GRUPPO di PISA
Dibattito aperto sul Diritto e la Giustizia Costituzionale

LA LEGGE N. 87 DEL 1953 E LA LEGGE N. 148 DEL 1953: UN "INCROCIO PERICOLOSO" DELLA PRIMA LEGISLATURA REPUBBLICANA [*]

GIORGIO GRASSO[**]

SOMMARIO: 1. Per introdurre al tema. – 2. La legge n. 87 del 1953 e la legge n. 148 del 1953 nella cornice di una "irripetibile" legislatura: prime considerazioni. – 3. Rileggendo i lavori parlamentari di approvazione della legge n. 148 del 1953: la legge elettorale tra (mero) controllo politico del Parlamento (la posizione della maggioranza di Governo) e sindacato di legittimità costituzionale (la posizione delle minoranze comunista e socialista e del Movimento Sociale Italiano). – 4. Qualche rilievo conclusivo: dal mancato controllo di costituzionalità sulla riforma della legge elettorale all'ingenua speranza di poter proporre contro di essa un referendum abrogativo.

1. *Per introdurre al tema*

Nel momento in cui ho aderito, con convinzione, agli Scritti in onore di Giovanni Serges mi sono domandato che cosa mi legasse a lui, oltre all'amicizia e alla colleganza accademica, in particolare dal punto di vista del confronto scientifico e ho ripensato agli esordi della mia carriera universitaria, quando preparavo la tesi di dottorato e studiando i conflitti di attribuzione originati da atti giurisdizionali mi imbattei forse nel suo primo lavoro di ricerca, dedicato ai rapporti tra il giudizio amministrativo e il giudizio costituzionale sui conflitti di attribuzione fra Stato e Regione[1].

A distanza di tanti lustri, non poteva quindi che essere la giustizia costituzionale, tra i filoni di studio indicati dal comitato promotore degli Scritti, il macrotema entro il quale individuare un profilo attorno a cui sviluppare uno scritto originale pensato per il

[*] Contributo sottoposto a doppio referaggio anonimo e destinato anche agli *Scritti in onore di Giovanni Serges*.

[**] Professore ordinario di Diritto costituzionale e pubblico nell'Università degli Studi dell'Insubria.

[1] G. SERGES, *Giudizio amministrativo e conflitto di attribuzioni fra Stato e Regione*, in *Diritto e Società*, 1981, 635 ss.

"nostro" Gianni. Avendo da poco completato la raccolta degli *Atti* del Convegno comasco del Gruppo di Pisa sui 70 anni della legge 11 marzo 1953, n. 87[2] ed essendomi occupato in quel contesto della storia della legge sulla costituzione e il funzionamento della Corte[3], mi era rimasta la curiosità di approfondire una questione che avevo soltanto lambito in quel frangente, al fine di meglio indagare i rapporti tra la legge n. 87/1953 e la quasi coeva legge 31 marzo 1953, n. 148, la notissima "legge truffa", con la quale venne approvata la modifica in senso maggioritario del testo unico delle leggi per l'elezione della Camera dei deputati, al fine di assicurare al gruppo di liste collegate che avesse conseguito la metà più uno del totale dei voti validi, attribuiti a tutte le liste, 380 seggi[4].

Sullo sfondo di quel lontano dibattito, del resto, si collocava la possibilità stessa della giustiziabilità delle leggi elettorali, allora prospettata, anche durante la durissima discussione politica che portò all'approvazione della legge n. 148, e che pure la Corte avrebbe affrontato soltanto moltissimi anni dopo, in due successive, notissime, sentenze, la n. 1/2014 e la n. 35/2017: due pronunce che, per chiudere il cerchio di questa riflessione iniziale, sono state oggetto di commento anche da parte del Professore che stiamo onorando[5].

2. *La legge n. 87 del 1953 e la legge n. 148 del 1953 nella cornice di una "irripetibile" legislatura: prime considerazioni*

Tra le leggi che la prima legislatura repubblicana ha consegnato ai libri di storia e al sistema istituzionale democratico che si andava faticosamente a costruire certamente la legge n. 87/1953 occupa un posto di assoluto rilievo. Si tratta di una legge, infatti, che copre il perimetro dell'intera legislatura, se solo si ricorda che il disegno di legge governativo viene presentato a luglio del 1948 e che la legge sarà approvata, dopo ben cinque letture parlamentari, nel marzo del 1953, allo scadere della legislatura stessa. Se altrove se ne sono ricostruiti gli snodi e l'itinerario complessivo[6], in questo contributo preme mettere in luce il rapporto che quella legge ebbe con un'altra legge che avrebbe voluto segnare, con la trasformazione in senso maggioritario del sistema elettorale

[2] G. GRASSO, A. STEVANATO (cur.), *I 70 anni della Legge n. 87 del 1953: l'occasione per un "bilancio" sul processo costituzionale*, Napoli, 2024.

[3] Vedi G. GRASSO, *La storia della l. n. 87 del 1953: le aspettative sui futuri giudizi della Corte costituzionale e lo "spirito" della legge, 70 anni dopo*, in G. GRASSO, A. STEVANATO (cur.), *I 70 anni della Legge n. 87 del 1953*, cit., 19 ss.

[4] Si ricordi che in quel momento il numero dei componenti la Camera dei deputati non era ancora predeterminato, ma fissato «in ragione di un deputato per ottantamila abitanti o per frazione superiore a quarantamila», in base all'originaria formulazione dell'art. 56 Cost., e che alla luce della popolazione residente al 4 novembre 1951 tale numero corrispondeva quindi a 590 deputati (si veda articolo unico, c. V, legge n. 148/1953).

