

ECC.MA CORTE COSTITUZIONALE

RICORSO PER CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE

dei sottoscritti parlamentari in carica, componenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica nella XVII legislatura, in proprio e come Presidenti dei rispettivi Gruppi parlamentari denominati MoVimento 5 Stelle Senato della Repubblica e MoVimento 5 Stelle Camera dei Deputati, avendone i poteri, esattamente 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 superiore 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. Enzo Paolini (C.F. PLNNZE57R02D086E) del Foro di Cosenza e 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, attestando individualmente la

sua qualifica di parlamentari in carica, certificano anche il rispettivo diritto elettorale in quanto il possesso di tale qualifica presuppone la permanenza del diritto di voto in capo all'interessato [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 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.* – menomazione derivante 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 del disegno di legge (*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*) licenziato dalla Camera dei deputati in data 12 ottobre 2017 (Atto Camera n. 2352), trasmesso al Senato in data 13 ottobre 2017 e da questo ramo del Parlamento (Atto Senato n. 2941) approvato in via definitiva in data 26 ottobre 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, 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, 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.* e approvato leggi di sospetta costituzionalità almeno in parte come già accertato dalla sentenza di codesta Corte con la sentenza n. 35/2017 e come sarà chiamata ad accertare su questo disegno di legge dopo la promulgazione della legge da parte del Presidente della Repubblica *ex art. 87.5 Cost.*, nel termine fissato dall'art. 73 Cost., salvo che si avvalga della prerogativa prevista dall'art. 74 Cost. di rinviare la legge alle Camere con messaggio motivato per richiedere una nuova deliberazione,

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

riportando la situazione parlamentare a prima del 10 ottobre 2017, in quanto, con l'apposizione della questione di fiducia, sono decaduti tutti gli emendamenti proposti dai nostri e altri gruppi, che se esaminati e approvati avrebbero ricondotto la legge, secondo l'opinione dei ricorrenti, nei parametri di costituzionalità, com'è diritto dei cittadini elettori da noi rappresentati, 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, precisando al contempo che l'eventuale/ipotetica incostituzionalità di norme della futura legge elettorale, dopo la promulgazione è, e deve rimanere, estranea a questo ricorso.

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). 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).

Proprio la vicenda della precedente legge elettorale, venuta sotto scrutinio presso codesta Ecc.ma Corte dopo tre applicazioni e nove 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 il Parlamento, ed i valori costituzionali che esso presidia, *in primis* quello della rappresentanza del Corpo elettorale, cioè del Popolo, ed a cascata quello della democraticità dell’intero sistema costituzionale. Infatti, l’esercizio della sovranità presuppone che la legge elettorale sia conforme alla Costituzione, altrimenti non sarebbe esercitata nelle forme e nei limiti della Costituzione¹. Il Corpo elettorale, poi, al pari del Parlamento, del Governo e del Capo dello Stato deve essere qualificato come organo costituzionale². Se la sovranità è indivisibile - e pertanto quella in capo al popolo appartiene al singolo elettore come appartenente al Corpo elettorale, ed anche

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

² Mauro Volpi, *Diritto Pubblico Comparato*, Giappichelli, Torino, 2007, pag. 369.

“nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità” (art. 2 Cost.) – ne consegue che, già in via di principio, ciascun membro del Parlamento, possa e debba agire per Esso.

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 l'elezione del Senato della Repubblica, era spiegabile proprio coll'intendimento di revisione costituzionale volto a privare della rappresentanza elettiva diretta il Senato³. Ma - abortito felicemente quel disegno grazie all'inconfutabile deliberato del Corpo elettorale, nel referendum del 4 dicembre 2016 - l'incidentalità (ed 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.

³ 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).

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 Piero 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 - 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, ha di fatto frustrato la riserva di legge prevista dall'articolo 48 e dall'articolo 51 della Costituzione in materia di diritto elettorale.

