



**Legge elettorale e conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato: qualche
breve considerazione***

di

Maria Cristina Carbone*

SOMMARIO: 1. Premessa – 2. L'ammissibilità del conflitto di attribuzione avente ad oggetto atti legislativi – 3. I soggetti legittimati alla proposizione del conflitto: un percorso giurisprudenziale incerto. 3.1. Il singolo parlamentare. 3.2. I partiti politici. 3.3. ... e i gruppi parlamentari. 3.4. Il cittadino elettore. – 4. Le ordinanze nn. 277 e 280 del 12 dicembre 2017. – 5. Conclusioni

1. Premessa

Il tabù dell'impenetrabilità del sindacato sulle leggi elettorali, a lungo considerate zone franche del diritto costituzionale¹, è stato superato dalla Consulta con le note sentenze nn. 1 del 2014 e 35 del 2017². Non cessa, tuttavia, la ricerca di vie

*Il presente lavoro costituisce una rielaborazione dell'intervento svolto all'incontro scientifico dal titolo "Disciplina elettorale, sistema dei partiti, forma di governo: vecchie e nuove problematiche", presso l'Università degli Studi di Cassino e del Lazio Meridionale, 12 gennaio 2018.

*Dottore di ricerca in "La tutela dei diritti fondamentali nella giurisprudenza delle Corti costituzionali nazionali e delle alte Corti Europee", Università degli Studi di Cassino e del Lazio meridionale.

¹ Cfr. F. LANCHESTER, *L'ipercinetismo e la giurisdizione*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, 3, 2017, p. 1; si veda anche IDEM, *Non ci sono "zone franche" nello stato di diritto costituzionale*, Atti del seminario "Le Corti e il voto", in *Nomos. Le attualità del diritto*, 1, 2013; R. BIN, *Zone franche e legittimazione della Corte*, in *Forum di Quadernicostituzionali*, 5 maggio 2014; IDEM, *Chi è responsabile delle "zone franche" Note sulle leggi elettorali davanti alla Corte*, *Ibidem*, 9 giugno 2017. Di "zone grigie" nel diritto costituzionale parlava C. MORTATI, *Il governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, Roma, 1931.

² Nella sterminata letteratura sull'argomento, senza pretese di completezza, si vedano, a commento della sentenza n. 1 del 2014: AA.VV., *Dibattito sulla sentenza costituzionale n. 1 del 2014 dichiarativa dell'incostituzionalità di talune disposizioni della l. n. 270 del 2005*, in *Osservatorio AIC*, 2014; AA.VV., *Atti del seminario "Le Corti e il voto"*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, 1, 2013; V. BALDINI, *La sentenza n. 1 del 2014 della Corte Costituzionale: non solo effetti caducatori ma anche*

processuali alternative al giudizio di legittimità, con l'intento di semplificare i tempi del controllo sulla costituzionalità di tali atti. In questo contesto, le ordinanze nn. 277 e 280 del 12 dicembre 2017 sull'inammissibilità dei ricorsi per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, aventi ad oggetto la legge 52 del 2015 e la legge 165 del 2017, al di là delle critiche suscitate³, hanno concorso a nutrire il dibattito sulla sindacabilità *ex ante* della legge elettorale, impegnando, ancora una volta, la Corte a intervenire nelle dispute che involgono i principali detentori del potere di indirizzo politico⁴.

principi per una nuova disciplina elettorale, in *Dirittifondamentali.it*, 1, 2014; B. CARAVITA, *La riforma elettorale alla luce della sent. 1/2014*, in *Federalismi.it*, 2, 2014; A. PACE, *La condanna del porcellum*, in *Osservatorio AIC*, aprile 2014; R. ROMBOLI, *La riforma della legge elettorale ad opera della Corte costituzionale: attenti ai limiti*, in *Il Foro italiano*, I, 2014, p. 677 ss.; G. ZAGREBELSKY, *La sentenza n. 1 del 2014 e i suoi commentatori*, in *Giur. cost.*, 3, 2014, p. 2959 ss.

A commento della sentenza n. 35 del 2017: V. BALDINI, *Parlamentarismo, democrazia e disciplina elettorale: quel che la sentenza n. 35/2017 dice e quel che (forse ...) lascia intendere*, in *Dirittifondamentali.it*, 1, 2017; A. CELOTTO, *La legge elettorale: quali prospettive?*, in *Rivista AIC*, 1, 2017; A. CIANCIO, *L' "Italicum" all'esame della Corte costituzionale: alcune osservazioni a sostegno dell'inammissibilità*, in *Federalismi.it*, 8, 2017; R. DICKMANN, *Le questioni all'attenzione del legislatore dopo la sentenza 35 del 2017 della Corte costituzionale*, in *dirittifondamentali.it*, 1, 2017; M. LUCIANI, *Bis in idem: la nuova sentenza della Corte costituzionale sulla legge elettorale politica*, in *Rivista AIC*, 1, 2017; I. MASSA PINTO, *Dalla sentenza n. 1 del 2014 alla sentenza n. 35 del 2017 della Corte costituzionale sulla legge elettorale: una soluzione di continuità c'è e riguarda il ruolo dei partiti politici*, in *Costituzionalismo.it*, 1, 2017; C. PINELLI, *Bilanciamenti su leggi elettorali (Corte cost. nn. 1 del 2014 e 35 del 2017)*, in *Diritto pubblico*, 1, 2017, p. 221. In particolare, V. TONDI DELLA MURA, *Ma la discrezionalità non è uno spazio vuoto. Primi spunti di riflessione sulle sentenze della Consulta n. 1/2014 e n. 35/2017*, in *Dirittifondamentali.it*, 1, 2017 sottolinea la speciale complessità di un giudizio di costituzionalità sulla legislazione elettorale in bilico sul crinale insidioso fra opportunità e legittimità. In particolare l'A., p.2, rileva la "costante preoccupazione [della Corte] del dire troppo, o troppo poco in relazione al duplice rischio paventato: per un verso, quello di svuotare di contenuto la politicità delle scelte legislative, sino a mettere a repentaglio la discrezionalità del legislatore una volta dettagliate le singole opzioni e vincolata la volontà parlamentare; per altro verso, quello di lasciare indiscriminate le successive scelte di politica elettorale, sino a mettere a repentaglio la legittimità costituzionale della conseguente disciplina una volta rese vaghe le linee di sviluppo rimesse alla discrezionalità legislativa".

³ Un giudizio radicalmente negativo sui perigliosi contenuti dei ricorsi è stato mosso da S. CECCANTI, *Leggi elettorali: i rischi di "benaltrismo costituzionale" nei ricorsi*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, 3, 2017, p. 18. Sulla "discutibilità" della struttura dei ricorsi si veda anche L. GRIMALDI – C.P. 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)*, in *Giur. cost.*, 1, 2018.

⁴ Sul punto si v. N. ZANON, *Corte Costituzionale, evoluzione della "coscienza sociale", interpretazione della costituzione e diritti fondamentali: questioni e interrogativi a partire da un caso paradigmatico*, in *Rivista AIC*, 4, 2017; 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 sua scomparsa*, in *Rivista AIC*, 3, 2017; A. RUGGERI, *Gli effetti politici delle sentenze della Corte costituzionale emesse in occasione dei giudizi sulle leggi*, in *giurcost.org*, 2014; G.