[5] Il riferimento corre ai seguenti contributi: G. SERGES, *Spunti di giustizia costituzionale a margine della declaratoria di illegittimità della legge elettorale*, in *Rivista AIC*, 1/2014, 1 ss. e G. SERGES, *Prime riflessioni sul futuro della legislazione elettorale (in attesa delle motivazioni della sentenza costituzionale)*, in *Nomos*, 1/2017, 1 ss., in realtà annotando il comunicato stampa che precedette il deposito della pronuncia.

[6] Vedi ancora G. GRASSO, *La storia della l. n. 87 del 1953*, cit., spec. 27 ss.

proporzionale della Camera dei deputati, il funzionamento della forma di governo, la legge n. 148 appunto; ciò anche al fine di cogliere, trascorso un lungo periodo di tempo da allora, quanto resti in fondo delicato l'equilibrio tra due diversi modi di intendere la democrazia, l'uno, alla Rousseau, basato sulla forza del principio di maggioranza, restio ad accettare il temperamento che lo stesso art. 1, c. 2, Cost. pone – non va mai dimenticato – alla sovranità popolare, l'altro, potremmo dire di stampo madisoniano, che mira, invece, a circoscrivere l'esercizio del potere della maggioranza, anche prevedendo l'esistenza degli organi giudiziari ordinari e degli istituti della giustizia costituzionale, come la stessa Corte costituzionale si configura.

Questo rapporto si misura, intanto, nell'intreccio che le due leggi ebbero durante i lavori parlamentari che portarono alla loro approvazione. Il disegno di legge governativo concernente la legge elettorale è presentato alla Camera dei deputati, presso la I Commissione permanente, dal Ministro dell'Interno Scelba, il 21 ottobre del 1952[7], il giorno stesso in cui il Senato approva in seconda deliberazione la futura legge n. 87, che il 22 ottobre arriverà proprio per il suo esame alla Camera. Il testo della legge di riforma elettorale sarà portato in discussione in Assemblea ai primi di dicembre, passando avanti alla legge sulla costituzione e il funzionamento della Corte, ma anche alla legge sul *referendum* e sull'iniziativa legislativa popolare. A differenza di questi due ultimi testi legislativi, infatti, la Camera venne a seguire dall'inizio un procedimento abbreviato, ritenuto dalle opposizioni «eccezionale», «inusitato e tanto affrettato», perpetrato con «un pauroso crescendo» di violazioni del Regolamento[8] e dello stesso art. 72, c. 2, Cost., cosa che assicurò però una corsia preferenziale all'esame e alla discussione del progetto, ormai a pochi mesi dalla fine della legislatura.

Il tentativo senza successo, in particolare delle sinistre, fu quello di sospendere l'esame del disegno di legge sino a che non fosse entrata in funzione la Corte costituzionale che ne potesse giudicare la pretesa incostituzionalità, come meglio si vedrà un poco più avanti. Ma anche altre forze di opposizione, all'estrema destra dello schieramento politico, evidenziarono l'assenza della Corte, «il giudice naturale del Parlamento» disse Almirante, in una delle relazioni di minoranza della Commissione Affari interni della Camera. A quel punto, ai primi di dicembre come si diceva, comincia l'esame della legge con un dibattito che ha toni spesso molto accesi, quasi drammatici, sino a quando il Governo, anche per fronteggiare un fortissimo ostruzionismo, decide di porre la questione di fiducia sul testo e la discussione trova la sua acme nella seduta iniziata la domenica del 18 gennaio 1953 e che continua incessantemente sino a mercoledì 21 gennaio 1953[9], con decine e decine di interventi,

[7] *Atti* Camera dei deputati n. 2971, "Modifiche al testo unico delle leggi per l'elezione della Camera dei deputati, approvato con decreto presidenziale 5 febbraio 1948, n. 26".

[8] *Atti* Camera dei deputati n. 2971-A, *Relazioni di minoranza* (Luzzatto e Capalozza), 17, 22 e 17.

[9] Particolarmente toccante è il resoconto dell'aggressione subita da parte di Ingrao, che lui stesso così racconta (in *Atti* Camera dei deputati, seduta di domenica 18 gennaio 1953, continuata nei giorni di lunedì 19, martedì 20, mercoledì 21, 45840): «Non ho bisogno di dire molte parole perché credo che lo stato in cui mi presento in quest'aula dimostra in quali condizioni mi ha ridotto la polizia, ed è la dimostrazione di come vengono rispettati i diritti dei cittadini italiani, i diritti dei deputati. In questo momento, nel centro di Roma, si svolgono scene selvagge, indegne: i cittadini vengono picchiati, manganellati. Passando per il Corso, che è in istato d'assedio, sono stato aggredito e ridotto in questo modo dalla polizia del ministro

anche per mere dichiarazioni di voto, seduta che si conclude con il voto di fiducia a favore della legge, con le opposizioni che escono dall'aula, salvo pochi deputati che votano contro[10]. Ripetutamente nelle dichiarazioni di voto dei deputati di opposizione si contesta la mancata approvazione della legge sulla Corte, ma anche di quelle sul *referendum* e sul Consiglio superiore della Magistratura, parlando di legge truffa, legge elettorale truffa, legge truffaldina, truffa elettorale, truffaldina riforma elettorale, truffa *tout court* o utilizzando espressioni simili[11].

Al Senato il disegno di legge arriva il 22 gennaio 1953, il 12 febbraio si approva, tra moltissime contestazioni, la dichiarazione di urgenza della legge, che nel mese di marzo, a partire dal giorno 8, è sottoposta all'esame dell'Assemblea. La circostanza che la legge sulla Corte costituzionale sia ormai stata approvata definitivamente (il 7 marzo) cambia ovviamente il tipo di critica da parte delle opposizioni nei confronti della legge elettorale, con qualche più isolata contestazione di fronte all'uso della procedura di urgenza, mai impiegata, lo si è già ricordato, per la legge sulla Corte e per quella sul *referendum*, e l'auspicio di una nomina non troppo lontana dei giudici costituzionali, nomina complessiva che, invece, come è noto, si completerà solo alla fine del 1955. Come già alla Camera, anche al Senato il Governo chiede la fiducia, votata domenica 29 marzo 1953, dopo un'altra "seduta fiume" iniziata il 26 del mese. La fiducia è approvata tra tumulti gravissimi, secondo quanto riportano i resoconti parlamentari[12], con tutte le opposizioni che escono dall'aula al momento del voto[13].