Ne deriva che, cessata la presente Legislatura, nessuna reale possibilità di ottenere giustizia, per coloro che sono stati vittime di queste forzature procedurali e costituzionali, sarà giuridicamente possibile: non solo perché, attendendo una rimessione del giudice investito della legalità del decreto di indizione dei comizi elettorali, il *vulnus* introdotto dall'applicazione della legge elettorale si sarebbe già prodotto definitivamente, e cementato "a sistema". Ma soprattutto perché, al giudizio incidentale successivo al primo atto di applicazione della legge elettorale, si frappone, a livello nazionale, l'interpretazione univocamente data dalla Cassazione all'autodichia di cui all'articolo 66 Cost.

Sin qui la magistratura amministrativa⁴, confortata dalla giurisprudenza delle SS.UU. della Suprema corte di Cassazione⁵, ha dichiarato la carenza assoluta di giurisdizione sia ordinaria che amministrativa nei confronti delle operazioni elettorali, comprese quelle preparatorie: ma affermando l'autodichia del Parlamento essa, in

⁴ 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.

⁵ 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). Pedissequo: 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. 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.

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 costituzionale⁶, disattendendo un bene, quello del diritto ad un giudizio terzo ed imparziale, convenzionalmente tutelato, come dimostrano le proposizioni nn. 92, 93, 94 e 100 del Codice di buona condotta elettorale⁷, elaborato dalla "Commissione Venezia" e

⁶ Nonostante quanto sostenuto in un intervento 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.

⁷ "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.

adottato dal Consiglio d'Europa⁸; ma anche un bene giuridico sulla cui rilevanza costituzionale la dottrina è inequivoca⁹.

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

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).

⁸ 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 confluì 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.

⁹ 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 elettorali¹⁰, 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 precostituzione¹¹ e comprensibilità¹² del precetto anche grazie alla giurisprudenza CEDU: è gravissimo che ciò sia avvenuto in

¹⁰ 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 di sollevare questione di legittimità costituzionale (cfr. Giunta delle Elezioni Camera dei deputati-Resoconto di mercoledì 17 giugno 2009; Senato, Legislatura 16^a - Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari - Resoconto sommario n. 44 del 03/11/2009).

¹¹ 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).

¹² 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.

passato¹³ 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.

Con l'accoglimento del presente conflitto si porrebbe rimedio, prima di un danno irreparabile, ad una grave lacuna del nostro ordinamento: solo prima della scadenza elettorale, si può conseguire una soddisfacente difesa dell'Istituzione Parlamento, dell'indipendenza dei suoi componenti e della stessa funzionalità del sistema rappresentativo; dopo, il frutto del sistema elettorale incostituzionale non potrà mai né superare lo stallo per modificarlo, né tantomeno rivolgersi a codesta Corte per dirimere il conflitto. Possono invocare l'intervento risolutore del Giudice dei conflitti solo i componenti delle ultime due Camere ad essere state elette senza la menomazione delle attribuzioni costituzionali che qui si denuncia. Negli odierni ricorrenti, quindi, 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).

Tre leggi elettorali incostituzionali una di seguito all'altra, rappresenterebbero un non invidiabile primato europeo del Parlamento italiano e dei Presidenti della

¹³ "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).

Repubblica, che le abbiano 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 coalizione 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), 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) 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).

Nella denegata ipotesi in cui le elezioni si svolgessero secondo quanto previsto dall’Atto Senato n. 2941, 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 costituzionalità¹⁴.

1. Requisito soggettivo del conflitto

I sottoscrittori del presente atto promuovono conflitto di attribuzione, nella loro qualità di parlamentari in carica e di Presidenti di gruppo parlamentare e di difensori nominati dai primi che hanno dato loro il relativo mandato, per affermare il diritto - dei singoli parlamentari nonché dei gruppi parlamentari, da essi presieduti - 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.

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 sentenza n. 49/1998 i gruppi parlamentari vengono definiti “riflesso istituzionale del pluralismo politico, che del sistema rappresentativo costituiscono struttura portante”

¹⁴ XVII legislatura, Senato della Repubblica, Doc. III, n. 1, § 3.2, pp. 17-18: 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".

(punto 4 del *Considerato in diritto*)¹⁵ - viene recisamente negata dalla legge elettorale politica e dalla sua procedura di approvazione, strumento ed oggetto della menomazione di potere in contestazione.

