



NON C'È DUE SENZA TRE: IL ROSATELLUM SULLA GRATICOLA COSTITUZIONALE

A CURA DI DANIELE RICCI

LA LEGGE ELETTORALE ROSATELLUM BIS AL VAGLIO DELLE CRITICHE E DEL CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE TRA I POTERI DELLO STATO PRESSO LA CORTE COSTITUZIONALE

La questione della legge elettorale è stata indubbiamente uno dei punti caldi di questi ultimi mesi. Infatti dalla sentenza 35/2017, che dichiarò parzialmente incostituzionale la legge elettorale 52/2015, nota anche come Italicum, **varie sono state le proposte messe in campo dalla politica per andare alle elezioni prima dello scadere della legislatura** con un sistema che armonizzasse le elezioni della Camera e del Senato, come auspicato sia dal Presidente della Repubblica sia dalla stessa Corte Costituzionale. Dopo vari tentativi di accordo da parte dei partiti politici, **il 26 ottobre è stata approvata al Senato in via definitiva** e promulgata successivamente il 3 novembre **la legge 165/2017 comunemente nota come Rosatellum bis**. La legge è passata con l'appoggio del Pd, di Forza Italia, della Lega e di Alternativa popolare mentre ha trovato opposizione da parte del M5S e delle sinistre.

BOX 1 - IL ROSATELLUM: COME FUNZIONA?

Si tratta di un sistema misto tra proporzionale e maggioritario, in cui **il 37% dei deputati e senatori è eletto nei collegi uninominali, il 61% è eletto con il sistema proporzionale di lista e il restante 2% è destinato al voto degli italiani all'estero**. Presenta diverse soglie di sbarramento: 3% dei voti ottenuti a livello nazionale valida per le liste singole e del 10% dei voti ottenuti a livello nazionale valida per le coalizioni, e infine la soglia, valida solo al Senato, per le liste che in una sola regione superano il 20% dei voti in quel territorio. Tuttavia la vera novità del Rosatellum è il **voto unico espresso su una sola scheda**. Non c'è quindi la possibilità per l'elettore di applicare il voto disgiunto, ovvero la libertà di poter votare un candidato nel collegio uninominale e una lista a lui non collegata nella parte proporzionale.

LE CRITICHE AL VOTO CONGIUNTO E ALLE QUESTIONI DI FIDUCIA

Ancor prima di essere promulgata, la **legge elettorale ha sollevato un polverone di critiche** da parte sia di alcuni esponenti politici sia di alcuni costituzionalisti. Tra le critiche più sentite, una riguarda proprio il voto congiunto: non manca infatti, come ormai è diventato abitudine, chi lamenta addirittura la sua incostituzionalità sostenendo che **i consensi dati all'uninomiale vadano ad incrementare la quota proporzionale** alterandola di fatto. Altri invece hanno preferito dare un proprio giudizio di valore dicendo solo che è una pessima legge elettorale perché non viene data la libertà all'elettore di poter scegliere un candidato di un partito nella parte uninominale e la quota proporzionale di un altro partito producendo una sorta di contraddittorietà interna in quanto **travisa il carattere dell'uninomiale che per sua natura ha un contatto più diretto di rappresentanza con i cittadini**, trasferendo il voto sulla lista (o sulle liste) collegata e alterando così la volontà dell'elettore. **Non appare tuttavia condivisibile affermare a priori l'incostituzionalità del voto congiunto.** Infatti, nonostante sia indubbiamente vero che i voti dati all'uninomiale incrementino anche la quota proporzionale, ciò non comporta direttamente la sua incostituzionalità. La Corte ha infatti ribadito con la sua precedente giurisprudenza (ex sent. n. 1/2014, sent. n. 35/2017) che il principio dell'uguaglianza del voto non comporta che i voti debbano avere tutti lo stesso "peso" in ordine alla ripartizione dei seggi. Perciò **non sarebbe costituzionalmente obbligatorio un sistema interamente proporzionale**, ma, al contrario, il legislatore gode di ampia discrezionalità nella scelta del sistema elettorale, dovendo operare un bilanciamento tra due esigenze, entrambe di rilievo costituzionale: l'esigenza della rappresentanza e l'esigenza della governabilità. Il punto centrale del ragionamento della Corte è che questa operazione di bilanciamento deve superare un "test di proporzionalità", utilizzato quale declinazione del più generale "sindacato di ragionevolezza". Nel caso in questione, **il voto congiunto non sembra tradire questo tentativo di bilanciamento**: l'intento del legislatore era quello di evitare una dispersione di voti in un sistema politico instabile come è quello odierno dove ormai si è pienamente affermato un netto tripolarismo (se non addirittura, a detta di alcuni, un quadripolarismo) e quindi di cercare di alzare le già basse probabilità di avere una maggioranza al parlamento nella prossima legislatura. Altra nota dolente è stata la **decisione del governo di far uso di ben 8 questioni di fiducia** (3 alla Camera e 5 al Senato), decisione quest'ultima che ha portato il Presidente del Senato, Pietro Grasso, a rassegnare le dimissioni dal gruppo del Pd e a passare al gruppo misto.

