

**STUDIO LEGALE**  
**PALUMBO – MAGAUDDA**

98123 MESSINA - via Nino Bixio n. 89

tel./fax 090 696757 – 694701

00187 ROMA – vicolo Scavolino n. 71

tel. 06 6789151

**TRIBUNALE CIVILE DI MESSINA**

**RICORSO EX ART. 702-bis c.p.c.**

**Gli istanti:**

- **avv. Vincenzo Palumbo**, nato il 23.01.1939 in Messina ed ivi residente in Via Vecchia Paradiso n. 153 (cod. fisc. PLM VNC 38A23 F158W, PEC: [vincenzo.palumbo@pec.giuffre.it](mailto:vincenzo.palumbo@pec.giuffre.it));

- **avv. Tommaso Magaudo**, nato il 04.11.1955 in Messina ed ivi residente in Piazza dei Catalani n. 6, (cod. fisc.: MGD TMS 55S04 F158Y, PEC: [tommaso.magaudo@pec.giuffre.it](mailto:tommaso.magaudo@pec.giuffre.it)),

- **avv. Francesca Ugdulena**, nata a Messina il 25.10.1964 ed ivi residente in Via Tommaso Cannizzaro n. 16/bis (cod. fisc.: GDL FNC 64R65 F158U, PEC: [avvfugdulena@pec.giuffre.it](mailto:avvfugdulena@pec.giuffre.it)),

- **avv. Giuseppe Magaudo**, nato a Messina il 28.03.1987 ed ivi residente in Piazza Catalani n. 6 (cod. fisc.: MGD GPP 87C28 F158G, PEC: [avv.giuseppemagaudo@pec.it](mailto:avv.giuseppemagaudo@pec.it)),

**i quali agiscono in proprio e stanno in giudizio personalmente**, ai sensi dell'art. 86 c. p. c., **ed inoltre, sia uniti che divisi, in rappresentanza e difesa dei seguenti altri istanti**, giusta procura stesa in calce come da foglio separato congiunto materialmente al presente atto, **e precisamente in rappresentanza e difesa dei sig. ri:**

- **prof. Girolamo Cotroneo**, nato a Villa San Giovanni (RC) il 29.07.1934 (cod. fisc.: CTR GLM 34L29 M018V) e residente in Messina, Via cavalluccio n. 24;

- **on. Francesco D'Uva**, nato a Messina il 25.09.1987 (cod. fisc.: DVU FNC 87P25 F158O), residente in Viale Italia n. 111/24 int. 21 sc. A;

- **prof. Giuseppe Rocco Gembillo**, nato a Piraino (ME) il 24.07.1949 (cod. fisc.: GMB GPP 49L24 G699F) e residente in Messina, Viale Regina Margherita n. 47;

- **dott. Paolo Maria Magaudda**, nato a Venetico (ME) il 27.05.1944 (cod. fisc.: MGD PMR 44E27 L735K) e residente in Messina, Piazza Catalani n 6;

. **prof. Giuseppe Rao**, nato a Messina il 13.07.1939 (cod. fisc.: RAO GPP 39L13 F158 W) ed ivi residente in Viale della Liberta n. 633 is. 521;

- **on. le Alessio Villarosa**, nato a Barcellona P.G. (Messina) il 25.08.1981 (cod. fisc.: VLL LSM 81M25 A638U) ed ivi residente in Via Fosse Ardeantine n. 6/P3;

- **on. le Valentina Zafarana**, nata a Messina il 14.11.1980 (cod. fisc.: ZFR VNT 80S54 F158O) ed ivi residente in Via T. Cannizzaro n. 16/bis is. 276;

**tutti qui di seguito definiti, per brevità, “ricorrenti”**, e tutti elettivamente domiciliati presso lo Studio Legale PALUMBO-MAGAUDA, in Via Nino Bixio n. 89, 98123 MESSINA, indicando i loro rispettivi indirizzi PEC e il loro numero di fax 090.691697 per la ricezione di ogni comunicazione relativa al presente giudizio, in ordine al quale

## **ESPONGONO E CHIEDONO QUANTO SEGUE**

### **1) INTRODUZIONE.**

I ricorrenti sono cittadini italiani, e ciascuno di essi è iscritto nelle liste elettorali del comune di Messina (**cfr. ns. docc. 1-11**)

Ciascuno dei ricorrenti, siccome iscritto nelle liste elettorali, ha il fondamentale diritto soggettivo di esercitare effettivamente i propri diritti politici ed elettorali, ed in particolare quelli di partecipare personalmente, liberamente e direttamente, in un sistema istituzionale di democrazia parlamentare, con metodo democratico ed in condizioni di libertà ed eguaglianza, alla vita politica

dell'Italia, nel legittimo esercizio della propria quota di sovranità popolare, così come previsto e garantito dalla Costituzione Italiana e dalle norme sovranazionali recepite nell'Ordinamento italiano, ed in particolare – nei termini che andremo di volta in volta richiamando con specifico riferimento a ciascun motivo di cui *infra* – dal combinato disposto dei seguenti **articoli della Costituzione Italiana: 1**, commi 1 e 2; **2**, comma 1; **3**, commi 1 e 2; **24**, commi 1 e 2; **48**, comma 2; **49**; **51**, comma 1; e **56**, commi 1, 2 e 4; **72**, commi 1 e 4; **92**, comma 2; **111**, commi 1 e 2; **113**, commi 1 e 2; **117**, comma 1; **138**, comma 1; **ed anche dall'art. 13** della Convenzione Europea per la Salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà Fondamentali del 04.11.1050, (d'ora in poi, per brevità, "**Carta CEDU**"), e **dall'art. 3** del Protocollo Addizionale del 20.03.1952 (d'ora in poi, per brevità, "**Protocollo CEDU**"), **ambidue ratificati e resi esecutivi in Italia con L. 04.08.1955 n. 848**, ed anche alla luce dei principi affermati dalla **Corte Costituzionale nella sentenza n. 1-2014 e dalla Corte di Cassazione-Sez. I Civile nell'ordinanza n. 12060-2013 e nella sentenza n. 8878-2014.**

In conformità a tali norme fondamentali è stato possibile per i cittadini italiani in genere, e in particolare anche per i ricorrenti, di esercitare compiutamente i loro diritti elettorali come sopra specificati, secondo regole che nel tempo si sono rilevate compatibili coi principi dell'Ordinamento costituzionale, e che hanno trovato la loro sistemazione organica nel **T. U. di cui al DPR 361-1957** e successive modifiche (per la Camera dei Deputati), e nel **D. Lgs. 533-1993** (per il Senato della Repubblica), e ciò sino alle elezioni politiche svoltesi il 13 maggio 2001, che hanno dato luogo alla XIV Legislatura.

