

Senato della Repubblica Prima Commissione
Audizione del 19 ottobre 2017
dell'on. avv. Felice C. Besostri,
coordinatore degli avvocati antitalikum

Ringrazio per la convocazione il Presidente della Commissione e per il Suo tramite il Senato della Repubblica, di cui ho fatto parte nella XIII legislatura e proprio di questa Commissione. Devo, peraltro, confessare che mi ha stupito notare che è stato fissato un termine per gli emendamenti per l'aula che scade prima di avere la certezza che la Prima Commissione ABBIAMO TERMINATO I SUOI LAVORI CON UN MANDATO AL RELATORE, come è già avvenuto per la legge n. 52/2015. Non è una procedura normale che non si esaurisca la fase referente, soprattutto quando contempla la congiunzione di altri dieci disegni di legge di iniziativa dei senatori che, evidentemente, non saranno esaminati; tra di essi, voglio segnalare ad esempio l'Atto Senato n. 2876, che propone un binominale di genere che non comporta alcuna criticità di ordine costituzionale.

Se si dà praticamente per scontato, magari consentendo al governo di porre la questione di fiducia, che la Commissione non possa o soprattutto non debba introdurre modifiche, penso che le opinioni degli esperti auditi non saranno proprio prese in considerazione. Tuttavia ritengo un dovere civico partecipare, perché è compito di ogni cittadino difendere la Costituzione e nella speranza che chi ha il compito e il dovere di decidere abbia lo scrupolo di riflettere sulle argomentazioni che svolgerò *frigidò pacatoque animo*, cercando di separare l'animosità politica dall'onestà intellettuale e di non fare affermazioni delle quali non si sia convinti, soltanto per *vis polemica*.

Ritengo che:

- nel testo della proposta di legge in esame sussiste l'evidente lesione della libertà e personalità del voto dell'elettore in violazione dell'art. 48 Cost., la cui cogenza ha dato luogo alle declaratorie di incostituzionalità delle sentenze nn. 1/2014 e 35/2017, in quanto non è possibile votare per un candidato uninominale che si stima, se collegato ad una lista bloccata i cui candidati non siano assolutamente graditi e comunque tra i quali l'elettore non possa scegliere con un voto di preferenza. La scelta libera di votare per il miglior candidato non è assicurata, perché in caso di giudizio differente tra candidato uninominale e lista collegata la sola scelta obbligata è di non votare o di ripiegare su un voto che non costituisca la prima preferenza. L'obbligo di collegamento con una lista costituisce un limite: sia per un candidato uninominale, che pur ritenga di poter essere il più votato nel collegio, perché non può candidarsi se nessuna lista circoscrizionale è di suo gradimento ovvero nessuna lista circoscrizionale accetti di collegarsi; sia per una lista circoscrizionale, che non possa presentarsi per partecipare al recupero proporzionale se non ha o non trova un candidato uninominale disposto a collegarsi;
- vi è anche la violazione dell'art. 51 c. 1 e dell'art. 3 Cost. per il candidato e dell'art. 49 per la lista, in quanto la presentazione di liste è riservata dall'art. 14 dpr

361/1957 a partiti o gruppi politici organizzati. Se tale decisione non fosse libera - e pertanto impedisse di decidere di presentarsi solo nella parte maggioritaria o in quella proporzionale limitata ai collegi plurinominali - violerebbe l'art. 3 Cost. e l'art. 49 Cost., per il quale l'unico limite per concorrere a determinare la politica nazionale è quello di avvalersi del metodo democratico. Una serie di aggravamenti alla presentazione di liste di candidati, accompagnati da facilitazioni ed esenzioni, per esempio dalla raccolta delle firme, sono fatte per impedire il sorgere di nuovi soggetti politici, che possano competere in condizioni di eguaglianza. Quando questi ostacoli e facilitazioni sono posti dal Parlamento uscente, per di più eletto con una legge dichiarata successivamente incostituzionale, sono gravemente lesi i principi affermati in una sentenza della Corte di Giustizia Europea del 23 aprile 1986 *Federazione dei Verdi v. Parlamento europeo*. Se per candidarsi bisogna appartenere o essere graditi ad un partito politico, vi sarebbe violazione dell'art. 49 Cost. poiché esso garantisce a tutti i cittadini di associarsi liberamente in partiti (e non obbligatoriamente) se vogliono partecipare alle elezioni. Le probabilità di elezione sono alterate non dal consenso dei cittadini del collegio, ma dalle liste collegate;

