

CORTE COSTITUZIONALE

Ordinanza **280/2017** (ECLI:IT:COST:2017:280)

Giudizio: **GIUDIZIO SULL'AMMISSIBILITÀ DI RICORSO PER CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE TRA POTERI DELLO STATO**

Presidente: **GROSSI** - Redattore: **CARTABIA**

Camera di Consiglio del **12/12/2017**; Decisione del **12/12/2017**

Deposito del **21/12/2017**; Pubblicazione in G. U. **27/12/2017**

Norme impugnate: Legge 06/05/2015, n. 52 e relativa procedura di approvazione; proposta di legge Atto Camera n. 2352 e relativa procedura di approvazione; disegno di legge Atto Senato n. 2941 e relativa procedura di approvazione.

Massime: **39744 39745**

Atti decisi: **confl. pot. amm. 5, 6 e 7/2017**

ORDINANZA N. 280

ANNO 2017

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Paolo GROSSI; Giudici : Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Augusto Antonio BARBERA, Giovanni AMOROSO,

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nei giudizi per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato 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 Adriana Eden Susanna Galgano e altri nella qualità di elettori, soggetti politici e parlamentari; da Simone Valente nella qualità di elettore, soggetto politico, parlamentare e rappresentante dei parlamentari aderenti al gruppo parlamentare MoVimento 5 stelle della Camera dei deputati; e da Giovanni Endrizzi e Simone Valente nella qualità di elettori, soggetti politici, parlamentari e di Presidente, il primo, e di Vicepresidente vicario, il secondo, dei rispettivi gruppi parlamentari MoVimento 5 stelle del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, con ricorsi depositati in cancelleria il 23, il 25 e il 31 ottobre 2017 ed iscritti rispettivamente ai nn. 5, 6 e 7 del registro conflitti tra poteri 2017, fase di ammissibilità.

Udito nella camera di consiglio del 12 dicembre 2017 il Giudice relatore Marta Cartabia.

Ritenuto che, con ricorso depositato nella cancelleria della Corte costituzionale in data 23 ottobre 2017, Adriana Eden Susanna Galgano, Claudia Mannino, Domenico Menorello e Riccardo Nuti hanno sollevato conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, ai sensi dell'art. 134 Cost., «nei confronti della Camera dei deputati e, ove occorra, del Governo» (reg. confl. pot. n. 5 del 2017);

che i ricorrenti investono la Corte costituzionale della «situazione venutasi a creare» con l'approvazione della legge 6 maggio 2015, n. 52 (Disposizioni in materia di elezione della Camera dei deputati), della quale chiedono l'annullamento «nella sua interezza»;

che, secondo i ricorrenti, l'iter di approvazione della legge avrebbe violato gli artt. 1, 48, 51, 64, 67, 70, 72 e 94 Cost., con conseguente menomazione del loro potere di determinare la politica nazionale in quanto rappresentanti della Nazione ex art. 67 Cost. e «con la doppia variante della loro legittimazione come elettori, soggetti politici e come parlamentari»;

che i ricorrenti affermano di essersi determinati alla scelta dello strumento del conflitto tra poteri dello Stato avverso atto legislativo perché, nonostante gli interventi della Corte costituzionale sulle leggi elettorali contenuti nelle sentenze n. 1 del 2014 e n. 35 del 2017, non si è potuta impedire la sopravvivenza nel suo insieme della legge elettorale impugnata che, in quanto diretta a modificare le sole regole per l'elezione della Camera dei deputati, e non quelle per il Senato, avrebbe introdotto una ingiustificata discrasia nel riparto tra i poteri dello Stato stabilito dalla Costituzione;

che per le modalità della sua approvazione la legge impugnata avrebbe operato una forzatura delle regole sul procedimento legislativo capace di alterare l'equilibrio dei poteri a favore dell'esecutivo;