## **2) LA L. 270-2005 ED IL GIUDIZIO MILANESE.**

Sul finire della XIV Legislatura è poi accaduto, del tutto inopinatamente, che le norme sull'elezione della Camera dei Deputati della Repubblica di cui al

D.P.R. 30 marzo 1957, n. 361 (ma anche quelle per l'elezione del Senato, di cui al D. Lgs. 533-1993) siano state modificate con la **L. 21 dicembre 2005, n. 270**, introducendovi disposizioni che, in violazione delle norme fondamentali dettate in proposito dalla Costituzione, gravemente comprimevano e alteravano la pari libertà ed effettività dell'esercizio dei diritti elettorali di tutti i cittadini italiani.

In conseguenza, nel novembre del 2009, ad istanza dell'**avv. Aldo Bozzi di Milano**, al quale poi si univa un gruppo di 25 volenterosi e meritori cittadini-elettori tra i quali il **prof. Avv. Felice Besostri** (che merita di essere specificamente ricordato essendo uno degli ispiratori dell'iniziativa per cui oggi è causa) veniva promosso avanti al Tribunale Civile di Milano un apposito giudizio, con la richiesta di accertare e dichiarare il loro diritto ad esercitare l'elettorato attivo con la possibilità di esprimere un voto "*personale ed eguale, libero e segreto*" (**art. 48.2 Cost.**), e in particolare potendo eleggere la Camera dei deputati "*a suffragio universale e diretto*" (**art. 56.1 Cost.**), a tal fine evidenziando l'esistenza di numerose e non manifestamente infondate questioni di legittimità costituzionale di alcune disposizioni della L.270-2005 che gravemente limitavano, comprimevano ed alteravano l'esercizio del loro diritto.

Il Tribunale di Milano, con **sentenza del 18.04.2011**, dopo avere disatteso le eccezioni pregiudiziali e preliminari sollevate dall'Avvocatura dello Stato, tendenti a provocare una pronunzia di improcedibilità dell'azione (per difetto di giurisdizione) e di inammissibilità delle domande (per insussistenza dell'interesse ad agire), rigettava tuttavia le istanze degli attori, avendo ritenuto che le proposte questioni di legittimità costituzionale fossero manifestamente infondate.

Anche la Corte di Appello di Milano, adita in sede d'impugnazione, con sentenza del 24.04.2012, e pur sempre respingendo le predette eccezioni, riteneva che le proposte q. l. c. fossero manifestamente infondate .

Sul ricorso degli istanti Bozzi & C., la Corte di Cassazione, mentre condivideva le pronunzie dei giudici milanesi riguardo alle questioni pregiudiziali e preliminari (giurisdizione, competenza, interesse ad agire), andava in diverso avviso rispetto alle loro conclusioni sulla rilevanza delle q. l. c. sollevate, e, ritenute la non manifesta infondatezza, con **ordinanza n. 12.060 del 17.05.2013**, ne investiva la Corte Costituzionale, quanto alle norme della L. 270-2005 relative al **premio di maggioranza** nazionale per l'elezione della Camera dei Deputati ed agli identici **premi regionali** per l'elezione del Senato della Repubblica, ed inoltre all'impossibilità di esprimere (almeno) un voto di **preferenza per l'elezione** di entrambe le Camere (**cf. ns. doc. 12**).

Sulle motivazioni di tale ordinanza, in tema di giurisdizione e competenza, ci intratterremo più avanti in sede propria (**cf. infra, sub n. 10, pagg. 16-21**).

### **3) LA SENTENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE N. 1-2014.**

All'esito di questa lunga vicenda processuale, la Corte Costituzionale, con **sentenza n. 1.2014**, depositata il 13 gennaio 2014, avendo ritenuto fondate le questioni sollevate dalla S. C., e, per quanto qui rileva, con riferimento alla legge elettorale per la Camera dei Deputati, ha dichiarato (**cf. ns. doc. 13**):

- l'illegittimità costituzionale dell'art. 83, comma 1, n. 5, e comma 2, del D.P.R. n. 361-1957 (nel testo risultante dalle modifiche introdotte dalla L. 270-2005), riguardante il premio di maggioranza alla coalizione nazionale risultata maggioritaria;
- l'illegittimità costituzionale degli artt. 4, comma 2, e 59, comma 1, del D.P.R. n. 361 del 1957 (nel testo risultante dalle modifiche introdotte dalla L. 270-2005), nella parte in cui non era consentito all'elettore di esprimere (almeno) una preferenza per i candidati.

**In particolare**, quanto al premio di maggioranza introdotto dalla L. 270-2005, la Corte, dopo avere richiamato i moniti in precedenza più volte rivolti al legi-