- queste disposizioni violano gli artt. 48, 49, 51, 56 e 58 Cost. perché il voto non è personale, libero e diretto in quanto non si può scegliere il candidato causa l'assenza di preferenze o meccanismi equivalenti (quali la cancellatura di nomi di candidati) nelle liste proporzionali ovvero il solo candidato uninominale a causa del voto congiunto. Ciò, inoltre, insieme con le norme di presentazione delle liste, non consente a partiti o movimenti politici organizzati la scelta di come e dove presentarsi. Infine, non ci si può candidare in condizioni di eguaglianza quando si hanno liste bloccate e pluralità di candidature previste per alcune situazioni e non per altre. Ritengo censurabile che, per un formale omaggio alle "liste corte" (dando un'importanza eccessiva ad un passaggio discorsivo della sentenza n. 1/2014), il numero massimo dei candidati sia limitato a 4, anche quando il numero dei deputati assegnati sia di molto superiore. Il rischio di non avere candidati in numero sufficiente a coprire i seggi spettanti - anche a causa delle pluricandidature - aumenta il rischio di dover trasferire i voti ad altro collegio, secondo un sistema le cui norme hanno causato il noto pasticcio dell'art. 84 dpr 361/1957, come sostituito dal comma 28 dell'art. 1 del ddl in esame: pasticcio rimediato, una toppa al buco, con un coordinamento del testo, che non ha eliminato i dubbi perché a rigor di logica un voto per la parte proporzionale può soltanto in ultima, e non penultima, istanza trasferirsi su candidati uninominali. Occorreva cioè, ed occorre ancora, invertire l'ordine dei commi 6° e 7° del testo trasmesso al Senato.

L'esito del proprio voto libero, personale ed eguale in connessione alle soglie di accesso nazionali, rende impossibile fare una previsione degli effetti del proprio voto, specialmente se si esprime solo con un voto al candidato uninominale. Questa incertezza sull'effetto del proprio voto rende lo stesso non eguale, non libero e non personale. Poiché sono convinto che sui temi di carattere generale ci saranno interventi di colleghi ben più autorevoli di me, vorrei dedicarmi a norme speciali e di

dettaglio cui si è prestata in generale, anche nel passato, poca attenzione. Non è un caso che delle norme speciali del Trentino-Alto Adige/Südtirol ci si occupa soltanto in modo specifico nel 23° ricorso antitalikum di imminente presentazione. In proposito rilevo che:

