



CONSULTA ONLINE

PERIODICO TELEMATICO ISSN 1971-9892



2018 FASC. I

(ESTRATTO)

LUCA GRIMALDI – COSIMO PIETRO GUARINI

**SU ALCUNI CONFLITTI DI ATTRIBUZIONE TRA POTERI
DELLO STATO SOLLEVATI A SEGUITO DELLA
«SITUAZIONE VENUTASI A CREARE»
CON LE ULTIME LEGGI ELETTORALI
(A MARGINE DELLE ORDINANZE
NN. 277 E 280 DEL 2017)**

7 FEBBRAIO 2018

IDEATORE E DIRETTORE RESPONSABILE: PROF. PASQUALE COSTANZO

Luca Grimaldi* – Cosimo Pietro Guarini**
Su alcuni conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato sollevati a seguito della
«situazione venutasi a creare» con le ultime leggi elettorali
(a margine delle [ordinanze nn. 277 e 280 del 2017](#)*)**

SOMMARIO: 1. *Premessa*. – 2. *Sui profili soggettivi dei conflitti nell’[ordinanza n. 277 del 2017](#) ... – 2.1. (Segue) ... e nell’[ordinanza n. 280 del 2017](#)*. – 3. *Questione di fiducia e presunta «coartazione» del dibattito parlamentare» nei casi di specie*. – 3.1. (Segue) *I rischi di menomazione del potere di emendamento del parlamentare derivanti dal voto sottoposto a fiducia*.

1. *Premessa*

Con le [ordinanze nn. 277 e 280](#) del 12 dicembre 2017 (depositate in cancelleria, rispettivamente, il 20 e il 21 dicembre 2017), la Corte costituzionale ha dichiarato l’inammissibilità di quattro ricorsi per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato (iscritti ai nn. 4, 5, 6 e 7 del relativo registro) promossi, il primo, nei confronti del Governo e, gli altri tre – poi riuniti nel giudizio costituzionale «presentando argomentazioni in larga parte sovrapponibili» ([ord. n. 280](#)) – «nei confronti della Camera dei deputati e, ove occorra, del Governo» (ricorsi nn. 5 e 6) nonché «nei confronti delle due Camere che compongono il Parlamento nazionale e, ove occorra, del Governo» (ricorso n. 7) a seguito della «situazione venutasi a creare» con la legge 6 maggio 2015, n. 52, recante «*Disposizioni in materia di elezione della Camera dei deputati*», meglio nota come *Italicum*, e con l’approvazione degli atti parlamentari di Camera e Senato, poi divenuti la legge 3 novembre 2017, n. 165, recante «*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*», meglio nota come *Rosatellum-bis*.

Innanzitutto, non si può fare a meno di notare come dalle due decisioni emerga un certo “disagio” della Corte costituzionale nell’affrontare la vicenda in esame, caratterizzata da ricorsi strutturati in modo alquanto discutibile¹ con riferimento alla qualificazione dei soggetti che li hanno proposti, alla inequivoca individuazione dei poteri contro cui sono stati sollevati, al *petitum* e all’uso non proprio residuale dello strumento processuale *de quo*. Seppur con enfasi differente fra le due ordinanze, in misura direttamente proporzionale al tasso di approssimazione dell’incedere argomentativo dei rispettivi ricorsi, il “rimprovero” della Consulta ha riguardato le modalità di esperimento degli stessi, le ridondanze non necessarie, le contraddizioni logiche e le forzature ermeneutiche ivi contenute. Tutte assieme considerate, esse hanno concorso allo scadimento dell’imprescindibile «tono costituzionale»² che dovrebbe contraddistinguere l’accesso al conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato dando l’impressione che, in questa occasione, i ricorrenti abbiano (più o meno consapevolmente) travalicato i confini della normale dialettica costituzionale per

* *Ricercatore di Istituzioni di diritto pubblico, Università degli Studi di Bari Aldo Moro.*

** *Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico, Università degli Studi di Bari Aldo Moro.*

*** Il presente contributo, pur essendo il frutto di riflessioni condivise, è direttamente riferibile, quanto ai §§ 1, 2 e 2.1, a Cosimo Pietro Guarini e, quanto ai §§ 3 e 3.1, a Luca Grimaldi.

¹ Decisamente severo è il giudizio sui contenuti dei ricorsi *de quibus* di S. CECCANTI, *Leggi elettorali: i rischi di “benaltrismo costituzionale” nei ricorsi*, in [Nomos. Le attualità nel diritto](#), 2017, n. 3, 17 ss., 17, secondo il quale un conto è allargare le maglie dell’ammissibilità dei conflitti tra poteri «(come teorizzato nella [sentenza 1/2014](#)) per evitare “zone grigie” del sindacato di costituzionalità e un altro è ritrovarsi costantemente esposti a ogni sorta di ricorso sempre più fantasioso nelle procedure e nei contenuti».

² Secondo la nota espressione di C. MEZZANOTTE, *Le nozioni di «potere» e di «conflitto» nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1979, I, 110 ss., 113.

trascendere in quelli della propaganda³, con il potenziale effetto di “trascinare” l’alto ufficio del Giudice dei conflitti nell’agone politico⁴.

Ciò è stigmatizzato, senza sconto alcuno, soprattutto nell’[ordinanza n. 280](#) in cui è dato leggere che «le carenze degli atti introduttivi dei conflitti *non mettono la Corte costituzionale in condizione di deliberare sul merito dei conflitti stessi* perché nessuno dei tre ricorsi individua in modo chiaro e univoco i poteri ricorrenti, le competenze costituzionali menomate e l’oggetto della pretesa» (*corsivo n.d.r.*).

Ad ogni modo, tra i profili che appaiono, *prima facie*, meritevoli di approfondimento vi sono quelli relativi alla questione della legittimazione processuale di soggetti parlamentari e di cittadini-elettori, *uti singuli* o riuniti in (e rappresentati da) associazioni private, al conflitto tra poteri e quelli relativi al presunto abuso, nel caso concreto, dell’utilizzo della questione di fiducia e della conseguente incidenza di tale abuso sulla tutela del «corpo elettorale» quale espressione della sovranità popolare, sulla libertà di voto dei parlamentari e sull’esercizio del loro libero mandato nonché, più in generale, sulla forma di governo parlamentare; in definitiva, sull’intera dinamica della rappresentanza politica nazionale.

2. Sui profili soggettivi dei conflitti nell’[ordinanza n. 277 del 2017](#) ...

Quanto ai profili soggettivi, gli spunti più interessanti emergono senz’altro dall’[ordinanza n. 277](#), che decide dell’(in)ammissibilità del conflitto sollevato nei confronti del Governo «in relazione alla delibera del Consiglio dei ministri del 10 ottobre 2017, con la quale è stato dato l’assenso a porre la questione di fiducia sull’approvazione, senza emendamenti né articoli aggiuntivi, degli artt. 1, 2 e 3 del testo unificato delle proposte di legge n. 2352 e abbinata, recante “*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*”, e all’atto con il quale, nella medesima giornata, il Governo, tramite il Ministro per i rapporti con il Parlamento, ha posto, alla Camera dei deputati, la questione di fiducia sui menzionati articoli».

Il ricorso è stato promosso congiuntamente da un singolo parlamentare, da un singolo elettore e da un’associazione privata che ha tra le sue finalità statutarie «la tutela dei diritti dei cittadini» (il CODACONS). I ricorrenti hanno assunto di essere legittimati in quanto, rispettivamente, il primo, «in rappresentanza del Senato», «vedrebbe “vanificato il proprio mandato elettivo” e le prerogative costituzionali garantitegli, quale parlamentare, dagli artt. 58, 67, 70 e 72 della Costituzione»; il

³ Non diversamente si ritiene di poter qualificare alcuni passaggi del ricorso pubblicato in [Nomos. Le attualità nel diritto](#), 2017, n. 3, *Allegato 2*, quali: «varie proposte parlamentari (...) 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» (32); oppure «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» (33); o, ancora, «l’effetto di totale costrizione fu ottenuto, in sede di esame dell’*Italicum*, respingendo le molteplici proposte emendative di una legge elettorale unitaria per le due Camere: *reiezione conseguita adoperando congiuntamente il ricatto politico delle elezioni anticipate* (usurpando con ciò le prerogative del Presidente della Repubblica, e *calpestando il senso costituzionale* della forma di governo parlamentare), la questione di fiducia, nonché altre varie forzature regolamentari» (29-30) (*corsivo n.d.r.*). Anche S. CECCANTI, *Legge elettorale: i rischi di “benaltrismo costituzionale” nei ricorsi*, cit., 19, ammonisce sulla necessità di tornare «a distinguere bene gli argomenti costituzionali da quelli politici: ne guadagneranno entrambe le sfere di discussione».

⁴ È, peraltro, noto come la dottrina si interroghi da lungo tempo sulla natura anfibia della Corte costituzionale che oscilla tra quella “giurisdizionale” e quella “politica”. Si ritiene, però, che un conto sia la natura politica in senso lato delle decisioni della Corte – e non pare essere in dubbio che quelle su leggi elettorali possano avere tale caratteristica – altra cosa sia “utilizzare” la Consulta (e il contenzioso costituzionale) come strumento di azione politica o come ulteriore propaggine in cui far valere posizioni politiche che possano dare visibilità elettorale. Sulla tematica v. il recente contributo di R. ROMBOLI, *Le oscillazioni della Corte costituzionale tra l’anima “politica” e quella “giurisdizionale”*. Una tavola rotonda per ricordare Alessandro Pizzorusso ad un anno dalla scomparsa, in [Rivista AIC](#), 2017, n. 3, e ivi i riferimenti alla migliore dottrina costituzionalistica.

secondo, in ragione di una più generica «qualità di elettore e rappresentante del corpo elettorale»; la terza perché agirebbe a tutela dei cittadini «nella loro qualità di elettori» e, dunque, anch'essa «quale rappresentante del corpo elettorale».

La scelta di voler accedere al Giudice dei conflitti congiuntamente, però, piuttosto che dare “forza” al ricorso lo ha indebolito significativamente nella misura in cui «la prospettazione dei ricorrenti è resa incerta dal carattere cumulativo e congiunto del ricorso e dalla circostanza che le censure in esso contenute sono presentate senza considerazione della diversità delle rispettive qualificazioni». Quand'anche, però, i ricorrenti non avessero optato per una siffatta strategia di accesso alla Corte, è innanzitutto dall'esame distinto della loro posizione che sarebbero (e sono), comunque, emersi problemi di legittimazione al conflitto⁵. I giudici della Consulta, infatti, si sono limitati a suggellare gli arresti cui erano già giunti in passato con riferimento alle tre categorie di soggetti promotori del ricorso, senza ulteriori aperture, certamente non agevolate dall'articolazione confusa dei profili della controversia costituzionale instaurata.

