bloccate. Proprio la conoscibilità dei candidati, se non si vuol coartare la libertà di voto, deve consentire il voto disgiunto e/o la preferenza a favore di uno o più dei candidati nella lista proporzionale. La conoscibilità è il presupposto sia dell'apprezzamento che del non apprezzamento al limite del disprezzo per la personalità di uno o più dei candidati della lista proporzionale. L'elettore deve essere lasciato libero di compiere una scelta

---

<sup>129</sup> Si noti la finezza della parola "favorire" non "garantire" mentre in provincia di Bolzano i collegi uninominali della Camera 4 e del Senato 3 sono disegnati in modo da garantire l'elezione di candidati della SVP, come rappresentante monopolista dei germanofoni.

<sup>130</sup> SVP: 1948 30,69%; 1976 32,50%; 1994 36,77%; 2001 32,88%; 2006 28,51; 2013 24,21% (<http://elezionistorico.interno.it>).

personale, quindi di non votare per la lista se apprezza soltanto il candidato uninominale ovvero di votare solo per la lista proporzionale se non stima il candidato uninominale collegato. L'obbligo di presentare i candidati nei collegi uninominali – gravante in capo alla lista che si presenti alla quota proporzionale – lede sia la libertà dei partiti di scegliere dove e come presentarsi: pertanto viola l'art. 49 Cost. Anche il diritto per i candidati di candidarsi in condizione di eguaglianza è conculcato, quindi con violazione dell' art. 51 c. 1 Cost..

Per economia del giudizio ed in quanto i collegi della Regione non sono variati rispetto alle previsioni della legge 30 dicembre 1991, n. 422, con la quale è stata data attuazione alla misura n. 111 di attuazione del “pacchetto”, si sollevano eccezioni specifiche, in relazione all'art. 2 della nuova legge, soltanto in rapporto ai 7 collegi senatoriali. L'art. 1 c. 4 d.lgs. n.533 resta invariato, cioè sono previsti n. 6 collegi uninominali definiti ai sensi ai sensi della legge n. 422/1991 e un generico rinvio “ad altri seggi spettanti alla regione” (con l'uso fuorviante di espressione al plurale attribuiti “con metodo del recupero proporzionale”): alla Regione T-A.A./S non spettano altri seggi, ma un solo altro seggio, unicamente per rispettare l'art. 57 c. 3 Cost., che prevede un numero minimo di senatori per ogni Regione ad eccezione della Val d'Aosta con 1 e il Molise con 2. Essi altrimenti sarebbero meno, perché, tra le regioni beneficiarie del numero minimo di senatori, la Regione T-A.A./S non è la più popolosa, come si evince dai dati dell'ultimo censimento generale della popolazione italiana del 2011. Il T-A.A./S ha 1.029.475 abitanti, molto meno dell'Abruzzo con 1.307.309 abitanti, cioè un 26,98% in più e del Friuli-Venezia

Giulia, i cui 1.218.985 abitanti sono il 18,40% in più. Con un seggio su sette è impossibile il recupero proporzionale, né esso può essere considerato un collegio plurinomiale, tanto più che solo in questa regione è alterato il rapporto tra collegi uninominali maggioritari e plurinominali proporzionali, che sono 6:1.

Invece, nel complesso dei 309 elettivi<sup>131</sup> - detratti i 7 collegi del T-A.A./S e della VdA - per effetto dell'art. 2 c.1 della nuova legge, che ha modificato l'art. 1 d. lgs. n. 533/1993 il rapporto è di 302:109=2,77. I collegi *ex lege* n. 422/1991 erano stati disegnati in forza delle "Misura n. 111" del cosiddetto "pacchetto" per l'attuazione dell'accordo De Gasperi-Gruber, e per ottenere la quietanza liberatoria, merito di Roland Riz.

Il testo della Misura 111 recitava «Modifica delle circoscrizioni elettorali allo scopo di favorire la partecipazione al Parlamento dei rappresentanti dei gruppi linguistici italiano e tedesco della Provincia di Bolzano in proporzione alla consistenza dei gruppi stessi (modifica della legge 27 febbraio 1958 n. 64)». Il riferimento è chiaramente al Senato e solo al Senato, atteso che il titolo della legge n. 64/1958 era "*Modifiche alla legge 6 febbraio 1948, n. 29, "Norme per la elezione del Senato della Repubblica"*", pubblicata in G.U. Serie Generale n. 51 del 28-02-1958. Per la Camera dei Deputati, eletta alla proporzionale, non si imponeva alcun problema "di favorire la partecipazione al Parlamento dei rappresentanti dei gruppi linguistici italiano e tedesco della Provincia di Bolzano in proporzione alla consistenza dei gruppi stessi", mentre al Senato - con collegi uninominali disegnati su

---

<sup>131</sup> Senato 315- 6 Circoscrizione estero -(VdA 1+ T-A.A./S 6)= 302

base regionale - un gruppo linguistico poteva avere una sotto-rappresentazione rispetto alla sua consistenza numerica. La legge elettorale per il Senato è profondamente cambiata rispetto al tempo dell'adozione dalla legge n. 422/1991, tanto che, se non è mantenuta, essa deve prevedere il voto disgiunto e lo scorporo in modo che il seggio proporzionale sia un effettivo riequilibrio del maggioritario, altrimenti è violata la misura 111 del pacchetto di attuazione dell'accordo De Gasperi-Gruber.

Ora, con la nuova legge n. 165/2017 con una parte uninominale maggioritaria ed una plurinominale proporzionale le finalità della misura 111 e i principi dell'art. 47.3 dello Statuto della regione T-A.A./S sarebbero maggiormente tutelate dall'applicazione del regime comune al territorio della Regione, con norme speciali per le liste rappresentative di minoranze linguistiche riconosciute: sempre che siano rispettati i principi enunciati dalla sentenza n. 1/2014 con rinvio alla fondamentale sentenza del Tribunale Costituzionale Federale tedesco (BVerfG), Secondo Senato 3/11 del 25/07/2012, richiamata sopra.

La legge è sicuramente un sistema misto, che il legislatore ha imbastardito proprio tradendo le aspettative create con una scelta maggioritariamente proporzionale, composta da 6 seggi della circoscrizione Estero più 192 su 302, non conteggiando i collegi di VdA e T-A.A./S. Le modalità di voto introdotte dall'art. 2, comma 5 della legge hanno modificato l'art. 14 dlgs n. 533/1993, confondendo i due sistemi e soprattutto alterando la parte proporzionale: ciò ha l'effetto di dare peso, tramite il voto congiunto, al voto uninominale maggioritario anche sulla quota

proporzionale. Per raggiungere lo scopo di non dare libertà di scelta all'elettore, hanno dovuto violare l'art. 48 Cost. in particolare sulla libertà e personalità del voto. L'elettore, in presenza di un candidato uninominale e di liste bloccate corte, è in grado di conoscere i candidati, ma non può seguire il suo giudizio e votare liberamente per quelli che apprezza e non per quelli che non apprezza, cioè esprimere un voto personale. L'art. 1, comma 21 della legge ha modificato l'art. 59-bis c.3 dpr n. 361/1957 stabilendo la nullità del voto per un candidato uninominale e per una lista proporzionale non collegata: cioè viene sanzionato l'esercizio del diritto del diritto di voto in modo conforme a Costituzione, un diritto affermato inequivocabilmente dalle sentenze n. 8878/2014 della Cass. Civ. e dalle sentenze n. 1/2014 e n. 35/2017 della Corte Cost..

