

ECC.MA CORTE COSTITUZIONALE
RICORSO PER CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE
CON RICHIESTA DI MISURE CAUTELARI URGENTI

del sottoscritto parlamentare in carica, componente del Senato della Repubblica nella XVIII legislatura - e pertanto, come rappresentante della Nazione *ex art. 67 Cost.*, titolare del diritto ad una procedura parlamentare che avvenga nel rispetto della Costituzione e dei Regolamenti di cui all'articolo 64 Cost. (ordinanza n. 17 del 2019 della Corte costituzionale) – sen. Gregorio DE FALCO (C.F. DFLGRG65C08) residente in Piazzale Zara 1, nel Comune di Livorno, rappresentato e difeso, dall'on. avv. Felice Carlo Besostri (C.F. BSSFCC44D23M172R), del Foro di Milano, abilitato alle magistrature superiori, elettivamente domiciliato presso l'Avv. Giuseppe LIBUTTI del Foro di Roma, Via Sardegna n. 29, cod. fisc. (C.F. LBTGPP81A24G942H), fax: 0686762867, procuratore domiciliatario e per tutte le attività non riservate agli avvocati abilitati al patrocinio presso le Corti superiori, con pec: giuseppelibutti@ordineavvocatiroma.org, che dichiara 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 giuseppelibutti@ordineavvocatiroma.org, dotati di mandato speciale conferito in calce al presente atto dal predetto ricorrente, il quale, attestando individualmente la sua qualifica di parlamentare in carica, certifica 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] (all. 1);

NEI CONFRONTI

del Senato della Repubblica, nella persona del suo Presidente *pro tempore*, e, se dichiarato ammissibile,

nei confronti del Governo Italiano in persona del Presidente del Consiglio pro-tempore, nonché dei Ministri dell'Interno e della Giustizia pro tempore, in quanto responsabili, insieme con il Presidente del Consiglio ex art. 89 c.1 Cost. degli atti del Presidente della Repubblica, che non può essere chiamato a rispondere, nemmeno in giudizio, per gli atti compiuti nell'esercizio delle sue funzioni (art. 90 c.1 Cost.) e/o del Presidente della Repubblica in caso di diniego dei Ministri responsabili di rappresentarlo in giudizio o di sua autonoma determinazione di costituirsi nel giudizio stesso. In tale esercizio rientra l'indizione dei comizi elettorali, "*su deliberazione del Consiglio dei Ministri*", ex art. 15 l.n. 352/1970 per il referendum costituzionale previsto dall' art. 138 Cost., una volta dichiarato ammissibile con ordinanza dell'Ufficio Centrale per il referendum, costituito (art. 12 l.n. 352/1970) presso la Corte di cassazione, previa "*verifica che la richiesta di referendum sia conforme alle norme dell'articolo 138 della Costituzione e della legge.*"

PER LA DECLARATORIA DELLA MENOMAZIONE DELLE SUE
ATTRIBUZIONI E DEL CONSEGUENTE ANNULLAMENTO DEGLI
ATTI ASSUNTI IN VIOLAZIONE DELLE STESSE E DI QUELLI
CONSEQUENTI CHE VI DIANO ESECUZIONE O NE SIANO
CONNESSI.

avvenuta il 18 giugno e 19 giugno 2020 con l'ammissione da parte della Presidenza del Senato e dell'aula di votazione con voto di fiducia, chiesto

dal Governo sull'articolo unico di conversione del decreto-legge 20 aprile 2020, n. 26 Disposizioni urgenti in materia di consultazioni elettorali per l'anno 2020. (20G00044) (GU Serie Generale n.103 del 20-04-2020) in quella che sarebbe diventata la legge 19 giugno 2020, n. 59 Conversione in legge, **con modificazioni**, del decreto-legge 20 aprile 2020, n. 26, recante disposizioni urgenti in materia di consultazioni elettorali per l'anno 2020. (20G00085) (GU Serie Generale n.154 del 19-06-2020).

I FATTI E GLI ATTI

Il Senato e la Camera dei deputati hanno approvato con la maggioranza assoluta dei loro componenti il testo di una legge costituzionale come da *“Attestazione del Presidente della Camera della definitiva approvazione di legge costituzionale in G.U. n. 240 del 12 ottobre 2020”* recante *“Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari”*.

L'iter è iniziato con in prima lettura nel Senato il 7 febbraio 2019 e approvata definitivamente in seconda lettura della Camera l'8 ottobre 2019 (G.U. n. 240 del 12 ottobre 2019): 8 mesi, in realtà 5, perché occorre tenere conto della sospensione obbligatoria di 3 mesi in ciascuna Camera tra prima e seconda deliberazione ex art. 138.1 Cost., un procedimento precipitato ed accelerato, che spiega ma non giustifica la superficialità e incompletezza dell'istruttoria, non all'altezza dell'importanza della revisione costituzionale, benché di solo tre articoli¹, che sono il cuore di un ordinamento costituzionale

¹ In realtà solo 2 significativi, gli artt. 56 e 57 Cost.: decisamente di minor rilievo ai fini del presente ricorso, risulta la modifica dell'art. 59 sulla nomina dei Senatori a vita, evidentemente adottata al fine di chiarire in via definitiva l'ormai superato dibattito circa l'enumerazione dei Senatori a vita ivi contenuta. Nel senso se essa debba intendersi come numero massimo di senatori a vita nominabili da ogni Presidente nel corso del suo mandato ovvero come numero massimo di senatori contemporaneamente membri del Senato a tale titolo: soluzione optata dalle ultime cinque Presidenze della Repubblica.