Con riferimento alla legittimazione soggettiva del singolo cittadino, seppur nella «qualità di elettore», la Corte è stata, all'uopo, più *tranchant* di quanto non lo fosse stata nell'[ordinanza n. 256 del 2016](#). In quell'occasione il tenore ostativo era apparso meno aspro di quello che aveva caratterizzato precedenti pronunce nelle quali la perentoria affermazione secondo la quale «*in nessun caso il singolo cittadino può ritenersi investito di una funzione costituzionalmente rilevante tale da legittimarlo a sollevare conflitto di attribuzione*»⁶ aveva ceduto il passo ad una affermazione *ad excludendum* più contestualizzata a tenore della quale la «qualità di cittadino elettore non comporta che esso sia “investito” di una funzione costituzionalmente rilevante tale da legittimarlo a sollevare conflitto di attribuzione». Nella decisione in esame, invece, funestando le timide aperture espresse in merito da una parte della dottrina⁷, è tornata la netta chiusura a tale ipotesi dal momento che in nessun caso «il singolo cittadino, seppure vanti la qualità di elettore, è investito di funzioni tali da legittimarlo a sollevare conflitto di attribuzione, *non essendogli conferita, in quanto singolo, alcuna attribuzione costituzionalmente rilevante*» (*corsivo n.d.r.*). La Corte costituzionale, in proposito, ha persino evitato di edulcorare tale sua posizione, come invece fatto in precedenti occasioni, con la precisazione di non volere che, per il tramite dell'ammissione al conflitto di un cittadino, si possa innescare un improprio accesso in via diretta alla giustizia costituzionale⁸.

Quanto alla legittimazione soggettiva del CODACONS, v'è da rimarcare che tale associazione privata, improvvidamente, non ha mutato in nulla la prospettazione con la quale aveva già adito il Giudice costituzionale nel 2016 ritenendosi, ora come allora, legittimata a sollevare il conflitto «quale espressione del corpo elettorale, che può essere annoverato tra i poteri dello Stato, chiamato ad esprimere il diritto di cui all'art. 48 della Costituzione». Rifacendosi giustappunto all'[ordinanza](#)

⁵ Già prima delle decisioni in esame, G. BUONOMO, *La zona franca e la legge elettorale: perché il conflitto endorganico chiude il cerchio*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 2017, n. 3, 11 ss., riteneva poco perspicuo che i ricorsi fossero stati sollevati anche da cittadini elettori e dal Codacons. Secondo l'A., invece, «più che fare capo ad un organo esponenziale del “popolo sovrano” – che sarebbe costituito dal “Corpo elettorale”, costituito da tutti i cittadini ai quali è riconosciuta la capacità elettorale – sarebbe allora più congruo ricercare, nella menomazione delineata, un altro possibile soggetto esponenziale di un interesse qualificato, in rapporto al procedimento legislativo: un soggetto che, soccombente al vizio *in procedendo* inferto, esca dall'indistinto “Corpo elettorale” e possa autonomamente qualificarsi come potere dello Stato, ai fini dei “conflitti di attribuzione”, di cui all'art. 37 della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 87» (13).

⁶ Cfr. in tal senso le ordinanze 6 luglio 1988, s. n.; [14 luglio 2006, n. 296](#); [11 aprile 2008, n. 99](#); [30 maggio 2008, n. 189](#); [16 luglio 2008, n. 284](#); [23 dicembre 2008, n. 434](#); [20 marzo 2009, n. 85](#); [7 aprile 2011, n. 121](#); [28 novembre 2016, n. 256](#), ad eccezione dell'ordinanza 6 luglio 1988, s. n., in *Giur. cost.*, 1988, I, 4797 ss.

⁷ Cfr. R. BIN, *L'ultima fortezza. Teoria della Costituzione e conflitti di attribuzione*, Milano, 1996, 150, il quale ne fa questione rispetto alla «posizione che il singolo viene a ricoprire rispetto a certi meccanismi decisionali», quindi sia quando, smesse le vesti di privato, assuma una «determinata funzione», sia quando, assunta la «veste di elettore», quest'ultima «si accompagni all'esercizio di un'attribuzione specifica».

⁸ Elemento la cui presenza aveva spinto, invece, F. FABRIZZI, *Gli “esclusi” dai conflitti tra poteri dello Stato*, in [Federalismi.it](#), 21 settembre 2011, 6, a non escludere «in via del tutto astratta (...) il riconoscimento al singolo cittadino della legittimazione a sollevare conflitto in difesa di diritti» e, in particolare, a tutela di quei diritti la cui violazione discenda da atti dei pubblici poteri diversi da quelli che assumono forma legislativa.

[n. 256 del 2016](#)⁹, la Consulta, anche in questa occasione, ha seccamente affermato che essa non è titolare di funzioni costituzionalmente rilevanti, bensì delle sole situazioni soggettive spettanti alle «organizzazioni proprie della società civile» e non può in alcun modo considerarsi «potere dello Stato» ai sensi dell'art. 134 Cost.

Maggiori aspettative potevano, invece, riporsi a proposito della legittimazione del singolo parlamentare¹⁰. Non mancano, difatti, spunti per ritenere che siano maturi i tempi per documentare un conflitto tra poteri di cui sia parte sostanziale un rappresentante della Nazione¹¹. Anche sotto tale profilo, però, la Corte costituzionale non ha “sorpreso” gli osservatori e non è andata oltre la riproposizione dell'affermazione secondo cui rimane «impregiudicata (...) la configurabilità di attribuzioni individuali di potere costituzionale per la cui tutela il singolo parlamentare sia legittimato a promuovere un conflitto fra poteri». Tale asserzione, definita tempo addietro dalla dottrina come una vera e propria «clausola di sicurezza»¹², parrebbe, invece, oggi assumere le vesti più prosaiche di una mera “clausola di stile” considerato il numero di volte in cui è ritornata nelle decisioni della Consulta senza che vi sia mai stata concreta legittimazione del singolo parlamentare¹³.

Certo, il caso di specie era, forse, il meno indicato per aspettarsi qualcosa di più. È davvero singolare, difatti, che il conflitto sia stato sollevato da un senatore della Repubblica per lamentare una violazione del procedimento parlamentare svoltosi presso la Camera dei deputati, rendendo facile al Giudice costituzionale sostenere che, «non riguardando tale procedimento alcuna competenza o prerogativa di un senatore», la doglianza si configura come «*meramente ipotetica*» e il conflitto come «*preventivo*».

Tale erronea prospettazione, associata alla inammissibile pretesa del parlamentare di voler “rappresentare” nel conflitto contro il Governo «l'intero organo cui appartiene»¹⁴, ha, pertanto, “consentito”, per così dire, alla Consulta di non soffermarsi sul profilo oggettivo, che purtuttavia ammette sussistere in astratto, della idoneità della questione di fiducia posta dal Governo nell'occasione concreta (quindi, su legge elettorale) di incidere, menomandole, «sulle attribuzioni costituzionali dei membri del Parlamento, che rappresentano la Nazione senza vincolo di mandato (art. 67 Cost.)». Profilo che non consente, però, di accomunare, come invece adombrato dai ricorrenti, la posizione del parlamentare a quelle del singolo cittadino e del CODACONS «giacché gli atti che si innestano nel procedimento legislativo sono inidonei a ledere la sfera di soggetti estranei alle Camere».

Risalta, pertanto, fra le righe della pronuncia in esame l'inconsistenza delle argomentazioni contenute nei ricorsi in ordine al rapporto tra l'*iter legis* derivato (e così come derivato)

⁹ In tale ordinanza, tra l'altro, la Corte costituzionale, ad ulteriore implicito riscontro della temerarietà della tesi della ricorrente, ricordava di non aver ammesso al conflitto tra poteri nemmeno i partiti politici (cfr., da ultima, l'[ordinanza n. 120 del 2009](#), commentata da M. MEZZANOTTE, *Partiti politici e legittimazione al conflitto: una chiusura ancora giustificata?*, in [Forum di Quaderni costituzionali](#), 11 settembre 2009).

¹⁰ Cfr., in tal senso, le osservazioni di G. SERGES, *Notazioni minime a margine del conflitto tra parlamentari e Camera*, in [Nomos. Le attualità nel diritto](#), 2017, n. 3, 33 ss.

¹¹ Sulla questione, anche per ulteriori riferimenti bibliografici, sia consentito rinviare a C.P. GUARINI, *Spunti ricostruttivi sulla (problematica) legittimazione del singolo parlamentare al conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato*, in [Rivista AIC](#), 2017, n. 4.

¹² Così la definisce N. ZANON, *La rappresentanza della nazione e il libero mandato parlamentare*, in L. VIOLANTE (a cura di), *Storia d'Italia, Annali 17, Il Parlamento*, Torino, 2001, 683 ss., 692; ID., «*Sfere relazionali*» riservate a Parlamento e Magistratura e attribuzioni individuali del singolo parlamentare: una distinzione foriera di futuri sviluppi?, in *Giur. cost.*, 1998, 1481 ss.

¹³ V. le [ordinanze 20 maggio 1998, n. 177](#); [14 aprile 2000, n. 101](#); [17 luglio 2009, n. 222](#); [16 giugno 2016, n. 149](#).

¹⁴ In tal senso, la Corte costituzionale ha rigettato, una volta di più, la tesi, pure adombrata in dottrina, di «concorrenza potenziale tra la legittimazione tanto del singolo parlamentare quanto della camera di appartenenza», escludendo «la tesi dell'assorbimento dell'interesse del singolo parlamentare nell'organo assembleare, stante non solo l'autonoma rilevanza di esso, ma anche l'attualità dell'interesse» (cfr. A. MORRONE, *Note sul ricorso del singolo parlamentare per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato*, in R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (a cura di), «*Il caso Previti*». *Funzione parlamentare e giurisdizione in conflitto davanti alla Corte*, Torino, 2000, 121 ss., 134).

dall'apposizione della questione di fiducia e le (presunte) lesioni delle prerogative dell'elettore ("proteiformemente" individuato ora come soggetto rappresentato dal CODACONS, ora come cittadino, ora come parlamentare) che da ciò conseguirebbero. Difatti, anche a voler astrattamente prescindere dalla sua legittimazione quale parte attiva in un conflitto tra poteri, il summenzionato rapporto, se inquadrato correttamente (ovvero in termini di "separazione" e sostanziale "chiusura" degli *interna corporis* parlamentari rispetto all'esercizio delle prerogative ed alle rivendicazioni dell'elettore richiamate nei ricorsi), non consente in alcun modo di configurare effetti costituzionalmente rilevanti sulla sfera di attribuzioni di un singolo elettore poiché non vi sarebbe in capo a questi, così come sottolineato dalla Corte costituzionale, una «pubblica funzione costituzionalmente rilevante e garantita» menomabile in forma concreta ed attuale. In sostanza, al di là della aleatoria presunzione del CODACONS di poter andare, in questa specifica sede, oltre la rappresentanza di mere situazioni soggettive di «organizzazioni proprie della società civile», ci si può limitare a rilevare che è la stessa sfera di attribuzioni del singolo elettore, così come invocata dai ricorrenti, ad essere carente, prima ancora di quella del soggetto che pretende di rappresentarne le istanze. Nel caso *de quo*, infatti, mancherebbero, a differenza di altri casi (sia pure di diversa natura e in alcun modo assimilabili a quello in questione) in cui l'elettore agisce unitamente ed in concorso con altri elettori – quale frazione del corpo elettorale a cui è riconosciuto, tra l'altro, il potere di richiedere un referendum e la possibilità di essere rappresentata a tale fine da un comitato promotore – le specifiche attribuzioni costituzionalmente tutelate. L'elettore, in altri termini, oltre a non poter essere un soggetto attivo nel conflitto in esame, non può, in ultima analisi, subire la menomazione di un potere che, nei termini visti, non ha e che giammai può derivargli *tour court* dall'art. 1 Cost.