Contrasta con la libertà e personalità del voto la previsione dell'art. 14 c. 2 d.lgs. n. 533/1993 - novellato dall'art.2 c. 5 della legge - per il quale, in caso di voto per un candidato uninominale collegato a più liste, lo stesso viene distribuito "tra le liste della coalizione in proporzione ai voti ottenuti da ciascuna nel collegio uninominale", cioè in base alle scelte compiute da altri elettori, quando la sua intenzione è chiara di non gradire nessuna delle liste collegate. L'art. 2, comma 7 della legge modifica gli artt. 16 e 16-*bis* della legge: di quest'ultimo si eccipisce la illegittimità costituzionale del c. 1 lett. c). Esso costituisce violazione del principio di uguaglianza del voto e dell'art. 3 Cost. in quanto non sono trattate allo stesso modo le liste in coalizione che abbiano conseguito meno dell'1% a livello nazionale e quelle rappresentative di minoranze linguistiche riconosciute nelle regioni a Statuto Speciale

con norme di tutela della minoranza linguistica. Aver stabilito una soglia di accesso nazionale, quando l'elezione del Senato è per disposizione a base regionale e una soglia del 3% nazionale, esclude liste che nelle singole Regione abbiano la consistenza per avere un quoziente naturale intero, secondo la Tabella (doc. 5). L'eccezione per le liste con meno dell'1 per cento nazionale, che non sono conteggiati ai fini di determinare "la cifra elettorale nazionale di ciascuna coalizione di liste", salvo che conseguano un 20% in una regione, è un requisito previsto nella Camera dei Deputati per le liste rappresentative di minoranze linguistiche. Di contro le minoranze linguistiche sono esentate da soglie nazionali o regionali se eleggono almeno due candidati nei collegi uninominali. Questa disparità di trattamento in violazione dell'art. 3 c. 1 Cost. e non ha alcuna giustificazione di discriminazione positiva <sup>132</sup>.

Per risolvere tutti i suddetti dubbi di costituzionalità, la Corte dispone, come si è dimostrato sopra, anche dello strumento dell'auto-rimessione, potendo essa senza dubbio alcuno conoscere della legge n. 165/2017 per i predetti profili, che sono rilevanti – ai fini della sua decisione – oltre a non essere manifestamente infondati. Le criticità rilevate assumono valore autonomo di censura, per la richiesta auto-rimessione della Corte stessa, che sul punto dovrebbe valutare il dubbio di violazione dell'articolo 3, 48 e 6 Cost. come rilevante e non manifestamente infondato.

---

<sup>132</sup>Nel senso del Codice di Buona Condotta Elettorale, art. 2.4: "Eguaglianza e minoranze nazionali. - a. I partiti rappresentativi di minoranze nazionali devono essere autorizzati. b. In linea di massima, l'adozione di regole specifiche che garantiscano alle minoranze nazionali dei seggi riservati o che prevedano un'eccezione alle regole normali di attribuzione dei seggi (per esempio soppressione del quorum) per i partiti delle minoranze nazionali, non è contraria all'uguaglianza del suffragio. c. I candidati e gli elettori non devono essere costretti ad indicare la propria appartenenza a una minoranza nazionale.

*L) Il caso paradossale del Molise con violazione degli artt 3, 48, 51 Cost .- Totale irragionevolezza rispetto agli stessi principi ispiratori della l. n. 165/2017 come espressi dall'art.1 c. 3 e 4 dpr 361/1957 come modificato dall'art. 1c. 1 l.n. 165/2017- Illegittimità costituzionale dell'art. 1 c. 2 e dpr 36/1957, Allegato 1 Tabella A ( art. 1 c.3) Circoscrizione 18 Molise, Allegato 2 Tabella A1 Circoscrizione Molise ( art. 1 c. 2) dpr 361/1957, come mod. dalla l. n.165/1957*

Se come dicono gli inglesi il diavolo si annida nei dettagli, la legge n. 165/2017 è una legge diabolica e il piccolo Molise è il segno della poca accuratezza, che di norma si accompagna alla fretta, della sua elaborazione: anche qui soccorre un altro detto popolare, per cui la gatta frettolosa fa i gattini ciechi. Il Molise mostra la corda di aver scelto per la Camera dei Deputati i collegi del Mattarellum, tra l'altro basati sul censimento generale della popolazione italiana del 1991, a più di 20 anni da quello posto a fondamento delle previsioni delle elezioni del 2013 e delle prossime del 2018, il censimento del 2011. L'aggiornamento sui dati del censimento 2001 era in fase di predisposizione ma non fu necessario perfezionarlo perché nel dicembre 2005 la legge n. 270 abrogò i collegi uninominali per individuare nella Regione la circoscrizione di riferimento con l'elezione con lista bloccata di tutti i senatori spettanti alla Regione.

In base alla popolazione spettano al Molise tre deputati e 2 senatori non rapportati alla popolazione ma ad una disposizione particolare della Costituzione (art.

57 c.3). Il Molise per il censimento 2011 ha 313.660 abitanti ed elegge 2 senatori, mentre, a caso, il Collegio di Trento nella Regione Trentino Alto Adige che elegge all'uninomiale 6 deputati e 6 senatori nella proposta di d.lgs. ex art. 3 l. n. 165/2017 i collegio n. 4 Trento ha 228.118 abitanti per un deputato e un senatore. Con tre deputati si poteva far finta che il Molise fosse una regione normale con un collegio uninominale e un collegio plurinominale con 2 seggi. L'art. 1 c. 3 dpi 361/1957, come modi. dall'art. 1 c. 1 l. n. 165/2017 prevede che i collegi plurinominali siano da 3 a 8 seggi, ma *“di norma”* e quindi derogabile. In ogni caso una deroga meno forzata, irragionevole e contraddittoria con l'impianto della legge, che parla di collegi **uninominali e plurinominali**, quest'ultimi da assegnare con *“metodo proporzionale”* come previsto dal nuovo art. 1 c. 4 ultimo periodo dpi 361/1957. **Un collegio con un seggio non può essere assegnato con metodo proporzionale e in assenza di scorporo non è nemmeno un correttivo proporzionale.** Se le parole hanno un significato come ci insegna l'art. 12 delle Disposizioni sulla Legge in Generale i collegi plurinominali dovrebbero avere più di un nome e nelle norme si accenna ad essi sempre al plurale, per esempio nel nuovo art. 1 c. 3 dpi 361/1957: *“Per l'assegnazione degli altri seggi ciascuna circoscrizione è ripartita in collegi plurinominali..... omissis.....e tali che a ciascuno di essi sia assegnato, di norma, un numero di seggi non inferiore a tre e non superiore a otto”*( art. 1 c. 1 legge n. 165/2017). Del d.lgs. 553/1993 all'art.1 c. 4, invariato, è detto che *“4. La regione Trentino-Alto Adige è costituita in sei collegi uninominali definiti ai sensi della legge 30 dicembre 1991, n. 422. La restante quota di seggi spettanti alla regione è*

*attribuita con metodo del recupero proporzionale.*” Tuttavia al Senato esiste la previsione espressa, in deroga alla previsione che le liste plurinominali debbano contenere non meno di due candidati che nel caso di un solo seggio plurinomiale vi sia un solo candidato( art. 9 c. 4 degli 533/1993, come modi, dall’art. 2 c. 3 l. n. 165/2017. Tale deroga non è prevista dall’art. 18 bis c. 3 dpi 361/1957, come modi. dall’art. 1 c. 10 n.n. 165/2017, quindi in Molise la lista che dovrà eleggere **un deputato con metodo proporzionale (sic!)**, avrà due nomi e il secondo dovrà sperare che il primo della lista sia un pluricandidato eletto in più posti e che il Molise sia un terra dove la lista conquisti il maggiore quoziente ovvero di essere candidato anche in uno dei due collegi uninominali e di essere colà eletto, Le censure in epigrafe sono confermate sia per le norme che per le Tabelle.