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

¹⁵ 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 (*Bibliografia del Parlamento italiano e degli studi elettorali*, a cura della Biblioteca della Camera dei deputati).

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”*¹⁶.

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

¹⁶ Jellinek, *Sistema dei diritti pubblici subbiettivi*, Milano, 1912, 185-186.

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 sedimentata¹⁷, 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 diffusione¹⁸.

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 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

¹⁷ 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.

¹⁸ 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.

qualità di potere dello Stato alla frazione del corpo elettorale abilitata a richiedere referendum abrogativo, e la legittimazione a sollevar 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 ardata - 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 inadeguati 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” appare oggi essere assai mite, rispetto alla situazione presente delineata con la legge 6 maggio 2015, n. 52: con essa, non semplicemente la maggioranza (ancorché assai esigua per il

consenso raccolto nel paese) impone una puntuale decisione in sede di verifica dei poteri, “al solo fine di consolidare le proprie posizioni”, bensì, più gravemente, sistematicamente e strutturalmente, predefinisce e precostituisce posizioni di supremazia in una Camera laddove scatti il premio di maggioranza. L’eterogenesi dei fini, cioè l’inutilità di questa supremazia per effetto della sopravvivenza del Senato felicemente disposta dal Popolo sovrano il 4 dicembre 2016, non solo non attenua la gravità di tale disegno, ma ne aggrava l’effetto dirompente sulla forma di governo parlamentare, perché ne pregiudica ogni reale operatività affidando l’espressione del Governo del Paese all’esito stocastico di due sistemi elettorali in vistosa controtendenza tra di loro.

Analogamente a quanto previsto in Costituzione per il Potere giudiziario, anche il Potere legislativo, essendo un potere diffuso tra i singoli membri¹⁹, 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*

¹⁹ 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.

*che per il solo fatto di esercitare la funzione rappresentativa, nelle 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 Corte²⁰ 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 regolamentari²¹ 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;

²⁰ «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 (sembrebbe) 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.

²¹ 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.

articolo 55 comma 7 e articolo 56 commi 3 e 4 del Regolamento del Senato; articolo 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/emendamento²² ed autoconvocazione di cui sopra.

²² 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.)".

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, 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 lesa 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, incostituzionale²³, 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, per impedire che i denunciati sviluppi ulteriori - nel senso della reiterazione delle denunciate irregolarità - producano un'alterazione permanente della legislazione elettorale nel nostro Paese.

2. Requisito oggettivo del conflitto

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

²³ 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.

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 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, 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 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 dismissive²⁴ 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 vistosa 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

²⁴ Cfr. Corte costituzionale, sentenza 11 giugno 2014, n. 170.

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 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 ricorrenti 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)”²⁵.

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

²⁵ 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)”.

esposto di carattere generale²⁶. 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 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.

²⁶ 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.

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

NEL MERITO

Giusta la recente giurisprudenza costituzionale sulla conoscibilità dei vizi *in procedendo* della procedura legislativa (v., da ultimo, la sentenza n. 32 del 2014)²⁷, ma anche visto il mutato atteggiamento sulla «giustiziabilità» dei regolamenti parlamentari²⁸, 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

²⁷ Una tematica non sconosciuta all'estero: cfr. Sophie Hutier "Le contrôle de la procédure parlementaire par le Conseil constitutionnel", allocuzione 11 luglio 2015, Aix/Marsiglia, Istituto Louis Favoreu (Groupe d'Études et de Recherches comparées sur la Justice Constitutionnelle). 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.

²⁸ 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 guarentigata 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 "funzionalista" - 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, ma codesta Ecc.ma Corte ancora non ha depositato la relativa sentenza nonostante l'udienza svoltasi il 19 aprile 2016.

Camere la votazione con la “questione di fiducia”²⁹. 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 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.

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”³⁰, allora

²⁹ Verbale seduta n. 417 di martedì 28 aprile 2015 della Camera dei deputati.