slatore con numerose pronunzie, rimaste tuttavia senza seguito, ha ritenuto pienamente ammissibile la q. l. c. sottoposta al suo esame, avendo riconosciuto come congruamente motivata dal giudice remittente, in termini esenti da censure, la valutazione in ordine alla pregiudizialità e rilevanza della questione in relazione al *petitum* oggetto del giudizio di merito, e ciò *“anche allo scopo di scongiurare la esclusione di ogni garanzia e di ogni controllo su taluni atti legislativi”*, ed in particolare su leggi altrimenti non giustiziabili *“come quelle relative alle elezioni della Camera e del Senato, che più difficilmente verrebbero per altra via ad essa sottoposte”*. In mancanza di che, ha poi aggiunto la Corte, *“si finirebbe per il creare una zona franca nel sistema di giustizia costituzionale, proprio in un ambito strettamente connesso con l’assetto democratico, in quanto incide sul diritto fondamentale di voto”*, così determinando *“un vulnus intollerabile per l’ordinamento costituzionale complessivamente considerato”*. Fatte queste premesse, la Corte rammenta di avere da tempo osservato in proposito, e in via generale, che in Costituzione non era stato codificato uno specifico modello di sistema elettorale, la cui concreta attuazione era stata lasciata al legislatore ordinario, pur avendo l’Assemblea Costituente espresso una generica preferenza per il sistema proporzionale approvando un apposito o. d. g.. Tuttavia, la Corte afferma essere suo compito quello di verificare che *“il bilanciamento degli interessi costituzionalmente rilevanti non sia stato realizzato con modalità tali da determinare il sacrificio e la compressione di uno di essi in misura eccessiva e pertanto incompatibile col dettato costituzionale”*; occorrendo a tal fine *“valutare se la norma oggetto di scrutinio, con la misura e le modalità di applicazione stabilite, sia necessaria e idonea al conseguimento di obiettivi legittimamente perseguiti, in quanto, tra più misure appropriate, prescrivere quella meno restrittiva dei diritti a confronto e stabilisca oneri non sproporzionati rispetto al perseguimento di detti obiettivi”*. Passando poi allo scrutinio delle norme oggetto della sollevata q. l. c., la Corte

osserva che “Le disposizioni censurate sono dirette ad agevolare la formazione di una adeguata maggioranza parlamentare, allo scopo di garantire la stabilità del governo del Paese e di rendere più rapido il processo decisionale, e ciò costituisce senz’altro un obiettivo costituzionalmente legittimo ..... perseguito mediante un meccanismo premiale destinato ad essere attivato ogniqualvolta la votazione col sistema proporzionale non abbia assicurato ad alcuna lista o coalizione di liste un numero di voti tale da tradursi in una maggioranza anche superiore a quella assoluta di seggi (340 su 630). Se dunque si verifica tale eventualità, il meccanismo premiale garantisce l’attribuzione di seggi aggiuntivi (fino alla soglia di 340 seggi) a quella lista o coalizione di liste che abbia ottenuto anche un solo voto in più delle altre, e ciò pure nel caso in cui il numero di voti sia in assoluto molto esiguo, in difetto di una soglia minima di voti e/o seggi”.

La Corte osserva poi che “Le disposizioni censurate non si limitano, tuttavia, a introdurre un correttivo (ulteriore rispetto a quello già costituito dalla previsione di soglie di sbarramento all’accesso, .....) al sistema di trasformazione dei voti in seggi <<in ragione proporzionale>>, ....., **ma rovesciano la ratio della formula elettorale prescelta dallo stesso legislatore del 2005, che è quella di assicurare la rappresentatività dell’assemblea parlamentare. In tal modo, dette norme producono un’eccessiva divaricazione tra la composizione dell’organo della rappresentanza politica, che è al centro del sistema di democrazia rappresentativa e della forma di governo parlamentare prefigurati dalla Costituzione, e la volontà dei cittadini espressa attraverso il voto, che costituisce il principale strumento di manifestazione della sovranità popolare, secondo l’art. 1, secondo comma, Cost.**”.

Le conclusioni della Corte sono conseguenti allo sviluppo del ragionamento: “Le norme censurate, pur perseguendo un obiettivo di rilievo costituzionale,

*qual è quello della stabilità del governo del Paese e dell'efficienza dei processi decisionali nell'ambito parlamentare, dettano una disciplina che non rispetta il vincolo del minor sacrificio possibile degli altri interessi e valori costituzionalmente protetti, ponendosi in contrasto con gli artt. 1, secondo comma, 3, 48, secondo comma, e 67 Cos. In definitiva, detta disciplina non è proporzionata rispetto all'obiettivo perseguito, posto che determina una compressione della funzione rappresentativa dell'assemblea, nonché dell'eguale diritto di voto, eccessiva e tale da produrre un'alterazione profonda della composizione della rappresentanza democratica, sulla quale si fonda l'intera architettura dell'ordinamento costituzionale vigente”.*

Da qui la dichiarazione d'illegittimità costituzionale delle norme denunciate.

#### **4) RAPPRESENTANZA E GOVERNABILITA' SECONDO LA C. C.**

Abbiamo voluto ripercorrere puntualmente il ragionamento fatto dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 1-2014, perché i principi colà affermati potranno essere utili per deliberare correttamente il merito del presente giudizio, che sostanzialmente verte sulla violazione dei medesimi principi, questa volta ad opera della L. 52-2015, che ha innovato la legislazione elettorale, facendo mostra di volersi adeguare alla pronuncia della Corte ed invece reiterando, ed in termini anche ulteriori, i medesimi difetti che la Corte aveva espunto dall'ordinamento censurando alcune parti della L. 270-2005.

Ai fini del presente giudizio, ciò che più conta nella sentenza n. 1-2014 della C. C. – ovviamente a parte il *decisum* – è la motivazione sostanziale che ha portato la Corte allo scrutinio d'incostituzionalità, laddove ha provato a dettare una regola generale, valida anche per il successivo legislatore, riassumibile nella formula secondo cui ogni legge elettorale deve contemperare i due criteri della rappresentatività del corpo elettorale e della governabilità ed efficienza del processo decisionale, quest'ultima certamente perseguibile, ma **col preciso vincolo del “*minore sacrificio possibile*” per la rappresentanza democrati-**



**ca, ed in un contesto di proporzionalità e di ragionevolezza.**

E non è senza significato che i termini “ragionevole” e “ragionevolezza”, ricorrono per ben undici volte nel testo della sentenza, così da fare comprendere che questo è per l'appunto il criterio al quale devono necessariamente uniformarsi le scelte legislative (su ciò torneremo **sub XIII, pagg. 108 e segg.**)

In buona sostanza, a giudizio della Corte, la rappresentatività di un sistema democratico, non può essere compressa, per garantire la governabilità, oltre un ragionevole limite che, in caso di superamento, spetta alla C. C. di censurare.