***M) Incompatibilità con gli art. 1 e 3 Cost., nonché dell’art. 97 sull’imparzialità della P.A. delle disposizioni relative alla delega legislativa***

Un altro punto critico del testo di legge riguarda l’art. 3, concernente le disposizioni che prevedono la delega al Governo per la determinazione dei collegi elettorali uninominali e plurinominali di Camera (art. 3; comma 1) e Senato (art. 3, comma 2).

In un sistema elettorale in cui si prevedono collegi uninominali maggioritari è direttamente il principio di eguaglianza degli elettori a richiedere un’equa e corretta ripartizione dei collegi. È noto infatti che in base a come vengono materialmente

disegnati i collegi uninominali, quando associati a una formula maggioritaria, si può spostare l'esito del voto all'interno dei collegi a vantaggio di una determinata forza politica (il c.d. *gerrymandering*), producendo una diseguaglianza tra gli elettori. Il sistema di costruzione dei collegi dovrebbe pertanto rispettare procedure e regole che garantiscano l'eguaglianza del voto di tutti gli elettori e deve essere organizzato in modo tale da allontanare sospetti di manipolazione perpetrabili dal soggetto chiamato a svolgere tale delicata operazione.

Per questo motivo, alcune disposizioni normative contenute nell'art. 3 sono a serio rischio di compatibilità costituzionale sia in riguardo alle modalità prescritte per la procedura da adottare per la determinazione dei collegi, sia in merito alle disposizioni di merito che indirizzano il governo nel disegno dei collegi elettorali.

Per quanto attiene alla prima questione, il disegno dei collegi elettorali è affidato al Governo, che deve determinare i collegi con un decreto legislativo entro 30 giorni dall'entrata in vigore della legge (art. 3, comma 1). Tale potestà, invero, è affidata al Governo solo in sede di prima applicazione, ma con ogni probabilità sarà l'atto di determinazione dei collegi elettorali più significativo perché nelle successive revisioni i collegi probabilmente saranno modificati soltanto in misura parziale. Il testo di legge (art. 3, comma 3) stabilisce che per determinare i collegi elettorali il governo «si avvale» di una Commissione di 10 esperti in materia, presieduta dal Presidente dell'Istat.

Una prima questione riguarda la circostanza che per compiere un'operazione così delicata sul piano dell'uguaglianza del voto, la Commissione dovrebbe essere

davvero indipendente e quindi non nominata dal Governo. Nella legge elettorale del 1993, per esempio, erano i Presidenti di Camera e Senato a nominare i membri di una Commissione che provvedeva alla determinazione dei collegi elettorali (art. 7, comma 2, legge 4 agosto 1993, n. 276, e art. 7, comma 2, legge 4 agosto 1993, n. 277). A garanzia dell'imparzialità della Commissione ex art. 97 Cost. bisogna inoltre sottolineare che gli stessi Presidenti delle Camere erano stati eletti secondo una prassi consolidata, interrotta poi nella legislatura seguente, che prevedeva un accordo sui loro nomi tra tutte le principali forze parlamentari. In questo modo l'imparzialità della Commissione era garantita dalla diversità politica dei presidenti delle due assemblee.

Oltre al segnalato problema della nomina della Commissione, le procedure che il Governo deve adottare non sembrano garantire un'adeguata imparzialità nell'attuare il compito di disegnare i collegi. Anche nella legge elettorale del 1993, infatti, il legislatore ha affidato il compito della determinazione dei collegi attraverso una delega al Governo. In quel caso, però, la procedura prevista cercava di garantire una suddivisione del territorio non arbitraria. I collegi del 1993 venivano infatti materialmente delineati dalla Commissione indipendente e, se il Governo intendeva discostarsi, doveva quantomeno inviare al Parlamento una relazione contenente le motivazioni che avevano giustificato la modifica del progetto presentato dalla Commissione (art. 7, comma 3, legge 4 agosto 1993, n. 276, e art. 7, comma 3, legge 4 agosto 1993, n. 277).

Nel testo in esame, invece, sembra che sia lasciata una completa discrezionalità al Governo nel discostarsi dal lavoro della Commissione e così è stato con 43 variazioni su proposta dell'on. Fiano, già relatore di maggioranza del testo della legge che il dlgs previsto dal suo art. 3 completa. Nessuna disposizione, infatti, pone un limite alla discrezionalità del Governo che potrà superare anche un eventuale parere difforme delle Commissioni parlamentari competenti (art. 3, comma 4). Si potrebbe obiettare che anche nel 1993 era il Governo a determinare i collegi elettorali. Vorremmo però ricordare che indipendentemente dall'esistenza di regole che garantivano maggiormente l'imparzialità del procedimento, il Governo che allora era in carica, il Governo Ciampi, era un governo tecnico che si caratterizzava per avere un profilo politico assai sfumato e per godere della stima della stessa opposizione. Nella situazione politica attuale del nostro paese la nomina della Commissione dovrebbe avvenire, per esempio, da parte dello stesso Parlamento, magari con una maggioranza qualificata, e anche il soggetto che ha la parola definitiva sulla determinazione dei collegi non dovrebbe essere il Governo, organo che per sua natura è politicamente parziale e che è riuscito a far approvare la legge con il ricorso a ben 8 voti di fiducia.

Oltre alle criticità segnalate, anche il tempo concesso per il disegno dei collegi sembra davvero eccessivamente breve. Nei trenta giorni successivi all'entrata in vigore della legge, il Governo dovrà stabilire un numero di più di 200 collegi uninominali per la Camera dei Deputati e di più di 100 per il Senato della

Repubblica, ai quali va aggiunta l'operazione di accorpamento degli stessi al fine di individuare i collegi plurinominali.

Concretamente, per la precisione, i collegi dovranno essere predisposti in meno di quindici giorni poiché la legge prevede che «lo schema del decreto legislativo» relativo deve essere trasmesso alle Camere per l'espressione dei pareri delle Commissioni parlamentari competenti per materia, che si devono pronunciare nel termine di quindici giorni dalla data di trasmissione (art. 3, comma 4, del testo di legge approvato).

Nelle altre leggi elettorali nelle quali si è fatto ricorso alla previsione di una delega al Governo per la determinazione dei collegi elettorali, i tempi di attuazione erano sensibilmente maggiori. Ai sensi della legge elettorale n. 52 del 2015, i giorni a disposizione per tale procedura erano quantomeno novanta (art. 4, comma 1, legge 6 maggio 2015, n. 52). Per di più, si trattava di un'operazione che comunque era molto meno complessa e che si prestava a manipolazioni molto meno rischiose di quella prevista dal testo di legge in questione, perché in quel caso si trattava di collegi plurinominali non accompagnati da una formula maggioritaria. Con riguardo alle riforme elettorali del 1993, invece, per la predisposizione dei collegi uninominali erano previsti quattro mesi dall'entrata in vigore della legge (art. 7, comma 1, legge 4 agosto 1993, n. 276, e art. 7, comma 1, legge 4 agosto 1993, n. 277).