³⁰ 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

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 no³¹. Nella seduta del 27 aprile 2015 della Camera dei deputati la presidente Boldrini, rispondendo alle critiche rivolte dal

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 quel punto che ha formato oggetto del suo primo quesito, cioè del 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”, oggetto del suo secondo quesito. 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 15° - Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari - Resoconto sommario n. 68 del 21/01/2008. Allegato.

³¹ 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.

deputato Crippa (M5S) all'ammissione della questione di fiducia posta sulla legge elettorale n. 52/2015, affermò 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 dottrina³²: 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 del Regolamento

³² Massimo Villone, *L'ossimoro della fiducia segreta*, alla URL <http://ilmanifesto.it/lossimoro-della-fiducia-segreta/>

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 Cost. 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.

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...”. Non è un caso che il Costituente abbia inserito il sub-emendamento Lucifero sotto la locuzione "in materia"³³: intendendo prescindere dal *nomen juris* dei disegni di legge, essa indica un *corpus* di norme che facciano sistema e che, quale che sia la loro veste legislativa, attengono alla forma di governo e

³³ 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].

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.

La legge n. 52/2015 è intitolata “*Disposizioni in materia di elezione della Camera dei Deputati*” e incide sulla materia costituzionale “forma di governo”³⁴. 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*³⁵. 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 parlamentari³⁶ ed alle relative interpretazioni.

³⁴ 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, che disponesse almeno di 340 seggi su 630 della Camera? No! Lo scriveva sul Sole 24 Ore del 26 aprile 2015 il prof. D'Alimonte (che ha svolto un ruolo non secondario nella genesi del disegno di legge governativo che ha dato luogo alla legge n. 52/2015). Quindi è di tutta evidenza che è cambiata la forma di governo: questa passa da parlamentare a un premierato assoluto.

³⁵ Corte Costituzionale, sentenze nn. 9/1959 e 3/1957.

³⁶ 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

Rilevante sul punto è la decisione conosciuta come “Lodo Iotti”: «... A norma di regolamento e in base al 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 [grassetto nostro].** L'illustrazione degli emendamenti, considerato anche l'obbligo costituzionale della Camera di

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)."

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 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»³⁷.

Non è un caso che la "riserva di Assemblea" sia disposta al quarto comma dell'articolo 72 Cost. anche per i disegni di legge elettorali: è infatti acquisizione condivisa in dottrina che la legge elettorale politica, anche senza avere la veste formale del rango 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*³⁸. 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»³⁹. Il Presidente del consiglio in carica

³⁷ Resoconti stenografici (estratti) delle sedute della Camera dei deputati del 25 settembre 1980 e del 23 gennaio 1980.

³⁸ 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.

³⁹ Carlo Galli, *Metamorfosi. Sulla nuova legge elettorale*, pubblicato su Centroriformastato.it il 18 maggio 2015.

pro tempore, signor Matteo Renzi, recentemente - in sede ufficiale e nella sua qualità di Presidente del Consiglio dei Ministri - 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*»⁴⁰. Se le riforme costituzionali "non fanno mettere" la fiducia, questo vale per l'art. 72 c. 4 Cost. anche per quelle elettorali.

Sotto l'imperio dell'articolo 116 del Regolamento della Camera, come erroneamente interpretato in violazione dell'articolo 12 delle preleggi, solo in questa legislatura che la questione di fiducia è stata posta su leggi elettorali, pur essendosene susseguite parecchie nel settantennio repubblicano⁴¹. 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 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

⁴⁰ Legislatura 17ª - Aula - Resoconto stenografico della seduta n. 563 del 20/01/2016.

⁴¹ 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.

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 trasformano 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": il Presidente del Senato accolse la richiesta di De Gasperi (di estendere a questo tipo di leggi la questione che, in 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.*"⁴². Il medesimo Presidente il giorno dopo così qualificò la ricostruzione dell'evento: "*sen. FORTUNATI. Io so che secondo la prassi parlamentare, nel 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*

⁴² SENATO, CMLIII seduta domenica 8 marzo 1953 - Pomeridiana - Presidenza del Presidente PARATORE.

*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."*⁴³.