---

dell'interno, e ciò dopo aver mostrato la mia tessera di deputato»; ma nella seduta si veda anche l'intervento che prova a chiarire quanto accaduto del Presidente del Consiglio De Gasperi, 45844.

[10] La votazione della fiducia per appello nominale riguardò tutta la parte del disegno di legge non ancora approvata dalla Camera, partecipando al voto 364 deputati, con una maggioranza richiesta di 183, 239 voti favorevoli e 25 voti contrari, tra cui in una paradossale "compagnia" Almirante e Calamandrei. Successivamente, vi fu la votazione a scrutinio segreto sull'intero testo di legge, cui parteciparono 349 deputati, con una maggioranza richiesta di 175, 332 voti a favore e 17 contro.

[11] «Truffa nella truffa» è definita in particolare la richiesta del voto di fiducia da parte del Governo, precludendo l'ulteriore svolgimento degli emendamenti: vedi l'intervento del socialista Tolloy, in *Atti* Camera dei deputati, seduta di domenica 18 gennaio 1953, continuata nei giorni di lunedì 19, martedì 20, mercoledì 21, 45680.

[12] Si vedano *Atti* Senato, seduta di giovedì 26 marzo 1953, 40778, riportando ciò che accadde al momento della lettura del testo dell'articolo unico della legge, posto in votazione per la fiducia: «(Violentissime proteste e altissimi clamori da parte dei senatori della sinistra, che scendono nell'emiciclo. Reiterate invettive dalla sinistra all'indirizzo del Presidente. Vivi applausi dal centro e dalla destra. Il Vice Presidente Scoccimarro sale sul banco della Presidenza e tenta di impedire la lettura dell'articolo unico del disegno di legge. Vivi applausi dalla sinistra e violente proteste dal centro e dalla destra. Tumulto)» e ancora 40781, dopo che viene respinta un'ultima richiesta di votare la legge a scrutinio segreto, trattandosi di una questione di fiducia posta dal Governo: «(I senatori della sinistra tentano di salire sul banco della Presidenza, arginati dal personale di servizio in Aula. Lancio da parte dei senatori della sinistra dei più svariati oggetti contro il banco della Presidenza. Tafferugli. Il Presidente si alza dal suo seggio, rimanendo in piedi sul banco della Presidenza e subito dopo abbandona il seggio presidenziale. Dopo qualche istante riprende il suo posto)».

[13] Anche in questo caso è utile riportare i risultati del voto: votanti 177, maggioranza richiesta 88, voti favorevoli 174, astenuti 3, tra cui Parri, il primo Presidente del Consiglio dei ministri dopo la Liberazione.

3. *Rileggendo i lavori parlamentari di approvazione della legge n. 148 del 1953: la legge elettorale tra (mero) controllo politico del Parlamento (la posizione della maggioranza di Governo) e sindacato di legittimità costituzionale (la posizione delle minoranze comunista e socialista e del Movimento Sociale Italiano)*

Lo stretto collegamento tra le due fonti qui in esame, la legge n. 87 e la legge n. 148, non poteva sfuggire alla dottrina e in particolare ai (più attenti) commentatori della genesi della prima delle due leggi.

Già nel 1963 così scriveva, non a caso, Predieri, guardando all'immobilismo costituzionale che caratterizzava la maggioranza di Governo: «se alla fine della I Legislatura si arrivò alla promulgazione [delle due leggi concernenti la Corte] fu forse solo perché la maggioranza desiderosa di consolidare la sua posizione con la legge elettorale maggioritaria […], violentemente accusata dalle opposizioni e da una parte dell'opinione pubblica di sovvertire i principi e le norme costituzionali che disciplinano la rappresentanza, da un lato teneva a dar prova del suo lealismo costituzionale e dall'altro, in vista di un consolidamento sperato, e previsto, del sistema politico attraverso il meccanismo elettorale maggioritario, poteva pensare che, in quel momento, il controllo di costituzionalità non fosse pericoloso»[14]. Zagrebelsky nell'edizione del 1977 de *La giustizia costituzionale* aggiungeva: «La fine dell'ostruzionismo della maggioranza sulla legge disciplinante la Corte costituzionale non fu […] dovuta ad una sconfitta parlamentare delle forze politiche che l'avevano per lungo tempo praticato, ma ad una circostanza esterna all'elaborazione di quella normativa, l'approvazione della legge 31 marzo 1953, n. 148 […]. Sulla base dell'applicazione di questa legge […], il partito di maggioranza relativa immaginava che dalle elezioni politiche del 1953 sarebbe uscito un Parlamento nel quale la sua presenza sarebbe stata ancora predominante […]. Tale predominio, malgrado tutto, avrebbe assicurato alla Democrazia cristiana, da sola o insieme alla coalizione dei piccoli partiti di centro, il controllo sulle nomine dei giudici costituzionali di origine parlamentare e, attraverso il controllo della nomina dello stesso Presidente della Repubblica, anche di quelli di origine presidenziale»[15]. Minoritario sembra essere rimasto il giudizio di chi, come De Siervo, definendo «curiosa» la posizione in ultimo citata, ha evidenziato che il percorso delle due leggi, quella sulla Corte costituzionale e quella elettorale, iniziò in momenti diversi e che la legge sulla costituzione e il funzionamento della Corte fu approvata comunque con una larghissima maggioranza[16].