Anche negli altri ordinamenti democratici la revisione dei collegi è un'attività considerata delicata e ad essa viene dedicato un tempo congruo. In Gran Bretagna, ad esempio, le Commissioni indipendenti hanno a disposizione anni per formulare al

Parlamento la proposta di revisione dei collegi. Peraltro, segnaliamo anche la possibilità che il breve lasso temporale previsto per compiere un'operazione comunque complessa può comportare il serio rischio dell'impossibilità di addivenire a un ritaglio imparziale dei collegi e confacente al principio di eguaglianza, se non addirittura della possibilità, certamente non auspicabile, che il Governo non riesca ad approvare il decreto nei termini stabiliti dalla delega.

Per quanto riguarda le successive revisioni dei collegi elettorali, si prevede che il Governo debba aggiornare ogni tre anni la composizione della commissione di esperti (art. 3, comma 6). Il rinnovo triennale della Commissione sembra essere privo di ragionevolezza. I collegi elettorali, infatti, dovrebbero essere rideterminati solamente a seguito di un nuovo censimento generale, a meno che questo tradisca l'intenzione di verificare, in caso di elezioni anticipate per la XIXa legislatura, di tenere conto non dei residenti di un collegio, ma del loro comportamento elettorale. Le successive revisioni, inoltre, non saranno approvate con decreto da parte del Governo. A tal proposito la delega prevede che per le future revisioni dei collegi, il Governo possa presentare un disegno di legge al Parlamento (art. 3, comma 6).

In questo modo viene modificato il soggetto che determina i collegi (ora il Governo, domani il Parlamento), il che sembra implicare che gli stessi estensori del testo siano consapevoli della scarsa compatibilità democratica della procedura adottata in prima applicazione. Una garanzia per l'imparzialità dell'operazione di determinazione dei collegi dovrebbe garantire comunque, indipendentemente dal soggetto preposto a tale operazione, un mantenimento degli stessi collegi sino al

nuovo censimento, al fine di evitare che ogni nuova maggioranza parlamentare possa procedere ad un nuovo disegno dei collegi artatamente rivolto a suo favore.

Quanto al merito, il testo di legge prevede che la popolazione di ciascun collegio uninominale può scostarsi dalla media della popolazione dei collegi della circoscrizione fino al 20% in eccesso o in difetto, in altre parole tra il minore ed il maggiore vi può essere uno scostamento del 40% (art. 3, comma 1, lettera c), del testo di legge approvato). Una soglia del 20% per fissare il margine di tolleranza della diversità demografica dei collegi crea però un divario eccessivo nella capacità rappresentativa degli elettori situati nei diversi collegi della circoscrizione. Essi, alla Camera, potranno variare da 200.000 a 300.000 residenti circa e al Senato da 400.000 a 600.000 residenti circa (salve le Regioni che godono della riserva di 7 senatori, per le quali le cifre saranno notevolmente diverse). Il rispetto del principio dell'eguaglianza del voto dovrebbe implicare che la consistenza numerica dei diversi collegi elettorali non debba essere eccessivamente diseguale, affinché gli elettori dei diversi collegi abbiano la stessa *chance* di essere rappresentati nel Parlamento, anche per seguire le Raccomandazioni del Codice di Buona Condotta in Materia elettorale, che individua nel 19% lo scostamento tollerato.

Proprio al fine della tutela dell'eguaglianza degli elettori, nel sistema elettorale varato dal Parlamento nel 1993 la soglia di tolleranza era del 10% in eccesso o in difetto rispetto alla media dei collegi della circoscrizione (art. 7, comma 1, lettera e), legge 4 agosto 1993, n. 276, e art. 7, comma 1, lettera b), legge 4 agosto 1993, n. 277). Nei sistemi elettorali fondati su collegi uninominali previsti in altri ordinamenti

democratici, la soglia di tolleranza è addirittura meno elevata proprio per garantire una eguale capacità rappresentativa degli elettori. In Gran Bretagna, ad esempio, essa è fissata al 5% in eccesso o in difetto rispetto alla consistenza demografica media dei collegi (*Schedule 2 del Parliament Act del 1986, come modificato dal Parliamentary Voting System and Constituencies Act del 2011*).

È interessante notare che in tema di disegno dei collegi elettorali la Commissione di Venezia, nel citato *Code of Good Practice in Electoral Matters* approvato nel 2002, ha ritenuto opportuno indicare che nel caso di leggi elettorali con collegi uninominali, proprio al fine di garantire l'eguaglianza elettorale, lo scarto massimo ammissibile non dovrebbe superare il 10% in eccesso o difetto rispetto alla media dei collegi, e in ogni caso non può superare il 15%, salvo che siano previste delle circostanze speciali, come per esempio la tutela minoranze o la presenza di entità amministrative di bassa densità di popolazione (*Code of Good Practice in Electoral Matters, I. Principles of Europe's electoral heritage, 2.2. Equal voting power*).

Una soglia di tollerabilità eccessiva, oltre a non garantire l'eguaglianza tra gli elettori nei diversi collegi elettorali, facilita la possibilità di un disegno fraudolento e arbitrario degli stessi da parte del Governo.

Il complesso di norme che riguardano la determinazione dei collegi elettorali e la procedura da seguire per compiere tale operazione non ci sembrano, pertanto, in grado di tutelare l'uguaglianza del voto.

Infine, emerge l'incongruenza della disciplina derogatoria prevista per i collegi uninominali della circoscrizione Trentino-Alto Adige/*Südtirol* e della circoscrizione Molise. Il testo di legge prevede una deroga per queste due circoscrizioni, stabilendo che i collegi per la Camera dei deputati sono gli stessi definiti con il decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 535 (art 3, comma 1, lettera a). La stessa regola è valida inoltre, per la sola circoscrizione Trentino-Alto Adige/*Südtirol* per l'elezione del Senato (art. 3 comma 2 lettera a)). Tale scelta legislativa, quale che ne sia la ragione politica, si pone in contrasto con la tutela dell'eguaglianza degli elettori compresi in quelle circoscrizioni.

I loro collegi uninominali sono infatti determinati, e così resteranno anche a seguito dei futuri mutamenti demografici rilevati dai censimenti decennali, sulla base di un dato riferito al censimento generale del 1991. Si tratta di una disposizione che non garantisce l'eguaglianza degli elettori, perché i collegi elettorali non verranno modificati al mutare della popolazione residente. La tutela del principio di uguaglianza dovrebbe imporre come requisito minimo la possibilità di revisionare anche questi collegi elettorali con i più recenti dati del censimento generale, al fine di garantire anche agli elettori dei collegi elettorali del Trentino-Alto Adige/*Südtirol* e del Molise una pari capacità di essere rappresentati in Parlamento.

Per risolvere il dubbio di costituzionalità, la Corte dispone, come si è dimostrato sopra, anche dello strumento dell'auto-rimessione, potendo essa senza dubbio alcuno conoscere della legge n. 165/2017 per i predetti profili, che sono rilevanti – ai fini della sua decisione – oltre a non essere manifestamente infondati.