di un Repubblica democratica con forma di Governo parlamentare. A proposito di questa affermazione si citerà un episodio minore, ma emblematico. Il difensore officiato per questo ricorso dopo la pubblicazione del DPR del 5 marzo 2020 (GU n.57 del 6-3-2020) aveva chiesto copia della presupposta deliberazione del Consiglio dei Ministri (CdM d'ora in poi) citata nel testo del DPR, pubblicato in G.U., ma gli viene negato l'accesso con la motivazione (all. 2) che i verbali del Consiglio dei Ministri (**mai chiesti, ma esclusivamente l'estratto dal verbale consistente nel testo della deliberazione citata nel DPR pubblicato**) non sono visionabili, se non da un ministro o da un Presidente di Regione Autonoma, che vi avesse partecipato (all. 2); una chiusura alla regola della trasparenza, che si auspica sia superata alla luce dei principi enunciati dalla recentissima sentenza TAR Lazio, sez. I-*quater*, n. 8615/2020.

Il diniego ha costretto i ricorrenti, tra i quali il sottoscritto ricorrente per conflitto di attribuzione, ad impugnare il DPR del 5 marzo 2020 di *“Revoca del decreto del Presidente della Repubblica 28 gennaio 2020, concernente indizione del referendum popolare confermativo della legge costituzionale recante: «Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari»* (20A01499) (GU n.57 del 6-3-2020) e la presupposta deliberazione del CdM dello stesso giorno, senza conoscere non solo le motivazioni della revoca, ma anche della ragione della stessa **senza contestuale o parallela indicazione di una nuova data per la celebrazione e/o la convocazione dei comizi elettorali** nel rispetto dei

termini, che la legge sulla procedura referendaria (art. 15 l.n. 352/1970)², fissa come inderogabili³. Un esempio che la tutela giurisdizionale nei confronti di atti illegittimi e potenzialmente incostituzionali, alla luce della difesa dell'Avvocatura Generale dello Stato per le quale **i DPR, su deliberazione del Consiglio dei Ministri di indizione dei comizi o che li revocano sono non impugnabili per carenza assoluta di giurisdizione, in quanto il DPR non è atto amministrativo ma atto di garanzia costituzionale esercitato dal Presidente della Repubblica**⁴. La difesa erariale ha fatto riferimento per sostenere la carenza assoluta di giurisdizione alla sentenza n. 10445/2016⁵ della stessa sezione II bis del TAR Lazio, presso la quale pende il ricorso in oggetto R.G. n. 4174/2020, sul quale non si è ancora pronunciata in sede cautelare alla data di redazione di questo atto.

La procedura referendaria di cui si tratta riguarda la modificazione di tre articoli della Costituzione: 56, 57 e 59, pubblicato in G.U. n. 240 del 12/10/2019, ed avente oggetto la riduzione del numero dei parlamentari da 630 a 400 per quel che concerne la Camera dei Deputati e da 315 a 200 dei seggi elettivi per quel che concerne il Senato della Repubblica.

Si tratta di tre soli articoli: 56, 57 e 59⁶ Cost., ma il problema non è

² Mai oggetto di modifica fino all'art. 81 del d.l.17 marzo 2020, n. 18 (Gazzetta Ufficiale - Serie generale - Edizione Straordinaria n. 70 del 17 marzo 2020), convertito con la legge 24 aprile 2020, n. 27 (GU Serie Generale n.110 del 29-04-2020 - Suppl. Ordinario n. 16).

³ Come pacificamente ritenuto dagli stessi promotori del referendum abrogativo ex art. 75 Cost., n. 172 Reg.Amm.Referendum deciso con sentenza in G. U. 05/02/2020 n. 6

⁴ L'atto di indizione dei comizi elettorali referendari con DPR, su deliberazione del CdM, che fissa la data, ha la stessa struttura di quello, di convocazione dei comizi elettorali parlamentari ex art.87 c. 3 Cost. (cfr. ad es. DPR 28.12.2017 n. 209 in GU n.302 del 29-12-2017): la non impugnabilità costituisce un precedente da evitare in relazione all'art. 61 Cost.

⁵ Sul diniego assoluto di giurisdizione, peraltro, il Consiglio di Stato, sez. IV con ordinanza n. 05334/2016 REG.PROV.CAU., ha espresso un altro orientamento pur non accordando la richiesta sospensione della sentenza del TAR Lazio sopra citata.

⁶ Questo articolo non è importante per un giudizio complessivo sulla revisione costituzionale in quanto si limita a normare una prassi osservata dalle ultime Presidenze della Repubblica per cui 5 era numero massimo di senatori a vita, che potessero essere contemporaneamente

quantitativo, ma qualitativo; se si consente il paragone è come intervenire amputando le mani ed i piedi di un essere umano, l'abilità manuale e la mobilità sarebbero gravemente compromesse, ma non sarebbe un intervento mortale come l'espianto del cuore: il Parlamento è il cuore di una democrazia rappresentativa con forma di governo parlamentare.

Se il Parlamento, di cui ogni membro dovrebbe rappresentare la Nazione senza vincolo di mandato (art. 67 Cost.) con disciplina e onore (art. 54 c. 2 Cost.), viene eletto con una legge di sospetta costituzionalità è già malandato, ma lo si cura, senza ulteriormente indebolirlo.

I testi della revisione costituzionale (artt. 56 e 57 Cost.)⁷.

ART. 56.

La Camera dei deputati è eletta a suffragio universale e diretto.

Il numero dei deputati è di seicentotrenta, dodici dei quali eletti nella circoscrizione Estero.

*Il numero dei deputati è di **quattrocento, otto** dei quali eletti nella circoscrizione Estero.*

Sono eleggibili a deputati tutti gli elettori che nel giorno delle elezioni hanno compiuto i venticinque anni di età.