In termini generali il conflitto di attribuzione tra poteri potrebbe rappresentare un percorso non incongruo per la tutela processuale contro l'incostituzionalità della legge elettorale, considerata la peculiare rilevanza che, in materia, assume la libertà di coscienza del voto ed il principio di eguaglianza, sul presupposto, invero dibattuto, che si possano ricondurre nel novero dei soggetti legittimati anche le articolazioni organizzative del corpo elettorale.

Le condizioni che sul piano giuridico-positivo caratterizzano il richiamato strumento processuale danno spazio, tuttavia, a qualche incertezza connessa al rischio che *"le regole del gioco – secondo una nota metafora di Hart – vengono impercettibilmente a trasformarsi nelle regole dell'arbitro e il gioco si trasforma nel gioco della discrezionalità dell'arbitro"*⁵ e alla circostanza, già da tempo rilevata da autorevole dottrina, che tale giudizio *"sorprende per la mancanza pressoché completa di elementi teorici univoci"*⁶. A fronte dell'essenzialità del disposto costituzionale e della vaghezza della normativa di attuazione⁷, le condizioni e i termini di ammissibilità del conflitto di attribuzione sono state di volta in volta individuate da puntuali pronunce del Giudice costituzionale.

FERRARA, *Intervento*, in AA.VV., *La Corte Costituzionale tra norma giuridica e realtà sociale*, Bologna, 1978, p. 89 ss.

⁵ Cfr. A.PACE, *Strumenti e tecniche di giudizio della Corte Costituzionale nel conflitto tra poteri*, in AA. VV., *Strumenti e tecniche di giudizio della Corte Costituzionale*, Milano, 1988, p. 170.

⁶ R.BIN, *L'ultima fortezza. Teoria della Costituzione e conflitti di attribuzione*, Milano, 1996, cit. p.1. In tema si v. anche G. ZAGREBELSKY, *Processo costituzionale*, in *Enc. Dir.*, vol. XXXVI, Milano, 1987, ad vocem, cit. p. 674 ss. *"L'articolazione delle strutture costituzionali è assai ricca e perciò potenzialmente idonea a determinare frizioni e conflitti. Questa è in prima approssimazione la ragione che presiede all'istituzione presso la Corte costituzionale di un sistema di garanzie giuridiche della ripartizione dei poteri fra i diversi organi e soggetti costituzionali. Al fondo di tutto ciò c'è la speranza o l'illusione di poter predeterminare con precisione giuridica i ruoli fra i protagonisti reali della vita politica, attraverso la regolamentazione giuridica degli organi e delle sedi, nonché dei reciproci rapporti, in cui tali soggetti concretamente operano. [...] Predeterminato il sistema dei rapporti, ecco l'esigenza di rendere giustiziabili presso un organo come la Corte i conflitti che vi si possano determinare. [...] Naturalmente, nell'idea di giuridicizzare e giurisdizionalizzare i conflitti costituzionali c'è molto in astratto, come è provato dal fatto che, per buona parte, i conflitti fra gli organi e i soggetti costituzionali continuano a essere affrontati e risolti, come si usa dire, in via politica, attraverso mediazioni informali e aggiustamenti taciti che non chiamano in causa il quadro costituzionale formale e dai quali l'organo di giustizia costituzionale è per lo più tagliato fuori [...]. Le conclusioni che precedono spiegano perché finora i conflitti fra i poteri dello Stato hanno raramente coinvolto organi entrambi politici, essendo promossi per lo più da o contro organi giurisdizionali, organi la cui possibilità di accomodamento politico in senso stretto sono (si può presumere e sperare) assai scarse."*

⁷ Di *"evidente imprevedibilità soggettiva ed oggettiva delle istanze conflittuali"* parla R. BIN, *L'ultima fortezza. Teoria della Costituzione e conflitti di attribuzione*, Milano, 1996, p. 3.

Invero, si tratta di una giurisprudenza affatto lineare e a tratti ambigua, spesso condizionata dalla specificità del caso sottoposto a giudizio⁸.

Al riguardo, si è scelto di soffermarsi sulle pronunce relative a due aspetti fondamentali: la possibilità di promuovere il conflitto sorto in relazione ad atti legislativi lesivi di competenze costituzionali e l'individuazione dei soggetti legittimati attivi.

2. L'ammissibilità del conflitto di attribuzione avente ad oggetto atti legislativi

Con la sentenza 40 del 1977, nell'ambito di un conflitto tra enti che traeva origine dalla promulgazione di una legge regionale, la Corte Costituzionale, dichiarando di non voler *"prendere posizione in astratto sul problema se...persino le leggi formali e gli atti a queste equiparati possano in particolari ipotesi essere oggetto di conflitto di attribuzione"* tra poteri, dava atto tuttavia di una certa vivacità dottrinale sul tema⁹. Nelle successive pronunce, per tutti gli anni Ottanta, la questione è stata però elusa nell'intento di ribadire la centralità del giudizio in via incidentale nel sistema di giustizia costituzionale¹⁰.

Il primo intervento di un certo rilievo risale alla sentenza 406 del 1989 in merito a un conflitto sollevato dalla Corte dei Conti nei confronti del Governo e delle Camere, in particolare, rispetto a queste ultime, in relazione all'approvazione dell'art. 16, co.1, della legge 23 agosto 1988, n. 400 che sottraeva al vaglio del giudice contabile i decreti del Presidente della Repubblica, lamentandosi, nella circostanza, la lesione del potere di controllo sugli *"atti del Governo"* ad essa attribuito dall'art. 100, co. 2, della Costituzione. Imperniando la motivazione su una ricostruzione sistematica delle garanzie costituzionali, la Consulta ebbe ad escludere *"in linea di principio"* il conflitto

⁸ Cfr. G. D'ALESSANDRO, *Evoluzioni in tema diconflitti interorganici su atti legislativi*, in *Giur. it.*, 2000, p. 1999ss.

⁹ Per tutti si v. F. SORRENTINO, *I conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato*, in *Riv. Trim. dir. pubbl.*, 1967, p. 755 ss.

¹⁰ Si veda, ad esempio, l'ordinanza 40 del 1983, con cui la Corte ha dichiarato inammissibile il ricorso per conflitto di attribuzioni proposto dal Comitato promotore del *referendum* abrogativo contro il Presidente della Repubblica in relazione all'atto di promulgazione della legge 29 maggio 1982 n. 297 abrogativa delle disposizioni da sottoporre a referendum, rilevando l'insussistenza di un oggetto della controversia autonomo dalla legittimità costituzionale della detta legge.

di attribuzione contro atti normativi primari. Ammettere la richiamata possibilità avrebbe rappresentato –secondo lo stesso giudice– un “*elemento di rottura del nostro sistema costituzionale*” incentrato sul sindacato incidentale in ragione della preminenza della legge e degli atti a essa equiparati i quali vanno sottratti a iniziative in grado di paralizzarne preventivamente l’efficacia¹¹. A fronte dell’esito dispositivo di inammissibilità, il richiamo iniziale alla formula ellittica “*in linea di principio*” ha in qualche modo rappresentato l’abbrivio verso progressive aperture¹². Infatti, il rigore della richiamata giurisprudenza è stato progressivamente attenuato da pronunce successive, le quali però non hanno mai consumato un vero e proprio *overruling*.