Le criticità rilevate assumono valore autonomo di censura, per la richiesta autorimessione della Corte stessa, che sul punto dovrebbe valutare il dubbio di violazione dell'articolo 1 e 3 Cost., nonché del 97 Cost. e per i collegi del Trentino Alto Adige/Südtirol anche dell'art. 48 Cost. come rilevante e non manifestamente infondato.

***N) La presenza di soglie nazionali al Senato, in contrasto con l'art. 57 Cost.***

Specificamente con riguardo al Senato, l'art. 57 Cost. stabilisce che esso è eletto su "base regionale" ma il testo di legge introduce un livello di calcolo su base nazionale. È il caso della previsione della soglia di sbarramento nazionale del 3% per l'accesso alla distribuzione dei seggi (art. 2, comma 8, capoverso « Art. 17 », lettera a)).

In primo luogo, valga notare che nell'Italia repubblicana fino a ora tutte le leggi elettorali per il Senato della Repubblica hanno sempre escluso di ricorrere ad un livello sovraregionale al fine di effettuare calcoli elettorali rivolti all'attribuzione dei seggi. Era così sulla base dell'impianto della legge con formula proporzionale ma basata su collegi uninominali utilizzata fino al 1993. Questo aspetto rimase invariato anche con l'introduzione della legge del 1993. Ed anche la c.d. legge Calderoli, in vigore dal 2005, non prevede alcuna circoscrizione nazionale al fine dell'attribuzione dei seggi. Dunque, nessuna delle leggi elettorali che si sono succedute al fine di determinare l'attribuzione dei seggi del Senato della Repubblica si è finora posta in

contrasto rispetto a una lineare interpretazione dell'art. 57 Cost. secondo la quale deve intendersi preclusa la possibilità di adottare meccanismi elettorali che prevedano calcoli a livello nazionale.

In secondo luogo si aggiunga che un'interpretazione rigorosa dell'art. 57 Cost. fu alla base dell'intervento del presidente Ciampi, nell'ambito dell'esercizio di quella che oggi viene denominata funzione presidenziale di *moral suasion*. Il presidente Ciampi, infatti, ebbe ad anticipare alle forze politiche dell'allora maggioranza, che, qualora fosse stata approvata la loro proposta che, anche per il Senato della Repubblica, prevedeva originariamente soglie di accesso alla rappresentanza (e premio di maggioranza) nazionali, egli non avrebbe potuto promulgare la legge, in quanto contrastante proprio con la prescrizione della «base regionale» contenuta nell'art. 57 Cost. Naturalmente, non si tratta di un precedente vincolante, ma si deve comunque ritenere che esso possa costituire un solido argomento circa l'interpretazione istituzionalmente consolidatasi in merito al significato e alla portata dell'art. 57 Cost.

In terzo luogo, si considerino i lavori preparatori per la redazione dell'art. 57 Cost. Da essi si desume che con l'espressione «a base regionale» volesse garantire che le delegazioni regionali di senatori fossero capaci di rappresentare ciascuna comunità regionale. Se alcuni calcoli elettorali si potessero svolgere, come accade nel testo della legge n. 165, ad un livello superiore rispetto a quello regionale, non si manterrebbe fede alla volontà dei costituenti di creare un Senato in cui i senatori di ciascuna regione siano rappresentativi della loro comunità regionale. Un sistema di

soglie nazionali, infatti, apre e chiude l'accesso alla rappresentanza di una Regione sulla base dell'espressione di voto effettuata da cittadini non residenti in quella Regione. In quarto luogo, si tenga in conto che l'art. 57 Cost., terzo comma, prevede, in conformità con la vocazione regionalista del Senato, che alle Regioni più piccole sia garantito un numero minimo di senatori.

La disposizione, dunque, stabilisce che la distribuzione dei senatori non sia proporzionale alla popolazione. Da ciò si desume che, nella composizione complessiva del Senato, gli elettori delle Regioni minori contano di più. Si tratta di una disposizione che sostanzialmente deroga all'uguaglianza del voto, costituzionalmente prevista, che fa sì che gli elettori delle comunità regionali minori siano relativamente sovrarappresentati rispetto a quelli delle Regioni più grandi. Introducendo un collegio unico nazionale, invece, tutti gli elettori peserebbero allo stesso modo, con ciò determinandosi una violazione dell'art. 57, terzo comma, Cost.

In sostanza, la lettera degli artt. 56, comma quarto, e 57, comma primo e quarto, Cost., considerata in ottica sistematica, unitamente ai precedenti storici e in considerazione della funzione del Senato nella nostra forma di stato regionalista escludono la legittimità costituzionale di disposizioni che, con specifico riguardo al Senato della Repubblica, introducono sbarramenti valutati a livello nazionale.

Per risolvere il dubbio di costituzionalità, la Corte dispone, come si è dimostrato sopra, dello strumento dell'auto-rimessione, potendo essa senza dubbio alcuno conoscere della legge n. 165/2017 per i predetti profili, che sono rilevanti – ai fini della sua decisione – oltre a non essere manifestamente infondati. Le criticità

rilevate assumono valore autonomo di censura, per la richiesta auto-rimessione della Corte stessa, che sul punto dovrebbe valutare il dubbio di violazione dell'articolo 57 Cost. come rilevante e non manifestamente infondato.

## II- Legge n. 52/1995: PROFILI D'INCOSTITUZIONALITÀ

L'eventualità che gli errori *in procedendo* comportino la dichiarazione di incostituzionalità della legge n. 165/2017 nel suo complesso implica che si debbano evidenziare le illegittimità di due questioni sopravvissute agli annullamenti delle sentenze n. 1/2014 e 35/2017, vale a dire il premio di maggioranza per la lista, che avesse conseguito almeno il 40% dei voti validi e le differenti soglie di accesso al Senato, stabilite in misura doppia che alla Camera.

### **MOTIVO D'INCOSTITUZIONALITÀ**

***Irrazionalità della norma relativa all'attribuzione di 340 seggi alla lista che ottiene almeno il 40% dei voti validi***

***Illegittimità della norma ex artt. 1, c. 1 lett. f) – per le parole “sono attribuiti comunque 340 seggi alla lista che ottiene, su base nazionale, almeno il 40% dei voti validi...” – e 2, comma 25 capoverso “art. 83”, della LEGGE n. 52/2015, di sostituzione dell'art. 83 dpr n. 361/1977 con particolare riferimento ai commi 1 nn. 5) e 6), 2, 3 e 4, per la violazione degli artt. 1, comma secondo, 3, 48, 51, 56, 61 e 67 Cost. e irragionevolezza in relazione all'art. 94 Cost. e ai fini dichiarati di***

*garantire, attraverso il meccanismo elettorale con il premio ad una sola lista, la governabilità.*