A tal riguardo va fatta una premessa al fine di avere una più chiara visione di insieme.

BOX 2 - LA QUESTIONE DI FIDUCIA

La questione di fiducia è un istituto previsto dai regolamenti parlamentari e sostanzialmente consiste in ciò che segue: quando il Governo ritiene che un proprio provvedimento (sul quale il Parlamento deve votare) sia di fondamentale importanza per la realizzazione del proprio programma politico, può porre la questione di fiducia, in modo che ad un eventuale voto contrario di una delle due Camere corrisponda l'obbligo giuridico delle proprie dimissioni. Il voto quindi avviene per appello nominale, di modo che ogni deputato o senatore esprima palesemente il suo voto, assumendo così la responsabilità politica innanzi agli elettori. Di non secondaria importanza inoltre, è la caduta automatica di tutti gli emendamenti proposti da tutte le forze parlamentari, ciò comporta che la proposta può essere valutata solo così come è voluta dal Governo, senza che il Parlamento possa far approvare modifiche.

Il meccanismo della decadenza automatica degli emendamenti, previsto dalla questione di fiducia, ha suscitato una forte reazione da parte delle opposizioni che hanno gridato al golpe e all'attentato alla democrazia, proprio perché un uso prolungato di questo strumento può forzare il normale procedimento di democrazia parlamentare, rendendo di fatto lo stesso Parlamento un mero esecutore delle scelte del Governo. C'è tuttavia un grosso "ma". A volte infatti il governo è indotto a far uso della questione di fiducia a fronte del c.d. ostruzionismo parlamentare, ovvero la presentazione forsennata di emendamenti, fatta non certo per dialogare e rappresentare lealmente gli interessi di tutti, ma solo per bloccare –a volte sconsideratamente– il Governo e la sua maggioranza. Nel caso in questione invece il Governo ha ritenuto necessario porre la fiducia per evitare il voto segreto e quindi il fenomeno dei "franchi tiratori". Infatti, il numero di voti segreti richiesti tra Camera e Senato ammontavano a circa 150 e la stabilità dei compromessi raggiunti sulla legge elettorale era a rischio (visto anche il precedente della prima versione del Rosatellum che naufragò proprio per via dei franchi tiratori). Insomma è il caso di dire "il cane che si morde la coda," avendo da una parte le opposizioni che danno la colpa al Governo e dall'altra il Governo che dà la colpa alle opposizioni. In casi come questo è doveroso lasciare al lettore formare una propria opinione critica caso per caso ragionando sui fatti realmente accaduti e le norme in questione, senza farsi influenzare invece dai toni da tifoseria delle varie parti in gioco.

I RICORSI PRESSO LA CORTE COSTITUZIONALE

I problemi del Rosatellum tuttavia non finiscono qui. Il Codacons infatti, assieme ad un parlamentare –il Senatore Bartolomeo Pepe (ex M5s, oggi nel gruppo GAL)– e un elettore romano, ha presentato ricorso alla Consulta per conflitto di attribuzioni riguardo al fatto se sia stato legittimo o meno porre la questione di fiducia sulla legge elettorale, chiedendo di dichiarare l'incostituzionalità dei relativi atti del Consiglio dei Ministri, ricorso sul quale i giudici si pronunceranno il prossimo 12 dicembre. A sorpresa lo stesso giorno la Consulta sarà chiamata a decidere in camera di consiglio l'ammissibilità di

altri tre conflitti di attribuzione in relazione all'ammissibilità dei voti di fiducia nell'approvazione della legge elettorale n. 52/2015 c.d. "Italicum", promossi rispettivamente, il primo da 4 parlamentari a titolo individuale, il secondo e il terzo dai capigruppo del movimento Cinquestelle contro la Camera di appartenenza e il Governo. Firmatario dei ricorsi, tra gli altri, anche **l'Avv. Felice Besostri**, uno dei protagonisti delle battaglie giuridiche che hanno portato la Corte Costituzionale a dichiarare parzialmente incostituzionali il Porcellum e l'Italicum. Da notare inoltre, che grazie ai ricorsi presentati precedentemente sull'Italicum la Corte ha potuto calendarizzare lo stesso giorno anche il ricorso sul Rosatellum, questo perché c'è un evidente nesso tra i conflitti sorti in quanto riguardano tutti l'approvazione di una legge elettorale con più questioni di fiducia.