- l'art 1 c. 2 dispone «*2. Il territorio nazionale è diviso nelle circoscrizioni elettorali indicate nella tabella A allegata al presente testo unico. Salvi i seggi assegnati alla circoscrizione Estero e fermo restando quanto disposto dall'articolo 2, nelle circoscrizioni del territorio nazionale sono costituiti 231 collegi uninominali ripartiti in ciascuna circoscrizione sulla base della popolazione; le circoscrizioni Trentino-Alto Adige/Südtirol e Molise sono ripartite, rispettivamente, in sei e in due collegi uninominali indicati nella Tabella A.1.*»;
- nella legge vigente per la Camera dei Deputati, approvata con legge n. 52/2015, alla stessa Regione erano attribuiti 11 deputati, dei quali 8 eletti in collegi uninominali e 3 di compensazione proporzionale con liste di candidati collegate ai candidati nei collegi uninominali. Poiché non ci sono stati altri censimenti generali della popolazione italiana dopo di quello 2011 - in base al quale, in applicazione dell'art. 56.3 Cost., spettavano complessivamente 11 deputati - ciò significa che con la nuova legge avremo 6 deputati eletti in collegi uninominali e 5 in liste proporzionali;
- nel territorio nazionale nel suo complesso il rapporto tra collegi uninominali e posti da assegnare con liste proporzionali è pari a $612:231=2,64$, cioè ad ogni seggio uninominale corrispondono in media 2,64 proporzionali. In altri termini, i seggi uninominali rappresentano il 37,74 del totale. Tale rapporto corrisponde *grossa modo* - in termini rovesciati - a quello della legge n. 52/2015 per la Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol, in quanto $11:3=3,66$. In termini percentuali i seggi proporzionali sono il 27,27 del totale. Viene mantenuta una specialità regionale in quanto il rapporto tra seggi totali e seggi uninominali è pari a $11:6=1,83$ e rappresentano il **54,54%** del totale. Il legislatore ha discrezionalità nella scelta del sistema elettorale, ma non oltre il limite dell'arbitrarietà. Una disparità di trattamento con il resto del territorio nazionale, come quella denunciata, è ingiustificabile e senza precedenti, ad eccezione della legge n. 52/2015, mai applicata e destinata a non esserlo se questa legge dovesse mai essere approvata. L'art. 3 Cost. dispone che «**Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali**». Il disegno di legge in esame, come altre leggi elettorali in precedenza, ha derogato alle norme comuni per le liste rappresentative di minoranze linguistiche in forza all'art. 83 dpr n. 361/1957, come modificato dall'art. 1 comma 25 della legge in esame; precisamente, ai sensi dell'art 83 co. 1 lett. b) numeri 1) e 2) rispettivamente per «*le coalizioni di liste che abbiano conseguito sul piano nazionale almeno il 10 per cento dei voti validi espressi e che contengano almeno una lista collegata che abbia conseguito sul piano nazionale almeno il 3 per cento dei voti validi espressi ovvero una lista collegata rappresentativa di minoranze linguistiche riconosciute, presentata esclusivamente in una regione ad autonomia speciale il cui statuto o le relative norme di attuazione prevedano*

una particolare tutela di tali minoranze linguistiche, che abbia conseguito almeno il 20 per cento dei voti validi espressi nella regione medesima o i cui candidati siano stati proclamati eletti in almeno due collegi uninominali della circoscrizione ai sensi dell'articolo 77 del presente testo unico » e per « singole liste non collegate che abbiano conseguito sul piano nazionale almeno il 3 per cento dei voti validi espressi e le singole liste non collegate rappresentative di minoranze linguistiche riconosciute, presentate esclusivamente in una regione ad autonomia speciale il cui statuto o le relative norme di attuazione prevedano una particolare tutela di tali minoranze linguistiche, che abbiano conseguito almeno il 20 per cento dei voti validi espressi nella regione medesima o i cui candidati siano stati proclamati eletti in almeno due collegi uninominali della circoscrizione ai sensi dell'articolo 77 del presente testo unico ».

Non vi è dubbio che la Regione T.A.A./S sia una regione a Statuto speciale, il cui Statuto prevede una particolare tutela delle minoranze linguistiche, al pari di Friuli-Venezia Giulia e Val d'Aosta, mentre tali norme sono assenti nelle regioni a Statuto Speciale della Sicilia e, del tutto contraddittoriamente, della Sardegna, che pure ospita la più grande minoranza linguistica, tra quelle tutelate dalla legge n. 482/1999. Il testo proposto discrimina quindi pesantemente tra varie comunità linguistiche autoctone, introducendo irragionevolmente previsioni legislative grandemente diversificate tra gruppi linguistici legalmente riconosciuti, tutti posti sullo stesso piano *dalla normativa costituzionale e ordinaria* (artt. 2, 3, 6 Cost., art. 2 legge n. 482/99, legge di ratifica 28 agosto 1997 n. 302 della Convenzione-quadro di tutela delle minoranze nazionali) e dalla sent. Corte cost. n. 215/2013, applicando oltretutto un regime elettorale speciale, che sostanzialmente tutela specifici partiti politici nelle due Province Autonome di Trento e Bolzano più che le minoranze linguistiche neppure richiamate.