La ripartizione dei seggi tra le circoscrizioni, fatto salvo il numero dei seggi assegnati alla circoscrizione Estero, si effettua dividendo il numero degli abitanti della Repubblica, quale risulta dall'ultimo censimento generale della popolazione, per seicentodiciotto e distribuendo i seggi in proporzione alla popolazione di ogni circoscrizione, sulla base dei quozienti interi e dei più alti

membri dell'assemblea e non il numero massimo che ciascun Presidente potesse nominare nel corso del suo mandato.

⁷ Il testo in *corsivo sottolineato* è quello coordinato con gli emendamenti in *corsivo grassetto* e così indicate le ~~suppressioni~~.

resti.

La ripartizione dei seggi tra le circoscrizioni, fatto salvo il numero dei seggi assegnati alla circoscrizione Estero, si effettua dividendo il numero degli abitanti della Repubblica, quale risulta dall'ultimo censimento generale della popolazione, per **trecentonovantadue** e distribuendo i seggi in proporzione alla popolazione di ogni circoscrizione, sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti.⁸

ART. 57

Il Senato della Repubblica è eletto a base regionale, salvi i seggi assegnati alla circoscrizione Estero.

Il numero dei senatori elettivi è di trecentoquindici, sei dei quali eletti nella circoscrizione Estero.

Il numero dei senatori elettivi è di **duecento, quattro** dei quali eletti nella circoscrizione Estero.

Nessuna Regione può avere un numero di senatori inferiore a sette; il Molise ne ha due, la Valle d'Aosta uno.

*Nessuna Regione o **Provincia autonoma**⁹ può avere un numero di senatori inferiore a **tre**; il Molise ne ha due, la Valle d'Aosta uno.*

La ripartizione dei seggi tra le Regioni, fatto salvo il numero dei seggi

⁸ L'elezione di un deputato nella circoscrizione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste non è garantita da norma costituzionale, a differenza del Senato per l'art. 57 c. 3 Cost.: non avendo più, per la prima volta nella storia repubblicana, un quoziente intero, l'eleggibilità di un candidato in quella circoscrizione dipende dalla circostanza aleatoria che abbia il più alto resto. Un indizio in più della superficialità del legislatore costituzionale parlamentare.

⁹ Non esistono le Province autonome come ente territoriale rappresentativo a sé stante, al pari degli altri individuati, come parti costitutive della Repubblica dall'art. 114 Cost., ma esclusivamente le Province Autonome di Trento e Bolzano, che costituiscono la Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol, unica regione ai sensi del combinato disposto degli artt. 114, 116 c. 1 e 131 Cost. a rappresentare la sua popolazione nel Senato della Repubblica, unica Camera eletta "a base regionale" ai sensi dell'invariato art. 57 c.1 Cost.

assegnati alla circoscrizione Estero, previa applicazione delle disposizioni del precedente comma, si effettua in proporzione alla popolazione delle Regioni, quale risulta dall'ultimo censimento generale, sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti.

La ripartizione dei seggi tra le Regioni o le Province autonome, fatto salvo il numero dei seggi assegnati alla circoscrizione Estero, previa applicazione delle disposizioni del precedente comma, si effettua in proporzione alla loro popolazione ~~delle Regioni~~, quale risulta dall'ultimo censimento generale, sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti.

Le ragioni del ricorrente, per non aver mai votato a favore della legge costituzionale referendata nei due passaggi al Senato del 7 febbraio e 11 luglio 2019¹⁰, sono sinteticamente espresse nelle note 8 e 9 del presente ricorso, oltre che quelle di carattere generale sull'entità della riduzione e sulle modalità di attuazione in violazione degli artt. 3, 48 e 51 Cost., nonché per la vigenza di una legge elettorale la n. 165/2017, come integrata e modificata dalla l.n. 51/2019, di sospetta costituzionalità, quando il fatto che le leggi elettorali essendo “*costituzionalmente necessarie*”¹¹ dovrebbero essere **necessariamente costituzionali**.

Il referendum costituzionale.

La definitiva approvazione della legge costituzionale con una maggioranza inferiore ai due terzi dei membri di ciascuna Camera ha consentito il promovimento del referendum costituzionale previsto dall'art. 138 Cost. e

¹⁰ Per avere, inoltre, sottoscritto il ricorso al TAR Lazio pendente con il n. 4174/2020 e partecipato alla promozione del referendum costituzionale previsto dall'art. 138 Cost.

¹¹ Corte cost. sentt. n. 13/2012 e 1/2014. Sull'argomento cfr. P. VIPIANA, *La legge elettorale come legge costituzionalmente necessaria*, fasc n. 1/2019. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it/saggi/1371>.

regolato dal Titolo I della l.n. 352/1970, da parte di un gruppo di senatori superiore al quinto della Camera di appartenenza.

Il referendum è stato dichiarato ammissibile dall'Ufficio Centrale per il referendum presso la Corte di cassazione con ordinanza del 23 gennaio 2020 e in applicazione dell'art. 15 della l.n. 352/1970 con DPR del 28 gennaio 2020, su deliberazione del CdM del 27 gennaio 2020 in G.U. n. 23 S.G. del 29 gennaio 2020¹² vengono indetti i comizi referendari per il 29 marzo 2020. Come già accennato, il DPR del 28 gennaio 2020 viene revocato con il DPR del 5 marzo 2020 con interruzione della procedura a tempo indeterminato.