2.1. (Segue) ... e nell'[ordinanza n. 280 del 2017](#)

Nei ricorsi che hanno condotto all'[ordinanza n. 280 del 2017](#) i profili soggettivi risultano, se mai possibile, persino più problematici.

Per un verso, i proponenti optano per una qualificazione soggettiva complessa: ciascuno di essi, in particolare, ricorre non solo in qualità di singolo parlamentare ma anche con «la plurima variante» di elettore e soggetto politico. Per altro verso, gli stessi soggetti che agiscono asseritamente *uti singuli* confondono, poi, la loro soggettività nel (e con quella del) gruppo parlamentare di cui fanno parte o perché (come nel caso del ricorso n. 7) alcuni di loro sono Presidente e Vicepresidente vicario di un gruppo parlamentare (MoVimento 5 Stelle) o perché, molto più semplicemente, «i relativi componenti coincidono con una parte dei firmatari del ricorso», non senza omettere qualche "incursione" anche nella variante loro data dall'appartenenza alla «minoranza parlamentare».

Il valore aggiunto che, nell'intendere dei ricorrenti, avrebbe dovuto essere costituito dalla sovrapposizione di più qualità in capo ad un unico soggetto e, quindi, di più situazioni costituzionalmente rilevanti da offrire sul piatto della giustizia costituzionale, e per le quali chiedere tutela, non ha, però, sortito gli effetti auspicati e non solo a cagione della sostanziale impalpabilità delle argomentazioni poste a supporto della scelta di utilizzare canali plurimi, sovrapposti e congiunti di legittimazione al conflitto.

In altri termini, rispetto a quanto emerge dal ricorso n. 4, va evidenziato che nei ricorsi nn. 5, 6 e 7 non c'è confusione solo *fra* i ricorrenti ma, di più, anche sull'esatta qualificazione da attribuire a *ciascun singolo* ricorrente, presupposto indispensabile per procedere ad affrontare con cognizione di causa il profilo delle menomazioni in concreto subite.

Alla luce di questi sintetici *framework* ricostruttivi, la Corte costituzionale, quanto alla questione della plurima variante facente capo a ciascun singolo soggetto, ha (forse persino troppo) seccamente rilevato che «non è dato comprendere in quale veste si presentino le persone fisiche ricorrenti: se come singoli parlamentari o come rappresentanti del proprio gruppo parlamentare, come cittadini

elettori oppure ancora, più genericamente, come soggetti politici». Quanto, invece, alla scelta dei ricorrenti *uti singuli* di rifluire, *ad abundantiam*, anche in altre figure soggettive collegiali la cui legittimazione al conflitto è lungi dall'essere stata riconosciuta, la Corte ha sostenuto «che la mancata scelta e la conseguente incertezza da parte dei ricorrenti su come qualificarsi dal punto di vista soggettivo si riflette in una altrettanto indefinita enunciazione delle sfere di attribuzioni costituzionali a difesa delle quali questa Corte sarebbe chiamata a intervenire». Con riferimento, infine, all'aspirazione di invocare una legittimazione fondata sull'appartenenza qualificata (Presidente e Vice presidente vicario) di alcuni ricorrenti a un certo gruppo parlamentare – considerato «dalla giurisprudenza costituzionale come uno dei modi, se non il principale, di organizzazione delle forze politiche in seno al Parlamento (...) riflesso istituzionale del pluralismo politico, che del sistema rappresentativo costituiscono struttura portante»¹⁵ – l'indeterminatezza del profilo soggettivo è apparsa alla Consulta «aggravata dalla circostanza che tale pretesa, pur essendo più volte ripetuta, non è supportata dalla necessaria indicazione delle modalità con le quali il gruppo parlamentare avrebbe deliberato di proporre conflitto»¹⁶.

Tutto ciò rende plasticamente conto anche di quanto lontani siano stati i ricorrenti dalla cura «di motivare la ridondanza delle asserite lesioni sulla propria sfera di attribuzioni costituzionali». Tale obiettivo, rimarca il Giudice dei conflitti, non si raggiunge invocando «la lesione di plurimi parametri costituzionali da parte degli atti impugnati» ma dimostrando i danni in concreto prodottisi; cosa difficilmente praticabile ove non venga prima chiaramente delimitata la sfera giuridica dei soggetti titolari di quelle attribuzioni che si ritengono violate.

Sotto tale punto di vista, gli argomenti spesi dai ricorrenti per essere legittimati al conflitto variano tra quelli di una generica difesa del «diritto dei singoli parlamentari (nonché dei gruppi parlamentari) di svolgere il proprio mandato entro una cornice rispettosa dei principi, dei valori e delle regole (anche di procedura) fissate dalla Costituzione» e quelli della riedizione della teoria del potere legislativo come potere diffuso, al pari del potere giudiziario¹⁷. Come già notato in dottrina, però, «ricostruire la posizione del parlamentare come titolare *pro quota* della sovranità nazionale attribuita al popolo dall'art. 1 Cost. o del potere di determinare la politica nazionale (richiamando dunque l'art. 49 Cost. in relazione ai partiti politici) o sulla base della sua funzione di rappresentante della nazione (art. 67 Cost.) non pare affatto decisivo al fine di individuare una sfera

¹⁵ Il passo riportato nel testo è tratto dal ricorso citato *infra* nt. 4, ove si richiama al riguardo la [decisione della Corte costituzionale n. 49 del 1998](#) (14). Rileva, peraltro, M. VILLONE, *La legge elettorale dal conflitto politico al conflitto tra poteri*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 2017, n. 3, 25 ss., 26, che «sembra di dover porre attenzione al singolo parlamentare, piuttosto che al gruppo. È infatti ovvio che il gruppo è struttura essenziale nell'organizzazione della camera. Ma nel formarsi della legge rileva il parlamentare, titolare di "diritti" non suscettibili di vincoli insuperabili da parte del gruppo, rispetto al quale il dissenso è sempre possibile».

¹⁶ Osservazione che i ricorrenti avrebbero potuto facilmente evitare ponendo mente al rilievo molto simile che la Corte costituzionale aveva fatto nell'[ordinanza 17 luglio 2009, n. 222](#), relativa al c.d. "caso Villari". In quella occasione, peraltro, la Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi si era pur riunita per deliberare (e aveva deliberato all'unanimità) la proposizione del conflitto tra poteri, ma con la partecipazione di soli tre componenti su quaranta – Presidente (sen. Villari) incluso – dal momento che gli altri trentasette avevano rassegnato le dimissioni al fine di sbloccare una situazione di stallo dovuta, in definitiva, al rifiuto del sen. Villari di dimettersi dal ruolo di Presidente della stessa. La delibera fu, pertanto, considerata dal Giudice dei conflitti *tamquam non esset* in quanto il mancato raggiungimento del necessario *quorum* strutturale previsto dal regolamento interno della Commissione di vigilanza («per la validità delle deliberazioni e delle decisioni della Commissione occorre la presenza della metà più uno dei suoi componenti») ostava a ritenere che essa fosse «ascrivibile ad una volontà ritualmente e validamente espressa dalla Commissione nella sua configurazione collegiale». Sulla vicenda cfr. S. CECCANTI, *Osservazioni sul caso Villari*, in [Astrid](#), 2009, n. 85; P. MAZZINA, *Quis custodiet custodes? Spunti di riflessione sul 'caso Villari'*, in [Costituzionalismo.it](#), 2009, fasc. 1; D. PICCIONE, *La Commissione di vigilanza RAI all'inizio della XIV legislatura. Tra anomalie di composizione, poteri di revoca e scioglimento degli organismi bicamerali (Cronaca di un'elezione infelice sfociata in conflitto di attribuzione)*, in *Giur. cost.*, 2009, 3581 ss.; A. GHIRIBELLI, *La Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi dopo il caso Villari alla luce della sentenza della Corte costituzionale n. 69/2009*, in [Forum di Quaderni costituzionali](#), 20 maggio 2009.

¹⁷ La tesi è ascrivibile a N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull'articolo 67 della Costituzione*, Milano, 1991, spec. 312 ss. ma *passim*.

costituzionalmente assegnata al parlamentare e lesa dall'approvazione di una legge elettorale illegittima»¹⁸.

Neppure perspicuo sembra prospettare una possibile estensione della sfera di legittimazione al conflitto «sino a ritenerla comprensiva di un asserito diritto alla regolarità delle procedure parlamentari»¹⁹. A tal proposito, seppure più volte citata dai ricorrenti, si deve rilevare che essi non abbiano fatto pienamente tesoro né dei “suggerimenti” che potevano essere colti nella recente ordinanza della [Corte costituzionale n. 149 del 2016](#) in ordine alla possibile ammissibilità di conflitti tra poteri sollevati da soggetti camerali mai ritenuti legittimati a farlo²⁰ e neppure di quelli offerti dalla dottrina²¹ in ordine alle strettoie di un tale conflitto, specie se intra-potere.

Al di là, dunque, delle diverse opinioni che è dato cogliere sia in ordine all'astratta individuazione di attribuzioni costituzionali del singolo parlamentare la cui lesione potrebbe attivare il giudizio per conflitto tra poteri²², sia in ordine alle concrete modalità di menomazione delle stesse che condurrebbero all'ammissibilità di un siffatto contenzioso costituzionale²³, il dato che emerge indisputabile anche dalle ordinanze in commento è che tale strumento non può essere utilmente intrapreso né lamentando violazioni regolamentari che indugino sull'elevazione a parametro interposto di *interna corporis acta* senza indicare validamente la loro idoneità a integrare i parametri costituzionali invocati, né dilungandosi su argomenti attinenti alla incostituzionalità nel

¹⁸ Così L. SPADACINI, *Sull'ammissibilità dei recenti conflitti di attribuzione sollevati con riguardo alla legislazione elettorale*, in [Nomos. Le attualità nel diritto](#), 2017, n. 3, 20 ss., 22.