Con la sentenza 161 del 1995¹³ la Corte ha parzialmente reinterpretato il precedente e ha ammesso un conflitto di attribuzione sorto in relazione a un decreto-legge. Quest’ultimo, seppur non convertito, può determinare “*mutamenti irreversibili della realtà*” e poiché il sindacato incidentale, per quanto in astratto possibile, “*si presenta di fatto non praticabile in relazione ai tempi ordinari del giudizio incidentale ed alla limitata vigenza temporale dello stesso decreto*” se ne è dedotta l’esigenza di consentire comunque un controllo di costituzionalità sull’atto. La fattispecie è stata ricostruita come un’eccezione alla regola generale della centralità del giudizio in via incidentale e il rimedio del conflitto è stato considerato residuale e praticabile solo quando risulta inapplicabile o inefficace il ricorso incidentale¹⁴.

Un più significativo tornante interpretativo si è avuto con la sentenza 457 del 1999 che ha recepito un’impostazione argomentativa già da tempo avanzata dalla più accorta dottrina¹⁵. La Corte ha operato un mutamento di prospettiva, ribaltando i

¹¹ Cfr. Corte Costituzionale, sent. 406 del 1998, punto 3 cons. in diritto.

¹² In tal modo la Corte Costituzionale “*ha predisposto la regola ad incorporare tutte le eccezioni*”. In questi termini, R.BIN, *L’ultima Fortezza. Teoria della Costituzione e conflitti di attribuzione*, Milano, 1996, spec. p. 150, nonché IDEM, *Un nuovo ricorso diretto contro le leggi?*, in *Giur. cost.*, 6, 1999, p. 3919 ss. Si veda anche F.MODUGNO – G.D’ALESSANDRO, *Residualità del conflitto fra poteri e sindacato su atti legislativi*, in *Giur. cost.*, 2, 2006, p. 1613 ss., spec. p. 1616 ss.

¹³ In *Corr. Giur.*, 2, 1995, p. 819 ss. con nota di A.PIZZORUSSO. Cfr. anche P. VERONESI, *Atti legislativi e conflitti di attribuzione*, in *Giur. cost.*, 2, 1995, p.1371 ss.;

¹⁴ Con successiva ordinanza 480 del 1995 la Corte ha ritenuto inammissibile il conflitto proposto dal CS Ma contro un decreto non convertito proprio perché non sussistevano tali “*situazioni particolari*”. Negli stessi termini si vedano anche le ordd. 73 e 278 del 1997 e 398 del 1999.

¹⁵ Cfr. F.SORRENTINO, *I conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato*, In *Riv. Trim. dir. pubbl.*, 1967, p. 755 ss.; M. MAZZIOTTI, *I conflitti di attribuzione fra i poteri dello Stato*, Milano, 1972; A.PACE – F.SORRENTINO, *Memoria illustrativa della Corte dei Conti*, in *Giur. cost.*, 1989, p. 1854 ss.

termini del proprio ragionamento: a differenza del giudizio di legittimità delle leggi, il cui ambito è determinato in relazione ai tipi di atti ad esso assoggettabili, “la giurisdizione costituzionale sui conflitti è determinata in relazione alla natura dei soggetti che confliggono e delle loro competenze la cui integrità essi difendono”. La valutazione preliminare di ammissibilità, dunque, deve esclusivamente basarsi sull’interesse ad agire e sulla lesione della sfera di attribuzioni senza che a tal fine rilevi la natura degli atti da cui tale lesione scaturisce. Nell’ordinarietà dei casi, va comunque esclusa l’esperibilità del conflitto di attribuzione tutte le volte che la legge dalla quale deriva la lesione delle competenze sia denunciabile dal soggetto interessato nel giudizio incidentale, come accade di norma quando l’usurpazione o la menomazione del potere costituzionale riguardi l’autorità giudiziaria, nell’esercizio delle sue funzioni.

I tratti essenziali di questa ricostruzione, ossia la generale configurabilità del conflitto su atti di valore legislativo purché ciò non si traduca in elusione del giudizio incidentale, vengono acquisiti dai successivi orientamenti interpretativi¹⁶. In particolare con la sentenza 284 del 2005¹⁷ è stato ribadito, con una formula invero un po’ criptica, che “il conflitto avverso atto legislativo è sollevabile, di norma, da un potere dello Stato solo a condizione che non sussista la possibilità, almeno in astratto, di attivare il rimedio della proposizione della questione di legittimità costituzionale nell’ambito di un giudizio comune”. La richiamata giurisprudenza, confermata nella sentenza 17 del 2013¹⁸, ha così

¹⁶ Sull’inammissibilità di ricorso per conflitto di attribuzioni che finisce per tradursi come un anomalo mezzo di impugnazione diretta della legge si vedano, immediatamente successiva, l’ord. 23 del 2000 nonché sent. 139 del 2001 con nota di F. POLITI, *Giur. cost.*, 3, 2001, p. 1122 ss.; sent. 221 del 2002 con commento denso di digressioni giurisprudenziali di L. BUFFONI, *Il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato avente per oggetto atti legislativi: lo stato dell’arte in dottrina e giurisprudenza*, in *Giur. cost.*, 3, 2002, p. 2269 ss.; ord. 343 del 2003 nella peculiare ipotesi di ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, promosso, contro il Parlamento, da un cittadino in qualità di “delegato effettivo” di un Comune, in relazione alla richiesta di ‘referendum’, ai sensi dell’art. 132, co. 2, della Costituzione per il distacco di tale Comune dalla Regione Veneto e la sua aggregazione alla Regione Friuli-Venezia Giulia; sent. n. 284 del 2005; ordd. n. 38 del 2008, n. 296 e n. 69 del 2006.

¹⁷ F. MODUGNO – G. D’ALESSANDRO, *Residualità del conflitto fra poteri e sindacato su atti legislativi*, in *Giur. cost.*, 2, 2006, p. 1613 ss.

¹⁸ A. TURTURRO, *Tornare alla sentenza n. 457/1999: la Corte, sul caso Ilva, trascura le conseguenze pratiche della chiusura al conflitto su atti legislativi*, in *Giur. it.*, 12, 2013, p. 2466 ss..

contribuito a definire la *ratio* del rimedio, quale strumento residuale capace di insinuarsi nelle strettoie del giudizio di costituzionalità¹⁹.

3. I soggetti legittimati alla proposizione del conflitto: un percorso giurisprudenziale incerto

3.1. Il singolo parlamentare

Resta complesso il tentativo di sistematizzare la giurisprudenza in materia di legittimazione dei soggetti identificabili come “poteri dello Stato”²⁰. Anche rispetto a questo profilo, la formula “*tanto nota quanto oscura*”²¹ dell’art. 37 della legge n. 87 del 1953, limitando il riferimento agli “*organi competenti a dichiarare definitivamente la volontà del potere cui appartengono*” ha di fatto demandato alla Corte costituzionale il compito di individuare in concreto le parti del conflitto²².

Con riguardo, in particolare, alla materia elettorale, va preliminarmente considerato che la Corte Costituzionale, valorizzando la concezione di potere-organo piuttosto che quella di potere-funzione, nel corso della sua attività ermeneutica ha progressivamente ampliato il novero dei “poteri” ammessi ad attivare lo strumento processuale in parola. Icastiche sul punto sono l’ordinanza 17 del 1978 e la sentenza 69 del 1978 con cui è stata riconosciuta la legittimità al comitato promotore del *referendum*, soggetto estraneo allo Stato apparato ma che comunque gode della “*titolarità e l’esercizio di funzioni pubbliche costituzionalmente rilevanti e garantite, concorrenti con quelle attribuite a poteri ed organi statuali in senso proprio*” in quanto rappresentante di una frazione del corpo elettorale “*titolare di una funzione pubblica rilevante e garantita*”.