Infatti i nuovi termini sarebbero stati conosciuti dopo l'entrata in vigore dell'art. 81(*Misure urgenti per lo svolgimento della consultazione referendaria nell'anno 2020*) del d.l. del 17 marzo 2020, n. 18 in GU Serie Generale n.110 del 29-04-2020 - Suppl. Ordinario n. 16, modificato in parti non essenziali dalla legge di conversione del 24/04/2020 n. 27 in GU S.O. n. 16, relativo alla G.U. 29/04/2020, n. 110. Ebbene con tale provvedimento il termine per convocare il referendum passa dai 60 giorni della legge n. 352/1970 a 240. L'ordinanza di ammissione del referendum costituzionale, come si desume dal DPR del 28 gennaio 2020, è stata "emessa il 23 gennaio 2020, depositata e comunicata in pari data". I comizi dovevano, quindi, essere indetti entro il 23 marzo 2020, ma ora il termine, ben conosciuto da 34 giorni dal Governo al momento dell'adozione del d.l. del 20 marzo 2020 n. 26¹³, sarebbe scaduto il 19 settembre. Da quel giorno si doveva individuare una

¹² Quando le avvisaglie della pandemia COVID 19 erano già note tanto che nel giro di un paio di giorni vengono sospesi i voli diretti da e per la Cina.

¹³ Non solo la legge di conversione nel testo che sarebbe rimasto immutato in quanto già approvato dal senato con voto di fiducia ex art. 161 Reg. Senato in data 9 aprile 2020, cioè ben in anticipo rispetto alle sedute del 18 e 19 giugno, data di approvazione con voto di fiducia ex art. 161 Reg. Senato del d.l. n. 26/2020

domenica, tra il 50° e il 70° giorno dal 19 settembre, quindi tra l'8 (50°) e il 28 novembre (70°).

In tale periodo l'ultima domenica sarebbe caduta il 22 novembre.

Si noti che l'unico giorno di votazione di domenica ex art. 15 c. 2 l.n. 352/1970, non è stato derogato dall'art. 1-bis c. 1 del d.l. n. 26//2020¹⁴, poiché la normativa derogata si occupa d'altro, come evidenziato in nota 13.

Vi sono quindi seri dubbi che con decreto legge si possano dettare norme in materia elettorale, stante il chiaro disposto dell'art. 72 c.4 Cost., ma potremmo anche prescindere, perché è pacifico che sia stata introdotta l'estensione della tornata elettorale unica (*vulgo election day*) alla procedura referendaria, già indetta e regolata con nuovi specifici termini dall'art. 81 del d.l. 18/2020 (GU Serie Generale n.70 del 17-03-2020) **successivamente** all'emanazione del d.l. 26/2020 (GU Serie Generale n.103 del 20-04-2020) e soltanto con l'entrata in vigore della legge 19 giugno 2020, n. 59 Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 20 aprile 2020, n. 26, recante disposizioni urgenti in materia di consultazioni elettorali per l'anno 2020 (GU Serie Generale n.154 del 19-06-2020). La materia referendaria è materia estranea al d.l. 26/2020, come all'articolo 7 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, che si è voluto illegittimamente estendere alla procedura referendaria, dalle Commissioni Affari Costituzionali di Camera e Senato con il secondo comma dell'art.1-bis (*Modalità di svolgimento delle operazioni di votazione per le*

¹⁴ Si limita, infatti a derogare all'articolo 1, comma 399, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, che in nessun punto nomina la legge n.352/1970, ma il T.U. Elezioni Camera, il T.U. elezioni Senato e la legge 14 maggio 1976, n. 240. Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 3 maggio 1976, n. 161, concernente modificazioni ed integrazioni alle disposizioni di legge relative al procedimento elettorale per le elezioni politiche, regionali, provinciali e comunali.

consultazioni elettorali e referendarie dell'anno 2020), aggiuntivo al testo originario del d.l. n. 26/2020, incorporato nel testo con la già citata legge di conversione n. 59/2020, approvata con voto di fiducia ex art. 161 Reg. Senato nelle sedute del 18 e 19 giugno del c.a., richiesto dal Governo e ammesso dalla Presidenza del Senato e dell'aula sull'articolo unico di conversione del detto decreto-legge.

Con l'entrata in vigore della legge di conversione il Governo si è sentito autorizzato a proporre con deliberazione del CdM del 14 luglio 2020, al Presidente della Repubblica, predisponendo, come nel caso della revoca del primo DPR di convocazione dei comizi referendari per il 29 marzo 2020, il testo del relativo provvedimento, di riconvocare i comizi referendari per i giorni 20 e 21 settembre, insieme con le altre tornate elettorali, suppletive parlamentari Senato in Sardegna e Veneto¹⁵, regionali, comunali e circondariali. Il Presidente della Repubblica, vi ha provveduto con DPR del 17 luglio 2020 *“Indizione del referendum popolare confermativo relativo all'approvazione del testo della legge costituzionale recante «modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari», approvato dal Parlamento e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana n. 240 del 12 ottobre 2019. (20A03946)”* (GU Serie Generale n.180 del 18-07-2020), che è parimenti impugnato con il presente ricorso con richiesta di misura cautelare per impedirne l'attuazione in pendenza del giudizio della Corte Costituzionale sull'ammissibilità del ricorso in unione con altri eventualmente già presentati in argomento e

¹⁵ Le sole da convocare con DPR, su deliberazione del CdM, controfirmato dal Presidente del CdM e dal Ministro dell'Interno, ma non da quello della Giustizia come per i comizi referendari.

soggettivamente, oggettivamente e/o funzionalmente connessi e in caso positivo della sentenza della Corte Costituzionale nel merito.