¹⁹ Lo rileva S. ROSSI, *Tra politica e procedura. Il conflitto (in)utile sul d.d.l. Cirinnà*, in [Osservatorio costituzionale AIC](#), 2016, fasc. 3, 10, a commento del conflitto tra poteri dichiarato inammissibile dalla Corte costituzionale con l'[ordinanza n. 149 del 2016](#).

²⁰ Cfr. G. SERGES, *Notazioni minime a margine del conflitto tra parlamentari e Camera*, cit., 35 s., il quale rimarca come l'[ordinanza n. 149 del 2016](#) abbia contribuito a definire «il rigido e rigoroso recinto» che il Giudice delle leggi oppone all'ammissibilità di un conflitto sollevato da singoli parlamentari o da minoranze nei confronti della Camera di appartenenza per violazione dell'*iter legis*.

²¹ Cfr. M. MANETTI, *La tessera mancante: il conflitto di attribuzione promosso dalle minoranze parlamentari in materia di procedimento legislativo*, in *Giur. cost.*, 2016, 1107 ss.; S. CURRERI, *Sul conflitto di attribuzioni del singolo parlamentare a tutela del «giusto procedimento legislativo»: tanto tuonò che piovve?*, in *Quad. cost.*, 2016, 369 ss.; ID., *In memoriam dell'art. 72, comma 1, Cost. (ordinanza n. 149/2016)*, in *Quad. cost.*, 2017, 384 ss.; L. ARDIZZONE, R. DI MARIA, [L'ordinanza 149 del 2016 della Corte costituzionale: un'occasione \(mancata\) per ripensare la struttura processuale – ed indi, la funzione – del giudizio per conflitto di attribuzioni fra poteri dello Stato?](#), in questa *Rivista, Studi 2017/I*, 22 ss.

²² Sotto tale profilo, uno degli sforzi più analitici si può attribuire, tra i primi, a N. ZANON, *I diritti del deputato «senza gruppo parlamentare» in una recente sentenza del Bundesverfassungsgericht*, in *Giur. cost.*, 1989, II, 1147 ss.

²³ Come già evidenziato dalla Corte costituzionale a partire dalla sentenza 2 novembre 1996, n. 379 (con commento, tra gli altri, di M. MANETTI, *Non sparate sui pianisti. La delega del voto in Parlamento e la rinascita degli interna corporis*, in *Giur. cost.*, 1996, 3460 ss., e F. PETRANGELI, *Il deputato che vota sostituendosi a un collega assente: una delicata questione tra sindacabilità giurisdizionale ed esercizio delle funzioni parlamentari*, *ivi*, 3475 ss.), la possibile enucleazione di «diritti» del singolo parlamentare non deve condurre automaticamente a considerare tali diritti quali attribuzioni rilevanti ai sensi dell'art. 37, l. n. 87 del 1953 e, quindi, alla prospettiva del suo (ammissibile) accesso alla sede del conflitto tra poteri. Anche nell'[ordinanza n. 149 del 2016](#) la Consulta ha riconosciuto che dalle disposizioni costituzionali deriva «la titolarità, in capo a ciascun parlamentare, del potere di iniziativa legislativa, che si estrinseca non solo con la presentazione di proposte di legge, ma altresì con la formalizzazione di emendamenti ai progetti di legge in discussione e con la partecipazione ai lavori delle Commissioni parlamentari, anche se di esse non si faccia parte»; essa, però, ha anche chiaramente affermato che «le eventuali violazioni di mere norme regolamentari e della prassi parlamentare lamentate dai ricorrenti debbono trovare all'interno delle stesse Camere gli strumenti intesi a garantire il corretto svolgimento dei lavori, nonché il rispetto del diritto parlamentare, dei diritti delle minoranze e dei singoli componenti». In questa prospettiva, cfr. quanto sostenuto da M. VILLONE, *La legge elettorale dal conflitto politico al conflitto tra poteri*, cit., 26, ad avviso del quale alla domanda se esista un diritto del parlamentare a partecipare alla formazione della volontà collettiva, «la risposta è che tale diritto esiste, ma nei limiti e modi stabiliti dal regolamento. Non esiste, invece, come diritto assoluto e intangibile, in forme predeterminate (...) Non c'è dubbio, ad esempio, che al parlamentare sia consentito presentare emendamenti a un testo in discussione. Ma è altrettanto certo che l'emendamento può essere precluso, senza che si giunga al voto, ad es. per l'approvazione di altri emendamenti o per limiti alla emendabilità di determinati testi (legge finanziaria, di stabilità, leggi di bilancio). Può presentare proposte di legge o mozioni, ma senza alcuna pretesa che siano sottoposte al voto in commissione o aula. Ha diritto a prendere la parola, che però gli può essere concessa, negata, tolta».

merito di testi legislativi che, spesso, «non sono di per sé rilevanti ai fini del conflitto»²⁴ e, talvolta, come nel caso di specie, dissimulano «uno stratagemma per mascherare la presentazione di quelle che altro non sono che questioni di legittimità costituzionale»²⁵. Stratagemma, peraltro, in ogni caso male architettato, se, come sottolinea la Consulta nell'ordinanza in oggetto, «le censure di illegittimità costituzionale della legge n. 165 del 2017 non si limitano a quelle relative alla procedura parlamentare, ma si appuntano, numerose, anche sul suo contenuto, mancando tuttavia ancora una volta la necessaria dimostrazione della ridondanza di tali vizi sulle attribuzioni costituzionali dei ricorrenti».

3. *Questione di fiducia e presunta «coartazione» del dibattito parlamentare» nei casi di specie*

Per una opportuna contestualizzazione degli specifici profili oggettivi dei conflitti in esame va, preliminarmente, rimarcato come le vicende che hanno segnato l'approvazione del c.d. "*Italicum*", prima, e del c.d. "*Rosatellum-bis*", poi, con cui sono stati modificati i meccanismi di elezione dei parlamentari in seguito alle [sentenze della Corte costituzionale n. 1 del 2014](#) e [n. 35 del 2017](#), abbiano senz'altro messo fortemente «sotto stress»²⁶ le procedure parlamentari, anche su presupposti e con implicazioni, per certi versi, inediti. Questi ultimi, in particolare, hanno finito col segnare in profondità l'intero processo di approvazione della legge elettorale facendo emergere profili di dubbia legittimità, oltre che perplessità di varia natura, nonostante si fosse palesata la convinzione da parte del Governo secondo cui l'apposizione della questione di fiducia potesse essere considerata, magari politicamente poco opportuna²⁷, ma comunque compatibile con la natura (per così dire, "democraticamente vincolata" in misura maggiore rispetto ad altre discipline, quale fondamentale legge "di sistema") e con la peculiare funzione (costituzionalmente necessaria) che contraddistinguono la materia elettorale, nonché, più specificamente, con le garanzie che la Costituzione pone, direttamente, a tutela di siffatta materia (in particolare con la c.d. "riserva di Assemblea") e delle prerogative dei singoli parlamentari e delle Camere nel loro complesso.

In ogni caso, ad essere inediti sono le "*premesse fattuali*" (basti pensare alla tormentata evoluzione della legislazione elettorale approvata, negli ultimi anni, dalle maggioranze del momento, per poi diventare oggetto delle censure della Corte costituzionale); il "*contesto*" (segnato da una rappresentanza parlamentare che, secondo non pochi, è risultata "politicamente", ancorché non formalmente, delegittimata dalle pronunce di parziale incostituzionalità della legge che ne ha determinato la formazione ed il concreto assetto) e, soprattutto, le "*condizioni*" (rivenienti da un dibattito politico e da "passaggi" parlamentari contraddistinti da una sostanziale compressione e svalutazione dei momenti e degli spazi di confronto e di partecipazione in ordine all'approvazione delle ultime leggi elettorali, e culminati nel "passaggio" al Senato senza alcuna possibilità di emendare il testo) rinvenibili "a monte" e "sullo sfondo" dei ricorsi avanzati.

Le scelte adottate ed i conseguenti effetti sui lavori parlamentari, le relative motivazioni di fondo ed i contrasti che hanno caratterizzato le vicende *de quibus*, inoltre, nonostante le (tutt'altro che

²⁴ Cfr. ancora M. VILLONE, *La legge elettorale dal conflitto politico al conflitto tra poteri*, cit., 25.

²⁵ Così L. SPADACINI, *Sull'ammissibilità dei recenti conflitti di attribuzione sollevati con riguardo alla legislazione elettorale*, cit., 21.

²⁶ La locuzione utilizzata, alludendo sinteticamente alla multiforme problematicità dell'*iter* di approvazione delle leggi elettorali, richiama il titolo del recente volume di N. LUPO, G. PICCIRILLI (a cura di), *Legge elettorale e riforma costituzionale: procedure parlamentari «sotto stress»*, Bologna, 2016, nel quale l'intera prima parte è dedicata, per l'appunto, all'*iter* di approvazione della legge n. 52 del 2015 ed ai profili di problematicità che su di esso sono stati sollevati.

²⁷ Lo stesso Governo, infatti, subito dopo il suo insediamento aveva espressamente escluso la possibilità di intromettersi nel dibattito sulla legge elettorale e, più in particolare, nel processo di approvazione della stessa, rimarcando indirettamente, in tal modo, l'onere e la responsabilità propriamente parlamentari di giungere ad una mediazione politica, con la massima condivisione possibile, in ordine all'approvazione della predetta legge. Il fatto che poi tali premesse siano state disattese non desta particolare stupore, né incide sul merito giuridico della questione.

pacifiche) convinzioni del Governo cui si è fatto riferimento, non sembrano, nel complesso, pienamente ascrivibili all'ordinaria dialettica politico-istituzionale ed alla normale fisiologia dei rapporti tra "maggioranza" (ed il Governo che di questa è espressione), da una parte, ed "opposizione", dall'altra²⁸. Ciò non solo per la delicatezza insita nell'approvazione di leggi costituzionalmente necessarie, tendenzialmente svincolate dall'indirizzo politico di maggioranza, quali per l'appunto le leggi elettorali, ma anche per il fatto che sembravano mancare, in corso di approvazione, taluni presupposti²⁹ che normalmente caratterizzano l'utilizzo di strumenti o, talvolta, di vere e proprie "forzature" politiche e procedurali, ai quali il Governo ricorre – *rectius*: è fundamentalmente legittimato anche sotto il profilo della correttezza istituzionale e del rispetto dei necessari equilibri tra potere legislativo ed esecutivo – per giungere "indenne" all'approvazione del provvedimento da licenziare.