La norma generale sulle liste rappresentative di minoranze linguistiche riconosciute avrebbe, quindi teorica applicazione nella sola regione Friuli-Venezia Giulia, che peraltro non tutela di fatto né la minoranza linguistica slovena (malgrado un'espressa previsione di legge, l'art. 26 della legge n. 38/2001), ma neppure quella più consistente friulanofona. I collegi uninominali del Trentino-Alto Adige/Südtirol e del Molise sono totalmente sottratti ai criteri generali, ma *«Nelle circoscrizioni Trentino-Alto Adige/Südtirol e Molise sono costituiti, rispettivamente, sei e due collegi uninominali quali territorialmente definiti dal decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 535, recante determinazione dei collegi uninominali del Senato della Repubblica»* perché *«nelle altre circoscrizioni del territorio nazionale, di cui alla Tabella A allegata al decreto legislativo 30 marzo 1957, n. 361, come modificata dalla presente legge, i collegi uninominali sono ripartiti in numero proporzionale alla rispettiva popolazione determinata sulla base dei risultati dell'ultimo censimento generale della popolazione, come riportati dalla più recente pubblicazione ufficiale dell'Istituto nazionale di statistica»* (art. 3 c. 1 lett. a) pdl in esame). Anche per i collegi - plurinominali nelle sopraddette regioni ex art. 3 c. 1 lett. b) del ddl in esame - si procede in deroga ai criteri generali: infatti *« al Molise è assegnato un seggio da attribuire con metodo proporzionale ai sensi degli articoli 83 e 83-bis del decreto del*

Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361» (un seggio non può essere attribuito con metodo proporzionale) in tutte le regioni con 7 seggi senatoriali ad esclusione del Friuli Venezia Giulia si procede in modo apparentemente analogo, poiché «*Nelle circoscrizioni Trentino-Alto Adige/Südtirol, Umbria, Molise e Basilicata è costituito un unico collegio plurinomiale comprensivo di tutti i collegi uninominali della circoscrizione;*». Ma nel solo Trentino-Alto Adige/Südtirol il rapporto tra seggi uninominali e seggi proporzionali è alterato a favore degli uninominali;

- a causa delle norme speciali per il Trentino-Alto Adige/Südtirol le norme speciali uniformi per le liste rappresentative di minoranze linguistiche sono inapplicabili, perché in due Regioni a Statuto speciale non ci sono norme statutarie di tutela (pur in presenza di minoranze linguistiche) e in Val d'Aosta c'è un solo collegio uninominale. La normativa del tutto irragionevolmente discrimina tra le minoranze linguistiche, perché nessuna tutela è data agli occitani di Piemonte, agli albanesi di Calabria e ai grecanici di Puglia (pur più numerosi dei franco-provenzali della Valle d'Aosta, dei Ladini trentini e altoatesini e degli sloveni del Friuli-Venezia Giulia), per non parlare dei friulanofoni e dei sardi. Nella Provincia autonoma di Bolzano non vi è rispetto della pluralità linguistica e - all'interno delle comunità linguistiche - della pluralità politica come affermati nella misura n. 111 di attuazione del pacchetto per il Senato e nell'art. 47 c. 3 dello Statuto speciale regionale, norma di rango costituzionale. In violazione dell'art. 3 c. 1 Cost. le deroghe alla soglia nazionale del 3% non sono riconosciute alle liste rappresentative di interessi politici regionali senza connotazione linguistica.

Come in passato di queste osservazioni non si potrà tenere conto, perché una modifica imporrebbe il ritorno alla Camera dei Deputati per una doppia lettura conforme, come richiesto da un sistema parlamentare a bicameralismo paritario.

L'impossibilità di ribaltare l'esito referendario del 4 dicembre ha condotto alla Camera ad ignorare l'art. 72 c. 4 Cost. ammettendo un voto di fiducia, cioè una procedura speciale, in luogo di quella normale. Che si tratti di procedura speciale basta dedurlo dalla sua collocazione nella parte terza del Regolamento della Camera, come fatto rilevare dalla Presidente Iotti nel lontano 1980, in quello che fu chiamato "Lodo Iotti", e come confermato dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 391/1995. La lettura dell'art. 116 Regolamento Camera fatta dalla Presidenza della Camera - basata sul non essere contemplate le leggi elettorali nell'elenco delle materie sulle quali non sia lecito apporre la fiducia ex art. 116 c. 4 dello stesso Regolamento - prova troppo, perché in tale elenco non sono comprese le leggi costituzionali; quindi, se non è vietato porre la fiducia sulle leggi elettorali, logica vorrebbe che non sia vietato porla anche sulle leggi in materia costituzionale: una manna dal cielo per un Parlamento eletto con una legge incostituzionale.