Si tratta di un valutazione che la C. C. aveva più volte fatto in passato, in particolare nella **sentenza 107-1996**, in ordine alla legittimità costituzionale dell'**art. 7 della legge 81/1993** sull'attribuzione del premio di maggioranza nei Comuni, allorché aveva affermato, sia pure *incidenter tantum*, che la libertà del legislatore di individuare il meccanismo per la trasformazione dei voti in seggi “*non era da ritenersi assoluta, dovendo essa invece sottostare al principio ed al controllo di “ragionevolezza”*” (**cf. punto n.2.1 in diritto**); e non diverse erano state, sia pure in diverso ambito, le valutazioni contenute **nell'ordinanza n. 260-2002** e nella **sentenza n. 242-2012** della stessa Corte.

E proprio la formula ora adottata dalla C. C. nella sentenza n. 1-2014 ci fa comprendere ancora più chiaramente che le due esigenze della **rappresentanza** e della **governabilità, pure entrambe importanti e perseguibili, non lo sono tuttavia nella stessa misura**, almeno in un sistema di democrazia parlamentare, qual è ancora la nostra e che nessuno, almeno formalmente, sembra volere mettere in discussione.

Se la rappresentatività del sistema deve subire il “*minor sacrificio possibile*” per consentire la governabilità, ciò vuol dire che la **rappresentanza è una “caratteristica assoluta, essenziale e inderogabile del sistema”**, senza la quale una democrazia rappresentativa cessa di essere tale; e vuol dire anche che la

**governabilità è invece soltanto una “*utilità del sistema*”, che può essere perseguita (ed è anche opportuno che così sia) ma che è inevitabilmente “*relativa*”, e cioè che può venire ridotta, ed al limite anche mancare del tutto (cosa che nessuno auspica), senza che per ciò un sistema cessi di essere democratico, e soltanto diventando un po’ più complicato da gestire.**

Valga l’argomento “*a contrario*”: se la Corte avesse voluto indicare come requisito essenziale la governabilità, piuttosto che la rappresentanza, avrebbe dovuto invertire i termini della questione, affermando che toccava la governabilità a dovere soffrire “*il minore sacrificio possibile*” a vantaggio della rappresentanza, affermazione questa che sarebbe stata tuttavia compatibile solo in presenza di un regime autoritario, quale certamente non è quello disegnato dalla nostra Costituzione.

D’altra parte, che la governabilità non sia, in genere, una **caratteristica essenziale** dei sistemi democratici può ricavarsi dal semplice richiamo alle lunghe crisi di governo che spesso hanno interessato tanti paesi democratici dell’Europa, Italia compresa; emblematico in tal senso l’esempio del Belgio, che tra il 2010 e il 2011, è rimasto senza un governo in pienezza di poteri per ben 16 mesi (541 giorni), durante i quali il PIL belga ha registrato una crescita del 2,1% nel 2010 (rispetto alla media dell’Eurozona dell’1,8%), e nel 2011 una crescita del 2,4% (rispetto ad una media dell’Eurozona dell’1,6%).

E, nello specifico italiano, alla stessa conclusione deve pervenirsi osservando che nessuna delle norme della nostra Costituzione, dove invece abbondano le norme a protezione della rappresentatività, fa il benché minimo cenno alla governabilità, neppure nelle norme che specificatamente riguardano il governo del Paese (**cf. art. 92 e segg. Cost**).

Possiamo quindi concludere nel senso che in un sistema democratico la governabilità è in genere una caratteristica sistemica auspicabile, ma non essenziale; e, quanto allo specifico dell’Italia, non ha alcun rango ed alcuna protezione co-

stituzionale, ma è presidiata solo da pur condivisibili ragioni di opportunità politica, che tuttavia non possono prevalere sulle esigenze della rappresentanza.

#### **5) LE LISTE BLOCCATE NELLA SENTENZA DELLA CORTE COST.**

Con la stessa **sentenza n. 1 del 2014**, la Corte Costituzionale ha ritenuto fondate anche le censure sulla dedotta incostituzionalità delle norme concernenti le modalità di espressione del voto per l'elezione dei componenti, rispettivamente, della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica, con particolare riferimento alle **liste bloccate previste dalla L. 270-2005** ed alla conseguente impossibilità di esprimere (almeno) una preferenza.

In proposito, la Corte si è preoccupata di richiamare esplicitamente la sua antica **sentenza n. 203-1975 (cfr. ns. doc. 14)**, nella quale, con riferimento alle norme per l'elezione dei consigli comunali, aveva già affermato che *“la circostanza che il legislatore abbia lasciato ai partiti il compito di indicare l'ordine di presentazione delle candidature non lede in alcun modo la libertà di voto del cittadino: a condizione che quest'ultimo sia «pur sempre libero e garantito nella sua manifestazione di volontà, sia nella scelta del raggruppamento che concorre alle elezioni, sia nel votare questo o quel candidato incluso nella lista prescelta, attraverso il voto di preferenza»”*.

E quanto al sistema introdotto dalla L. 270-2005, la Corte ha osservato che *“tale libertà risulta compromessa, posto che il cittadino è chiamato a determinare l'elezione di tutti i deputati e di tutti i senatori votando un elenco spesso assai lungo (nelle circoscrizioni più popolose) di candidati, che difficilmente conosce. Questi invero sono individuati sulla base di scelte operate dai partiti, che si riflettono nell'ordine di presentazione, sì che anche l'aspettativa relativa all'elezione in riferimento allo stesso ordine di lista può essere delusa, tenuto conto della possibilità di candidature multiple e della facoltà dell'eletto di operare per altre circoscrizioni sulla base delle indicazioni del partito.*

*In definitiva, è la circostanza che alla totalità dei parlamentari eletti, senza alcuna eccezione, manca il sostegno della indicazione personale dei cittadini, che ferisce la logica della rappresentanza consegnata nella Costituzione. Simili condizioni di voto, che impongono al cittadino, scegliendo una lista, di scegliere in blocco anche tutti i numerosi candidati in essa elencati, che non ha avuto modo di conoscere e valutare e che sono automaticamente destinati, in ragione della posizione in lista, a diventare deputati o senatori, rendono la disciplina in esame non comparabile né con altri sistemi caratterizzati da liste bloccate solo per una parte dei seggi, né con altri caratterizzati da circoscrizioni elettorali di dimensioni territorialmente ridotte, nelle quali il numero dei candidati da eleggere sia talmente esiguo da garantire l'effettiva conoscibilità degli stessi e con essa l'effettività della scelta e la libertà del voto (al pari di quanto accade nel caso dei collegi uninominali).*