LEGGE ELETTORALE E CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE TRA I POTERI DELLO STATO

A dispetto dei suoi due storici predecessori, Porcellum e Italicum, che sono stati dichiarati parzialmente incostituzionali tramite giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale, **il Rosatellum giunge dinanzi alla consulta tramite un conflitto di attribuzioni tra i poteri dello Stato**, prima volta per una legge elettorale. Ciò comporta delle rilevanti differenze per via della diversità del giudizio e delle sue regole processuali. Innanzitutto, da precisare è il fatto che l'oggetto controverso del conflitto è la distribuzione delle competenze, non considerate in astratto, ma in relazione all'effettivo operare degli organi e degli enti costituzionali. Da ciò si possono estrapolare due considerazioni:

1. che il carattere anzidetto porta ad **escludere dal novero dei soggetti abilitati a configgere** di fronte alla Corte costituzionale **tutti quelli cui non spetta uno status costituzionale**;
2. che si ha **materia di conflitto costituzionale** non quando si denuncia un tipo qualsiasi di vizio del contenuto di un atto, ma **solo quando il vizio dell'atto**, in sé e per sé e indipendentemente dal contenuto, **costituisce una lesione della posizione costituzionale** del ricorrente.

Per questi motivi, nel giudizio sul conflitto di attribuzioni tra i poteri dello stato è prevista una fase preliminare all'instaurazione del rapporto processuale che si svolge in camera di consiglio ed è destinata appunto ad una valutazione preliminare e sommaria dell'ammissibilità del conflitto. In ogni caso, l'ordinanza che ammette il conflitto non pregiudica un eventuale giudizio di inammissibilità successivo. Tornando ai ricorsi su **Rosatellum e Italicum**, è quindi molto **probabile che la Corte il 12 dicembre in camera di consiglio si pronunci per l'inammissibilità**, in quanto i soggetti ricorrenti non sembrano essere legittimati.

A conferma di ciò anche la recentissima giurisprudenza della Corte costituzionale:

1. **per quanto riguarda infatti i singoli elettori e il Codacons**, l'ordinanza 256 del 2016 chiarisce che «quanto alla persona fisica che agisce in proprio, la sua qualità di cittadino elettore non comporta che esso sia investito di una funzione costituzionalmente rilevante tale da

legittimarlo a sollevare conflitto di attribuzione», e prosegue affermando che, «quanto alla associazione, quale lo stesso CODACONS (Coordinamento delle associazioni e dei comitati di tutela dell'ambiente e dei diritti degli utenti e dei consumatori) si definisce nel ricorso, essa non è titolare di funzioni costituzionalmente rilevanti, bensì delle situazioni soggettive che spettano alle organizzazioni proprie della società civile»;

2. per quanto riguarda la **legittimazione a ricorrere dei singoli parlamentari**, l'ordinanza 149 del 2016 invece afferma che «alla luce della ricostruzione della vicenda, la menomazione lamentata dai ricorrenti inerisce tutta alle modalità di svolgimento dei lavori parlamentari come disciplinati da norme e prassi regolamentari, che scandiscono e regolano i “momenti” del procedimento di formazione delle leggi [...] come questa Corte ha già avuto modo di chiarire, a ciascuna Camera è riconosciuta e riservata la potestà di disciplinare, tramite il proprio Regolamento, il procedimento legislativo «in tutto ciò che non sia direttamente ed espressamente già disciplinato dalla Costituzione [...] Dunque, il presente conflitto, nei termini in cui è stato articolato, non attinge al livello del conflitto tra poteri dello Stato, la cui risoluzione spetta alla Corte costituzionale [...] le eventuali violazioni di mere norme regolamentari e della prassi parlamentare 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».