L'annullamento del premio di maggioranza in seguito a ballottaggio (cfr. punto dispositivo 1 sent. n. 35/2017) non fa venire meno l'interesse all'annullamento della previsione di un premio di maggioranza alla lista, che ottenga il 40% dei voti validi espressi anche se si tratta di evento improbabile per differenti concomitanti ragioni, tra le quali la previsione che i cittadini elettori del T-A.A./S e della VdA possano incidere sull'attribuzione del premio, con effetto sull'attribuzione dei seggi nei 100 collegi plurinominali, ma senza effetto sui seggi uninominali loro riservati, ma soprattutto perché a Costituzione invariata è irragionevole, che si sacrifichi la rappresentanza con l'obiettivo della governabilità, quando per l'art. 94 c. 1 Cost. "Il Governo deve avere la fiducia delle due Camere". Vi è inoltre un ostacolo insuperabile alla attribuzione di un premio di maggioranza in forza di una soglia di accesso nazionale, con distribuzione del premio sull'intero territorio nazionale, in presenza dell'art. 67 Cost, con il divieto di mandato imperativo e con la disposizione dell'art. 48 c. 2 Cost. di voto eguale e personale. I motivi d'incostituzionalità, qui svolti, sono radicalmente diversi da quelli esaminati e dichiarati inammissibili al punto 3) dispositivo della sent. n. 35/2017 sollevati dal Tribunale di Messina con l'ordinanza indicata in epigrafe della sentenza. Non fosse altro per ragion di tempi, poiché l'ordinanza del Tribunale di Messina è del 17 febbraio 2016, quindi antecedente sia all'esito referendario del 4 dicembre 2016 sia, del tutto ovviamente,

alla pubblicazione della sentenza n. 35, che ha statuito al §15.2: “Fermo restando quanto appena affermato, questa Corte non può esimersi dal sottolineare che l’esito del referendum ex art. 138 Cost. del 4 dicembre 2016 ha confermato un assetto costituzionale basato sulla parità di posizione e funzioni delle due Camere elettive. In tale contesto, la Costituzione, se non impone al legislatore di introdurre, per i due rami del Parlamento, sistemi elettorali identici, tuttavia esige che, al fine di non compromettere il corretto funzionamento della forma di governo parlamentare, i sistemi adottati, pur se differenti, non devono ostacolare, all’esito delle elezioni, la formazione di maggioranze parlamentari omogenee”.

Nella revisione costituzionale abortita il Senato non avrebbe più concesso la fiducia e non sarebbe stato eletto, come la Camera, con voto universale e diretto, ma con un meccanismo di secondo grado, caratterizzato dall’assenza di un corpo elettorale, coincidente con quello della Camera per gli elettori che abbiano più di 25 anni compiuti (art. 58 c. 1 Cost.) e con una norma sul diritto di voto (art. 48 c. 2 Cost.) assolutamente identica. La nostra Costituzione non ha costituzionalizzato il sistema elettorale, né ha disposto che le leggi elettorali siano identiche, tuttavia non è ragionevole, né proporzionato all’obiettivo dichiarato di garantire la “governabilità” introdurre un premio di maggioranza alla Camera con una soglia bassa del 3% attribuibile ad una lista e nel contempo mantenere una legge elettorale proporzionale al Senato con soglie di accesso irragionevolmente più elevate, anche in considerazione che il Senato è composto da membri elettivi pari alla metà di quelli della Camera e che è eletto a base regionale, con un numero minimo per regione,

escluse Val d'Aosta e Molise, di senatori pari a 7 ( art. 57 c. 3) fino al massimo di 49 per la Lombardia. Il quoziente naturale intero per eleggere un senatore è quindi di  $(100: 7 = )14,28\%$  nelle regioni più piccole e di  $(100: 49=)2,04\%$  in Lombardia. Il voto degli elettori con 25 anni compiuti hanno irragionevolmente un peso diverso nella Camera dei Deputati e nel Senato della Repubblica, pur avendo il legislatore scelto nella sua discrezionalità un sistema proporzionale in ambedue le Camere. Sul punto la sentenza n. 1/2014 ha con chiarezza affermato basandosi “sul principio fondamentale di eguaglianza del voto (art. 48, secondo comma, Cost.). Esso, infatti, pur non vincolando il legislatore ordinario alla scelta di un determinato sistema, esige comunque che ciascun voto contribuisca potenzialmente e con pari efficacia alla formazione degli organi elettivi (sentenza n. 43 del 1961) ed assume sfumature diverse in funzione del sistema elettorale prescelto. In ordinamenti costituzionali omogenei a quello italiano, nei quali pure è contemplato detto principio e non è costituzionalizzata la formula elettorale, il giudice costituzionale ha espressamente riconosciuto, da tempo, che, qualora il legislatore adotti il sistema proporzionale, anche solo in modo parziale, esso genera nell'elettore la legittima aspettativa che non si determini uno squilibrio sugli effetti del voto, e cioè una diseguale valutazione del “peso” del voto “in uscita”, ai fini dell'attribuzione dei seggi, che non sia necessaria ad evitare un pregiudizio per la funzionalità dell'organo parlamentare (BVerfGE, sentenza 3/11 del 25 luglio 2012; ma v. già la sentenza n. 197 del 22 maggio 1979 e la sentenza n. 1 del 5 aprile 1952).

La legge n. 52/2105 è una legge proporzionale, in quanto teoricamente i seggi sono attribuibili con metodo proporzionale se una lista conquista 340 seggi con una percentuale di voti superiore al 40%, come è proporzionale la legge n. 270/2005 in seguito ai punti 1) e 2) del dispositivo della sentenza n. 1/2014. La legge n. 52/2015 in seguito all'art. 2 c. 8 di sostituzione dell'art. 14-bis dpr 361/1957 consente la presentazione di una lista da un soggetto previsto senza la precedente previsione, che più liste si coalizzino, mentre formalmente la possibilità di coalizzarsi è ancora prevista dall'art. 8. d.lgs n. 533/ 1993, come modificato dall'art.4 c. 2 legge n. 270/2005, con il riferimento al testo allora vigente dell'art. 14 bis dpr 361/1957, come introdotto dall'art. 1 c. 5 legge n. 270/2005. Anzi le soglie di accesso obbligano a formare coalizioni o a presentare liste composte da più partiti: la libertà dei partiti di presentarsi è compromessa o limitata, con la conseguente esclusione/limitazione della libertà di scelta degli elettori, garantita dall'art. 48 c., 2 Cost. E' irragionevole limitare la rappresentanza a favore di un premio di maggioranza in una sola Camera, in quanto una tale scelta, nel caso che scatti il premio, porta a una composizione politica diversa delle due Camere compromettendo la "governabilità" intesa come stabilità del governo, che è un "obiettivo costituzionalmente legittimo"(§ 3.1 – la questione è fondata - proposizione VIII sentenza n.1/2014).

La combinazione di soglia di accesso determinata su base nazionale e premio di maggioranza distribuito nei collegi esclude/compromette l'eguaglianza e la personalità del voto degli elettori in quanto la rappresentanza è determinata dal comportamento elettorale di elettori diversi da quelli della circoscrizione di

candidatura. Questo fatto è stato ritenuto incostituzionale nello stesso ordinamento omogeneo al nostro, che non ha costituzionalmente il sistema elettorale e che ha una disposizione sul diritto di voto sovrapponibile al nostro art., 48 Cost., Sul punto, c'è una puntuale sentenza del Tribunale Costituzionale Federale tedesco (*Bundesverfassungsgericht*) sui cosiddetti mandati aggiuntivi “*Überhangmandate*” (Decisione del Secondo Senato del 3 luglio 2008, BVerfGE 121,266, cause 2BvC 1/07, 2BvC 7/07), per la quale nessun candidato può essere danneggiato o favorito dal comportamento elettorale di elettori di altre circoscrizioni, come invece si verifica nell'Italicum, che prevede circoscrizioni eccedentarie e/o deficitarie (L. n. 52/2015: art. 2, c. 25 c.1, cpv « Art. 83, di sostituzione dell'art. 83 D.P.R. n. 361/1957, cpv «83bis di inserimento dell'art. 83 bis D.P.R. n. 361/1957 e art. 2, c. 26 cpv. « Art. 84; art. 83, c.1 n. 8) cpv. 1 ult. periodo e cpv. 2 primo per.; art. 83 bis , c. 1 n.3) e art. 84, c. 2 e 3 D.P.R. n. 361/1957), perché i “seggi sono attribuiti su base nazionale con il metodo dei quozienti interi e dei più alti resti” (art. 1, c. 1 lett. d) Legge n. 52/2015).