Avendo così argomentato, la Corte ha poi ritenuto che *“Le condizioni stabilite dalle norme censurate sono, viceversa, tali da alterare per l'intero complesso dei parlamentari il rapporto di rappresentanza fra elettori ed eletti. Anzi, impedendo che esso si costituisca **correttamente e direttamente**, coartano la libertà di scelta degli elettori nell'elezione dei propri rappresentanti in Parlamento, che costituisce una delle principali espressioni della sovranità popolare, e pertanto contraddicono il principio democratico, incidendo sulla stessa libertà del voto di cui all'art. 48 Cost. (sentenza n. 16 del 1978)”,* ed ha infine concluso dichiarando *“l'illegittimità costituzionale degli artt. 4, comma 2, e 59 del D.P.R. n. 361 del 1957, nonché dell'art. 14, comma 1, del d.lgs. n. 533 del 1993, nella parte in cui non consentono all'elettore di esprimere una preferenza per i candidati, al fine di determinarne l'elezione”*.

#### **6) I PRINCIPI DESUMIBILI DALLA SENTENZA DELLA CORTE COST.**

Riassumendo: nella **sentenza n. 1-2014** risultano chiaramente affermati i seguenti **essenziali principi** che secondo la Corte devono presiedere a qualsiasi

legge elettorale che voglia essere conforme alla nostra Costituzione, ed in particolare:

- a) **in via generale, il principio di ragionevolezza della normativa elettorale**, sotto il profilo della sua coerenza con sé stessa e con l'ordinamento.
- b) **il principio del minore sacrificio possibile per la rappresentanza**, pur essendo possibile perseguire **anche** (e quindi non prioritariamente) l'obiettivo della governabilità;
- c) **il principio della massima possibile eguaglianza degli effetti del voto**, pur non potendosi assicurare la perfetta eguaglianza tra voto c. d. in entrata e voto c. d. in uscita;
- d) **il principio della massima possibile libertà dell'elettore nella scelta dei suoi rappresentanti territoriali**, pur nella facoltà dei partiti di stabilire l'ordine di lista;
- e) **il principio della massima possibile prevedibilità degli effetti del voto**, e quindi con esclusioni delle opzioni post voto.

#### 7) LA LEGGE 270-2005 NELLE CONCLUSIONI DELLA CORTE COST.

A conclusione della sua storica sentenza, la Corte Costituzionale si è infine preoccupata di precisare che *“La normativa che resta in vigore per effetto della dichiarata illegittimità costituzionale... è «complessivamente idonea a garantire il rinnovo, in ogni momento, dell'organo costituzionale elettivo», così come richiesto dalla costante giurisprudenza di questa Corte (da ultimo, sentenza n. 13 del 2012). (...).*

*In particolare, la normativa che rimane in vigore stabilisce un meccanismo di trasformazione dei voti in seggi che consente l'attribuzione di tutti i seggi, in relazione a circoscrizioni elettorali che rimangono immutate, sia per la Camera che per il Senato. Ciò che resta, invero, è precisamente il meccanismo in*

*ragione proporzionale delineato dall'art. 1 del D.P.R. n. 361 del 1957 e dall'art. 1 del d.lgs. n. 533 del 1993, depurato dell'attribuzione del premio di maggioranza; e le norme censurate riguardanti l'espressione del voto risultano integrate in modo da consentire un voto di preferenza. Non rientra tra i compiti di questa Corte valutare l'opportunità e/o l'efficacia di tale meccanismo, spettando ad essa solo di **verificare la conformità alla Costituzione delle specifiche norme censurate e la possibilità immediata di procedere ad elezioni con la restante normativa**, condizione, quest'ultima, connessa alla natura della legge elettorale di «legge costituzionalmente necessaria» (sentenza n. 32 del 1993)».*

**8) LA SENTENZA DELLA CORTE DI CASSAZIONE N. 8878-2014.**

Dopo la pronuncia della Corte costituzionale, il giudizio di merito è stato riassunto da quegli attori dinanzi alla S. C. di Cassazione, che, con la **sentenza n. 8878-2014 (cfr. ns. doc. 15)**, dopo avere disatteso la richiesta di differire l'esito del giudizio al momento in cui fosse stata approvata la nuova legge elettorale allora in discussione, avendo ritenuto che non era possibile esercitare *ante litteram* uno scrutinio di possibile incostituzionalità su una legge non ancora promulgata (i cui tempi di approvazione avrebbero finito per confliggere col principio della celerità del processo ex art. 111, comma 2, Cost.), ha definito il giudizio, **dichiarendo** che *“i cittadini elettori non hanno potuto esercitare il diritto di voto personale, eguale, libero e diretto, secondo il paradigma costituzionale, per la oggettiva e grave alterazione della rappresentanza democratica, a causa del meccanismo di traduzione dei voti in seggi, intrinsecamente alterato dal premio di maggioranza disegnato dal legislatore del 2005, e a causa della impossibilità per i cittadini elettori di scegliere i propri rappresentanti in Parlamento”*, ed **ha infine condannato** la Presidenza del Consiglio dei Ministri al pagamento delle spese processuali, non essendovi *“ragione di derogare al principio della soccombenza”*.

E, ci sia consentito di evidenziarlo, se non c'è stata condanna ad alcun risarcimento di danni è chiaramente dipeso dal fatto che una tale richiesta non era mai stata formulata nel giudizio di merito; il che non vuol dire che, persistendo una tale violazione sulla base della nuova, ma sostanzialmente analoga, legge elettorale, non possa aprirsi la strada a una serie infinita di giudizi a iniziativa di tutti quei cittadini che si sentissero ancora una volta lesi nel diritto a esercitare i loro diritti elettorali nei termini prescritti dalla Costituzione, ed ormai conclamati nelle sentenze della Corte Costituzionale e della Cassazione.