UN PROBLEMA DI INTERPRETAZIONE

Come si è detto prima, **tutti i ricorsi presentati si basano sulla presunta illegittimità del voto di fiducia** posto sulla legge elettorale. I ricorrenti nello specifico lamentano il fatto che ciò violerebbe **l'articolo 72 co. 4 della Costituzione**, il quale prevede la procedura normale di esame e di approvazione diretta da parte della Camera anche per i disegni di legge in materia elettorale, e poi il **combinato disposto degli artt. 49 e 116 del regolamento della Camera dei Deputati** riguardo al divieto di porre la questione di fiducia nelle votazioni a scrutinio segreto. Per quanto riguarda quest'ultimo punto, nello specifico **l'art. 116 co. 4** prevede che “la questione di fiducia non può essere posta [...] su tutti quegli argomenti per i quali il Regolamento prescrive votazioni [...] per scrutinio segreto”, mentre l'art. 49 dispone che “Sono effettuate a scrutinio segreto le votazioni riguardanti le persone, [...] Sono altresì effettuate a scrutinio segreto, sempre che ne venga fatta richiesta, le votazioni sulle modifiche al Regolamento, sull'istituzione di Commissioni parlamentari di inchiesta, sulle leggi ordinarie relative agli organi costituzionali dello Stato (Parlamento, Presidente della Repubblica, Governo, Corte costituzionale) e agli organi delle regioni, nonché sulle leggi elettorali”. Si pone a riguardo quindi **un problema di interpretazione del combinato disposto** che ha portato ad opinioni discordanti. Da una parte infatti si potrebbe ritenere che **il voto di fiducia sia vietato** solo quando lo scrutinio segreto opera senza bisogno di essere richiesto, cioè, di

fatto, **solo nelle votazioni su persone**. Al contrario, invece, c'è **chi ritiene che la norma debba essere interpretata in modo più estensivo** allargando il divieto della fiducia anche quando lo scrutinio segreto venga richiesto, in quanto altrimenti verrebbe meno l'operatività concreta dello stesso divieto posto dall'art. 116.

CONCLUSIONI

Anche se, visti i precedenti su esposti, **probabilmente la Corte costituzionale si esprimerà per l'inammissibilità dei ricorsi in camera di consiglio**, pare che **le avventure del Rosatellum bis non si concluderanno il 12 dicembre**. Infatti è già pronto un altro ricorso per conflitto di attribuzione che verrà presentato e illustrato nei prossimi giorni sempre **dall'Avv. Felice Besostri**, mentre **il 12 gennaio il Tribunale di Messina dovrà esprimersi sull'eccezione d'incostituzionalità** in merito alla legge elettorale presentata dagli avvocati Enzo Palumbo, Tommaso Magaudda, Francesca Ugdulena, Alfonso Celotto. Oltre a questi ricorsi, altri ne verranno sicuramente presentati, specialmente in via incidentale, come a cercare di provare tutte le combinazioni possibili per poter far decidere la Consulta in merito alla costituzionalità della legge. Bisogna tenere a mente che **la fine della legislatura è ormai vicina e le elezioni incombono**. Ipotizzando che la Corte riesca a decidere in merito alla questione e dichiarare parzialmente incostituzionale anche il Rosatellum bis, si profilano **due scenari inquietanti** e tragici:

1. **Se la Consulta dichiarasse incostituzionale il Rosatellum prima dello scadere della legislatura**, si aprirebbe una crisi per la quale, oltre allo scandalo, sicuramente **non si riuscirebbe neppure ad approvare un'altra legge elettorale prima delle elezioni**. Si finirebbe così ad andare a votare con una legge "potata" dai caratteri presunti incostituzionali e quindi prevalentemente proporzionale, sicuramente **non in grado permettere la formazione di un governo** che abbia una maggioranza stabile e conclamata;
2. **Se dichiarasse incostituzionale il Rosatellum dopo le elezioni**, ci ritroveremmo di nuovo un Parlamento che deve subire **l'accusa dall'opinione pubblica di essere illegittimo** perché eletto con un'altra legge incostituzionale.

Viene allora da pensare che è **in casi come questo** che il **sindacato preventivo** sulle leggi elettorali previsto dalla riforma costituzionale, ormai bocciata dal referendum esattamente un anno fa, **sarebbe stato uno strumento assai utile**.

BIBLIOGRAFIA

R. Bin, G. Pitruzzella, *Diritto Costituzionale*, par. 7 “i sistemi elettorali e la legislazione di contorno”, Giappichelli, Torino, 2010.

S. M. Cicconetti, *Le fonti del diritto italiano*, Giappichelli, Torino, 2001.

S. M. Cicconetti, *Diritto Parlamentare*, Giappichelli, Torino, 2005.

A. Manzella, *Il Parlamento*, Il Mulino, Bologna, 2001.

F. Modugno (a cura di), *Diritto Pubblico*, Giappichelli, Torino, 2013.

G. Zagrebelsky, V. Marcenò, *Giustizia costituzionale*, cap. 8 “conflitti tra i poteri”, Il Mulino, Bologna, 2012.

SITOGRAFIA

<https://www.felicebesostri.it/rosatellum-besostri-pronto-nuovo-conflitto-a-consulta/>

<http://www.tempostretto.it/news/incostituzionalit-rosatellum-bis-12-gennaio-sentenza-ricorso-palumbo-celotto.html>

<http://www.lacostituzione.info/index.php/2017/10/11/e-una-questione-di-fiducia/>