Ma una più approfondita lettura di quegli atti parlamentari, sbiaditi dal tempo, eppure facilmente reperibili sui siti Internet della Camera e del Senato, fornisce lo

[14] Così A. PREDIERI, *Gli sviluppi costituzionali*, in A. SPREAFICO, J. LA PALOMBARA (cur.), *Elezioni e comportamento politico in Italia*, Milano, 1963, 12-13, ripreso anche da N. TRANFAGLIA, *Per una storia politica della Corte costituzionale*, in ID., *Dallo Stato liberale al regime fascista. Problemi e ricerche*, Milano, 1975, 209.

[15] G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, Bologna, 1977, 330.

[16] U. DE SIERVO, *L'istituzione della Corte costituzionale in Italia: dall'Assemblea costituente ai primi anni di attività della Corte*, in P. CARNEVALE, C. COLAPIETRO (cur.), *La giustizia costituzionale fra memoria e prospettive. A cinquant'anni dalla pubblicazione della prima sentenza della Corte costituzionale*, Torino, 2008, 54.

spunto per riflettere non solo sulle ragioni di legame politico, potremmo dire, tra le due leggi, messe ben in risalto anche da altri studiosi[17], ma soprattutto sull'idea complessiva di giustizia costituzionale che, in quel frangente altamente polarizzato e frastagliato, i deputati e i senatori della prima legislatura repubblicana avevano metabolizzato.

Nell'impossibilità di dare conto degli esiti di un ricchissimo dibattito parlamentare, può bastare riferirsi alla relazione di accompagnamento al disegno di legge governativo e alle relazioni che furono il frutto del lavoro in sede referente delle competenti Commissioni parlamentari.

Alla Camera, in particolare, il disegno di legge del Governo fu esaminato dalla già citata I Commissione permanente, venendo approvate ben tre diverse relazioni, una di maggioranza e due di minoranza. I relatori di maggioranza furono Tesauro, della DC, colui che, in un'altra evidente attrazione con la legge sulla Corte, era stato il relatore di questa legge a nome della Commissione speciale che il Presidente della Camera Gronchi aveva istituito per esaminare il provvedimento legislativo e che avrebbe riscritto il testo approvato dal Senato nel marzo del 1949[18], e Bertinelli, del Partito socialista democratico italiano, ma «per accordi tra i relatori», la stesura del testo si deve al primo; una relazione di minoranza è delle sinistre ed è redatta da Luzzatto del PSI e da Capalozza del PCI, l'altra relazione di minoranza, già menzionata, è di Almirante, del MSI, ma che era parte in quel momento del corposo Gruppo parlamentare Misto.

Anche al Senato il disegno di legge, una volta approvato dalla Camera, è assegnato alla I Commissione e anche in questo caso vi è una relazione di maggioranza, a nome del liberale Sanna Randaccio, e due relazioni di minoranza, dei partiti di sinistra, a nome del comunista Cerruti e del socialista Domenico Rizzo, e ancora di un esponente Missino, Franza, anch'egli membro del folto Gruppo parlamentare Misto del Senato.

Nella relazione di accompagnamento al disegno di legge, Scelba non affronta invero, in alcun modo, la questione del possibile controllo di costituzionalità della legge elettorale, escludendo che il sistema proposto dal Governo possa contraddire la Costituzione o violare la regola del metodo democratico. «Nessuna norma di carattere costituzionale prescrive, infatti, la proporzionale per l'elezione del Parlamento; e, se non può disconoscersi che la proporzionale è il mezzo più idoneo per assicurare a tutte le correnti politiche una diretta rappresentanza in Parlamento, vanno altresì considerate le esigenze funzionali delle Assemblee parlamentari, che sono i supremi organi deliberanti ed alla cui efficiente attività è connesso lo sviluppo materiale e morale e talvolta la vita stessa della Nazione». Nel nome di questa funzionalità del Parlamento e dello stesso Governo, la riforma della legge elettorale, aggiunge Scelba, si pone come un «[c]ontributo alla difesa delle libere istituzioni democratiche», «specie per quelle nazioni che si trovano in presenza di massicci partiti totalitari ferreamente organizzati, legati da vincoli disciplinari e politici verso governi stranieri, i quali, in dispregio di

[17] Come G. BISOGNI, *Le leggi istitutive della Corte costituzionale*, in U. DE SIERVO, S. GUERRIERI, A. VARSORI (cur.), *La prima legislatura repubblicana. Continuità e discontinuità nell'azione delle istituzioni*, Roma, 2004, vol. I, 76.

[18] I dettagli sono descritti ancora in G. GRASSO, *La storia della l. n. 87 del 1953*, cit., spec. 38 ss**.**

ogni norma di correttezza internazionale, non lesinano loro aiuti di ogni sorta, non escluso, all'occorrenza, anche quello militare, per favorirne la conquista del potere». Un evidente *j'accuse* verso il PCI e il PSI, come esigeva la conflittualità politica e ideologica di quegli anni, assai condizionata dalle vicende internazionali – ciò traspare anche in larga parte del "feroce" dibattito parlamentare riguardante l'approvazione della legge[19] –, ma nella già menzionata relazione di minoranza di Almirante anche una legge che «vuol minacciare la sinistra ma (…) colpire la destra»[20].

Nelle due relazioni di maggioranza, Tesauro definito da Laconi del PCI, durante i lavori di approvazione della legge n. 87/1953, il «relatore a vita», e Sanna Randaccio escludono recisamente che la Corte, ancora da istituire, possa esercitare un controllo sulla legittimità del testo legislativo in discussione.