LE MOTIVAZIONI IN DIRITTO DEL RICORSO

Il ricorrente, senatore Gregorio DE FALCO, nella sua qualità di parlamentare, che come tale rappresenta la Nazione, cioè il popolo, cui appartiene la sovranità, da esso popolo esercitata nelle forme e nei limiti della Costituzione, è un potere dello Stato, che deve esercitare le sue funzioni con “*disciplina*¹⁶ e *onore*” ex art. 54 c. 2 Cost. e che come tutti i cittadini della Nazione, che rappresenta ha il dovere di essere fedele alla Repubblica e di osservarne la Costituzione e le leggi (art. 54 c. 1 Cost.).

Il ricorrente è stato gravemente menomato nelle sue prerogative con violazione di norme costituzionali e regolamentari, che le tutelano e proteggono, non la sua persona privata, ma per la funzione che esercita, finalmente riconosciuta in via di principio (ord.n. 17/2019 Corte Cost.), dopo che il giuscostituzionalista Georg Jellinek l’aveva enunciata moltissimi anni fa, più di 100¹⁷.

La prima violazione consiste dell’aver posto in votazione con voto di fiducia ex art. 161 Reg. Senato l’art. unico di conversione in legge del d.l. n. 26/2020, con l’effetto di far applicare il comma 3-bis, primo periodo del sopradetto articolo¹⁸, con l’effetto che non sono state esaminate e approvate nel merito tutte le parti aggiunte, mediante emendamento modificativo o soppressivo

¹⁶ Nel senso di rigore morale non di ubbidienza a qualsivoglia potere od organizzazione in considerazione del divieto di mandato imperativo ex art. 67 Cost.

¹⁷ Jellinek Georg, *Sistema dei diritti pubblici subbiettivi*, Milano, 1912, p.185-186.

¹⁸ “3-bis. *La posizione della questione di fiducia sull’approvazione di un articolo, dell’articolo unico del disegno di legge di conversione di un decreto-legge o sull’approvazione o reiezione di emendamenti, determina la priorità della votazione dell’oggetto sul quale la fiducia è stata posta. Se il voto del Senato è favorevole e l’articolo o l’emendamento sono approvati, tutti i restanti emendamenti, ordini del giorno e proposte di stralcio si intendono preclusi.*”

delle disposizioni originarie e/o approvazione di commi o articoli aggiuntivi, anche in materia estranea a quella originaria, **cioè per quello che qui interessa la procedura referendaria ex art. 138 Cost. modifica del detto articolo.** Si versa in “*materia costituzionale e elettorale*”, aggravando la violazione dell’art. 72 c. 4 Cost., prodotta dai precedenti dei tre voti di fiducia alla sola Camera sulla legge elettorale n. 52/2015¹⁹ e dei complessivi otto voti di fiducia (3 alla Camera e ben 5 al Senato) su articoli della legge elettorale n. 165/2017, con la quale si sono svolte le elezioni parlamentari del 4 marzo 2018 e le prossime, con le modificazioni ed integrazioni della l.n. 51/2019, che accentuano gli elementi maggioritari al Senato della Repubblica, grazie alla non osservanza del rapporto 3/8 uninominali maggioritari e 5/8 plurinominali proporzionali nelle Regioni Molise e Trentino - Alto Adige/Südtirol e ai diversi criteri di arrotondamento tra uninominali e plurinominali alla Camera (arrotondamento sempre all’unità inferiore) e al Senato (art. 2 c. 1 lett. a) n. 1²⁰ l.n. 51/2019, arrotondamento all’unità più prossima, con l’effetto di aumentare la quota maggioritaria proprio al Senato con la metà dei membri della Camera, e nel quale l’elezione “*a base regionale*” già introduce soglie di accesso naturali più elevate. **Solo questi fatti sottraggono 16 seggi alla parte proporzionale del Senato, pari all’8% del totale su 200, ma l’8,16% su 196, ma sulla sola quota proporzionale di 115 seggi il 13,91% (all. 3).**

¹⁹ Fortunatamente mai applicata perché tempestivamente annullata parzialmente, ma in parti essenziali e qualificanti, con la sentenza n. 35/2017 di questa Corte.

²⁰ «Il territorio nazionale è suddiviso in un numero di collegi uninominali pari ai tre ottavi del totale dei seggi da eleggere nelle circoscrizioni regionali, con arrotondamento all’unità più prossima assicurandone uno per ogni circoscrizione. Fatti salvi i collegi uninominali delle regioni che eleggono un solo senatore e quelli del Trentino-Alto Adige/Südtirol, i».

Su questo torneremo in seguito, dopo avere esaurito l'illustrazione delle molteplici violazioni dell'art. 72 Cost. non solo del suo quarto comma, perché l'approvazione di norme elettorali, con diretta incidenza su materia costituzionale, quale è l'art. 138 Cost. non può avvenire con Decreto Legge. L'art. 15 comma 2 lettera B) della legge n. 400 del 1988 lo vieta per le materie di cui all'ultimo comma dell'art. 72 Cost. e sarebbe estremamente scorretto ritenere che la conversione sani un vulnus inferto ad un dispositivo normativo di diretta discendenza costituzionale, perché volto a salvaguardare con la produzione normativa designata dall'endiadi "in materia costituzionale ed elettorale", in questo testo ugualmente attinte – da ingerenze governative il corpo elettorale e non solo il Parlamento.

Quella seguita per la conversione non è una procedura normale, di quelle normate dall'art. 72 Cost., in quanto per definizione eccezionale, come recita l'art. 77 c. 2 Cost. perché non può essere "**normale**" una procedura di produzione normativa, che abbia come indefettibili presupposti "*casi straordinari di necessità ed urgenza*", che in materiale elettorale non dovrebbero mai esserci, se ci si attiene al Codice di buona condotta in materia elettorale, adottato dalla Commissione di Venezia nel corso della 52^a sessione (Venezia, 18-19 ottobre 2002)²¹, elaborato nell'ambito del Consiglio d'Europa, che è un'organizzazione internazionale ex art. 11 Cost., in considerazione del suo Statuto e le sue finalità, cui abbiamo ceduto una parte della sovranità, non quella che appartiene al popolo, ma quella esercitata dallo Stato, consentendo di farsi giudicare come Stato da una Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, costituita nel suo seno.