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 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

⁴³ SEDUTA CMLIV lunedì 9 marzo 1953 - Antimeridiana - Presidenza del Presidente PARATORE.

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 sulla 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 esplicitamente sulle leggi di revisione costituzionale, ma implicitamente quando ha scelto di non porla sulla legge elettorale al Senato. Averla posta alle Camere, quindi, è gravemente eccentrico rispetto al sistema e contrario alle stesse premesse della posizione del Governo.

Una prova per analogia, alla precedente analisi sistemica è offerto dal secondo comma, lettera b), dell'art. 15 della legge n. 400 del 1988, secondo il quale: “Il Governo

non può, mediante decreto-legge provvedere nelle materie indicate nell'articolo 72, quarto comma, della Costituzione”.

È chiaro che questa norma, prevista in una fonte pari ordinata a quella regolamentare, analogamente integrativa della Costituzione, palesa 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.

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, 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 - 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 2016⁴⁴ - 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"⁴⁵.

Dalla declaratoria della menomazione, qui denunciata, discende 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

⁴⁴ Originato dall'Atto Senato n. 1429, presentato dal Governo l'8 aprile 2014, poi Atto Camera n. 2613, e successive letture.

⁴⁵ "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.

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.

SULL' ISTANZA CAUTELARE

I ricorrenti chiedono altresì che venga assentita la tutela cautelare, mediante esercizio da parte della Corte costituzionale dei poteri di sospensione di cui agli artt. 22, 35 e 40 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (*Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale*), sul presupposto che tali poteri siano applicabili per analogia ai conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato. Si tratta di un presupposto positivamente riconosciuto dall'ordinanza n. 225/2017, con cui codesta Corte ha dato risposta affermativa all'interrogativo sulla praticabilità della sospensione dell'atto impugnato nel giudizio sui conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato. È stato infatti ivi statuito che "la disponibilità di misure cautelari assolve alla necessità che il provvedimento finale del giudice intervenga *re adhuc integra* e consenta la soddisfazione dell'interesse protetto (sentenze n. 8 del 1982 e n. 284 del 1974), sicché la tutela cautelare è strumentale all'effettività della tutela giurisdizionale e, pur potendo venire variamente configurata e modulata (sentenza n. 281 del 2010), essa è necessaria e deve essere effettiva" e che "ai medesimi principi, del resto, risulta ispirato lo stesso sistema della giustizia costituzionale, sia pure con le particolarità che lo connotano, anche in relazione alle singole tipologie processuali in cui si articola". Nei conflitti di

attribuzione tra enti, "l'esecuzione degli atti che hanno dato luogo al conflitto può essere sospesa, in pendenza del giudizio, per gravi ragioni, con ordinanza motivata, ai sensi dell'art. 40 della legge n. 87 del 1953 (e dell'art. 26 delle vigenti *Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale*) ... infine, a norma dell'art. 22 della legge n. 87 del 1953, nel procedimento davanti a questa Corte si osservano, a titolo integrativo, in quanto applicabili, anche le norme relative al processo amministrativo, anch'esso conformato ai principi di cui sopra".

Se la Corte riconosce "che anche nei conflitti tra poteri dello Stato può porsi la necessità di assicurare in tempi brevi una protezione interinale alle attribuzioni della parte ricorrente sicché, per le ragioni che precedono, il citato art. 40 della legge n. 87 del 1953 deve ritenersi analogicamente applicabile anche a questi giudizi", non c'è fattispecie più meritevole di un tempestivo intervento cautelare di quella qui illustrata. Per i motivi già esposti *supra*, in rito - che attestano l'imminenza del danno che si determinerà alla conclusione dell'*iter* del testo della legge elettorale di cui all'Atto Senato n. 2941 - il pregiudizio diventerà irreparabile con la convocazione dei comizi elettorali, perché le finalità autoconservative della nuova legge elettorale si realizzerebbero già con la sua prima applicazione, rendendo *frustra data* la pronuncia della Corte costituzionale, che in questa sede si sollecita, laddove arrivasse ad elezioni svolte.