**9) LA NUOVA LEGGE ELETTORALE 06 MAGGIO 2015 n. 52.**

È noto che le sentenze della Corte Costituzionale, oltre che riguardare la generalità dei cittadini, hanno per speciale destinatario anche il Legislatore, il quale non può eluderle o aggirarle in modo surrettizio, approvando nuove norme i che sostanzialmente riproducano, *sub specie novitatis*, gli stessi vizi in precedenza censurati dalla Corte.

Si è invece avverato ciò che i ricorrenti di quel giudizio milanese temevano, e che aveva giustificato la loro richiesta di differimento della decisione finale della Cassazione.

Ed infatti, il Parlamento della Repubblica ha da ultimo approvato la **L 6 maggio 2015, n. 52**, rubricata: "*Disposizioni in materia di elezione della Camera dei Deputati*", che, tuttavia, secondo gli odierni ricorrenti, oltre ad essere stata votata con un procedimento non consentito dalla Costituzione, ed oltre a stravolgerne surrettiziamente la rigidità, contraddice ancora una volta radicalmente i principi che la Corte Costituzionale ha posto alla base della sentenza n. 1-2014, introducendo gravi violazioni alla Costituzione e gravi lesioni ai diritti elettorali che competono ai ricorrenti, che risultano così gravemente compromessi, non diversamente, e forse anche più gravemente, di quanto non avesse già fatto la L. 270-2005.

Nella trattazione che segue, cercheremo di dimostrare che la nuova legge elettorale, perseguendo maldestramente il “*totem*” della “*governabilità*”, non solo reitera sostanzialmente l’incostituzionale normativa della L. 270-2005, in particolare nei punti che la Corte Costituzionale ha espunto dall’ordinamento, ma anche introduce nuove offese al principio di ragionevolezza più volte richiamato dalla Corte come motivo ispiratore della sua decisione.

Come abbiamo già ampiamente ricordato (**cf. *retro*, sub n. ri 4 e 6**), la governabilità è solo un’utilità di ogni sistema istituzionale, e, se si vuole, anche un obiettivo legittimamente perseguibile, ma non è un principio di natura costituzionale, perché non compare come tale in nessuna delle norme della Costituzione, e quindi può solo essere un obiettivo politico, comunque destinato a restare subordinato al previo rispetto dei principi direttamente desumibili dalla Costituzione, a partire dal principio di ragionevolezza, che deve presiedere alla coerenza dell’ordinamento giuridico, e del principio di rappresentanza, che invece permea tutte le norme costituzionali che attengono al trasferimento della volontà del popolo sovrano nelle istituzioni attraverso l’esercizio, pieno ed incondizionato, del diritto di voto “personale, eguale, libero, segreto e diretto”.

Ne consegue l’esigenza dei ricorrenti di far valere e accertare tale loro diritto soggettivo, attuale e diretto, ed a tal fine ottenendo, in sede competente, la declaratoria d’incostituzionalità, *in parte qua*, delle nuove norme.

E tuttavia, *in limine litis*, ci sembra opportuno affrontare qui di seguito alcune questioni pregiudiziali e preliminari che potrebbero porsi ancora prima di valutare le incidentali questioni di legittimità costituzionale e poi, all’esito di queste, di delibare il merito del giudizio.

#### **10) RILEVANZA DELLA QUESTIONE E TUTELA GIURISDIZIONALE.**

Ci preme sottolineare ancora una volta che oggetto principale (il merito) del presente giudizio è l’accertamento del diritto soggettivo, pieno e assoluto proprio perché costituzionalmente tutelato, dei ricorrenti di esercitare i loro diritti



di elettorato attivo, ed eventualmente anche passivo, ed in genere i loro diritti soggettivi politici, con le modalità prescritte dalle norme costituzionali e sovranazionali, con metodo democratico ed in un sistema istituzionale di democrazia parlamentare, con tutti gli effetti che legittimamente ne derivano.

Ed è appena il caso di evidenziare, a scanso di equivoci, che **non si verte in materia di contenzioso elettorale** di Comuni, Province, Regioni ed Europa, regolato dal codice del processo amministrativo (**artt. 126 e segg. D. Lgs. 104-2010**), e **neppure in materia di azione popolare** per la decadenza di amministratori locali (**art. 70 D. Lgs. 267-2000**), non essendoci nella specie da impugnare alcun atto di questo tipo.

Ed occorre del pari sottolineare che le questioni di legittimità costituzionale che verranno qui di seguito incidentalmente proposte, per quanto più oltre diremo, sono assolutamente rilevanti e pregiudiziali rispetto alla definizione dell'oggetto principale del presente giudizio, onde il Giudice adito potrà emettere la sua decisione di merito solo all'esito positivo delle dedotte q. l. c. dinanzi al Giudice delle Leggi..

Nello specifico, come abbiamo già detto, la questione è stata delibata positivamente già nel giudizio milanese promosso dall'avv. Bozzi e da altri, ad opera di quei giudici di primo e secondo grado, i quali, pur ritenendo manifestamente infondate le proposte q. l. c., hanno tuttavia espressamente riconosciuto il diritto degli attori a investire della questione il giudice ordinario; e la positiva valutazione dei giudici di merito rispetto alle questioni pregiudiziali e preliminari è stata condivisa dalla Corte di Cassazione con la sua sentenza n. 12060-2013, allorché ha rimesso le sollevate q. l. c. all'esame della Corte Costituzionale.