¹⁹ G. AZZARITI, *Osservazioni sull’accesso e sull’estensione del sindacato della Corte Costituzionale*, in A.ANZON – P.CARETTI, S.GRASSI (a cura di), *Prospettive di accesso alla giustizia costituzionale. Atti del seminario*, Torino, 2000, p. 425 ss.

²⁰ Per una ricostruzione ampia e accurata si vedano M. G. RODOMONTE, *I conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato*, in *Federalismi.it*, 8 luglio 2011 e F.FABBRIZZI, *Gli esclusi dai conflitti tra poteri dello stato*, *Ibidem*, 21 settembre 2011.

²¹ G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, Bologna, 1988, p. 382.

²² Sulla nozione di “potere dello Stato”, tra tutti si v. G. SILVESTRI, *Poteri dello Stato (divisione dei)*, in *Enc. Dir.*, vol. XXXIV, Milano, 1985; A. CERRI, *Poteri (divisione dei)*, in *Enc. Giur. Treccani*, vol. XXIII, Roma, 1991; ID., *Poteri dello Stato (conflitti tra i)*, in *Enc. Giur. Treccani*, vol. XXIII, Roma, 1991; A. PIZZORUSSO, *Conflitti*, in *Novissimo Dig. It.*, app., Vol II, Torino, 1981.

Per ciò che attiene alla legittimazione dei membri del Parlamento alla proposizione del conflitto in relazione alle attribuzioni loro riconosciute dalla Costituzione, è stata da tempo teorizzata in dottrina²³. Di contro, la giurisprudenza, dapprima in relazione al filone tematico delle immunità parlamentari, ha optato per l'inammissibilità del conflitto del singolo parlamentare sulla base dell'assunto che spetti alle Assemblee legislative valutare le condizioni dell'insindacabilità, in quanto le prerogative parlamentari non possono non implicare un potere dell'organo a tutela del quale sono disposte, sicché il potere legittimato a sollevare conflitto con l'autorità giudiziaria è esclusivamente la Camera di appartenenza²⁴.

In ogni caso, la Corte non ha mancato di rilevare che in alcune esperienze costituzionali non distanti dalla nostra *"lo statuto costituzionale dei parlamentari è tutelabile innanzi agli organi di giustizia costituzionale"*²⁵, giungendo ad una prima apertura, seppure soltanto in via teorica, con l'ordinanza 177 del 1998. Nell'ambito di un conflitto sollevato da un deputato nei confronti del giudice civile, la Consulta, pur negando la legittimazione del singolo, ha lasciato impregiudicata *"la questione se in altre situazioni siano configurabili attribuzioni individuali di potere costituzionale, per la cui tutela il singolo parlamentare sia legittimato a ricorrere allo strumento del conflitto tra poteri dello Stato"*. Con l'ordinanza 101 del 2000²⁶ si è alluso a specifiche attribuzioni del parlamentare *"in ipotesi difendibili mediante lo strumento del conflitto nei confronti dell'autorità giudiziaria"* ma a tali affermazioni non è mai conseguita, in concreto, la dichiarazione di ammissibilità del conflitto.

²³ Per tutti si vedano G. ZAGREBELSKY, *Le immunità parlamentari*, Torino, 1979; M. MANETTI, *La legittimazione del diritto parlamentare*, Milano, 1990; N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare*, Milano, 1991, p. 312 ss.; R. BIN, *L'ultima Fortezza, Teoria della Costituzione e conflitti di attribuzione*, Milano, 1996. *Contra* M. MAZZIOTTI DI CELSO, *I conflitti di attribuzione fra poteri dello Stato*, Milano, 1972. Di recente un'accurata ricostruzione è offerta da 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.

²⁴ Cfr. ordd. n. 1150 del 1988, n. 443 del 1993, n. 379 del 1996, n. 265 del 1997, n. 375 del 1997, n. 289 del 1998.

²⁵ Corte Cost. sent. 379 del 1996, punto 8 cons. in diritto

²⁶ Per commenti alla decisione si vedano N. ZANON, *Il "caso Previti" non è conflitto tra poteri*, in *Dir. Giust.*, 48, 2000; G. BRUNELLI, *"Caso Previti", atto I: porte aperte alla Camera (e al Senato), porta chiusa (ma non del tutto) al Deputato*, in *Giur. cost.*, 2, 2000, p. 963 ss.

L'occasione per ripensare il richiamato orientamento si è presentata con l'ordinanza 149 del 2016²⁷ pronunciata in merito ad un conflitto sollevato da quaranta senatori *uti singuli* in relazione all'approvazione della legge 20 maggio 2016 n. 76 sulle unioni civili. I ricorrenti lamentavano presunte violazioni di norme regolamentari e prassi camerali nel procedimento di formazione del richiamato atto legislativo che avrebbero comportato la violazione delle attribuzioni proprie dei singoli parlamentari canonizzate nel combinato disposto degli artt. 1, co. 2, 67, 71 e 72, co. 1 e co. 4, Cost²⁸. I giudici della Consulta hanno riconosciuto che dalle disposizioni costituzionali invocate dai ricorrenti *“derivi 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”*, pur respingendo il ricorso in ragione del fatto che gli stessi senatori, dopo aver invocato le disposizioni costituzionali, hanno sviluppato le censure lamentando una serie di violazioni dei regolamenti e della prassi dovute a uno scorretto andamento dei lavori parlamentari. Non è la tutela del *“giusto procedimento legislativo”*, il cui corretto andamento va garantito da strumenti interni all'organizzazione della Camera, a poter giustificare il conflitto del singolo parlamentare bensì la soppressione delle fondamentali garanzie partecipative a questi spettanti. Dalla più recente ordinanza sul punto, dunque, seppur con le dovute cautele, pare possibile argomentare l'astratta legittimazione dei singoli parlamentari al conflitto di attribuzione in relazione alle norme costituzionali che disciplinano la loro partecipazione al procedimento legislativo, le quali benché scarse e suscettibili di applicazione elastica e mutevole, non possono essere eluse o negate²⁹.

²⁷ Cfr. M. MANETTI, *La tessera mancante: il conflitto di attribuzione promosso dalle minoranze parlamentari in materia di procedimento legislativo*, in *Giur. cost.*, 2016, p. 1107 ss.; L. ARDIZZONE – R. DI MARIA, *L'ordinanza 149 del 2016 della Corte costituzionale: un'occasione (mancata) per ripensare la struttura processuale - e indi, la funzione del giudizio per conflitto di attribuzioni fra poteri dello Stato?*, in *Giurcost.org*, 1, 2017. Da ultimo si veda G. DELLEDONNE, *Legge elettorale e principi costituzionali in materia di partiti politici: un'interazione problematica*, in *Quaderni costituzionali*, 4, 2017, p. 801 ss.

²⁸ Ampiamente sul punto, S. ROSSI, *Tra politica e procedura. Il conflitto (in)utile sul d.d.l. Cirinnà*, in *Osservatorio AIC*, 3, 2016.

²⁹ In questi termini M. MANETTI, *La tessera mancante: il conflitto di attribuzione promosso dalle minoranze parlamentari in materia di procedimento legislativo*, in *Giur. cost.*, 2016, p. 1107 ss.