Tuttavia una tale interpretazione non potrà darsi al Senato, perché proprio in quest'aula l'allora Presidente del Consiglio ha dichiarato tra l'altro: «***Il punto vero però è che le riforme costituzionali non fanno mettere la fiducia*** [grassetto nostro], *ma hanno restituito fiducia agli italiani*» (Legislatura 17^a - Aula - Resoconto stenografico della seduta n. 563 del 20/01/2016).

La presidente nella Camera non ha citato l'unico precedente di voto di fiducia con questa Costituzione (l'altro risaliva al 1923 con la legge Acerbo, che pur tuttavia consentì l'elezione di due personaggi che hanno illustrato la storia del nostro Parlamento, Giacomo Matteotti del PSU e Antonio Gramsci del PCdI, grazie ai voti di preferenza, banditi da questo ddl). Ci si riferisce, per gli immemori, alla vicenda che si concluse nella Domenica delle Palme del 1953, vicenda apertasi quando - con un accorato discorso, in cui aveva ricordato che alla Camera si era discusso in 57 sedute, con un totale di 340 ore di discussione, e che il Senato si era preparato al dibattito conclusivo con 42 sedute della competente Commissione, altri tempi! - il Presidente del Consiglio di allora ALCIDE DE GASPERI, non Paolo Gentiloni, pose la fiducia.

Il Presidente del Senato di allora, Giuseppe Paratore - un giurista siciliano, come il Presidente Grasso - fece inserire nel processo verbale “**PRESIDENTE. Quindi questo non rappresenta un precedente.**” (seduta del 24 marzo 1953). Quello che non richiamò la presidenza della Camera, non potrà certo richiamare la Presidenza del Senato, nella denegata ipotesi che il governo ponga la questione di fiducia anche al Senato, fatto inconcepibile anche a prescindere dall'art. 72 c. 4 Cost.. Se pone la fiducia significa che ritiene l'approvazione necessaria o indispensabile per l'attuazione del suo programma, ma di questo non c'è traccia scritta, semmai si rinvencono affermazioni in senso contrario. I metodi di propria elezione riguardano il Parlamento, non un altro organo. Nella forma di governo Parlamentare la fiducia al governo è stata data dalle due Camere ed è presunta fino a che non fosse presentata una mozione di sfiducia, che purtroppo non è ancora costruttiva come in Germania Federale. La mozione di sfiducia deve essere firmata da almeno un decimo dei componenti della Camera e non può essere messa in discussione prima di tre giorni dalla sua presentazione. NON RISULTA CHE CI SIA UNA MOZIONE DI SFIDUCIA, quindi porla è un abuso, cioè è un messaggio contrario: “caro Parlamento ti chiedo la fiducia per dimostrare che ho la tua fiducia, cioè che tu hai la mia fiducia, altrimenti chiedo lo scioglimento anticipato e vi punisco facendo votare con il *Consultellum*, cioè senza garanzia di rielezione”.

Una tale imposizione richiederebbe una sola risposta individuale basata sul NON PRECEDENTE PARATORE: ma questa è una questione di coscienza e non giuridica e quindi esula dal mio compito ricordare quale debba essere.