che secondo i ricorrenti solo con l'accoglimento del conflitto proposto prima della scadenza elettorale si potrebbe realizzare una efficace difesa dell'istituzione parlamentare, dell'indipendenza dei suoi componenti e della stessa funzionalità del sistema rappresentativo, mentre dopo la cessazione della presente legislatura non solo il danno causato dall'applicazione della legge elettorale produrrebbe effetti irreversibili, ma, a causa delle strettoie dell'incidentalità, non sarebbe neanche possibile attivare un giudizio di legittimità costituzionale per l'annullamento della legge;

che, quanto al requisito soggettivo, i ricorrenti, nella loro qualità di deputati in carica «e di difensori nominati dai primi», ritengono di essere legittimati a ricorrere alla Corte costituzionale per difendere «il diritto dei singoli parlamentari (nonché dei gruppi parlamentari, ove i relativi componenti coincidano con una parte dei firmatari del ricorso)» di svolgere il proprio mandato «entro una cornice rispettosa dei principi, dei valori e delle regole (anche di procedura) fissate dalla Costituzione»;

che il potere legislativo sarebbe un potere diffuso tra i singoli membri del Parlamento, al pari del potere giudiziario, e i singoli parlamentari ricorrenti non solo sarebbero abilitati a difendere le proprie funzioni costituzionali in sede di conflitto tra poteri, ma anche ne avrebbero un interesse concreto e attuale;

che costituirebbero comportamenti idonei a innescare il conflitto sia la «propensione della maggioranza parlamentare», «nell'approssimarsi del termine ordinario della legislatura», «a disattendere l'invito» formulato dalla sentenza della Corte costituzionale n. 35 del 2017, par. 15, ad armonizzare i procedimenti elettorali delle due Camere; sia le modalità di approvazione della legge n. 52 del 2015, compresa la richiesta di tre voti di fiducia alla Camera dei deputati, in violazione della lettera e dello spirito dell'art. 72, quarto comma, Cost.;

che tali modalità, infatti, avrebbero creato «un precedente incostituzionale» capace di menomare le prerogative attribuite a ciascun parlamentare dall'art. 67 Cost. anche per il futuro, in caso di reiterazione delle denunciate irregolarità procedimentali;

che, quanto al requisito oggettivo del conflitto, ricorrerebbero i profili della attualità e concretezza della lesione della sovranità popolare nelle manifestazioni di volontà del Parlamento che produssero la legge n. 52 del 2015 «coartate dal Governo»;

che l'effetto di totale costrizione sarebbe stato ottenuto, in sede di esame della legge n. 52 del 2015, respingendo le molteplici proposte emendative di una legge elettorale unitaria per le due Camere, e che tale «reiezione» sarebbe stata «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, in ispregio delle procedure fissate in Costituzione per l'approvazione delle leggi»;

che, nel merito, la procedura di approvazione della legge avrebbe leso gli artt. 70 e 72 Cost., con conseguente violazione delle attribuzioni costituzionali dei parlamentari della minoranza, perché il Governo, per accelerare l'approvazione della legge e proteggerla dai «franchi tiratori» in votazioni a scrutinio segreto, ha imposto alla Camera dei deputati la votazione con la questione di fiducia su tre dei quattro articoli di cui era composto il disegno di legge;

che, nell'ammettere tali questioni, poste nella seduta n. 417 del 28 aprile 2015, la Presidente della Camera dei deputati sarebbe incorsa «in un evidente errore», perché sarebbe la stessa Costituzione, all'art. 72, quarto comma, a regolare direttamente il procedimento legislativo per le leggi elettorali, imponendo sempre «[l]a procedura normale di esame e di approvazione diretta da parte della Camera [...] per i disegni di legge in materia costituzionale ed elettorale [...]», mentre il procedimento che segue la posizione della questione di fiducia, così come delineato dai regolamenti parlamentari e dalle relative interpretazioni, tra le quali rileva il cosiddetto Lodo Iotti del 23 gennaio 1980, darebbe vita a un iter legislativo autonomo e speciale;

che, con ricorso depositato nella cancelleria della Corte costituzionale in data 25 ottobre 2017, Simone Valente ha sollevato analogo conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato «nei confronti della Camera dei deputati e, ove occorra, del Governo» (reg. confl. pot. n. 6 del 2017);