Tesauro, in particolare, con un passo che merita riportare quasi interamente, di fronte a chi eccepisce «l'illegittimità sostanziale della riforma, perché, non essendo stato ancora attuato l'istituto della Corte costituzionale, la maggioranza, approvando la legge, si verrebbe a sottrarre al controllo da parte dell'organo, che nell'ordinamento in vigore è destinato a valutare se una legge viola la Costituzione», oltre a rilevare che, «se l'eccezione fosse fondata, avrebbe dovuto e dovrebbe essere sollevata per tutte indistintamente le proposte di legge», sostiene che la Corte «è destinata ad esercitare un controllo giurisdizionale di mera legittimità, come ha riconosciuto il Parlamento nel formulare le disposizioni legislative per l'attuazione della Corte stessa». Ma in questo caso ci si trova di fronte a un «controllo politico, di merito, sull'attività del Parlamento [spettante] unicamente al corpo elettorale, che, chiamato a scadenza predeterminata dalla Costituzione a procedere alla formazione delle Camere, si pronunzia, sostanzialmente, sull'attività da esse compiuta, interpretando il pensiero e la volontà di

[19] Piace qui citare, tra i tanti, un passaggio non privo di ironia del comunista Terracini, in risposta alle parole di Scelba (in *Atti* Senato, seduta di mercoledì 11 febbraio 1953, 38712): «Orbene, nella fraseologia scelbiana questi partiti totalitari, massicci, ferreamente organizzati, appoggiati anche militarmente dall'estero, sono i nostri. Così il Ministro dell'interno giustifica fra l'altro la sua legge. Voglio citare ancora un'altra autorità, non prevista dalla Costituzione, non istituzionale, ma più forte di molte autorità istituzionali: la direzione del partito democratico cristiano. La sera del 21 gennaio 1953 [il giorno in cui la legge venne approvata dalla Camera], travolta anche lei dall'euforia di coloro che si illusero quel giorno di avere liquidata definitivamente ogni resistenza alla legge Scelba, essa votò una lunga risoluzione nella quale si leggeva che: "il comunismo considera come una truffa questa legge che mira ad impedire che il comunismo truffi la democrazia". La legge dunque mira al comunismo, è diretta contro di noi».

[20] *Atti* Camera dei deputati n. 2971-A, *Relazioni di minoranza* (Almirante), 159. A testimoniare la circostanza che le leggi di quella prima, "formidabile", legislatura, debbano essere prese in considerazione tutte insieme, è di rilievo un riferimento di Almirante alla legge 20 giugno 1952, n. 645, "Norme di attuazione della XII disposizione transitoria e finale (comma primo) della Costituzione", l'"autentica" legge Scelba: «L'onorevole ministro dell'interno vorrà, speriamo, avere la bontà di ricordare a se stesso che proprio lui ebbe per mesi e mesi a sostenere, nell'uno e nell'altro ramo del Parlamento, che una legge speciale recante il suo nome avrebbe risolto definitivamente il problema, eliminando la *destra* inguaribilmente nostalgica e totalitaria, riconducendola e mantenendola entro i binari della democrazia, se suscettibile, alla severa prova di così rigide norme di legge, di rientrarvi. Mai fu detto, neppure durante la discussione della legge Scelba, neppure dai più accesi avversari del "neofascismo" in quel dibattito intervenuti, che a quelle norme sarebbe stato necessario sovrapporre, in prosieguo di tempo, una legge elettorale speciale (…). Adesso si viene a raccontare all'opinione pubblica che "il pericolo di destra" è più vivo che mai; e che per combatterlo occorre istituire un sistema per cui i voti dati alla opposizione di destra, nella quale assai facilisticamente si comprende tutto ciò che non è con i comunisti e non è con il Governo, valgano la metà dei voti dati ai partiti di centro» (pag. 158, corsivo originale).

tutto il popolo». Su tale linea di pensiero, conclude Tesauro, «[l]a maggioranza, approvando (…) la proposta di legge nell'imminenza delle elezioni, lungi dal sottrarsi al controllo politico che la Costituzione prevede, ad esso si sottopone democraticamente, in modo diretto ed immediato»[21].

A sua volta, il senatore liberale così interviene, per respingere le obiezioni sulla necessità di «attendere la costituzione della Corte costituzionale per consentire, a termini dell'articolo 134 della Costituzione, un giudizio su una eventuale controversia relativa alla legittimità di questa legge». È il 5 marzo 1953, due giorni prima dell'approvazione della legge n. 87: «Basta in proposito ricordare» – aggiunge Sanna Randaccio – «che, per quanto non sia stato accolto dalla Costituente l'emendamento in proposito presentato dall'onorevole G. Mastino, fu però riconosciuto pienamente il principio della mera competenza di legittimità della Corte costituzionale; noi riteniamo che ai giudici di quella Corte sarebbe inibito di sindacare l'uso di un potere discrezionale[22] che, come abbiamo visto, la Costituente, pure orientata al sistema proporzionale, ha voluto espressamente riservare al Parlamento»[23].

Che la legge elettorale, che si stava approvando, non avrebbe potuto sottrarsi a un sindacato di costituzionalità della Corte è, invece, decisamente sostenuto nelle relazioni di minoranza, dove emergono anche, con una buona consapevolezza, alcune delle questioni problematiche che molti anni dopo si sarebbero presentate, in particolare nella concretezza del giudizio di costituzionalità sulla legge 21 dicembre 2005, n. 270.

Alla Camera, Luzzatto e Capalozza, soprattutto, dopo aver esattamente rilevato che «non è la Camera, e tanto meno la sua maggioranza, giudice della costituzionalità delle leggi» e che quindi «[n]on può sfuggire la gravità della questione che sorge dal fatto che la Corte costituzionale ancora non è entrata in funzione», si soffermano sulla portata dell'art. 136 Cost. e sulle conseguenze di una dichiarazione di illegittimità costituzionale su una norma di legge, con «l'effetto di far cessare ogni sua giuridica efficacia dal giorno successivo alla pubblicazione della sua decisione»[24]. È chiaro, infatti, essi affermano, «che ove ciò dovesse riferirsi a una legge elettorale, ne sarebbe inficiata la legittimità della Camera eletta secondo le sue norme e tutto il suo operato. Non soltanto una tal Camera dovrebbe essere sciolta per far luogo a nuove elezioni secondo legge conforme alla Costituzione, ma tutte le deliberazioni, che sino a quel momento ne fossero state adottate, verrebbero ad essere infirmate»[25]. Tutti ben sappiamo che nella sentenza n. 1/2014 – statuendo la parziale illegittimità costituzionale della già citata legge n. 270/2005 – la Corte, nel nome del principio di continuità dello Stato e degli organi costituzionali, abbia invece considerato un «fatto concluso» le

[21] *Atti* Camera dei deputati n. 2971-A, *Relazione della maggioranza* (Tesauro e Bertinelli), 12.