Se, poi, le dinamiche cui si è appena fatto sommariamente cenno ridondino non solo su di un piano propriamente politico (o, se si vuole, di mera "deontologia politico-istituzionale"), ma anche, specificamente, su quello della legalità costituzionale (latamente intesa), è ben altra questione.

Tale precisazione appare tutt'altro che scontata ove si consideri l'impianto complessivamente «carente», quando non proprio palesemente «erroneo», «insussistente» o contraddittorio, delle argomentazioni avanzate negli atti introduttivi del conflitto in esame, tanto sotto i profili soggettivi, così come si è già avuto modo fin qui di mettere in luce, quanto sotto quelli oggettivi.

Non a caso, la dottrina non ha mancato di evidenziare, già prima che la Consulta giungesse alle decisioni in commento, i molteplici aspetti problematici che rendevano, *ab origine*, siffatte vicende del tutto peculiari³⁰ e riconducibili, come già accennato, all'utilizzo (non privo di una sua intrinseca problematicità) della questione di fiducia con cui l'esecutivo ha voluto rendere, per così dire, più "sicuro" l'*iter* di approvazione dei summenzionati interventi legislativi, blindandone sostanzialmente il testo.

In questa circostanza specifica, infatti, è agevole rilevare che il Governo, nel sottoporre i progetti di legge elettorale alla questione di fiducia, tra le varie finalità che questo istituto può in concreto perseguire (quali, ad esempio, quella di vanificare pratiche ostruzionistiche legate alla presentazione degli emendamenti, responsabilizzare la maggioranza nel perseguimento dell'indirizzo su cui quest'ultima ha accordato la fiducia all'esecutivo, ricompattare la coalizione di governo, etc.)³¹,

²⁸ I termini "maggioranza" ed "opposizione" sono utilizzati in una accezione generica ed in chiave meramente descrittiva, ovvero senza voler attribuire loro un significato giuridico in senso stretto che in ultima analisi non sembrano poter assumere, così come posto in rilievo in dottrina (v. a riguardo A. MANNINO, *Indirizzo politico e fiducia*, Milano, 1973, spec. 219 ss.).

²⁹ A cominciare dalle pratiche ostruzionistiche o dalla frammentazione e/o indebolimento della coalizione che sostiene il governo.

³⁰ "A valle" della sconfinata letteratura sulla legge elettorale e sulla sua evoluzione anche in relazione agli interventi della Corte costituzionale degli ultimi anni, v., in particolare, i recenti contributi in tema di "*Legge elettorale e conflitto di attribuzione tra i poteri dello stato*", declinati facendo specifico riferimento alle leggi in questione, di F. LANCHESTER, P. MADDALENA, G. BUONOMO, S. CECCANTI, L. SPADACINI, M. VILLONE, G. SERGES, contenuti nel già citato fascicolo n. 3 del 2017 di *Nomos. Le attualità del diritto*.

³¹ E' noto come l'intervento del «Governo in Parlamento» (l'espressione fa riferimento, innanzitutto, alla prospettiva offerta, sia pure in un contesto risalente, dal saggio di A. MANZELLA, *Il Governo in Parlamento*, in S. RISTUCCIA (a cura di), *L'istituzione governo: analisi e prospettive*, Milano, 1977, 87 ss.) sia rivolto a superare, normalmente, possibili problemi ed ostacoli di natura politica (interni alla maggioranza) o procedurale (derivanti innanzitutto da pratiche ostruzionistiche) con strumenti di vario ordine e natura al fine di evitare la bocciatura o, come nel caso di specie, lo stravolgimento di un determinato provvedimento legislativo. La legittimità dell'applicazione della questione di fiducia, in particolare, viene individuata, in linea generale, sulla base della coerente declinazione del funzionamento del circuito (ad un tempo) decisionale e fiduciario così come prevista dal dettato costituzionale (e, "in seconda battuta", disciplinata soprattutto dai regolamenti parlamentari) nel quadro della nostra forma di governo. Per un più puntuale ed articolato inquadramento del tema, v., almeno, A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Bologna, 2003, e, più recentemente, tra gli altri, G. RIVOCCHI, voce *Fiducia parlamentare*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. I, Torino, 2008, 377 ss.; ID., *Governo, maggioranza e opposizione a quarant'anni dai regolamenti parlamentari del 1971: dai (presunti) riflessi della stagione consociativa al (presumibile) declino del Parlamento*, in *Rivista AIC*, 2012, n. 2; V. DI CIOLO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Milano, 2013; R. DICKMANN, *Il Parlamento italiano*, Napoli, 2015.

sembra aver soddisfatto soprattutto quella di sottrarre il testo alle proposte emendative per le quali si sarebbe potuto richiedere il voto segreto (pure su alcune – peraltro, davvero poche – già richiesto) dal momento che, per un verso, entrambi i provvedimenti in approvazione non erano espressione di proposte governative, né erano riconducibili, sia pure in senso lato, all’attuazione dell’indirizzo politico di maggioranza, e, per l’altro, non era stato presentato un numero di emendamenti tale (circa cento) da prospettare “insuperabili” pratiche ostruzionistiche. Da ciò consegue, dunque, che l’obiettivo (ed il principale effetto) della scelta governativa *de qua* consistesse essenzialmente nel non consentire, nella sostanza, l’emendabilità del testo in approvazione dopo l’esame svolto in Commissione (presso la Camera dei Deputati), con la conseguenza ulteriore di sottoporre successivamente al Senato un testo da approvare, per così dire, “a scatola chiusa”, ovvero senza una discussione sui suoi vari contenuti e con una votazione che avrebbe assunto quasi il valore di una mera “ratifica” delle scelte operate presso l’altro ramo del Parlamento.

E’ evidente, quindi, come nei casi qui esaminati vi fossero elementi ed implicazioni, di natura sia procedurale che sostanziale, che sarebbero potuti risultare quantomeno controversi (se non proprio di dubbia legittimità) e che sarebbero riconducibili, complessivamente, alla dibattuta questione se, ed eventualmente entro quali limiti, l’approvazione di una legge elettorale, che è bene ricordare essere, tra l’altro, vincolata (con quelle relative ad altre materie) alla riserva d’Assemblea di cui all’art. 72, c. 4, Cost., e soggetta alla possibilità di essere votata a scrutinio segreto, ma solo se richiesto, *ex artt.* 49 e 51 R.C.³², possa essere sottoposta ad una votazione sulla quale il Governo abbia posto la questione di fiducia³³. Ed infatti, è proprio la decisione³⁴ di porre quest’ultima su ciascuno dei primi tre articoli del progetto di legge recante “*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*”³⁵, nel testo licenziato dalla Commissione Affari costituzionali in sede referente³⁶, poi ritenuta compatibile con le norme regolamentari e con la

³² Facendo specifico riferimento ai problemi sollevati dall’utilizzo del voto segreto per l’approvazione della legge elettorale v., da ultimo, E. LATTUCA, *L’approvazione della legge elettorale tra questione di fiducia e voto segreto*, in [Forum di Quaderni costituzionali](#), 23 dicembre 2017.

³³ Per il momento, non potendo dar conto in questa sede dell’articolato dibattito dottrinario su di un tema così ampio e complesso (per un’agile disamina generale dei possibili profili di illegittimità costituzionale riconducibili, in linea generale, alla questione di fiducia, v. M. OLIVETTI, *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, Milano, 1996, spec. 159 ss.), ci si limita a sottolineare come la dottrina prevalente, pur rimarcando la non opportunità di vincolare ad una votazione fiduciaria la legge chiamata a disciplinare uno snodo nevralgico delle “regole del gioco”, tende a riconoscere, in linea teorica, la possibilità per il Governo di ricorrere a siffatto strumento, sia pure nella consapevolezza che ciò finisce col determinare, inevitabilmente, delle forzature sul piano delle procedure parlamentari, nonché il rischio di snaturare la funzione di queste ultime. Tale orientamento, tra l’altro, sembra essere stato rafforzato dalle decisioni della Corte costituzionale sia in occasione della [sentenza n. 391 del 1995](#) nella quale ha ritenuto legittima, in relazione alle previsioni di cui all’art. 72, c. 4, Cost., la posizione della questione di fiducia sull’articolo unico di una legge di conversione del d.l. n. 333 del 1992 in quanto riconducibile ai «procedimenti speciali non contemplati dalla costituzione, ma previsti e disciplinati in sede regolamentare», sia della sentenza n. 273 del 2013 nella quale, sempre in ordine alla possibilità di porre legittimamente la questione di fiducia, è apparsa dirimente l’assegnazione alla Commissione in sede referente (§ 9.5 del *Considerato in diritto*).

³⁴ La decisione è quella formalizzata dal Governo il 10 ottobre 2017 dopo la seduta del Consiglio dei Ministri dello stesso giorno in cui è stata autorizzata ai sensi dell’art. 2, c. 2, della legge n. 400 del 1988, della quale è stato chiesto l’annullamento dal ricorso n. 4 fra quelli qui esaminati.

³⁵ Il progetto di legge derivante dalle proposte n. 2352 e abbinata, nel testo licenziato dalla Commissione Affari costituzionali, oltre ai tre articoli sottoposti a voto fiduciario, ne prevedeva poi un quarto, avente ad oggetto una delega al Governo «per la determinazione dei collegi plurinominali», il quale non era stato ricompreso nella votazione fiduciaria perché già approvato da entrambe le Camere senza modifiche.

³⁶ E’ opportuno rimarcare, anche ai fini del presente esame delle problematiche complessivamente sottese alle decisioni qui considerate, come l’art. 72, c. 4, Cost. disponga la procedura *normale* di esame e di approvazione delle proposte legislative in materia elettorale, oltre che per i disegni di legge di rango costituzionale, di delegazione legislativa, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali, di approvazione di bilanci e consuntivi. Siffatta procedura impone, come noto, l’esame della proposta legislativa da parte della Commissione in sede referente, riservandone, poi, la votazione all’Assemblea. In specifica relazione all’«obiettivo rilevante istituzionale» della *materia* elettorale, evidenzia, tra l’altro, l’esigenza di interpretarne estensivamente ambiti e contenuto ai fini di una corretta

prassi da parte della Presidenza³⁷ e, quindi, sottoposta all'approvazione del *plenum* della Camera dei deputati, a costituire il principale presupposto da cui trae origine il conflitto sollevato dal ricorso n. 4. Nondimeno, sono le «manifestazioni di volontà del Parlamento che produssero la legge n. 52 del 2015 «*coartate*» dal Governo... con la votazione fiduciaria» (*corsivo n.d.r.*), oltre che «col ricatto politico delle elezioni anticipate» e con altre varie (non meglio precisate) «forzature regolamentari»³⁸, ad originare i ricorsi nn. 5, 6 e 7.