²¹ Strasburgo 23 maggio 2003, Parere n. 190/2002, CDL-AD (2002)023rev Or. fr.

L'approvazione con voto di fiducia dell'articolo unico della legge di conversione esclude che le Camere, o anche una di esse, il Senato nel caso di specie l'abbia approvata "articolo per articolo e con votazione finale": c'è stato un solo voto, mentre il d.l. n. 26/2020 in GU era composto da 3 articoli, l'articolato finale di 5.

Si erano aggiunti integralmente nuovi gli artt. 1-*bis* e 1-*ter*, dei quali solo l'art. 1-*bis* conteneva materie estranee alla consultazione elettorale di organi rappresentativi di vario livello, parlamentare, regionale, comunale e circoscrizionale, nei commi 1 e 2. Nel primo comma estendendo la deroga alla votazione nel solo giorno di domenica, a tutte " le operazioni di votazione per le consultazioni elettorali e **referendarie** dell'anno 2020" , senza tuttavia derogare o almeno menzionare l'art. 15 c. 2 l.n. 352/1970, con una conseguenza paradossale, che se la legge vigente fosse osservata per la consultazione referendari si voterebbe solo di domenica e pertanto nelle 12 Regioni dove non si vota per gli organi regionali non sarebbe possibile mantenere il distanziamento sociale, che era lo scopo della votazione di domenica e lunedì, mentre nelle 7 regioni, dove si vota, gli elettori, che si presentassero lunedì avrebbero l'amara sorpresa dei non poter votare per la consultazione referendaria. Se le consultazioni elettorali e referendarie sono potenziali scelte di pericolo, non solo il giorno delle votazioni ma per la campagna elettorale che la precede, anche se i comizi in piazza non sono più da tempo il "piatto forte" di una campagna elettorale, è contraddittorio avere concentrato in un'unica tornata elettorale consultazioni differenti, che tolgono importanza a quelle referendarie, perché soltanto con una campagna elettorale distinta e riservata si potrebbe far capire l'importanza del quesito e la

delicatezza della funzione del corpo elettorale quale legislatore costituzionale. La popolazione legale (censimento 2011) italiana, espressa in migliaia è di 59.433.000, quella chiamata al voto per le regionali 21.584.000, pari al 36,31% del totale. Senza la pretesa di concentrare in una Tornata Elettorale Unica consultazioni con votazioni e modificando termini dell'art. 15 c. 2 l.n. 352/1970 si sarebbe potuto gestire meglio la vicenda, ma queste sono opinioni, un fatto è la violazione dell'art. 72 c. 1 e 4 Cost., verificatosi per la prima volta perché i pur illegittimi voti di fiducia sulle leggi 52/2015 e 165/2017, hanno sempre consentito la votazione articolo per articolo e una votazione finale. Quando un testo è redatto da una Commissione e all'aula resta il voto finale, si ha la cosiddetta procedura redigente prevista dall'art. 72 c. 3 Cost., ma con le garanzie che fosse sempre possibile la richiesta che sia discusso e votato dalla Camera.

In ogni caso in aula è consentito, in caso di redigente, che il disegno di legge venga *“quindi posto ai voti per la sola votazione degli articoli e l'approvazione finale”* (art. 42 c. 5, secondo per. Reg. Senato). Nel caso di specie non si è avuto quanto richiesto dall'art. 72 c.1 Cost. perché non si è seguito una procedura normale, ma speciale vietata dal c. 4 del richiamato art. 72 Cost. perché si trattava di materia costituzionale ed elettorale, introdotta per quanto riguarda la consultazione referendaria soltanto successivamente all'emanazione del decreto-legge n. 26/2020.

Sull'illegittimità di tale estensione in sede di conversione si richiama la sent. n. 32/2014 della Corte Cost. (pres. Silvestri, red. Cartabia)²², di cui si

²² Sulla sentenza si segnala un commento di Franco Modugno, *Decretazione d'urgenza e giurisprudenza costituzionale. una riflessione a ridosso della sentenza n. 32 del 2014 della Corte costituzionale*, per g. c. di Federalismi.it <http://www.giurcost.org/decisioni/2014/0032s-14.html>

trascrive il par. 4.1.-” *In proposito va richiamata la giurisprudenza di questa Corte, con particolare riguardo alla sentenza n. 22 del 2012 e alla successiva ordinanza n. 34 del 2013, nella quale si è chiarito che la legge di conversione deve avere un contenuto omogeneo a quello del decreto-legge. Ciò in ossequio, prima ancora che a regole di buona tecnica normativa, allo stesso art. 77, secondo comma, Cost., il quale presuppone «un nesso di interrelazione funzionale tra decreto-legge, formato dal Governo ed emanato dal Presidente della Repubblica, e legge di conversione, caratterizzata da un procedimento di approvazione peculiare rispetto a quello ordinario»*” (sentenza n. 22 del 2012), il tutto aggravato nel caso specifico, non ci si stancherà mai di ripeterlo perché è la motivazione principale del ricorrente a proporre il ricorso, dal fatto che si verte “in materia costituzionale ed elettorale”, cui si applica l’art. 72 c. 4.