[22] L'emendamento di Mastino in Assemblea costituente e la posizione sostenuta dal medesimo deputato della DC durante i lavori di approvazione della legge n. 87/1953 sono ora presi in considerazione da A. STEVANATO, *Le origini dell'articolo 28 della legge n. 87 del 1953. Il retroterra della Costituente, il dibattito durante l'approvazione della legge sulla Corte e le "aspettative" nei primi commenti della dottrina*, in G. GRASSO, A. STEVANATO (cur.), *I 70 anni della Legge n. 87 del 1953*, cit., 595-596 e 600, nel contesto di un'efficace ricostruzione della genesi dell'art. 28 della legge n. 87/1953.

[23] *Atti* Senato n. 2872-A, 7-8.

[24] *Atti* Camera dei deputati n. 2971-A, *Relazioni di minoranza* (Luzzatto e Capalozza), 30.

[25] Ancora *Atti* Camera dei deputati n. 2971-A, *Relazioni di minoranza* (Luzzatto e Capalozza), 30.

elezioni svoltesi in virtù delle disposizioni di legge ritenute costituzionalmente illegittime e, nel contempo, abbia anche escluso l'incidenza della sua decisione «con riferimento agli atti che le Camere adotteranno prima di nuove consultazioni elettorali»; ciò non senza esporsi a critiche della dottrina, a partire dal collega che qui si onora, che scrisse, a proposito della «radicale ininfluenza *pro futuro* della decisione di incostituzionalità», dell'«aspetto più inquietante di questa, pur storica, decisione»[26] e, per l'impatto del principio di continuità dell'organo parlamentare sullo stesso «potere-dovere presidenziale di scioglimento», dell'esistenza di «[u]n'ombra su una decisione che conserva, per il resto, una valenza indiscutibile e che rimedia definitivamente ad un'offesa perpetrata troppo a lungo in uno dei gangli più sensibili dell'ordinamento»[27].

Con grande acume, i due deputati relatori della sinistra riflettono anche sul significato del secondo comma della VII disposizione transitoria della Costituzione e sulla possibilità per i cittadini di poter eccepire l'incostituzionalità di una legge «dinnanzi a quella sede giudiziaria ordinaria, cui l'applicazione della legge stessa li avesse a deferire»[28]. Tuttavia, essi osservano, rispetto alle leggi elettorali, il privato si vedrebbe preclusa ogni azione. «Prima che questa legge elettorale, ove legge dovesse diventare, fosse mandata ad effetto, non sembra configurabile alcuna azione dinnanzi all'autorità giudiziaria ordinaria, che, a norma dell'anzidetta disposizione transitoria, potesse farne valere la incostituzionalità. Una legge elettorale appartiene al dominio del diritto pubblico; prima che essa sia applicata, nessuna lesione di privati può sorgere; sarebbe invece pubblico interesse che la questione di costituzionalità fosse promossa e risolta innanzi l'esperimento elettorale; ma mancherebbe sia la competenza di alcun giudice ordinario, sia la legittimazione ad agire, non vedendosi chi potrebbe ritenersi investito di tale legittimazione attiva avanti l'autorità giudiziaria, e secondo le norme ordinarie, preesistenti alla Costituzione»[29]. Quanto le leggi elettorali politiche siano rimaste comunque in una «zona d'ombra (se non proprio [in una] zona franca»)[30], nel procedimento di costituzionalità in via incidentale, è ben noto, e ancora nella sentenza n. 1/2014 la strada per accedere alla Corte – e per rompere «definitivamente (…) l'incantesimo intorno alla sindacabilità della legge elettorale»[31] – si è trovata proponendo un'azione di accertamento avente ad oggetto, dinanzi al giudice ordinario, «il diritto di voto, che ha come connotato essenziale il collegamento ad un interesse del corpo sociale nel suo insieme» e che sarebbe risultato pregiudicato «da una normativa elettorale non conforme ai principi costituzionali».

Tralasciando la relazione di minoranza di Almirante, di cui si farà ancora cenno nel paragrafo che segue, al Senato le relazioni di minoranza, anch'esse datate 5 marzo 1953, come quella di maggioranza prima analizzata, sembrano essere un po' meno

[26] Vedi G. SERGES, *Spunti di giustizia costituzionale*, cit., 12.
[27] Vedi ancora G. SERGES, *Spunti di giustizia costituzionale*, cit., 14.
[28] *Atti* Camera dei deputati n. 2971-A, *Relazioni di minoranza* (Luzzatto e Capalozza), 30.
[29] Sempre *Atti* Camera dei deputati n. 2971-A, *Relazioni di minoranza* (Luzzatto e Capalozza), 30-31.
[30] Per dirla con M. SICLARI, *Il procedimento in via incidentale*, in R. BALDUZZI, P. COSTANZO (cur.), *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale. I giudizi sulle leggi*, Torino, 2007, 25.
[31] Vedi sempre G. SERGES, *Spunti di giustizia costituzionale*, cit., 14.

incisive, pur tuttavia ribadendo l'importanza di sottoporre la legge elettorale, prossima a essere approvata, al giudizio di costituzionalità.