In generale, va ricordato che la questione di fiducia (su iniziativa del Governo), pur non essendo prevista esplicitamente dalla nostra Costituzione (ma affermata nella prassi – per taluni aspetti assai risalente – salvo poi assumere vera e propria natura consuetudinaria³⁹), è considerata, secondo un orientamento pressoché unanime⁴⁰, implicitamente consentita dall'ordinamento costituzionale sulla base di una interpretazione “in negativo” delle previsioni contenute nell'art. 94 Cost. (in particolare, nel suo quarto comma)⁴¹, sia pure con modulazioni e con accenti differenti⁴², nonché di quelle di cui all'art. 95 Cost. e, complessivamente, in diretta connessione con la natura “bilaterale” del rapporto fiduciario tra Parlamento e Governo e con i conseguenti profili di responsabilità politica (passiva di quest'ultimo ed attiva del primo)⁴³ che ne derivano.

Essa, infatti, è ormai generalmente considerata, anche sulla base di quanto previsto dalle norme regolamentari (a partire dalle riforme del 1971 del regolamento della Camera e del 1988 di quello del Senato), oltre che da prassi parlamentari ininterrotte, ancorché maturate, in parte, in forme e su presupposti affatto differenti⁴⁴, non solo un istituto “immanente” al sistema costituzionale⁴⁵, ma

individuazione dell'oggetto coperto dalla c.d. “riserva di Assemblea”, A.A. CERVATI, *Art. 72*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione. La formazione delle leggi*, Bologna-Roma, 1985, 163.

³⁷ Al di là della problematica più generale relativa all'interpretazione ed all'applicazione dei regolamenti parlamentari, appare degna di rilievo, a tale riguardo, la lettera pubblicata dalla Presidente Boldrini su *Il Manifesto* del 13 ottobre 2017 in cui, appellandosi a prassi e norme regolamentari, afferma (non senza repliche, tra cui v. quella di F. Besostri sullo stesso quotidiano del giorno dopo) di «*non aver potuto impedire*» la sottoposizione dell'approvazione della legge elettorale alla questione di fiducia posta dal Governo in quanto conforme alle norme regolamentari ed ai precedenti rinvenibili nella prassi.

³⁸ Si tratta di espressioni utilizzate dai ricorrenti e richiamate dalla Corte costituzionale nell'[ordinanza n. 280 del 2017](#).

³⁹ Che la possibilità per il Governo di porre la questione di fiducia costituisca, ormai, una vera e propria consuetudine costituzionale, fatta propria dai regolamenti parlamentari e razionalizzata (sia pure parzialmente) dalla legge n. 400 del 1988, sembra confermato, in linea generale, dal costante e consolidato rispetto della sua applicazione, ancorché non sempre nello stesso modo individuata e delimitata. A tale proposito cfr., tra gli altri, G. BOCCACCINI, *La questione di fiducia*, Milano, 1974, 28 ss., G.F. CIAURRO, *Fiducia parlamentare*, in *Enc. giur.*, vol. XIV, Roma, 1989, 6 ss.; A. RAZZA, *Note sulla “normalizzazione” della questione di fiducia*, in *Rivista AIC*, 2016, n. 3, spec. 3 ss.

⁴⁰ Solo nel dibattito dottrinario più risalente è possibile trovare orientamenti volti a rilevare l'assoluta incompatibilità della questione di fiducia con l'assetto costituzionale repubblicano (all'epoca, peraltro, non implementato dalla riforma dei regolamenti parlamentari del 1971), come, ad esempio, in A. DE VALLES, *Limiti che pone la questione di fiducia da parte del Governo*, in *Riv. amm. rep. it.*, 1954, 6146 ss. la cui ricostruzione è, peraltro, decisamente confutata da F. MOHROFF, *Rapporti fra Parlamento e Governo nella Costituzione italiana*, Milano, 1953, spec. 88-92.

⁴¹ Secondo la lettura “in negativo”, l'art. 94, c. 4, Cost., nel prevedere il non obbligo per il Governo alle dimissioni in seguito al «voto contrario di una o di entrambe le Camere» su una sua proposta, nello stesso tempo non impedisce al Governo, in linea generale, di condizionare e di legare il prosieguo della sua azione all'approvazione di un determinato provvedimento. Sul punto v., tra gli altri, L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, 2013, 183.

⁴² Per un'ampia ricostruzione degli orientamenti dottrinari che giungono a ritenere, sia pure con modulazioni differenti, la questione di fiducia conforme a Costituzione in quanto implicitamente fondata, in particolare, sull'art. 94, c. 4, Cost. (ma, sotto certi aspetti, anche sull'art. 95 Cost.), v. M. OLIVETTI, *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, cit., 163 ss. Svincola, invece, il fondamento costituzionale della questione di fiducia dall'art. 94 Cost., pur riconoscendo la legittimità costituzionale dell'istituto, A. MANNINO, *Indirizzo politico e fiducia*, cit., 325 ss.

⁴³ Sul punto v., per tutti, G.U. RESCIGNO, voce *Responsabilità (dir. cost.)*, in *Enc. dir.*, vol. XXXIX, Milano, 1988, 1341 ss.

⁴⁴ Sugli elementi di continuità tra l'esperienza parlamentare statutaria e quella repubblicana, ancorché rilevati in riferimento ad assetti e contesti ordinamentali radicalmente diversi dell'istituzione parlamentare, v., per un'ampia ricostruzione del problema e del relativo dibattito dottrinario, N. LUPO, *I regolamenti parlamentari nella I legislatura repubblicana (1948-1953)*, in [Osservatorio sulle fonti](#), 2008, fasc. 2, spec. 20 ss.

anche una delle implicazioni proprie del rapporto di fiducia così come costituzionalizzato nel nostro ordinamento, il quale consente non solo al Parlamento di sostenere o sfiduciare il Governo, ma anche a quest'ultimo di poter condizionare (e prospettare) la prosecuzione del suo mandato sulla base dell'esito di una votazione a cui esso stesso abbia espressamente attribuito una peculiare valenza o significato.

Alla luce di tutto ciò, la questione di fiducia sembra poter costituire, in linea generale, un utile, se non proprio prezioso strumento volto a garantire la funzionalità del Parlamento, da un lato, e l'efficacia dell'azione di governo, dall'altro, la cui multiforme funzione e l'intrinseca politicità difficilmente potrebbero consentire di relegare *a priori* l'istituto *de quo* nelle zone grigie o buie della "non conformità" a Costituzione.

Detto ciò, va considerato, tuttavia, come la sua applicazione concreta, che è ciò che rileva in sede di giudizio sui conflitti, possa anche risultare più o meno non coerente o non priva di possibili profili in grado di incidere, menomandola, sulla sfera di attribuzioni dei poteri direttamente coinvolti o esposti agli effetti derivati da siffatta applicazione. Basti pensare a tutte le volte in cui l'utilizzo della questione di fiducia, per le sue ricadute particolarmente "forti", suscita l'impressione di incorrere, o di poter incorrere, in storture o in veri e propri abusi, come nel caso della sua apposizione sui cc.dd. "maxiemendamenti"⁴⁶, o, come qui rileva, nel caso in cui essa venga posta su leggi non strettamente riconducibili all'indirizzo politico di maggioranza, quali quelle elettorali.

Nelle fattispecie in oggetto, non avrebbe potuto non destare perplessità, alla luce di quanto sin qui rilevato, il fatto che proprio una legge che dovrebbe sempre essere massimamente partecipata e condivisa, quale quella elettorale, in quanto alla base del funzionamento del circuito rappresentativo, della formazione in concreto del Parlamento e dell'assetto in esso delle forze politiche, abbia finito per essere approvata da una maggioranza che se, da una parte, è stata in qualche modo allargata rispetto alle forze che sostenevano il Governo, dall'altra non ha consentito un adeguato e puntuale dibattito sul merito delle scelte che ne erano alla base così indebolendo, se non proprio immiserendo la stessa "*ratio*" del bicameralismo.

3.1. (Segue) *I rischi di menomazione del potere di emendamento del parlamentare derivanti dal voto sottoposto a fiducia*

All'uopo, qualche motivo di più specifico interesse sembrerebbe offrirlo, *prima facie*, il "tema" della "coerenza costituzionale" del procedimento di approvazione delle leggi nn. 52 del 2015 e 165 del 2017 da cui sarebbero derivate le lamentate menomazioni, in particolare, del potere di emendamento del parlamentare. Tale approccio alle questioni sollevate, al di là del "tono" generale di certo non proprio indiscutibile dei ricorsi stessi, appare giustificato dal fatto che (in riferimento al procedimento derivante dall'apposizione della questione di fiducia) risulti, per taluni aspetti, corretto il rilievo evidenziato in dottrina⁴⁷ secondo cui il peculiare *iter legis* che avrebbe determinato la lamentata lesione di attribuzioni costituzionalmente tutelate sarebbe avvenuto nel rispetto della lettera dell'art. 72, c. 4, Cost., laddove dispone la riserva d'Assemblea per

⁴⁵ Si fa riferimento all'espressione utilizzata in G. AMATO, *Intervento*, in AA.VV., *L'indirizzo politico nel nuovo Regolamento della Camera dei Deputati*, Atti del Seminario di Cagliari, 1-2 aprile 1971, Milano, 1973, 84.

⁴⁶ Per una più ampia disamina del tema e delle molteplici criticità sottostanti v., *ex multis*, E. SPAGNA MUSSO, voce *Emendamento*, in *Enc. dir.*, vol. XIV, Milano, 1965, 828 ss.; A. PISANESCHI, *Fondamento costituzionale del potere di emendamento, limiti di coerenza e questione di fiducia*, in *Dir. soc.*, 1988, 203 ss.; E. GRIGLIO, *I maxi-emendamenti del Governo in Parlamento*, in *Quad. cost.*, 2005, 807 ss.; G. PICCIRILLI, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, Padova, 2008, 259 ss.; G. DE CESARE, *Maxi-emendamenti e forma di governo*, in N. LUPO (a cura di), *Maxiemendamenti, questioni di fiducia, nozione costituzionale di articolo. Atti del seminario svoltosi presso la LUISS Guido Carli il 1° ottobre 2009*, Padova, 2010, 58 ss.; N. LUPO, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, in E. GIANFRANCESCO, N. LUPO (a cura di), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Roma, 2007, 41 ss.