3.2. I partiti politici

Passando, poi, ai partiti politici, la loro qualificazione come “poteri dello Stato” è stata fortemente condizionata da un lato dalla tendenziale riluttanza a incorporare il diritto dei partiti nello Stato - ordinamento e dall’altro dalla progressiva crisi della rappresentanza politica. Per queste ragioni le pronunce sul punto sono poche e la prima che possa dirsi rilevante è l’ordinanza 79 del 2006³⁰. L’ordinanza in parola ha dichiarato inammissibile, sotto il profilo soggettivo, un conflitto di attribuzioni tra poteri sollevato dal partito politico della “Rosa nel Pugno” avverso la legge elettorale allora vigente, n. 270 del 2005, nella parte in cui contemplava una differente disciplina per la raccolta delle firme ai fini della presentazione delle liste elettorali tra i partiti rappresentati e quelli non rappresentati in Parlamento. Il ragionamento della Corte fa perno sulla natura “associativa” dei partiti, “ *garantiti dalla Carta costituzionale – nella prospettiva del diritto dei cittadini di associarsi – quali strumenti di rappresentanza di interessi politicamente organizzati*”, tuttavia le funzioni ad essi attribuite dalla legge ordinaria “ *al fine di eleggere le assemblee – quali la «presentazione di alternative elettorali» e la «selezione dei candidati alle cariche elettive pubbliche» – non consentono di desumere l’esistenza di attribuzioni costituzionali, ma costituiscono il modo in cui il legislatore ordinario ha ritenuto di raccordare il diritto, costituzionalmente riconosciuto ai cittadini, di associarsi in una pluralità di partiti con la rappresentanza politica, necessaria per concorrere nell’ambito del procedimento elettorale, e trovano solo un fondamento nello stesso art. 49 Cost.*”. In altre parole, benché le leggi ordinarie attribuiscano ai partiti alcune funzioni pubbliche prodromiche e strumentali al procedimento elettorale, tali funzioni mancano del necessario tono costituzionale che accompagna la qualifica del soggetto che ne è titolare come potere dello Stato. Tale indirizzo giurisprudenziale è stato successivamente confermato con l’ordinanza n. 120 del 2009, pronunciata in occasione del conflitto sollevato dalla “Lista consumatori CODACONS” contro un progetto di legge in materia di riforma del Parlamento europeo. In tal caso la circostanza che l’atto impugnato fosse solo potenzialmente lesivo delle attribuzioni è stata ritenuta assorbente rispetto alla carenza di legittimazione attiva della formazione politica

³⁰ Commentata da P. RIDOLA, *La legittimazione dei partiti politici nel conflitto di attribuzione fra poteri dello Stato: organamento dei soggetti del pluralismo o razionalizzazione dei principi costituzionali del processo politico?*, in *Giur. cost.*, 2006, p. 668 ss.

ricorrente.

3.3. ... e i gruppi parlamentari

Senza poter ricostruire in questa sede il corposo dibattito circa la natura giuridica dei gruppi parlamentari, che dei partiti rappresentano -si è detto in dottrina- una sorta di proiezione istituzionale³¹, va qui precisato che si sono alternate principalmente due ricostruzioni: secondo una prima impostazione i gruppi rappresentano estroflessione dei partiti politici e manifestazione in sede parlamentare della partecipazione politica organizzata; secondo differente prospettiva, invece, valorizzando i richiami contenuti agli artt. 72 e 82 Cost. essi sarebbero "organi" essenziali per il funzionamento delle Camere³².

Dottrina e giurisprudenza più recenti³³ hanno sottolineato la natura ambivalente pubblica-privata dei gruppi parlamentari quali "*riflesso istituzionale del pluralismo politico, che del sistema rappresentativo costituiscono struttura portante*"³⁴. Essi d'un canto svolgono attività "parlamentare" strettamente connessa al funzionamento dell'organo elettivo³⁵, dall'altro sono proiezione del partito nelle istituzioni pubbliche e rispetto a tale attività sono da assimilare ai partiti politici per ciò che attiene al profilo della legittimazione attiva a proporre conflitti di attribuzioni.

3.4. Il cittadino elettore

Infine, la posizione del cittadino in qualità di elettore è oggetto di un orientamento granitico della giurisprudenza³⁶ che esclude in maniera perentoria che

³¹ Per una riflessione comprensiva e generale si veda A.MANZELLA, *Il Parlamento*, Bologna, 2003.

³² Si rinvia, sul punto a G. SILVESTRI, *I gruppi parlamentari tra pubblico e privato*, in AA. VV., *Studi per Lorenzo Campagna*, vol. II, milano, 1980, p. 267 ss.; A. CIANCIO, *I gruppi parlamentari: studio intorno a una manifestazione del pluralismo politico*, Milano, 2008, spec p. 224. Si v. anche T.F. GIUPPONI, *La nuova disciplina dei gruppi parlamentari, tra autonomia contabile e autodichia*, in *Scritti in onore di gaetano Silvestri*, vol. I, Torino, 2016, p. 1114 ss.

³³ Si vedano la recente Cass. Civ., sez. lav., 4 gennaio 2018, n. 92 nonché Cass. Civ., sez, unite, 24 novembre 2008, n. 27863.

³⁴ In questi termini, in un *obiter dictum*, Corte Cost. sent. 174 del 2009.

³⁵ Come rileva la sent. Corte Cost. 298 del 2004.

³⁶ Diversamente R. BIN, *L'ultima fortezza. Teoria della Costituzione e conflitti di attribuzione*, Milano, 1996, p. 150, il quale ne fa questione rispetto alla "*posizione che il singolo viene a ricoprire rispetto a certi meccanismi decisionali*", e cioè quando assuma una "*determinata funzione*", o quando, la "*veste di elettore...si accompagna all'esercizio di un'attribuzione specifica*".

questi possa *“ritenersi investito di una funzione costituzionalmente rilevante tale da legittimarlo a sollevare conflitto di attribuzione ai sensi degli artt. 134 Cost. e 37 legge n. 87 del 1953”*³⁷. Né la posizione della Corte è mutata nei casi in cui il cittadino ricorrente ha addotto un collegamento qualificato con l’esercizio di una funzione costituzionalmente attribuita³⁸. Pertanto, sono stati respinti per carenza del requisito soggettivo tanto il ricorso sollevato da un avvocato *“nella qualità di difensore impedito nell’esercizio del potere costituzionale della difesa”* nei confronti della Corte di Cassazione³⁹, quanto il ricorso per conflitto tra poteri promosso da un ex consigliere nei confronti del Consiglio Superiore della Magistratura che ne aveva deliberato la decadenza⁴⁰. In fine, stesso esito ha avuto il ricorso per conflitto sollevato dal giudice monocratico del Tribunale di Camerino contro il Ministero di Grazia e Giustizia in relazione a una circolare relativa alla collocazione del Crocefisso nelle aule di giustizia⁴¹.

Le uniche, timide, aperture riscontrabili hanno consentito in via eccezionale l’intervento del singolo in questo tipo di giudizio, purché *“l’oggetto del giudizio consista proprio nella affermazione o negazione dello stesso diritto di agire in giudizio di colui che pretende di essere stato leso dalla condotta in relazione alla quale si controverte nel giudizio costituzionale”*⁴².