Intervenendo sul punto, la **Corte di Cassazione**, con la citata ordinanza, ha affermato che *“Una interpretazione della normativa elettorale che, valorizzando la tipicità delle azioni previste in materia (di tipo impugnatorio o concernenti*

*l'ineleggibilità, la decadenza o l'incompatibilità dei candidati), escludesse in radice ovvero condizionasse la proponibilità di azioni come quella qui proposta al maturare di tempi indefiniti o al verificarsi di condizioni non previste dalla legge (come, ad esempio, la convocazione dei comizi elettorali), entrebbe in conflitto con i parametri costituzionali (art. 24, e art. 113, comma 2) della **effettività e tempestività della tutela giurisdizionale**".*

Quanto all'obiezione secondo cui non sarebbe possibile, nella fattispecie dedotta, distinguere tra l'oggetto del giudizio di merito e quello del giudizio riguardante la q. l. c., con conseguente impossibilità di configurare le questioni sollevate come incidentali rispetto ad un giudizio principale, che sarebbe perciò insuscettibile di un giudizio di merito, la S. C., **ha prima condiviso** l'opinione già espressa dai primi giudici (Tribunale e Corte di Appello di Milano) secondo cui la q. l. c. "*non esaurisce la controversia di merito ed ha rispetto ad essa una portata più ampia in quanto introdotta mediante la formulazione di una domanda di accertamento*"; **ed ha poi aggiunto** che non può esservi coincidenza (sul piano fattuale e giuridico) tra il dispositivo della sentenza costituzionale e quello della sentenza che definisce il giudizio di merito, posto che "*Quest'ultima accerta l'avvenuta lesione del diritto azionato e, allo stesso tempo, lo ripristina nella pienezza della sua espansione, seppure per il tramite della sentenza costituzionale*".

Continuando sul punto, la S. C., **ha prima richiamato** la sentenza n. 4-2000 della C. C. per la quale "*nel giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale, la circostanza che la dedotta incostituzionalità di una o più norme legislative costituisca l'unico motivo di ricorso innanzi al giudice a quo, non impedisce di considerare sussistente il requisito della rilevanza, ogni qualvolta sia individuabile nel giudizio principale un petitum separato e distinto dalla questione di legittimità costituzionale, sul quale il giudice rimettente sia chiamato*

a pronunciarsi"; ed ha poi concluso affermando che "Fallace sarebbe quindi l'obiezione ... secondo cui l'eventuale pronuncia di accoglimento della Corte Cost. verrebbe a consumare ex se la tutela richiesta al giudice remittente, nella successiva fase del giudizio principale, con l'effetto di escludere l'incidentalità del giudizio costituzionale. Infatti, **il giudizio sulla rilevanza va fatto, come si è detto, nel momento in cui il dubbio di costituzionalità è posto**, dalla cui dimostrata fondatezza (per effetto della sentenza della Corte costituzionale) è possibile avere solo una conferma e non certo una smentita della correttezza di quel giudizio sulla rilevanza".

E quanto infine alla **questione di giurisdizione**, che era stata sollevata dagli enti resistenti nelle pregresse fasi di merito, la Cassazione ha osservato che la competenza delle Camere, ex art. 66 Cost., su ogni questione concernente le operazioni elettorali "non interferisce con la giurisdizione del giudice naturale dei diritti fondamentali e dei diritti politici in particolare, che è il giudice ordinario, senza bisogno di invocare la L. n. 2248 del 1865, pur vigente art. 2, all. E (non essendo parte nella controversia una Pubblica amministrazione intesa come articolazione del potere esecutivo)".

A sua volta, la **Corte Costituzionale**, nella **sentenza n. 1-2014**, ha condiviso la valutazione della Corte remittente, che, "con motivazione ampia, articolata ed approfondita, ha plausibilmente argomentato in ordine sia alla **pregiudizialità delle q. l. c. rispetto alla definizione del giudizio di merito**, sia alla **rilevanza delle medesime**", valorizzando la circostanza che la normativa elettorale della cui legittimità costituzionale si dubiti debba potere approdare al vaglio della Corte.

E' noto in proposito che quello che era stato allora esperito dagli attori di quel giudizio rispetto alla legge 270-2005, e che ora viene qui riproposto dai ricorrenti rispetto alla legge 52-2015 che *in parte qua* l'ha sostituita, era (come è)

l'unico strumento offerto dall'ordinamento per denunciare il pregiudizio già subito in passato e/o per evitare il pregiudizio che si prospetta nell'immediato futuro, a causa di una normativa elettorale lesiva dei loro diritti elettorali, in termini che possano sembrare ai ricorrenti censurabili di incostituzionalità.

E che le leggi elettorali possano essere oggetto di scrutinio costituzionale risulta anche dalle **sentenze n. 15 e 16 del 2008**, nelle quali la C. C., in sede di valutazione delle proposte di abrogazione referendaria di alcune parti, rispettivamente, del **DPR 361-1957 e del D. Lgs. 533-1993**, ha incidentalmente affermato che *“le regole del processo costituzionale italiano, vietano al giudice delle leggi di procedere allo scrutinio di costituzionalità senza che la questione sia sorta in occasione di una concreta vicenda applicativa della norma censurata.”*, e che a tal fine occorre *“seguire le vie normali di accesso al giudizio di costituzionalità delle leggi”*.

Ed è proprio ciò che, *hic et nunc*, intendiamo fare, promuovendo la presente azione di accertamento costitutivo, il cui *“petitum”*, giustiziabile nel merito solo all'esito della positiva sperimentazione della q. l. c., resta perciò assolutamente separato e distinto dalla stessa q. l. c., quest'ultima essendo chiaramente strumentale all'affermazione del diritto dedotto in giudizio e ciò anche quando la dedotta incostituzionalità sia l'unico motivo che sta a monte della violazione del diritto.

Abbiamo già visto che in tal senso si sono già pronunziate, con specifico riguardo alle questioni insorte in merito alla legge elettorale 270-2005, sia la **Corte di Cassazione**, con l'**ordinanza** di rimessione **n. 12060-2013**, sia la **Corte Costituzionale** con la **sentenza n. 1-2014**.