La «carenza del massimo organo di controllo costituzionale», evidenziano da sinistra Cerruti e Domenico Rizzo, infatti, «ha posto più volte il primo Parlamento repubblicano nella condizione di proporre ma non di veder risolte, nella sola maniera costituzionalmente legittima e definitiva, molteplici questioni di costituzionalità legislativa»[32]. Per la materia elettorale si tratta «di gran lunga [del] caso più grave e imbarazzante», sia per il dubbio che le leggi elettorali possano rientrare addirittura tra le «altre leggi costituzionali» dell'art. 138 Cost., in quel caso richiedendosi un procedimento aggravato per essere approvate[33], sia perché la «situazione di premeditata carenza» riferita alla Corte finisce per indebolire la stessa forza normativa della Costituzione. «Una Costituzione alla quale faccia difetto la garanzia dell'annullamento degli atti incostituzionali ed, in primo luogo, delle leggi incostituzionali», si aggiunge, «non è, in senso tecnico, pienamente obbligatoria», tanto che «[t]utte le leggi, ogni regolamento ed anche ogni singolo atto giuridico fatto pel caso particolare, hanno una forza giuridica superiore a quella di una tale Costituzione, alla quale tuttavia essi sono subordinati e dalla quale essi deducono ogni loro validità»[34].

Una conclusione assai impegnativa, quindi, per l'intero assetto costituzionale, partendo da una questione tutto sommato mirata, quella dell'impossibilità di sindacare la costituzionalità di una legge elettorale, in assenza della Corte.

4. *Qualche rilievo conclusivo: dal mancato controllo di costituzionalità sulla riforma della legge elettorale all'ingenua speranza di poter proporre contro di essa un referendum abrogativo*

Riassaporando, come si è provato a fare sinora, la temperie di quegli anni davvero molto lontani da noi, sorge spontanea la domanda su che cosa sarebbe potuto accadere se la Corte fosse già stata pienamente operante, nel momento in cui la maggioranza di Governo impresse l'accelerazione per una modifica in senso maggioritario della legge elettorale, con «un limitato correttivo del sistema vigente della rappresentanza proporzionale», come scrisse Scelba nella sua relazione, coprendo in realtà, con queste parole, molte delle sue carte[35]. Altra domanda a cui questo contributo non può

[32] *Atti* Senato n. 2872-A ter, 13.

[33] Anche il missino Franza, nella sua relazione di minoranza (*Atti* Senato n. 2872-A bis, 6, corsivo originale), aveva paventato il rischio che quella elettorale fosse, in realtà, materia costituzionale e, «in difetto di norme costituzionali che impongano controlli da parte della Corte costituzionale, in via autonoma per l'*accertamento* ex officio *della rispondenza del contenuto di una legge alla forma di approvazione* della legge», aveva sottolineato «il dovere del Parlamento di un rigoroso autocontrollo ed autolimite nel momento dell'esame» del disegno di legge.

[34] *Atti* Senato n. 2872-A ter, 13.

[35] Le medesime carte, per continuare la metafora, che Scelba aveva lasciato ben visibili in altra parte della sua relazione, già prima esaminata, trovano conferma in un intervento di De Gasperi – dopo settimane di ostruzionismo parlamentare alla Camera e dopo aver chiesto la fiducia –, che illustra le ragioni della presentazione del disegno di legge di riforma della legge elettorale: «Lo abbiamo fatto perché qui abbiamo visto quello che sembrava essere presagio soltanto: abbiamo visto il congiungimento

certamente rispondere riguarda le conseguenze politiche e istituzionali che avrebbero potuto realizzarsi, se alle elezioni per la Camera del 7 giugno 1953, cui partecipò il 93,84% degli aventi diritto al voto – una cifra enorme pensando all'astensionismo delle ultime tornate elettorali – la DC e i partiti a essa collegati avessero superato la metà più uno dei voti, facendo scattare il premio di maggioranza previsto dalla legge n. 148, legge che, accantonato l'intento maggioritario che la muoveva, sarà invece abrogata, solo un anno dopo, dalla legge 31 luglio 1954, n. 615.

Una Corte, appena nominata o da poco funzionante, non avrebbe potuto dichiarare agevolmente l'eventuale contrarietà della legge n. 148/1953 alla Costituzione, come aveva ben notato anche Lavagna, nel suo notissimo saggio del 1952, per la difficoltà di investire il giudice costituzionale «di questioni relative alla legittimità del sistema elettorale in senso stretto», questioni che, se si fossero potute sollevare comunque, sarebbero state decise successivamente all'espletamento delle elezioni, «con quali complicate conseguenze è facile prevedere»[36], come anche in precedenza si è rapidamente rimarcato.

Il Maestro marchigiano, del resto, sembrava confidare, prima di ogni cosa, nello strumento del *referendum* abrogativo, la cui legge attuativa dell'art. 75 Costituzione non era stata ancora approvata in quel momento (e mai venne approvata in quella legislatura, dovendosi attendere, quasi vent'anni dopo, la legge 25 maggio 1970, n. 352)[37], con la necessità, quindi, «che le leggi elettorali tengano rigorosamente conto dei principi costituzionali, ad evitare una deformazione del sistema di governo sul quale esse incidono. Necessità tanto maggiore sino a quando non sarà istituita la Corte costituzionale e non sarà, soprattutto, possibile il *referendum* abrogativo»[38].

Da destra e da sinistra, si pensava un po' ingenuamente che, «[s]e la legge sul *referendum* popolare fosse stata approvata, e la maggioranza non l'avesse tante volte fatta rimbalzare tra Camera e Senato», anche posponendola al disegno di legge di modifica del sistema elettorale[39], si sarebbe potuto ricorrere all'istituto referendario, per

---

delle due ali, delle due estreme (…). In queste mie parole non vi sono insinuazioni né contro la destra, perché si mescola con la sinistra, né contro la sinistra, perché si mescola con la destra. Dico che questo fatto del congiungimento, del sincronismo e della collaborazione spontanea e naturale – si è visto lo stesso argomento ripetuto da una parte e dall'altra – questo fatto prefigura e fa presagire quello che sarebbe lo schieramento parlamentare in un Parlamento futuro che fosse eletto con la proporzionale (...). E abbiamo detto: dinanzi al pericolo del congiungimento delle due ali, bisogna rafforzare il centro democratico» (*Atti* Camera dei deputati, seduta del 17 gennaio 1953, 45488).