Se, come si è convinti di aver provato, vi è stata violazione delle prerogative parlamentari del ricorrente con l’approvazione della legge n. 59/2020 di conversione con modificazioni del d.l. 26 /2020 ne consegue che gli effetti della violazione si estendano al DPR del 17 luglio 2020, con il quale sono convocati i comizi referendari per i giorni 20 e 21 settembre 2020 in coincidenza con altre votazioni in 7 regioni in cui abita il 36,31% della popolazione italiana.

La consultazione referendaria si può effettuare nel giorno di domenica 22 novembre 2010 nel rispetto dei nuovi termini dell’art. 81 d.l. n. 18/2020, convocandolo il 19 settembre del corrente anno.

La violazione delle prerogative dei singoli parlamentari, come la tesi che i DPR di Convocazione dei Comizi elettorali per ogni tipo di votazione,

compresa quella referendaria siano sottratti ad ogni controllo giurisdizionale, impone che il giudizio della Corte possa intervenire al più presto, ma con il tempo necessario di approfondimento e riflessione adeguati all'eccezionalità della situazione che coinvolge valori e principi supremi dell'ordinamento e che mette in luce le carenze dei vigenti strumenti di controllo di costituzionalità compresi quelli su norme di rango costituzionale, ammessi in via di principio dalla stessa Corte Cost. (sent. n. 1146 del 1988), ma nel caso specifico un controllo esercitato dopo l'entrata in vigore di una norma costituzionale che riduce sensibilmente il numero dei parlamentari e di conseguenza anche il numero del Parlamento in seduta comune e della maggioranza prevista per atti fondamentali quali la revisione della Costituzione²³ anche della sua forma di Governo come preconizza uno dei ddl costituzionali, che hanno concorso al testo base. Si tratta del testo proposto dal senatore Quagliariello A.S. n. 214 o la messa in stato d'accusa del Presidente della Repubblica ex art. 90 Cost., con una legge elettorale in cui **il voto non è uguale**: il voto per lista non coalizzata non produce alcun effetto se inferiore al 3% dei voti validi espressi, mentre se in coalizione soltanto se inferiore all' 1%, un favore per le coalizioni, quando la stessa legge n. 165/2017 ha modificato l'art. 14 bis del dpr n. 361/1957, che nel testo oggi vigente non prevede più che le liste coalizzate abbiano un capo politico unico e un programma comune, venendo meno ogni ragione di trattamento preferenziale. È anche una legge elettorale, in cui **il voto non è libero**, in quanto prevede il voto congiunto obbligatorio tra lista plurinominale e

²³ Bastano 201 voti alla Camera e 103 al Senato per modificare la Costituzione e 303 voti ne Parlameb nril oaelsmento unседut comun

candidati uninominali **a pena di nullità**. Infine vige una legge elettorale nella quale **il voto non è personale**, perché le liste plurinominali proporzionali sono bloccate e con il voto congiunto sanzionato con la nullità non è neppure possibile la scelta di un candidato uninominale in ragione di un giudizio sulla persona. **Pertanto è necessario che la Corte conceda una misura cautelare per il tempo necessario a prendere una decisione sui ricorsi, che a vario titolo l'hanno investita direttamente sulla revisione costituzionale ovvero sulla Tornata elettorale unica del 20-21 settembre 2020.**

Il ridimensionamento della quota proporzionale al Senato con la riduzione a 196 membri elettivi nel territorio nazionale è importante, 16 seggi su 196 rappresentano il 8,61%, ma il calcolo va fatto sulla quota proporzionale di 115 seggi (all.3), quella derivante dall'applicazione dell'art. 2 c. 1, lett. a) n. 1 l.n.51/2019 con cui si è modificato l'art. 1 c.2 del 20 dicembre 1993, n. 533: in tal caso 16 seggi rappresentano il 13,91%. Alle elezioni del 4 marzo 2018 quasi equivalente al risultato di FORZA ITALIA con 4.358.004 voti, 14,43% e 33 seggi proporzionali. Su 30.210.363 voti validi il 13,91% rappresenta 4.202.261 voti, più del doppio di LeU, + Europa e ITALIA EUROPA INSIEME, 6,19%, voti 1.869.434 x 2 = 3.738.868 < 4.202.261 in ambito di centro-sinistra. Nell'ambito del centro-destra sono più del triplo di Fratelli d'Italia, 4,26%, voti 1.286.606 x 3 = 3.859.818 < 4.202.261.

La proclamazione del risultato referendario è l'espressione dell'esercizio della sovranità del popolo sancita dall'art. 1 c. 2 Cost. in una democrazia rappresentativa con forma di Governo parlamentare, che eleggono a suffragio universale e diretto (art. 58.1 Cost.) su base regionale (art. 57.1) con voto, segreto, eguale, libero e PERSONALE (art. 48.2) i Senatori della Repubblica,