⁴⁷ V., in tal senso, M. VILLONE, *La legge elettorale dal conflitto politico al conflitto tra poteri*, cit., spec. 27 ss.

l'approvazione delle leggi elettorali. E' agevole riscontrare, infatti, come nel procedimento di formazione sia della legge n. 52 del 2015 che della legge n. 165 del 2017, la Commissione affari costituzionali abbia svolto una funzione esclusivamente "referente" e sia stato formalmente rispettato il passaggio in Aula, articolo per articolo e testo finale, per la votazione⁴⁸.

Ciò, tuttavia, risponde ad una visione "angusta" e riduttiva della procedura «normale» di approvazione di cui all'art. 72, c. 4, Cost., dal momento che il dibattito parlamentare sui contenuti della legge elettorale posta in votazione è stato non solo fortemente limitato (e, sostanzialmente, azzerato al Senato già nella fase istruttoria)⁴⁹, ma anche snaturato nei suoi contenuti e nella sua funzione. La discussione ed il confronto in Aula, infatti, si è inevitabilmente spostato dai contenuti, dalle scelte di fondo, dalle tecnicità e dalle specifiche criticità concernenti la legge elettorale in corso di approvazione, alla mera scelta di accettare o rifiutare *in toto* il testo "blindato" dall'esecutivo, nella consapevolezza che una sua eventuale bocciatura avrebbe determinato una crisi di governo (la quale ha finito, quindi, col diventare il vero oggetto della votazione).

Nelle circostanze richiamate dai ricorrenti, dunque, la questione di fiducia ha certamente inciso significativamente sullo svolgimento dei lavori parlamentari⁵⁰, sia pure sulla base di quanto previsto dai regolamenti di Camera e Senato (così come interpretati ed applicati in concreto dalla Giunta per il regolamento e, soprattutto, dalla Presidenza), giustificando, in generale, perplessità di vario ordine e natura⁵¹. Ciononostante, ove si faccia specifico riferimento all'oggetto del giudizio in senso stretto, appare, in primo luogo, giustificata la precisazione della Corte, da considerare, tra l'altro, in sostanziale continuità con gli orientamenti espressi in precedenza su questioni affini⁵², secondo cui «gli atti che si innestano nel procedimento legislativo sono inadeguati a ledere la sfera di soggetti estranei alle Camere» ([ord. n. 277](#)), con la conseguenza di dover spostare necessariamente l'attenzione solo sugli aspetti endorganici del conflitto.

D'altro canto, proprio nella prospettiva dei rapporti interni al Parlamento, la Corte stessa, forse, avrebbe potuto far sì che il suo esame non lasciasse automaticamente sullo sfondo gli aspetti di maggiore problematicità relativi ai rilevanti effetti della questione di fiducia sulle modalità e, più in generale, sulla "qualità" dell'approvazione dei provvedimenti in questione, pur nella consapevolezza di trovarsi dinanzi ad un giudizio, per così dire "concreto ed attuale", concernente l'ammissibilità o meno di un conflitto tra poteri, e nonostante le premesse da cui muoveva il giudizio stesso non fossero di certo incoraggianti in tal senso, soprattutto alla luce del contenuto (approssimativo e confuso) dei ricorsi e della natura (estremamente delicata e "politicamente sensibile") della questione⁵³.

E' lo stesso Giudice dei conflitti, infatti, che (nell'inquadrare i rapporti in esame, in relazione alle presunte lesioni della sfera di attribuzioni sia del singolo parlamentare, sia, più

⁴⁸ In tale prospettiva la disposizione *de qua* si limiterebbe, in estrema sintesi, a non consentire l'esercizio di funzioni "redigenti" o "deliberanti" da parte della Commissione.

⁴⁹ A questo riguardo, se si allarga la prospettiva di analisi dal piano più strettamente giuridico a quello più ampio (e, comunque, tutt'altro che estraneo o ininfluenza rispetto alle concrete dinamiche ordinamentali) relativo alle vicende politico-istituzionali in senso lato, sembra essere non priva di significato la dichiarazione resa dal Presidente del Senato, Pietro Grasso, secondo la quale costituirebbe una «sorta di violenza» il fatto «che il Presidente del Senato veda passare una legge elettorale redatta in altra Camera senza poter discutere, senza poter cambiare nemmeno una virgola» (così nella conferenza stampa del 27 ottobre 2017 poi riportata da tutti i principali quotidiani nazionali).

⁵⁰ Per un più ampio inquadramento generale dell'incidenza della questione di fiducia sull'iter legislativo v., tra gli altri, A. MANZELLA, *Note sulla questione di fiducia. Ancora sui rapporti fra maggioranza e opposizione*, in *Studi parl. e di pol. cost.*, 1969, 39 ss. e, più recentemente, G. RIVOSCHI, voce *Fiducia parlamentare*, cit., spec. 396 ss.; V. LIPPOLIS, *Le procedure parlamentari del rapporto fiduciario*, in AA.VV., *Diritto parlamentare*, Milano, 2011, 231 ss.; A. RAZZA, *Note sulla "normalizzazione" della questione di fiducia*, cit., 8 ss.

⁵¹ Per un'agile disamina dei principali profili problematici in ordine alla possibilità di porre, in generale, la questione di fiducia su una legge elettorale, v. S. CURRERI, *Questione di fiducia e legge elettorale*, in [Forum di Quaderni costituzionali](#), 11 maggio 2015.

⁵² V. le [ordinanze nn. 45 del 1983](#), [172 del 1997](#), [120 del 2009](#), [121 del 2011](#) richiamate dalla stessa Corte.

⁵³ All'uopo, come sostenuto da G. BUONOMO, *La zona franca e la legge elettorale: perché il conflitto endorganico chiude il cerchio*, cit., 14, il quale sottolinea che, in occasione dell'[ord. n. 277 del 2017](#), la Corte avrebbe anche potuto decidere l'autorimessione della questione di legittimità costituzionale sulla legge dinanzi a sé stessa.

problematicamente, dei Gruppi o delle forze parlamentari “di minoranza”), pur non riscontrando, anche sotto questo specifico profilo, chiari e decisivi elementi in grado di sostanziare l’emersione di una diretta e concreta consequenzialità tra le modalità e le decisioni adottate *in itinere* per approvare la legge elettorale ed i suddetti profili di menomazione (così come prefigurati dai ricorrenti), ha dovuto riconoscere che resta impregiudicata «la configurabilità di attribuzioni individuali di potere costituzionale per la cui tutela il singolo parlamentare sia legittimato a promuovere un conflitto fra poteri» e che la questione di fiducia è, comunque, «idonea, in astratto, a incidere sulle attribuzioni costituzionali dei membri del Parlamento, che rappresentano la Nazione senza vincolo di mandato (art. 67 Cost.)» ([ord. n. 277](#)).

A questo specifico proposito, ove la prospettazione stessa fosse stata correttamente impostata, qualche “attesa” avrebbe potuto essere riposta, in particolare, sulla possibile menomazione del potere di emendare il testo, forse, “irragionevolmente” sacrificato dalle procedure *de quibus*. All’uopo, va rilevato che la questione di fiducia, non a caso, è stata posta su ciascuno dei singoli articoli del provvedimento da approvare, ma non senza sollevare qualche dubbio in ordine ai possibili esiti, per certi versi paradossali, a cui si sarebbe potuto giungere (anche a prescindere dalle intrinseche criticità ed aporie rinvenibili, in linea generale, nell’istituto in esame)⁵⁴. Basti pensare al fatto che essa risponde, in generale, all’esigenza di consentire l’approvazione di un provvedimento *complessivamente* ritenuto essenziale per la prosecuzione dell’azione di governo, anche quando si tratti di mere esigenze procedurali volte, essenzialmente, a rendere rapida ed agevole l’approvazione *de qua* (la c.d. “fiducia tecnica”).

In questo caso, ponendo tre distinte questioni di fiducia su tre articoli *dello stesso provvedimento*, ci si è trovati di fronte al fatto che l’approvazione del “voto fiduciario” di un articolo condizionasse gli altri due, giacché ne avrebbe potuto pregiudicare la funzione in concreto e l’esito finale ove la votazione che precede le altre avesse conseguito un esito negativo. Ciò sembra porsi in contrasto, sotto certi aspetti, con la natura e con i presupposti propri della questione di fiducia, soprattutto in ordine alla “consustanziale” indivisibilità dell’oggetto ad essa sottoposto.

Anche il richiamo ai regolamenti parlamentari per rinvenirvi un eventuale punto di riferimento ed un possibile supporto (pur risultando ciò, in ogni caso, molto improbabile, considerato il consolidato orientamento della Corte da sempre restia a sottoporre i regolamenti stessi al sindacato costituzionale) per affrontare la questione della regolarità (o, se si vuole, della “coerenza costituzionale”) delle procedure in questione in connessione con la loro eventuale illegittima incidenza sull’esercizio dei poteri dei parlamentari, è stato poco perspicuo sia sotto il profilo formale che sotto quello sostanziale. Sono, infatti, gli stessi regolamenti delle Camere che non solo prevedono l’utilizzo della questione di fiducia, ma che intervengono anche per limitare il potere di emendamento sotto molteplici profili, a cominciare, per esempio, dai procedimenti legislativi speciali e/o abbreviati. Il potere di emendamento, inoltre, ove inteso nell’accezione fatta propria dai ricorrenti assume, peraltro, dei tratti ancora più problematici nel momento in cui sembra configurarsi non tanto come potere proprio di ciascun deputato o senatore, ma come potere di una anodina “minoranza” parlamentare di rendere il testo conforme al dettato costituzionale ed alle indicazioni rivenienti dalla giurisprudenza della Consulta. Ora, al di là della bizzarria insita nella pretesa di una forza parlamentare di ritenersi depositaria *ex se* del potere “salvifico” di mondare una legge dai profili di incostituzionalità con le proprie proposte emendative (si badi, considerate sotto il profilo sostanziale e non strettamente procedurale)⁵⁵, va considerato che il potere di emendamento, così come evidenziato in dottrina⁵⁶, non va confuso con un inesistente obbligo a

⁵⁴ V., *amplius*, G. PICCIRILLI, *I paradossi della questione di fiducia ai tempi del maggioritario*, in *Quad. cost.* 2008, n. 4, 789 ss.

⁵⁵ Si fa riferimento al ricorso n. 6 in cui si afferma che gli emendamenti presentati, «*se esaminati e approvati, avrebbero ricondotto la legge nei parametri costituzionali*, come sarebbe stato diritto dei cittadini elettori rappresentati dai ricorrenti, secondo quanto stabilito dalla sentenza della Corte di Cassazione, sezione prima, 16 aprile 2014, n. 8878, e dalle [sentenze n. 1 del 2014](#) e [n. 35 del 2017](#) della Corte costituzionale» (*corsivo n.d.r.*).