che anch'egli, «in proprio e come Vicepresidente vicario del Gruppo parlamentare del Movimento 5 stelle alla Camera dei deputati», investe la Corte costituzionale della «situazione venutasi a creare» con l'approvazione della medesima legge n. 52 del 2015, chiedendone l'annullamento «nella sua interezza»;

che, anche secondo questo ricorrente l'iter di approvazione della legge avrebbe violato gli artt. 1, 48, 51, 64, 67, 70, 72 e 94 Cost., con conseguente menomazione del suo potere di determinare la politica nazionale in quanto rappresentante della Nazione ex art. 67 Cost. e «con la plurima variante della sua legittimazione come elettore, soggetto politico, parlamentare e rappresentante dei parlamentari aderenti al suo gruppo parlamentare»;

che il testo del ricorso è quasi integralmente identico a quello iscritto al reg. confl. pot. n. 5 del 2017, di cui si è sopra dato conto, salvo aggiungere che la «cornice costituzionale rispettosa dei principi, dei valori e delle regole (anche di procedura) fissate dalla Costituzione» entro la quale i componenti del Parlamento avrebbero il diritto di svolgere il proprio mandato varrebbe anche a favore dei gruppi parlamentari, considerati 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 e struttura portante del sistema rappresentativo;

che, con ricorso depositato in data 31 ottobre 2017, Giovanni Endrizzi e lo stesso Simone Valente, già ricorrente nel conflitto iscritto al reg. confl. pot. n. 6 del 2017, hanno sollevato conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato «nei confronti delle due Camere che compongono il Parlamento nazionale e, ove occorra, del Governo» (reg. confl. pot. n. 7 del 2017);

che i ricorrenti, «in proprio e come Presidente e Vicepresidente vicario dei rispettivi Gruppi parlamentari denominati MoVimento 5 Stelle Senato della Repubblica e MoVimento 5 Stelle Camera dei Deputati», investono la Corte costituzionale della «situazione venutasi a creare» nella XVII legislatura a causa delle ripetute violazioni costituzionali che si sarebbero verificate nell'iter di approvazione della legge n. 52 del 2015, e che si sarebbero poi reiterate in sede di approvazione parlamentare dell'Atto Camera n. 2352 e dell'Atto Senato n. 2941, e cioè dei disegni di legge dalla cui approvazione è derivata, successivamente alla proposizione del ricorso, la legge 3 novembre 2017, n. 165 (Modifiche al sistema di elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. Delega al Governo per la determinazione dei collegi elettorali uninominali e plurinominali);

che conseguentemente i ricorrenti chiedono «l'annullamento, previa sospensione, delle [...] deliberazioni assunte sotto l'imperio della questione di fiducia, dall'Assemblea della Camera dei deputati il 29 e il 30 aprile 2015, di nuovo dall'Assemblea della Camera dei deputati l'11 e il 12 ottobre 2017 ed infine dall'Assemblea del Senato il 25 ottobre 2017, e di tutti gli atti ad esse propedeutici o da esse derivati e conseguenti»;

che, secondo i ricorrenti, l'iter di approvazione di entrambe le leggi elettorali avrebbe violato gli artt. 1, 48, 51, 64, 67, 70, 72 e 94 della Costituzione, con conseguente menomazione del loro potere di determinare la politica nazionale, in quanto rappresentanti della Nazione ex art. 67 Cost. e «con la plurima variante della loro legittimazione come elettore, soggetto politico, parlamentare e rappresentante dei parlamentari aderenti ai loro Gruppi parlamentari»;

che il testo del ricorso è parzialmente identico a quello iscritto al reg. confl. pot. n. 6 del 2017, ma introduce anche alcune aggiunte, tra le quali l'istanza di sospensione degli atti lesivi;