Con il premio di maggioranza, i seggi aggiuntivi sono attribuiti dapprima ad altri collegi della stessa circoscrizione, ma non è escluso che siano assegnati ad altra circoscrizione, quindi in violazione dell'art. 56, c. 3 Cost, alla luce dei principi desumibili dalle sentenze Tar Lazio, sez. II bis n. 12577/2014 e Cons. Stato, sez. V, n. 3597/15 per le circoscrizioni della L. n. 18/1979 e s.m.i.: anche sotto questo profilo il voto non è personale e diretto, come richiesto dagli artt. 48 e 56 Cost.. Candidati votati anche con percentuali altissime nel loro collegio, ma appartenenti a lista, che non raggiunga la soglia di accesso nazionale, non sono eletti, normale in presenza di

una soglia, ma questo fatto è meno importante del fatto che viene favorita l'elezione di candidati meno votati nel loro collegio, in ragione di un algoritmo, che distribuisce la maggioranza artificiale tra tutti i collegi.

Ultimo è più assorbente motivo di incostituzionalità è che un premio di maggioranza in presenza di un divieto di mandato imperativo è irragionevole e non proporzionato all'obiettivo perseguito, perché i parlamentari eletti grazie al premio di maggioranza non contraggono alcun vincolo di votare a favore del Capo della formazione a partire dal voto di fiducia nel termine *ex art. 94 c. 3 Cost.*, di non presentare una mozione di sfiducia *ex art. 94 c.5 Cost.* o di votare a favore di una tale mozione presentata da altri deputati. Questo fatto non è una mera ipotesi teorica, ma è quanto è accaduto in questa XVII legislatura, come evidenziato dalla tabella che si allega (doc. 4).

### III- LEGGE n. 270/2005: PROFILI D'INCOSTITUZIONALITÀ

#### **MOTIVO D'INCOSTITUZIONALITÀ**

**Le soglie di accesso al Senato. Illegittimità costituzionale degli artt. 16 e 17 del D. Lgs. 20 dicembre 1993 n. 533, come modificati dall'art. 4, settimo e ottavo comma, della Legge n. 270 del 21 dicembre 2005, per violazione degli artt. 1, 3, 48, 49 e 51 Cost.**

I componenti elettivi del Senato sono 315, cioè la metà dei 630 deputati e gli elettori nel 2013 (42.270.8249, meno di quelli della Camera 46.905.454) non

partecipando le classi di età 18-24 anni. Del tutto contraddittoriamente e irragionevolmente, le soglie di accesso sono il doppio (8% per le liste singole e 20% per le coalizioni) che alla Camera e senza le stesse eccezioni per le liste coalizzate (3% per le liste coalizzate invece che 2% ed anche meno per la più votata sotto soglia). Con la metà dei seggi e l'elezione su base regionale (art. 57 c. 1 Cost.), la soglia di accesso naturale è più elevata che alla Camera. Non si coglie la ragione di questa differenza delle soglie, a meno di non ammettere che si perseguissero inconsciamente maggioranze differenziate tra Camera e Senato. Il voto non è uguale e i candidati con lo stesso numero di voti hanno meno possibilità di essere eletti al Senato che alla Camera, in violazione dell'art. 51 Cost.. A causa delle soglie di accesso più elevate, i partiti o i gruppi politici organizzati non possono presentarsi con le stesse liste alla Camera ed al Senato, il voto non è libero e i partiti politici non possono concorrere a determinare la politica nazionale, in violazione dell'art. 49 Cost. L'incostituzionalità è accentuata dal fatto, che in seguito agli annullamenti della sentenza n. 1/2014 e 35/2017 non è più previsto un premio di maggioranza al Senato e alla Camera è solo eventuale. Si possono verificare due ipotesi, che non sia raggiunto alla Camera in tal caso i deputati sarebbero eletti con un sistema integralmente proporzionale, con una soglia di accesso nazionale del 3% fatte salve le eccezioni di collegi uninominali. Di contro al Senato le soglie d'accesso estremamente differenziate su base regionale e in astratto attribuibili anche a coalizioni, se si supera il problema del rinvio ad un testo dell'art. 14-bis dpr 361/1957 in seguito modificato dalla legge n. 52/2015, escludono un risultato omogeneo tra le

due Camere, che devono assicurare la fiducia ad un governo. Nel caso che invece un premio di maggioranza sia attribuito alla Camera e nel Senato si escludesse la possibilità di coalizione si sarebbe sacrificata la rappresentanza inutilmente rispetto alle ragioni (governabilità/ stabilità esecutivo) per le quali si era previsto un sacrificio. Le alte soglie di accesso al Senato sono una distorsione in senso maggioritario, ma con effetti, che non siano necessariamente coincidenti con quelli del premio di maggioranza alla Camera, del quale con il MOTIVO D'INCOSTITUZIONALITÀ, svolto in precedenza a questo, si è contestato in radice la costituzionalità. Per rendere coerente la forma di governo parlamentare e armonizzare le due leggi elettorali, come richiesto dalla stessa sentenza n. 35/2017 non c'è altra soluzione che escludere il premio di maggioranza alla Camera ed intervenire sulle soglie di accesso al Senato disponendo l'annullamento delle soglie di accesso per le liste coalizzate e per le liste singole non espressione di minoranze linguistiche, diverse da quelle previste nel 3% regionale per le liste singole di una coalizione.

## CONCLUSIONI

"Una comunità politica non può durare, né svilupparsi, se i fondamenti della sua legittimità e della sua efficacia non vengono riattivati in permanenza": è l'*incipit* del discorso di accettazione di Etienne Balibar del premio Hannah Arendt per il pensiero politico della Fondazione Heinrich Boell (Manifesto 2/12/17 pag. 10).