4. Le ordinanze nn. 277 e 280 del 12 dicembre 2017

L’elencazione *“casistica”* cui si è tentato di dare una sistemazione organica, seppure essenziale, consente una più approfondita lettura degli esiti delle ordinanze 277 e 280 del 12 dicembre 2017, valutando la loro collocazione rispetto ai precedenti in materia e rilevando, se necessario, qualche aspetto problematico.

Senz’altro non sfugge che la decisione *“prudente”* assunta dalla Corte di non voler nuovamente intervenire sul sistema elettorale a ridosso di nuove votazioni abbia

³⁷ Così ordinanza s.n. del 27 luglio 1988. Tra le più recenti si vedano anche ordd. n. 256 del 2016, n. 121 del 2011, n. 85 del 2009, nn. 434, 284 e 189 del 2008, n. 296 del 2006.

³⁸ Cfr. C.P.GUARINI, *Spunti ricostruttivi sulla (problematica) legittimazione del singolo parlamentare al conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato*, in *Rivista AIC*, 4, 2017, spec. p. 6 ss.

³⁹ Ord. 359 del 1999.

⁴⁰ Ord. 279 del 2011, che ha definito il conflitto *“di carattere endorganico”*.

⁴¹ Ord. 127 del 2006.

⁴² Si vedano ordd. n. 154 del 2004, n. 274 del 2007, n. 290 del 2007.

trovato solidi appigli nella dubbia articolazione dei ricorsi⁴³, deboli nell'individuare la corretta qualificazione dei soggetti proponenti e dei poteri avverso i quali sono stati sollevati. Nella specie è stata dichiarata l'inammissibilità: nell'ord. 277 del 2017 dei conflitti sorti a seguito della delibera del Consiglio dei ministri del 10 ottobre 2017 e dell'atto di Governo del 10 ottobre 2017 (con la quale è stato dato l'assenso a porre la questione di fiducia sull'approvazione della nuova legge elettorale) promosso dal CODACONS, da un senatore, e da un cittadino elettore; nell'ord. 280 del 2017 dei conflitti sorti a seguito della legge 6 maggio 2015, n. 52 e relativa procedura di approvazione, della proposta di legge Atto Camera n. 2352 e relativa procedura di approvazione e del disegno di legge Atto Senato n. 2941 e relativa procedura di approvazione, promossi da cittadini in qualità di elettori, soggetti politici e parlamentari nonché dal Presidente e dal Vicepresidente vicario di due gruppi parlamentari di Camera e Senato.

Le motivazioni, in parte sovrapponibili, si incentrano sulle richiamate carenze strutturali degli atti introduttivi dei quali si evidenzia la *"prospettazione incerta"* (ord. 277/2017) tanto che *"non mettono la Corte costituzionale in condizione di deliberare sul merito dei conflitti stessi (sentenza n. 15 del 2002; ordinanza n. 69 del 2006), perché nessuno dei tre ricorsi individua in modo chiaro e univoco i poteri ricorrenti, le competenze costituzionali menomate e l'oggetto della pretesa"* (ord. 280 del 2017).

Quanto ai profili soggettivi, la Corte non si discosta dagli orientamenti precedentemente espressi. Il CODACONS e il cittadino elettore, in quanto soggetti diversi dallo Stato – apparato potrebbero essere parti del conflitto di attribuzione solo se *"titolari di una «pubblica funzione costituzionalmente rilevante e garantita» (ordinanza n. 17 del 1978)"*, attribuzioni di cui, nella specie, né l'uno né l'altro risultano investiti (ord. 277/2017). Sibillina appare la considerazione in ordine alla legittimazione del singolo parlamentare laddove si afferma che *"impregiudicata restando la configurabilità di attribuzioni individuali di potere costituzionale per la cui tutela il singolo parlamentare sia legittimato a promuovere un conflitto fra poteri (sentenza n. 225 del 2001; ordinanze n. 149 del 2016, n. 222 del 2009, n. 177 del 1998), nel caso di specie il senatore ricorrente pretende inammissibilmente di rappresentare – in un conflitto promosso contro il Governo – l'intero*

⁴³ I testi sono allegati al documento *Nomos. Le attualità del diritto*, 3, 2017.

organo cui appartiene". Sul punto, i giudici paiono motivare l'inammissibilità non tanto rispetto alla carenza del requisito soggettivo quanto in relazione all'erronea prospettazione del parlamentare che agisce non in ragione della propria qualifica e rivendicando le proprie attribuzioni costituzionali ma quale rappresentante dell'intero Parlamento⁴⁴.

Questo profilo poteva forse rappresentare per la Corte il pretesto per una pronuncia più aperturista. La circostanza che, ad oggi, non siano mai stati ammessi conflitti sollevati dai parlamentari non sembra, da sola, ostativa ad una ricostruzione che inscriva questi ultimi tra i "poteri dello stato", dal momento che la richiamata giurisprudenza sul punto ha prospettato aperture nel senso della concreta ammissibilità di ricorso in caso di compressione delle attribuzioni costituzionali. Volendo prescindere dalle oggettive incertezze dei ricorsi introduttivi e soffermandosi esclusivamente sulle ragioni che hanno originato il conflitto è possibile tentare un ragionamento generale volto a recuperare la legittimazione del parlamentare a tutela delle proprie funzioni. In particolare nei ricorsi sorti a seguito della delibera del Consiglio dei ministri del 10 ottobre 2017 e dell'atto di Governo del 10 ottobre 2017 si fa cenno alla circostanza che la proposizione della questione di fiducia sulla legge elettorale possa ridondare in una compressione delle prerogative riconosciute al parlamentare.

Invero la problematica è complessa e lontana dal trovare una interpretazione unanime⁴⁵. Basti qui rilevare che la questione di fiducia, istituto a vocazione squisitamente politica, non è disciplinato in Costituzione ma nei regolamenti parlamentari che hanno progressivamente codificato prassi applicative. Non è rintracciabile, dunque, alcuna disposizione costituzionale che ponga divieti alla questione di fiducia, né l'art. 72 Cost. impone una determinata modalità di esame in assemblea, escludendo esplicitamente il ricorso all'istituto.

⁴⁴ Cfr. anche L. GRIMALDI – C.P. 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)*, in *Giur. cost.*, 1, 2018.

⁴⁵ Per un'analisi approfondita si vedano le considerazioni di S. CURRERI, *Questione di fiducia e legge elettorale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 11 maggio 2015; E. LATTUCA, *L'approvazione della legge elettorale tra questione di fiducia e voto segreto*, *Ibidem*, 19 dicembre 2017.

È allora necessario riferirsi ai regolamenti parlamentari. In particolare, l'art. 116, co. 4, ultimo periodo del Reg. Cam. impedisce la proposizione della questione di fiducia "...su tutti quegli argomenti per i quali il regolamento prescrive votazioni per alzata di mano o scrutinio segreto"; l'art. 49, co.1 del Reg. Cam. stabilisce che il voto è palese salvo che per alcune materie tra le quali compare la legge elettorale, previa richiesta di trenta deputati o di uno o più presidenti di gruppi parlamentari.