che la menomazione, in ambedue i casi, deriverebbe dal fatto che le denunciate approvazioni parlamentari avrebbero avuto luogo con procedura incostituzionale, in particolare per avere richiesto il Governo, e la presidenza delle Camere indebitamente ammesso, la questione di fiducia su disegni di legge in materia elettorale, in violazione dell'art. 72, quarto comma, Cost., e ciò per tre volte alla Camera sia per la legge n. 52 del 2015 che per la legge n. 165 del 2017 e per cinque volte al Senato per quest'ultima legge; e per avere in tal modo ostacolato indebitamente l'espressione della sovranità del popolo ex art. 1, secondo comma, Cost., e approvato leggi di sospetta incostituzionalità, come già accertato almeno in

parte dalla sentenza della Corte costituzionale n. 35 del 2017;

che i ricorrenti chiedono alla Corte 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;

che tali emendamenti, 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;

che di questi emendamenti i ricorrenti producono anche un elenco parziale, precisando che l'eventuale incostituzionalità della futura legge elettorale dopo la promulgazione dovrebbe rimanere comunque estranea al ricorso;

che tuttavia, nonostante quest'ultima precisazione, il ricorso contiene diversi riferimenti alla illegittimità costituzionale della legge n. 165 del 2017 per motivi sostanziali, anche ulteriori rispetto a quelli già proposti nei conflitti iscritti al reg. confl. pot. n. 5 e n. 6 del 2017;

che, in particolare, i ricorrenti lamentano che si continuerebbero ad ammettere simboli elettorali con la qualifica di «Presidente» accanto al nome del capo politico della lista o della coalizione, in violazione dell'art. 92 Cost. e delle conseguenti prerogative del Capo dello Stato; che si continuerebbero a disattendere i valori costituzionali richiamati nel par. 15 della sentenza n. 35 del 2017; e che, come già accaduto con il precedente della "legge truffa" del 1953, il premio di maggioranza della legge n. 52 del 2015 trasformerebbe in una maggioranza assoluta «la maggioranza relativa, che è sempre una minoranza assoluta»;

che inoltre, sempre con riguardo alla legge n. 52 del 2015, i ricorrenti sostengono che la procedura seguita per la sua approvazione sarebbe illegittima perché nel voto finale segreto i votanti erano 395, tra i quali 133 appartenenti al gruppo di quei 150 deputati eletti alla Camera in virtù del premio di maggioranza dichiarato incostituzionale con la sentenza n. 1 del 2014;

che le argomentazioni sul merito del conflitto in relazione alla violazione dell'art. 72, quarto comma, Cost. sono arricchite con il riferimento al criterio ermeneutico logico-letterale di cui all'art. 12 delle preleggi, seguendo il quale il termine «normale» riferito al procedimento legislativo andrebbe sicuramente contrapposto ai procedimenti speciali come conosciuti nell'ordinamento costituzionale e nel micro-ordinamento parlamentare, e dunque non potrebbe non ravvisarsi la «non-normalità» di una procedura da cui deriva la decadenza di tutti gli emendamenti presentati dai singoli parlamentari, in cui i tempi della discussione vengono limitati e ai deputati non resta che esprimersi con un sì o con un no;

che in base al principio del bicameralismo paritario le medesime considerazioni circa la «non-normalità» del procedimento legislativo a seguito della posizione della questione di fiducia, con conseguente divieto di porla sui disegni di legge con riserva di assemblea che attengono alla materia "forma di governo", varrebbero anche per il Senato della Repubblica, dove pure la questione di fiducia non conosce la sistematizzazione di diritto positivo che offre invece l'art. 116 del Regolamento della Camera dei deputati 18 febbraio 1971;

che con atto depositato in data 8 novembre 2017 entrambi i parlamentari ricorrenti, in proprio e come rappresentanti dei rispettivi gruppi parlamentari, considerata l'avvenuta promulgazione della legge da parte del Presidente della Repubblica in data 3 novembre 2017 e allo scopo di non allargare l'oggetto del ricorso ad altri soggetti e per fatti diversi dalla ammissione dei voti di fiducia nelle due Camere, hanno rinunciato all'istanza cautelare già

formulata.