che a loro volta rappresentano la Nazione (art. 67), cioè il popolo, che come corpo elettorale esercita la sovranità, che al popolo appartiene, nella forma prevista dalla Costituzione stessa. Il popolo/Nazione si è recentemente espresso sempre tramite il Corpo elettorale nel referendum costituzionale del 4 dicembre 2016, che riguardava anche natura, composizione, competenze e prerogative del Senato della Repubblica. Con la revisione costituzionale la riduzione avviene nel Senato della Repubblica in maniera discriminatoria. La verifica si ha soprattutto nel gruppo di regioni che beneficiavano dal 1963 lo stesso numero minimo di 7 senatori. Ebbene con criteri che prescindono dalla popolazione Friuli -Venezia Giulia e Abruzzo passano da 7 a 4, con una **riduzione del 42,87%**. In Umbria e Basilicata i senatori sono ridotti da 7 a 3 **-57,14 %**. Sardegna, Liguria e Marche erano tutte collocate, con 8 senatori, nella fascia immediatamente superiore al numero minimo. Nel caso di vittoria dei sì ne avranno 5: una **riduzione del 37,50%**, quella più vicina al taglio medio del 36,50%. L'anomalia è il Trentino-Alto Adige/Südtirol, che ne aveva 7, ne avrà 6, quindi una **riduzione del 14,28%**, **eppure la sua popolazione è minore di quella di FRIULI-Venezia Giulia, ABRUZZO, MARCICHE, LUGURIA E SARDEGNA in una misura variabile tra il 18,40% del Friuli-V.G. e il 59,24% della Sardegna**. Le Province autonome di Trento e Bolzano hanno meno abitanti ciascuna di Umbria e Basilicata, che insieme superano quella della Regione nordica, costituita da due Province autonome (art. 116 c.2 Cost.). Il Trentino-AA/S avrà lo stesso numero di senatori, 6, della Calabria, che ne aveva 10 **(-40%)**, ma con un 90,29% di abitanti in meno. Il Trentino-AA/S, caso unico, salvo Valle d'Aosta e Molise, che avrà 7 deputati e 6 senatori, clamorosa eccezione al rapporto 1 a 2 e i

senatori tutti eletti in collegi uninominali in deroga alla regola del rapporto 3/8 uninominali 5/8 plurinominali: non diamo la colpa all'Accordo De Gasperi - Gruber, che riguarda la minoranza di lingua tedesca e non i trentini. La violazione delle prerogative di un singolo parlamentare si sta contrapponendo alla volontà del popolo, chiamato ad esprimersi, come corpo elettorale su una revisione costituzionale controversa?

Se ciò avviene, proprio come appare, significa che non ci sono validi strumenti di garanzia e l'unica soluzione offerta dall'ordinamento, nel generale fallimento di tutti gli altri rimedi interni al Parlamento, è l'ammissibilità di un ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato di singoli parlamentari, che, rappresentando la Nazione *ex art. 67 Cost.*, rappresentano anche il popolo, cui appartiene la sovranità *ex art. 1 c. 2 Cost.*

Qui si scontrano due concezioni di fondo in merito al popolo, quella della Costituzione, per la quale la sovranità si esercita “*nelle forme e nei limiti della Costituzione*” e quella del popolo come corpo mistico, con legami di sangue e territorio (*Blut und Boden*, secondo l'originaria espressione germanica [aggettivo non scelto a caso rispetto a “tedesca”]), che quando si esprime a maggioranza - vuoi direttamente, che attraverso i suoi rappresentanti - non conosce limiti, perché volontà popolare.

Tutto quanto sopra esposto dimostra come si versi in uno dei casi di “violazioni manifeste delle prerogative costituzionali dei parlamentari che assurgono a requisiti di ammissibilità” del conflitto di attribuzione secondo l'ordinanza n. 17 del 2019 della Corte costituzionale: una simile compressione della funzione costituzionale dei parlamentari legittima le seguenti

CONCLUSIONI

Il sen. Gregorio DE FALCO, come in epigrafe rappresentato difeso e domiciliato, previa dichiarazione di ammissibilità, promuove conflitto di attribuzione nei confronti del Senato della Repubblica, e degli altri soggetti individuati nell'epigrafe del ricorso, contro la procedura di approvazione nel Senato della Repubblica nei giorni 18 e 19 giugno 2020 dell'articolo unico di conversione del d.l. 20 aprile 2020, n. 26 "*Disposizioni urgenti in materia di consultazioni elettorali per l'anno 2020.*" (20G00044) (GU Serie Generale n.103 del 20-04-2020) in quella che sarebbe diventata la legge 19 giugno 2020, n. 59, "*Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 20 aprile 2020, n. 26, recante disposizioni urgenti in materia di consultazioni elettorali per l'anno 2020.*" (20G00085) (GU Serie Generale n.154 del 19-06-2020).

Nonché degli atti conseguenti cioè l'indizione dei comizi elettorali referendari con il DPR del 17 luglio 2020 per i giorni 20 e 21 settembre in quanto confliggono con il suo diritto di partecipare alle sessioni parlamentari con pienezza di poteri di emendamento di disposizioni incostituzionali.

Pertanto accolga il ricorso e conseguentemente dichiarare che non spetta al Senato proclamare l'approvazione di una legge di conversione di un decreto legge, nella quale siano state introdotte materie nuove con articoli aggiuntivi o emendamenti di quelli originari, nonché di approvare l'articolo unico della legge di conversione mediante votazione con voto di fiducia ex art.161 del Regolamento Senato, non previsto e/o regolato dall'art. 94 Cost. poiché si versa in *materia elettorale* e per il referendum ex art. 138 Cost. anche *materia costituzionale* (art. 72 c. 1 e 4 Cost.) e sospendendo, nelle more del tempo

necessario per dichiararne l'ammissibilità e decidere nel merito, l'estensione alla procedura referendaria delle votazioni previste nei giorni 20 e 21 settembre 2020, a rischio di illegittimità per violazione dell'art. 15 c. 2 legge n. 352/1970, sollevando se del caso quale giudice *a quo* la questione della legittimità costituzionale dell'art. 12 della legge n. 352/1970 nella parte in cui non prevede il controllo di compatibilità della revisione costituzionale con l'art. 139 Cost., che è limite insuperabile per ogni revisione costituzionale come l'art. 75 c. 2 Cost. lo è per il referendum abrogativo.

Con osservanza.

Si deposita:

- 1) attestazione Senato della Repubblica
- 2) Diniego di accesso alle deliberazioni del Cons. dei Ministri
- 3) Tabella 2 senato seggi 196

Milano/Roma, 26 luglio 2020

on. avv. Felice C. BESOSTRI