I ricorrenti hanno ben chiaro quanto sia stretto l'intervallo tra la possibile entrata in vigore del testo di cui all'Atto Senato n. 2941 e la sua applicazione: ma, lungi dal far

ritenere che, in via di mero fatto, il conflitto proposto oggi sia superabile con il mero decorso del tempo, quest'intervallo rivela una gravissima potenzialità lesiva che, *stricto iure*, rileva anche oltre il *petitum* principale del presente ricorso, giungendo a lambire la stessa libertà di autodeterminazione del Corpo elettorale chiamato a pronunciarsi nel rinnovo delle Camere del Parlamento. Ciò che richiede la Carta costituzionale - quando prescrive che "la sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione" (articolo 1 comma 2) - è proprio di mettere in condizione il Corpo elettorale di votare in conformità ai dettami della legge suprema.

L'unico strumento per prevenire tutto ciò è dichiarare ammissibile il presente conflitto di attribuzione e, *medio tempore*, salvaguardare prima della decisione di merito le condizioni date, secondo il principio *rebus sic stantibus*. Infatti un annullamento successivo ad una tornata elettorale - nella quale fosse stata applicata la l. n. 52/2015 o, se promulgato, il testo dell'Atto Senato n. 2941 - non avrebbe effetto alcuno sulla composizione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Non si dimentichi che, a riprova di quanto già denunciato, 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 Ciraci 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.

Per evitare la ripetizione di tutto ciò, non basta solo la richiesta, conseguenziale alla declaratoria della menomazione, dell'annullamento delle citate deliberazioni assunte 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 o da esse derivati e conseguenti: richiesta corredata dal *fumus boni juris* dimostrato nel merito. Occorre anche che il *periculum in mora* qui enunciato sia prevenuto mediante l'immediata sospensione degli effetti degli atti lesivi qui impugnati, riportando la situazione parlamentare a prima del 10 ottobre 2017, in quanto, con l'apposizione della questione di fiducia, sono decaduti tutti gli emendamenti proposti dai nostri e altri gruppi, che se esaminati e approvati avrebbero ricondotto la legge nei parametri di costituzionalità, com'è diritto dei cittadini elettori, da noi rappresentati, già accertato con le sentenze n. 8878/2014 Cass. Civile e nn. 1/2014 e 35/2017 di codesta Ecc.ma Corte.

CONCLUSIONI

I ricorrenti - le cui attribuzioni costituzionali di parlamentari e di Presidenti di Gruppo parlamentare sono state lese dalle denunciate violazioni degli articoli 64, 67, 70 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, parlamentare e rappresentante dei parlamentari aderenti ai loro Gruppi parlamentari.

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 parlamentari in carica, componente della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica nella XVII legislatura, in proprio e come Presidente del Gruppo Parlamentare MoVimento 5 Stelle Senato e Vice presidente vicario del Gruppo Parlamentare MoVimento 5 Stelle Camera dei Deputati, rappresentati e difesi dall'on. avv. Felice C. Besostri e dagli avv.ti Emilio Zecca, Mauro Sentimenti, Francesco Versace, Maria Gabriella Branca, Michele Ricciardi, 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 di determinare la politica nazionale, in quanto rappresentanti della Nazione *ex art. 67 Cost.*, menomazione derivante dalle violazioni costituzionali degli articoli 1, 48, 51, 64, 67, 70, 72 e 94 Cost., operate nella XVII legislatura a partire dall'*iter* di approvazione della legge 6 maggio 2015, n. 52 e reiterate in sede di approvazione parlamentare dell'Atto Camera n. 2352 e dell'Atto Senato n. 2941; e per l'annullamento, previa sospensione, 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 o da esse derivati e conseguenti.

Con osservanza.

Si deposita:

- 1) Attestazione Camera dei Deputati
- 2) Attestazione Senato della Repubblica
- 3) Elenco parziale emendamenti decaduti alla Camera

Milano/Roma, 30 Ottobre 2017

I ricorrenti sen. Giovanni Endrizzi(C.F.: NDRGNN62P02A083H)

on. Simone Valente (C.F.: VLNSMN87A12I480T)

fto. Giovanni Endrizzi

fto. Simone Valente

fto 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