Rispetto alle richiamate disposizioni si riscontrano due differenti prospettive ermeneutiche. Una prima tesi interpreta restrittivamente il verbo "prescrive" contenuto nell'art. 116 Reg. Cam. ritenendo vietata la questione di fiducia nei soli casi in cui lo scrutinio segreto risulti obbligatorio⁴⁶. Di contro, una differente impostazione, che abbraccia una visione sistematica delle disposizioni regolamentari, sostiene che il voto segreto sarebbe "prescritto" - e dunque idoneo a precludere la questione di fiducia - anche quando facoltativo, una volta che la richiesta sia stata avanzata⁴⁷. In sostanza la questione di fiducia sarebbe inibita per ogni votazione rispetto alla quale i regolamenti contemplano il voto segreto, sia esso obbligatorio o facoltativo⁴⁸. Questa conclusione sarebbe confortata dalla circostanza che, altrimenti, l'indicazione di cui all'art. 116, co. 4, ultimo periodo, sarebbe priva di significato dal momento che tutti gli atti per i quali il voto segreto è obbligatorio e rispetto quali non può porsi la questione di fiducia sono già esplicitati negli alinea precedenti dello stesso articolo⁴⁹.

A fronte di un quadro interpretativo così incerto, la contestazione mossa all'uso della questione di fiducia in materia elettorale non appare totalmente incongruente. Essa, piuttosto, si rafforza se si accede ad una tesi accreditata in dottrina che interpreta estensivamente il potere di iniziativa legislativa del parlamentare previsto dall'art. 71

⁴⁶ Tale interpretazione fa leva anche su importanti precedenti, relativi alla materia elettorale, quali la decisione del Presidente Gronchi di ammettere la questione di fiducia sull'approvazione della c.d. "legge truffa". Per approfondimenti si veda ancora S. CURRERI, *Questione di fiducia e legge elettorale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 11 maggio 2015.

⁴⁷ Questa impostazione è sostenuta da M.VILLONE, *La legge 52/2015 (Italicum): da pochi voti a molti seggi*, in *Costituzionalismo.it*, 1, 2015.

⁴⁸ In termini generali sulla normativa relativa alla questione di fiducia si veda G.AZZARITI, *Appunti per le lezioni: Parlamento – Presidente della Repubblica – Corte Costituzionale*, ed. III, Torino, 2017, spec. pp. 79 e 80.

⁴⁹ Cfr. ancora E. LATTUCA, *L'approvazione della legge elettorale tra questione di fiducia e voto segreto*, *Ibidem*, 19 dicembre 2017.

Cost., riferito a tutti gli “atti inerenti alla funzione”⁵⁰, e che ricomprende oltre all’esibizione di progetti di legge anche la presentazione di interpellanze, mozioni o emendamenti⁵¹. L’esercizio di queste attribuzioni, sebbene suscettibile di limitazioni e modulazioni giustificate da altre esigenze, non potrebbe essere completamente annullato come invece sarebbe accaduto a seguito della decisione del Governo di porre la questione di fiducia sulla riforma elettorale⁵². In questi termini, l’interesse al ricorso verrebbe determinato non solo dalla possibilità astratta per il governo di addurre la questione di fiducia sulle leggi di cui all’art. 72 co. 4 Cost. ma anche in relazione agli effetti concreti che la questione di fiducia produce sulle procedure parlamentari. Nel caso specifico della discussione sulla cd. “legge Rosato” “con riguardo alla legge elettorale vera e propria nessun emendamento è stato né discusso né votato né dall’Assemblea della Camera né dall’Assemblea del Senato”⁵³.

Più in generale, è comunque opportuno rilevare che, al di là delle considerazioni sul piano giuridico-positivo, la prassi sin qui esaminata introduce una stortura nell’ottica della democrazia parlamentare soprattutto in relazione alla legge elettorale, che è legge politica per eccellenza⁵⁴. Tale stortura è acuita dalla circostanza che la sent. 1 del 2014, pur non inficiando la legittimità del parlamento in carica in virtù

⁵⁰ Si riprende un’espressione di C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, tomo I, Padova 1976, p. 492.

⁵¹ Cfr. L. SPADACINI, *Sull’ammissibilità dei recenti conflitti di attribuzione sollevati con riguardo alla legislazione elettorale*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, 3, 2017, p. 20 ss. per una diversa, autorevole, ricostruzione, si veda M. VILLONE, *Legge elettorale dal conflitto politico al conflitto tra poteri*, *Ibidem*, p. 25 ss. Si veda anche G. ZAGREBELSKY, *Le immunità parlamentari. Natura e limiti di una garanzia costituzionale*, Torino 1979, spec. p. 4. In giurisprudenza, si confronti ancora la citata ord. 149 del 2016.

⁵² È stato rilevato da S. CECCANTI, *Leggi elettorali: i rischi di “benaltrismo costituzionale” nei ricorsi*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, 3, 2017, p. 18 che “...l’argomento della lesione dell’ultimo comma dell’articolo 72 che si riferisce alla riserva di Assemblea è inconsistente. La questione è stata affrontata dalla Corte costituzionale nella sentenza 31/1995, punto 6 del considerato in diritto, a proposito di una legge di conversione, affermando che “l’art. 72 della Costituzione affianca al procedimento ordinario di approvazione della legge alcuni procedimenti speciali, la cui disciplina viene affidata ai regolamenti parlamentari” rilevando poi che l’approvazione si fosse “perfettamente adeguata al rispetto delle previsioni regolamentari”. I Regolamenti da vari decenni, senza significative contestazioni, non hanno inteso l’ultimo comma dell’articolo 72 nel senso indicato dai ricorrenti, intendendolo esclusivamente come riserva di assemblea e invece proibendo la questione di fiducia sostanzialmente sulle decisioni della vita interna dell’Assemblea”.

⁵³ L. SPADACINI, *Sull’ammissibilità dei recenti conflitti di attribuzione sollevati con riguardo alla legislazione elettorale*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, 3, 2017, cit. p. 23

⁵⁴ Si vedano, a proposito, le considerazioni di F. FERRARI, *E’ una questione di fiducia*, in *laCostituzione.info*, 11 ottobre 2017.

del principio di continuità, ha comunque rilevato una situazione eccezionale in cui gli equilibri tra le forze parlamentari si sono determinati in base a regole non conformi alla Costituzione.

In termini generali, sempre prescindendo dalle questioni concrete decise nelle richiamate ordinanze, si ritiene che anche i partiti politici nonché i gruppi parlamentari possano rientrare tra i soggetti legittimati a sollevare un conflitto di attribuzione, per quanto non sfugga qualche difficoltà, sul piano positivo, nel riconoscere loro la titolarità di attribuzioni di rango costituzionale.

Sebbene non possono ricavarsi indicazioni utili dalla giurisprudenza in materia, scarsa e poco significativa, si può sposare la prospettiva, indicata da autorevole dottrina⁵⁵ e avvalorata dalla giurisprudenza costituzionale relativamente ai giudizi sui conflitti proposti dal comitato promotore del referendum abrogativo, che ha riconosciuto la legittimazione al conflitto anche a soggetti esterni allo Stato-apparato, quando svolgono funzioni costituzionalmente rilevanti.