Questo ricorso è anzitutto un'occasione per riflettere sul nostro tempo, sulle cose da fare per evitare in primo luogo il degrado della democrazia e la liquefazione delle istituzioni. Questo per un democratico è un prerequisito per qualsiasi politica, per riflettere sugli indebolimenti delle strutture legalitarie già storicamente fragili nel nostro Paese. Insieme a questo, la cosa più importante da fare è mettere fine alla violazione delle regole e cominciare subito ad invertire la rotta, rispetto alla crescita delle diseguaglianze, che impediscono alla Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e un'effettiva partecipazione alla vita pubblica. Si sono decisi dopo una lunga riflessione di ricorrere a questo strumento inedito e senza specifici precedenti, come non ha precedenti la temperie politica, economica e sociali di questi ultimi 12 anni con governi espressione di un Parlamento nominato con una legge dichiarata incostituzionale, anch'essa adottata nell'imminenza di un rinnovo del Parlamento e funzionale, almeno nelle intenzioni a una revisione costituzionale, poi rigettata dal popolo italiano nel 2006. Un Parlamento e un Governo rimasti insensibile nella XVI legislatura ad un avvertimento garbato e chiaro della Corte Costituzionale, formulato con le sentenze n. 15 e n. 16 del 2008. Un Parlamento e Governi nella XVII legislatura che hanno reagito con indifferenza ad una sentenza che annullava una legge elettorale per i motivi conosciuti da 5 anni. La soluzione di far salve le proclamazioni invece che le convalide degli eletti non è stata colta per il messaggio implicito di porre mano con urgenza ad una legge elettorale conforme a Costituzione

in un termine breve, che era da cogliere nel richiamo agli articoli 61 e 77 Cost. per giustificare la continuità degli organi costituzionali. Quella responsabilità apprezzabile della Consulta è stata interpretata come via libera a continuare *tamquam non esset* fino al punto di ignorare la sentenza n. 1/2014 nelle surroghe compiute e di cui abbiamo dato conto nel ricorso come abbiamo dato conto della paralisi delle Giunte delle elezioni a tentare di ergersi come giudici *a quo* in uno strumento per provocare un controllo di costituzionalità sulle leggi elettorali. Allo svilupparsi di una zona franca dal controllo di costituzionalità ha contribuito la mancata colpevole non attuazione delle norme di delegazione ex art. 44 c. 2 lett. d) l. n. 69/2009, che avrebbe consentito almeno un controllo sulle operazioni elettorali preparatorie delle elezioni per il rinnovo del Parlamento. La strada per un controllo incidentale di costituzionalità è stata aperta, ma può restare la sola unicamente se fosse rispettato l'avvertimento del Codice di Buona Condotta Elettorale di non porre mano a modifiche importanti della legislazione elettorale se non a un anno di distanza.

Questo parlamento non ha voluto nemmeno ascoltare l'invito contenuto nella parte finale della sentenza n. 35/2017 di armonizzare le due leggi di risulta; eppure era un compito che richiedeva poche scelte: a) armonizzazione delle soglie di accesso, b) preferenze di genere anche al Senato, c) abolizione del premio di maggioranza e d) liste o coalizioni. Si è preferito tentare rivoluzioni di sistema elettorali, dopo la doppia sconfitta sul referendum costituzionale e la legge elettorale, da abbandonare al primo incidente di percorso. Abbiamo una pessima legge di cui sono emblema i casi trentin-altoatesino e molisano. Nominiamo solo questi due

perché il primo è il caso di una normativa fatta *ad hoc* per un partito e il secondo per le irragionevolezza che si è riusciti a concentrare su un piccolo territorio. Un altro fatto ci ha spinto a questo ricorso le norme discriminatorie e inutilmente vessatorie che attengono alla presentazione stessa di liste di candidati, certe questioni vanno verificate prima delle elezioni, perché i loro effetti sono irrimediabili finché sarà vigente l'art. 66 Cost. nell'estensione data.

Se le leggi elettorali sono costituzionalmente necessarie esse devono essere necessariamente costituzionali in ogni momento, perché in ogni momento il Capo dello Stato può sciogliere le Camere e nel termine di 70 giorni nessun giudizio in via incidentale può instaurarsi ed essere deciso, neppure ricorrendo per la sua instaurazione al procedimento sommario ex art. 702 bis c.p.c., come abbiamo potuto constatare con le 22 azioni in giudizio, nelle quali sono state emesse le 5 ordinanze decise con la sentenza n. 35/2017. Soltanto a partire dalla pubblicazione dell'ordinanza di rimessione in G.U. nella serie speciale con cadenza settimanale sono 70 giorni per la Pubblica Udienza, eccezionalmente riducibili a 45 con la dimezzazione dei termini, a prescindere dell'opportunità di un'udienza ad elezioni già convocate. Nel ricorso è detto più volte, con chiarezza, che non si vuole aprire una strada per ricorsi diretti, se non in un caso specifico: quando si tratta del diritto di voto eguale, libero e personale (la sua segretezza è allo stato al riparo da minacce). L'interesse alla solidità e al prestigio delle istituzioni è tale, che, se si togliesse con la vostra autorevolezza ogni dubbio sull'ammissibilità della fiducia su una legge in materia elettorale, ne saremmo lieti, ma se il ricorso non fosse dichiarato ammissibile

non sarebbe possibile entrare nel merito. Dobbiamo togliere ogni dubbio sulla legittimazione non solo formale del prossimo Parlamento, che deve completare questa Corte, nominare i membri laici del CSM e eleggere o riconfermare il Capo dello Stato.

### **SALUS REI PUBLICAE, ID EST POPULI, SUPREMA LEX ESTO**

I ricorrenti - le cui attribuzioni costituzionali di componenti del Corpo elettorale sono state lese con la violazione dell'art. 48 Cost. e, nel caso di parlamentari, nella loro duplice qualità di membri del corpo elettorale e di rappresentanti della Nazione, sono state lese dalle denunciate violazioni degli articoli 64, 67, 70, 71 e 72 Cost., della forma di governo parlamentare di cui al riparto tra i poteri dello Stato fissato in Costituzione (articolo 94), della riserva di legge in materia elettorale di cui agli articoli 48 e 51 Cost. e del diritto degli elettori di votare in conformità alla Costituzione, come espressione della sovranità del popolo *ex art. 1 c. 2 Cost.* - esercitano con il presente ricorso il loro diritto ad investire la Corte della situazione venutasi a creare, con la plurima variante della loro legittimazione come elettore, soggetto politico e parlamentare

La situazione costituzionale è eccezionale, ma codesta Ecc.ma Corte, unico organo deputato a presidio della Costituzione, può riportarla ad una piena compatibilità con Essa, sanando con ciò stesso prassi incostituzionali che hanno fatto deragliare il sistema da decenni.

Pertanto i ricorrenti elettori/elettrici e parlamentari in carica, nella duplice qualità di elettori e rappresentanti della Nazione rappresentati e difesi congiuntamente e disgiuntamente tra loro dagli avvocati Felice Carlo Besostri, Emilio Zecca, Mauro Sentimenti, Francesco Versace, Maria Gabriella Branca, Michele Ricciardi, Vincenzo Palumbo, Enzo Paolini e Angelo Iannaccone promuovono conflitto di attribuzione nei confronti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica e, ove occorra, del Governo, per la declaratoria dell'illegittimità della menomazione del loro potere/ diritto di votare in conformità alla Costituzione.

Con osservanza.

Si deposita:

- 1) Certificazioni di iscrizione alle liste elettorali dei comuni di residenza
- 2) Attestazioni di Parlamentare in Carica
- 3) Elenco parziale emendamenti decaduti alla Camera
- 4) Mutamenti nella composizione dei Gruppi Parlamentari nella XVII Legislatura
- 5) Tabella Senato Regioni seggi, popolazione.

Milano/Roma, 11 dicembre 2017

I ricorrenti

on. avv. Felice C. Besostri avv. Emilio Zecca

avv. Mauro Sentimenti avv. Francesco Versace

avv. Maria Gabriella Branca avv. Michele Ricciardi

avv. Enzo Paolini avv. Angelo Iannaccone

avv. Vincenzo Palumbo