⁵⁶ V., di recente, M. VILLONE, *La legge elettorale dal conflitto politico al conflitto tra poteri*, cit., 26.

porre in votazione gli emendamenti stessi, pur dovendosi riconoscere che tale potere non può essere compresso al punto da inficiare la corretta formazione della volontà collettiva da cui trae origine l'atto legislativo, o da prescindere del tutto da una qualche loro "considerazione".

Ed è anche in relazione a quest'ultimo profilo problematico che appare possibile effettuare qualche breve riflessione in ordine al fatto che i ricorrenti abbiano scelto la via del conflitto tra poteri senza trarne fino in fondo tutte le conseguenze, ovvero senza considerare adeguatamente la natura e la logica di fondo che ne sostengono il relativo giudizio. Nelle richieste di questi ultimi, infatti, sono stati anche (incongruamente) richiamati, a (presunto) sostegno delle censure mosse alcuni profili di illegittimità costituzionale delle leggi elettorali (peraltro, una abrogata, almeno implicitamente, e l'altra non ancora entrata in vigore) ingenerando una sostanziale confusione di fondo in ordine al fatto che il giudizio promosso non era, né poteva in alcun modo essere, un giudizio di legittimità costituzionale attivato, peraltro, in via preventiva e diretta.

Ad un improbabile giudizio di siffatta natura sembrano alludere, infatti, i ricorsi nn. 5, 6 e 7, laddove fanno riferimento essenzialmente a profili di contrasto tra la legge (in corso di approvazione) e la Costituzione, che la Corte avrebbe dovuto considerare e censurare (anche sulla base di richieste per lo più aleatorie)⁵⁷ nonostante risultassero estranei o svincolati rispetto a possibili ricadute sull'esercizio di attribuzioni costituzionalmente protette.

A tale proposito, *a latere* delle questioni che appaiono maggiormente idonee a connotare ed inquadrare l'oggetto del giudizio della Corte, va rilevato, in estrema sintesi, come l'argomento proposto dai ricorrenti (ma che, in verità, tocca solo impropriamente l'oggetto dei ricorsi in commento) secondo cui la scelta di sollevare un conflitto di attribuzioni sarebbe giustificata e sorretta dalla scarsa "agibilità" del giudizio in via incidentale e dall'impossibilità di agire tempestivamente per tale via così consolidando "effetti irreversibili". In questa sede ci si può limitare a rilevare, per un verso, come la stessa Corte, già in occasione della [sentenza n. 1 del 2014](#), avesse di fatto ritenuto non pertinente l'argomento dei summenzionati "effetti irreversibili" (i quali risulterebbero svincolati – e non condizionati – dal giudizio di legittimità), e, per l'altro, come appaia del tutto privo di rilievo l'argomento "pragmatico" dei ricorrenti secondo cui le «strettezze dell'incidentalità» impedirebbero di "giustiziare" tempestivamente i (presunti) possibili profili di illegittimità costituzionale della legge elettorale.

Semmai, in occasione della delibazione circa l'ammissibilità del conflitto, sarebbe potuto risultare degno di un qualche rilievo il fatto che gli effetti prodotti dall'applicazione di un istituto certamente non vietato dalla Costituzione, ma, in fondo, espressamente disciplinato "solo" dai Regolamenti parlamentari e dalla legge ordinaria che ne ha razionalizzato (sia pure molto parzialmente) l'utilizzo⁵⁸ ha finito col limitare il potere di emendamento dei singoli parlamentari direttamente tutelato dalla Carta costituzionale⁵⁹ e, per certi versi, "rafforzato" proprio nei casi in cui è prevista la riserva d'Assemblea.

All'uopo, appare opportuno evidenziare che se è vero ciò che afferma la dottrina quando rileva che le materie sottoposte a riserva di Assemblea, ai sensi dell'art. 72, c. 4, Cost. sono «elencate alla pari, senza alcuna distinzione o specificazione», e che «i precedenti di questioni di fiducia per quanto riguarda leggi di delegazione e leggi finanziarie o di stabilità sono numerosi»⁶⁰, senza che sia stata, di fatto, evitata, impedita o censurata, peraltro, la prassi della fiducia sui "maxi-emendamenti", è altresì vero che la materia elettorale presenta talune specifiche peculiarità che

⁵⁷ Nel ricorso n. 7 si richiede, in particolare, di «riportare la situazione parlamentare a prima del 10 ottobre 2017, data in cui il Governo ha posto per la prima volta la questione di fiducia sulla legge n. 165 del 2017, determinando la decadenza di tutti gli emendamenti proposti dai loro e da altri gruppi parlamentari».

⁵⁸ Si fa riferimento alla legge n. 400 del 1988 che, all'art. 2, c. 2, da un lato, attribuisce al Presidente del Consiglio dei Ministri il potere (che questi può esercitare «direttamente o a mezzo di un Ministro espressamente delegato») di porre la questione di fiducia dinanzi alle Camere, dall'altro limita tale potere a livello endorganico, vincolandolo all'assenso del Consiglio dei Ministri.

⁵⁹ Sul punto v., in particolare, G. SERGES, *Notazioni minime a margine del conflitto tra parlamentari e Camera*, cit., spec. 36 ss.

⁶⁰ Così M. VILLONE, *La legge elettorale dal conflitto politico al conflitto tra poteri*, cit., 28.

sollevano qualche dubbio sulla predetta omogeneità e sulla assimilabilità di fattispecie che, forse, andrebbero distinte, al di là del tenore formale del quarto comma dell'art. 72 Cost. Ciò al fine di valutare la compatibilità fra le garanzie, la natura e la "specialità"⁶¹ che connotano, in particolare, la legge elettorale, da un lato, e la possibilità di porre la questione di fiducia sulla sua approvazione, dall'altro. È possibile rilevare, infatti, che nell'elenco di cui all'art. 74, c. 4, Cost., pare emergere una differenza "a monte" tra la materia elettorale (in endiadi con quella costituzionale) e le altre tipologie ivi richiamate consistente nella tendenziale estraneità delle scelte compiute in ordine a siffatta materia dalla elaborazione ed attuazione dell'indirizzo politico del Governo, nella prospettiva precipua di consentire una più ampia condivisione che guardi non solo al breve periodo e che punti al buon funzionamento della democrazia.

A fronte di tutto ciò, va, tuttavia, sottolineato anche come i ripetuti interventi del legislatore sulla disciplina elettorale (e la conseguente sensazione che le contingenti maggioranze del momento potessero deciderne le sorti), uniti alle reiterate (e, per molti versi, problematiche)⁶² pronunce di incostituzionalità sulla stessa, nelle quali la Corte non ha potuto esimersi, peraltro, dall'allargare le maglie del suo giudizio (soprattutto attraverso il sindacato sulla ragionevolezza) al fine di impedire che vi fossero «zone franche» sottratte al giudizio di costituzionalità ed entro cui avrebbero rischiato di trovare riparo anche delle leggi elettorali assai stridenti con l'assetto costituzionale complessivo, hanno finito con lo spingere, per certi versi, la legge elettorale nell'orbita dell'indirizzo politico governativo (verosimilmente senza che vi fosse una specifica volontà in tal senso, soprattutto da parte del Giudice delle leggi). La materia elettorale stessa, infatti, è diventata un terreno di scontro, più che di mediazione, tra le forze parlamentari, tant'è che negli stessi ricorsi in commento, tra gli argomenti adottati, vi è anche l'accusa secondo cui, in corso di approvazione della legge n. 165 del 2017, si è registrata «la propensione della maggioranza parlamentare (...) a "disattendere l'invito" formulato dalla sentenza della [Corte costituzionale n. 35 del 2017](#), par. 15, ad armonizzare i procedimenti elettorali delle due Camere» ([ord. n. 280](#)).

Sembra, pertanto, potersi dire che tutti gli elementi, per così dire, tanto "di dettaglio", quanto "di contesto", sin qui evidenziati ed entro cui si iscrivono le decisioni esaminate, se, da un lato, appaiono comunque poco idonei a far ritenere che il Giudice dei conflitti avrebbe potuto far "venir meno" la legge elettorale (con tutte le implicazioni politiche ed istituzionali che ciò avrebbe comportato) per la menomazione di un potere che i ricorrenti stessi non hanno saputo adeguatamente proporre, dall'altro, pongono in rilievo come non mancassero criticità e aspetti di dubbia legittimità concernenti soprattutto la compatibilità (tutt'altro che scontata)⁶³ della questione di fiducia con le tutele ed i vincoli posti dalla Costituzione sul procedimento legislativo in materia elettorale (in stretta connessione con la sfera di attribuzione del singolo parlamentare).

Resta evidente, in ogni caso, che, se sul piano giurisdizionale le questioni affrontate possano aver trovato una "quadratura" (più o meno soddisfacente), su quello costituzionale e, più in generale, su quello politico-parlamentare continuano a permanere dubbi e potenziali criticità che difficilmente potranno non ripercuotersi, *medio tempore*, sulle dinamiche istituzionali e sulla qualità complessiva della democrazia rappresentativa del nostro Paese.

⁶¹ Il termine "specialità" è utilizzato in senso descrittivo nella consapevolezza di non poter pretendere di affrontare adeguatamente, in questa sede, la questione se ed in quali termini la procedura normale di esame e di approvazione prevista dall'art. 72, c. 4 Cost., si trasformi in un vero e proprio procedimento "speciale" nel momento in cui venga posta la questione di fiducia secondo la prospettiva offerta, *in primis*, dal c.d. "Lodo Iotti" del 1980 (citato anche dai ricorrenti anche se in maniera, per certi versi, inappropriata).

⁶² V., in proposito, *ex multis*, le considerazioni *ante litteram* rispetto alla pronuncia del 2014 di E. GROSSO, *Riformare la legge elettorale per via giudiziaria? Un'indebita richiesta di "supplenza" alla Corte costituzionale di fronte all'ennesima disfatta della politica*, in [Rivista AIC](#), 2013, n. 4.

⁶³ Appare emblematico che un Vicepresidente (P. Maddalena) ed un Presidente (C. Mirabelli) emeriti della Corte costituzionale evidenzino o adombrino, sia pure con accenti ed argomenti diversi (più espliciti e diretti, il primo, più velati ed indiretti, il secondo), potenziali profili di contrasto con la Costituzione da parte di talune possibili applicazioni della questione di fiducia. V., in proposito, P. MADDALENA, *Sovranità popolare e legge elettorale "rosatellum"*, cit.; C. MIRABELLI, *Riflessioni di merito sul Rosatellum (al netto dalle polemiche politiche)*, in [Federalismi.it](#), 2017, n. 20.