[36] C. LAVAGNA, *Il sistema elettorale nella Costituzione italiana*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1952, 851.

[37] Si veda il disegno di legge "Norme sul *referendum* e sull'iniziativa legislativa del popolo", a cui si era affiancata anche la proposta d'iniziativa parlamentare De Martino e altri "*Referendum* popolare di abrogazione delle leggi e degli atti aventi valore di legge".

[38] Ancora C. LAVAGNA, *Il sistema elettorale*, cit., 852.

[39] Anche il citato disegno di legge sul *referendum* e sull'iniziativa legislativa del popolo aveva avuto numerosi passaggi parlamentari: presentato dal Governo alla Camera a febbraio del 1949, viene approvato dopo più di due anni, nel marzo del 1951, dalla Camera stessa; il Senato ne ritocca il testo a dicembre del 1951; la Camera lo riapprova con emendamenti a luglio del 1952; il Senato adotta altre modifiche, tra cui proprio l'introduzione dell'articolo concernente la procedura del giudizio per l'ammissibilità della richiesta di *referendum* abrogativo, a ottobre 1952. Ma alla Camera l'esame del testo passato dal Senato viene rinviato, per non essere mai approvato definitivamente, perché diventa cruciale

chiedere l'abrogazione della riforma elettorale, «e il popolo avrebbe liberamente scelto»[40]. La proposta di «un emendamento aggiuntivo [alla legge] o con disposizione autonoma, abbinando alla prossima consultazione politica una votazione di *referendum* popolare»[41], venne respinta; il Presidente del Consiglio De Gasperi, intervenendo alla Camera il 17 gennaio 1953, aveva segnalato che «la garanzia del *referendum*», anche qualora le disposizioni del disegno di legge in fase di avanzata approvazione fossero entrate in vigore il giorno stesso, sarebbe stata «comunque praticamente inoperante» nei confronti del testo di riforma della legge elettorale[42], non potendosi inoltre «negare che nelle elezioni generali è insito un principio di *referendum*», che certo avrebbe riguardato, tra le questioni in discussione, anche la legge elettorale[43].

D'altra parte, mentre sfumava la possibilità di ricorrere a un *referendum*, il cui impulso «per l'assenza della legge organizzativa delle modalità» del suo svolgimento «derivi dalla legge dello Stato»[44], quello stesso Parlamento, approvando la legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, affidava alla Corte costituzionale (e non più alla Corte di cassazione, come originariamente previsto) l'ulteriore funzione di giudicare sulla sua ammissibilità, "spogliando" la legge sulla costituzione e il funzionamento della Corte del compito di regolarne le modalità di attuazione, a favore di quella riguardante la disciplina dello svolgimento del *referendum* popolare.

Conoscendo come si è sviluppata la giurisprudenza costituzionale sull'ammissibilità dei *referendum* abrogativi in materia elettorale, si può almeno dubitare che – se fosse stata approvata allora la legge sul *referendum* e se la Corte fosse già stata funzionante – la Corte stessa avrebbe dichiarato ammissibile un *referendum* sull'abrogazione totale della legge elettorale modificata.

Oppure, su questo crinale, la storia dei *referendum* elettorali avrebbe potuto anche prendere un corso completamente diverso, disegnandosi qui un altro tra i tanti possibili incroci della I Legislatura, quello tra la legge "truffa" e la mancata, in quel momento, legge di attuazione dell'art. 75 Cost.

Come che sia, ad altra eventuale sede va destinata tale ulteriore riflessione: ora è tempo, infatti, di consegnare questo scritto all'amico che si onora.

---

adottare la riforma della legge elettorale, nonostante la I Commissione permanente, all'unanimità, il 12 marzo 1953, avesse proposto di approvare senza modifiche il testo votato dal Senato.

[40] Così *Atti* Camera dei deputati n. 2971-A, *Relazioni di minoranza* (Almirante), 150.

[41] *Atti* Senato n. 2872-A ter, 14 (relazione di Cerruti e Domenico Rizzo). Anche il relatore di minoranza del Movimento sociale Franza insiste su questo punto: vedi *Atti* Senato n. 2872-A bis, 4.

[42] De Gasperi citando il disegno di legge sul *referendum* si riferiva, tra l'altro, alla «complessa procedura della verifica delle 500 mila firme dichiarate regolari», alla «sentenza favorevole della Corte di cassazione a sezioni unite sull'ammissibilità costituzionale» (ciò recitava, invero, la versione approvata dalla Camera il 14 luglio del 1952: *Atti* Camera n. 349-148-D, mentre già il Senato, con il voto del 14 ottobre successivo, aveva attribuito tale competenza alla Corte costituzionale, in attuazione dell'art. 2 di quel disegno di legge che sarebbe diventato la legge costituzionale n. 1/1953, citata nel testo: vedi *Atti* Camera n. 349-148-E), alla circostanza che «il *referendum* non potrà effettuarsi se non sia decorso almeno un anno dalla data di ultima convocazione dei comizi elettorali per l'elezione delle Camere, cioè in parole povere non sarebbe prevedibilmente applicabile contro la legge elettorale prima del 1955» (vedi *Atti* Camera dei deputati, seduta del 17 gennaio 1953, 45487).

[43] *Atti* Camera dei deputati, seduta del 17 gennaio 1953, 45487.

[44] *Atti* Senato n. 2872-A ter, 14.