Quanto affermato è tanto più vero se riferito ai partiti politici i quali, pur in un contesto di crisi della rappresentatività, rappresentano gli attori principali del processo politico. È evidente che in una Stato di democrazia pluralista i processi decisionali si aprono alla società civile e si moltiplicano le sedi di determinazione del consenso politico, ben oltre il livello dello Stato – apparato. La natura associativa dei partiti, dunque, non pare poter elidere il “tono costituzionale” delle funzioni ad essi attribuite durante la fase elettorale, che trovano in ogni caso una concretizzazione negli adempimenti puntuali connessi al procedimento di sottoscrizione delle candidature e alla gestione della campagna elettorale. Come è stato sostenuto “*se le funzioni costituzionali dei partiti non si individualizzano ciò non comporta anche che da esse non possano rampollare attribuzioni costituzionali*”⁵⁶ tenuto anche conto che nella generalità dei casi la concreta configurazione delle attribuzioni che possono dar luogo al conflitto

⁵⁵ C.MEZZANOTTE, *Comitato dei promotori e conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato*, in *Democrazia e diritto*, 1978, p. 83 ss.; P. RIDOLA, *La legittimazione dei partiti politici nel conflitto di attribuzione fra poteri dello Stato: organamento dei soggetti del pluralismo o razionalizzazione dei principi costituzionali del processo politico?*, in *Giur. cost.*, 2006, p. 668 ss.

⁵⁶ P. RIDOLA, *La legittimazione dei partiti politici nel conflitto di attribuzione fra poteri dello Stato: organamento dei soggetti del pluralismo o razionalizzazione dei principi costituzionali del processo politico?*, in *Giur. cost.*, 2006, p. 668 ss., cit. p. 671.

sono specificate e definite da legge ordinarie, norme regolamentari e consuetudinarie⁵⁷. Le medesime considerazioni possono riferirsi ai gruppi parlamentari, proiezione dei partiti nelle sedi istituzionali e titolari di competenza costituzionalmente rilevanti nella composizione degli organi parlamentari e nella determinazione dei programmi di lavoro delle commissioni e del *plenum*⁵⁸. Tali conclusioni non contraddicono la *ratio* del conflitto, quella cioè di porsi come “tentativo di rendere giustiziabile le controversie insorte a proposito del funzionamento del circuito politico”⁵⁹.

Maggiori perplessità accompagnano la possibile legittimazione del singolo cittadino elettore. Autorevole dottrina ha sostenuto la legittimazione del singolo, inquadrandola in un conflitto “reale” tra Parlamento e Corpo elettorale, entrambi organi dello Stato - Comunità⁶⁰. Invero, ammettere la possibilità che il cittadino sollevi conflitto di attribuzione, almeno rispetto ad atti legislativi, incontra qualche ostacolo di natura sistematica. È, infatti, concreto il rischio che in questo modo si introduca, in via surrettizia, una forma di accesso diretto alla Corte Costituzionale.

5. Conclusioni

Il quadro che emerge all’esito delle sintetiche riflessioni svolte è senz’altro problematico e assume un preciso rilievo se lo si collega in modo corretto con il problema di fondo, della eventuale non conformità a Costituzione della nuova disciplina elettorale. In questa prospettiva, acquisito che le leggi formali e gli atti a queste equiparati possono essere oggetto di conflitto di attribuzione, con specifico riferimento alla legge elettorale questo pare lo strumento processuale più rapido e idoneo a sollecitare il giudice costituzionale prima ancora che l’atto espliciti i propri effetti. Come noto, la sentenza 1 del 2014, che per la prima volta nella storia italiana ha sancito l’illegittimità costituzionale di una legge elettorale, ha anche formulato alcune precisazioni sistematiche in ordine agli effetti di tale sanzione, specificando che

⁵⁷ A.PACE, *Strumenti e tecniche di giudizio della Corte Costituzionale nel conflitto tra poteri*, in AA. VV., *Strumenti e tecniche di giudizio della Corte Costituzionale*, Milano, 1988, spec. p. 166 ss.

⁵⁸ Si veda anche L. SPADACINI, *Sull’ammissibilità dei recenti conflitti di attribuzione sollevati con riguardo alla legislazione elettorale*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, 3, 2017, p. 20 ss.

⁵⁹ Così BIN, *L’ultima fortezza. Teoria della Costituzione e conflitti di attribuzione*, Milano, 1996, p. 115.

⁶⁰ La suggestiva ricostruzione è di P.MADDALENA, *Sovranità popolare e legge elettorale “rosatellum”*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, 3, 2017, p. 4 ss.

“nessuna incidenza è in grado di spiegare la presente decisione neppure con riferimento agli atti che le Camere adotteranno prima di nuove consultazioni elettorali”. Lo strumento del ricorso per conflitto di attribuzioni eviterebbe la vigenza per un’intera legislatura di un Parlamento non rappresentativo sotto il profilo giuridico-costituzionale e rappresenterebbe una via d’accesso più confacente rispetto al giudizio di legittimità costituzionale, condizionato dalla pregiudizialità della questione e, per tanto, subordinato alla *fictio* di un giudizio incidentale che di fatto viene incardinato al solo fine sollecitare la proposizione della questione innanzi alla Corte. A conferma di ciò, basti ricordare che il tribunale di Messina ha sollevato questione di legittimità costituzionale della legge elettorale 6 maggio 2015, n. 52, poi risolta con la sentenza 35 del 2017, prima ancora che la legge entrasse in vigore⁶¹.

Quanto affermato neppure contraddice la giurisprudenza della Corte Costituzionale relativa all’ammissibilità del conflitto che nella sentenza 161 del 1995 ha riconosciuto la possibilità di ricorrere al conflitto di attribuzione su atti legislativi come strumento di controllo da affiancare al sindacato incidentale⁶² nei casi peculiari in cui esso rappresenti “la forma necessaria per apprestare una difesa in grado di unire l’immediatezza all’efficacia”⁶³ e dunque, almeno in concreto, risulti difficile o impraticabile il giudizio incidentale⁶⁴. Se ciò che rileva è “l’urgenza” di impedire che situazioni di illegittimità costituzionale si “stabilizzino” o producano comunque effetti permanenti nell’ordinamento, è evidente che tali esiti possano derivare anche e soprattutto dalla legge elettorale qualora questa non risulti immediatamente sanzionabile attraverso mezzi adeguati⁶⁵.

Certamente, non sfuggono le preoccupazioni connesse all’allargamento delle vie di accesso alla Corte Costituzionale e il rischio che per far fronte alle inerzie del potere legislativo il conflitto di attribuzioni venga utilizzato come strumento di scontro politico. Tuttavia, queste considerazioni appaiono oggi meno stringenti di un tempo: le

⁶¹ L’ordinanza è datata 17 febbraio 2016 mentre le norme di legge censurate sono entrate in vigore dal 1 luglio 2016.

⁶² F.MODUGNO – G.D’ALESSANDRO, *Residualità del conflitto fra poteri e sindacato su atti legislativi*, in *Giur. cost.*, 2, 2006, p. 1613 ss., spec. p. 1618 ss.

⁶³ Punto 3, cons. in diritto.

⁶⁴ Per questa ricostruzione si veda F.MODUGNO, *In astratto o in concreto?*, in *Giustizia amministrativa*, 4, 2005, p. 484 ss.

⁶⁵ Cfr. P. VERONESI, *I poteri davanti alla Corte. «Cattivo uso» del potere e sindacato costituzionale*, Milano, 1999, spec. p. 155.

dinamiche politiche, lungi dall'esprimere istanze genuinamente rappresentative, si animano di reciproca delegittimazione e il confronto tra programmi viene sovente sacrificato all'efficienza governativa. In questo contesto i tempi del giudizio incidentale che intercorrono tra il momento in cui insorge il caso, il momento in cui si accede alla Corte e quello in cui l'eventuale sentenza di illegittimità esplica i propri effetti, se riferiti alla legge elettorale possono durare un'intera legislatura. In concreto essi appaiono davvero troppo "lunghi".

dirittifondamentali.it