Considerato che i tre ricorsi, iscritti ai nn. 5, 6 e 7 del registro conflitti tra poteri 2017, fase di ammissibilità, presentando argomentazioni in larga parte sovrapponibili, dichiarano di avere ad oggetto la medesima «situazione» venutasi a creare con l'approvazione delle due ultime leggi elettorali, e che pertanto i relativi giudizi di ammissibilità possono essere riuniti per essere decisi con unica ordinanza;

che in questa fase del giudizio la Corte costituzionale è chiamata a verificare, ai sensi dell'art. 37, terzo e quarto comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), in camera di consiglio e senza contraddittorio, se sussistano i requisiti soggettivo e oggettivo di un conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, e a valutare l'esistenza della «materia di un conflitto la cui risoluzione spetti alla sua competenza»;

che le carenze degli atti introduttivi dei conflitti 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;

che non è dato comprendere, in particolare, 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;

che in relazione ai conflitti n. 6 e n. 7, inoltre, l'indeterminatezza del profilo soggettivo è aggravata dalla circostanza che la pretesa dei ricorrenti di agire anche a nome dei gruppi parlamentari di cui sono Presidente, l'uno, e Vicepresidente vicario, l'altro, pur essendo più volte ripetuta, non è supportata dalla necessaria indicazione delle modalità con le quali il gruppo parlamentare avrebbe deliberato di proporre conflitto davanti alla Corte costituzionale;

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;

che, per costante giurisprudenza di questa Corte, ai fini della ammissibilità del ricorso per conflitto tra poteri, non è sufficiente che sia lamentata la lesione di plurimi parametri costituzionali da parte degli atti impugnati, ma occorre che il ricorrente abbia cura di motivare la ridondanza delle asserite lesioni sulla propria sfera di attribuzioni costituzionali, a difesa della quale questa Corte è chiamata a pronunciarsi (sentenza n. 262 del 2017);

che, inoltre, tutti e tre i ricorsi presentano incertezze e ambiguità nella stessa individuazione delle censure;

che, in particolare, nei conflitti n. 5 e n. 6, nei quali si chiede l'annullamento della legge 6 maggio 2015, n. 52 (Disposizioni in materia di elezione della Camera dei deputati) nella sua interezza, i ricorrenti non si fermano alla denuncia di vizi del procedimento di formazione della legge, ma lamentano anche non meglio definiti vizi sostanziali di incostituzionalità della legge stessa, la cui ridondanza sulla loro sfera di attribuzioni costituzionali non viene peraltro mai dimostrata;

che nei medesimi conflitti non è dato neppure di comprendere con chiarezza di quali atti o comportamenti i ricorrenti si dolgano davanti a questa Corte, oscillando il ricorso tra censure rivolte al Governo che ha posto le questioni di fiducia, alla Presidente della Camera dei deputati che le ha ammesse e, ancora, alla Camera che ha deliberato su tali questioni;

che, inoltre, quanto al conflitto n. 7, i ricorrenti contestano al Governo di aver richiesto, e alla presidenza di entrambe le Camere di aver ammesso, le questioni di fiducia su entrambe le leggi elettorali oggetto di giudizio, ma da un lato le richieste rivolte a questa Corte sono difficilmente comprensibili - ad esempio, si chiede di riportare la situazione parlamentare al momento immediatamente antecedente alla data in cui il Governo ha posto la prima questione di fiducia sulla legge 3 novembre 2017, n. 165 (Modifiche al sistema di elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. Delega al Governo per la determinazione dei collegi elettorali uninominali e plurinominali), ma contemporaneamente si pretende anche l'annullamento della legge n. 52 del 2015 - e dall'altro lato 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;

che, pertanto, i ricorsi devono ritenersi inammissibili, restando assorbito l'esame di ogni altro profilo e requisito.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara inammissibili i conflitti di attribuzione indicati in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12 dicembre 2017.

F.to:

Paolo GROSSI, Presidente

Marta CARTABIA, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 21 dicembre 2017.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.