La violazione di norme costituzionali attraverso interpretazioni creative delle norme regolamentari non è più tuttavia, a mio parere, senza rimedi a disposizione dei parlamentari, i cui diritti siano stati compressi. Sono note le tradizionali conclusioni – desunte da un'interpretazione estensiva dell'ordinanza 14 aprile 2000, n. 101 – sulla non configurabilità del conflitto infra-organico nel nostro ordinamento di giustizia costituzionale: ma quella stessa ordinanza, pronunciata in tema di prerogative parlamentari, si limitava ad avvertire che “il giudizio per conflitto di attribuzione non può essere usato quale strumento generale di tutela dei diritti costituzionali, ulteriore rispetto a quelli offerti dal sistema giurisdizionale” (sottolineatura aggiunta), e non superava affatto la riserva già precedentemente espressa dalla Corte costituzionale nell'ordinanza 20 maggio 1998, n. 177, ove si lasciava “*impregiudicata la questione se in altre questioni siano configurabili attribuzioni individuali di potere*”

*costituzionale, per la cui tutela il singolo parlamentare sia legittimato a ricorrere allo strumento del conflitto tra i poteri dello Stato”¹. Più recentemente e circostanziatamente, è stato notato che, se tale violazione avviene “in relazione a diritti sostanzialmente collegati all'esercizio della funzione rappresentativa (a diritti che hanno perciò fondamento costituzionale, l'efficacia dei quali non è circoscritta al Parlamento ma si espande nell'intero ordinamento), il sacrificio che eventualmente dovesse derivarne ad opera del Presidente d'Assemblea non potrebbe restare senza rimedio. [...] Giudice «naturale» rispetto alle violazioni di diritti che si sono appena prospettate dovrebbe essere la Corte costituzionale, adita dal parlamentare attraverso la strada del conflitto d'attribuzioni sollevato contro la camera d'appartenenza” (Zanon, *Il libero mandato parlamentare*, Milano 1991, 311-312).*

Una strada finora non percorsa, che resta a disposizione come monito, per evitare anche che la questione sia posta troppo tardi, attraverso il controllo incidentale di costituzionalità. La via ordinaria potrebbe giungere all'attenzione della Corte costituzionale, come si dice in Toscana, "a babbo morto", cioè ad elezioni già celebrate, con le paradossali conclusioni della sentenza n. 1/2014. Certamente se la Consulta, visti i risultati, facesse retroagire gli effetti della sua decisione, alla convalida piuttosto che alla proclamazione degli eletti, l'effetto paradossale sarebbe mitigato. Sarebbe anche evitato lo scandalo dell'applicazione di una legge, come la n. 270/2005, anche in epoca successiva alla pubblicazione in *Gazzetta Ufficiale* della sentenza n. 1/2014, quando si sono operate surroghe di parlamentari eletti grazie al premio di maggioranza dichiarato incostituzionale.

Al mancato completamento dell'*iter* del disegno di legge Atto Senato n. 2941 e connessi si può porre rimedio, in accoglimento del paragrafo 15.2 del *Considerato in diritto* della sentenza n. 35/2017, con l'approvazione di poche norme di armonizzazione, consistenti:

- nell'abrogazione del premio di maggioranza previsto per la Camera;
- nell'abrogazione delle coalizioni al Senato e nel ripristino per entrambe le Camere dell'articolo 14-*bis* del dpr n. 361/1957 nel testo precedente alla sostituzione operata con la legge n. 52/2015, eliminando il riferimento al capo della coalizione come richiesto dal Presidente emerito Giorgio Napolitano;
- armonizzando le soglie di accesso del Senato con quelle della Camera;
- introducendo la doppia preferenza di genere anche per il Senato;
- eventualmente introducendo circoscrizioni subregionali per quelle più popolose, al fine di aumentare la conoscibilità dei candidati.

¹ D'altra parte, già lo Jellinek sosteneva: “*I così detti diritti dei deputati quali membri della Camera non sono pretese giuridiche individuali, ma competenze di organi statali. Le norme che si riferiscono alle votazioni, alla partecipazione alle sedute, alla presentazione di proposte e di interpellanze, alla nomina del Presidente, dell'Ufficio di Presidenza, delle Giunte e dei Comitati della Camera, sono parti integranti delle norme sulla organizzazione dello Stato [...]. La loro violazione non sarebbe perciò violazione di un diritto subbiiettivo, ma infrazione di una norma giuridica, offesa allo Stato nel suo ordinamento, non offesa ad un individuo*”: Jellinek, *Sistema dei diritti pubblici subbiettivi*, Milano, 1912, 185-186.