E nello stesso senso si era in passato pronunziata la Corte Costituzionale, sia pure in ambiti diversi, affermando che *“La circostanza che la dedotta incostituzionalità di una o più norme legislative costituisca l'unico motivo di ricorso innanzi al giudice a quo non è causa di inammissibilità delle questioni da que-*

*sti sollevate” (cfr, Corte Cost. sent. 4-2000); e che “Il controllo della Corte costituzionale, ai fini dell’ammissibilità della questione di legittimità ex art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, va limitato all’adeguatezza delle motivazioni in ordine ai presupposti in base ai quali il giudizio a quo possa dirsi concretamente ed effettivamente instaurato, con un proprio oggetto, vale a dire un petitum, separato e distinto dalla questione di legittimità costituzionale, sul quale il giudice remittente sia chiamato a decidere” (cfr. Corte Cost. sent. 263-1994)-*

I medesimi concetti sono stati più di recente affermati dalla stessa Corte Costituzionale con la recentissima **sentenza n. 110-2015 del 15 giugno 2015 (cfr. ns. doc. 16)**, nella quale, pur dichiarando inammissibili le q. l. c. sollevate con riferimento alla soglia di accesso del 4% vigente per le elezioni europee, ha preliminarmente rilevato, nel solco della sentenza n. 1-2014, che *“nella valutazione dei due profili, dell’interesse all’accertamento della pienezza del diritto di voto e della necessaria applicazione della normativa che lo disciplina ai fini della definizione del giudizio a quo, – costituenti requisiti di ammissibilità della questione, quanto alla sua pregiudizialità rispetto alla definizione del processo principale – vada tenuta in particolare considerazione la circostanza che la normativa stessa, della cui legittimità costituzionale si dubiti, possa o meno pervenire incidentalmente al vaglio di questa Corte. In questa prospettiva, ai fini dell’ammissibilità della questione, occorre così, non soltanto che l’oggetto del giudizio principale e quello del giudizio di legittimità costituzionale non coincidano, ma altresì che l’incertezza sull’effettiva portata del diritto di voto, derivante da una normativa elettorale in ipotesi costituzionalmente illegittima, sia destinata, altrimenti, a restare insuperabile, a causa dell’impossibilità che la relativa questione di costituzionalità venga sollevata secondo l’ordinaria via incidentale in un giudizio avente ad oggetto la vicenda*

*elettorale. Tale situazione si verifica, come nel caso deciso da questa Corte con la sentenza n. 1 del 2014, nelle ipotesi delle elezioni del Parlamento nazionale, in quanto in quel caso il controllo dei risultati elettorali è sottratto al giudice comune ed è rimesso dall'art. 66 Cost. alle Camere di appartenenza degli eletti quale unica eccezione al sistema generale di tutela giurisdizionale in materia di elezioni”.*

Per altro, la giurisprudenza costituzionale da ultimo formatasi sul punto risulta assolutamente in linea con l'**art. 13 della Carta CEDU** (la cui rubrica, aggiunta dal Protocollo n. 11 dell'11.05.1994, ratificato in Italia con L. 28.08.1997 n. 296, è ora significativamente intitolata "**diritto ad un ricorso effettivo**"), che espressamente prescrive che "*Ogni persona, i cui diritti e le cui libertà riconosciuti nella presente Convenzione siano stati violati, ha diritto a un ricorso avanti a una magistratura nazionale, anche quando la violazione sia stata commessa da persone agenti nell'esercizio delle loro funzioni*"; ed a tale prescrizione fa ora implicito riferimento anche l'**art. 117, comma 1, Cost.**, (nel testo introdotto dall'**art. 3 della L. Cost. n. 3-2001**), per il quale "*La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali*".

Ed è assolutamente evidente che l'effettività della tutela verrebbe inevitabilmente meno ove si sottraesse la materia in questione alla giurisdizione del giudice del merito e, ricorrendone i presupposti, anche allo scrutinio di costituzionalità del Giudice delle Leggi, e invece lo si affidasse esclusivamente, ex **art. 66 Cost.**, alla giurisdizione dell'organo parlamentare che vedesse messa in discussione la legge elettorale che ne aveva consentito l'elezione.

E pur vero che le norme della Carta CEDU, in quanto pattizie, non sono immediatamente applicabili negli ordinamenti degli stati contraenti, e ciò anche dopo la modifica dell'art. 117 intervenuta con la novella costituzionale del 2001, on-

de non risulta consentita in sede giurisdizionale la disapplicazione “*tout court*” delle norme interne eventualmente contrastanti; e tuttavia, non v’è dubbio che, tutte le volte che un tale contrasto si verifica, toccherà pur sempre alla Corte Costituzionale, opportunamente adita in via incidentale, di effettuare lo scrutinio di costituzionalità delle norme interne che risultassero in contrasto con la normativa CEDU (**cf. C. C. sentenze 348 e 349 del 2007**).

Per altro, anche l’**art. 111 Cost.**, come novellato dall’art. 2 della L. Cost. 2-1999, quando dispone, al **comma 1**, che “*La giurisdizione si attua mediante il giusto processo regolato dalla legge*”, ed al **comma 2**, che “*Ogni processo si svolge in contraddittorio tra le parti, in condizioni di parità, davanti ad un giudice terzo ed imparziale*”, rende evidente come la controversia che coinvolga i diritti elettorali dei cittadini non possa essere affidata all’esclusiva giurisdizione del Parlamento, le cui Giunte delle Elezioni, quando fossero chiamate a decidere su sé stesse, non potrebbero in alcun modo essere considerate come il “*giudice terzo ed imparziale*” prescritto dalla Costituzione perché un processo, quale che sia, possa essere considerato, come deve essere, “*giusto*”.

**Ma torniamo alla sentenza 110-2015** della Corte Costituzionale, che è quella che più direttamente riguarda il caso all’esame.

Fatta la premessa generale di cui abbiamo detto (**cf. retro, pagg. 21-22**), la Corte **ha poi evidenziato** che la pronuncia d’inammissibilità della q. l. c., sollevata dal giudice remittente di Venezia in quel giudizio, derivava dalla circostanza che l’incertezza sulla portata del diritto di voto nelle elezioni europee non poteva essere considerata costituzionalmente insuperabile essendo quella legge normalmente giustiziabile col ricorso avverso i provvedimenti amministrativi di indizione delle elezioni o di proclamazione dei risultati; **e si è infine preoccupata di precisare**, a scanso di equivoci, che “*Della legge che disciplina l’elezione dei membri del Parlamento Europeo spettanti all’Italia, infatti,*

*non si può dire – come invece si doveva dire della legge elettorale per la Camera e il Senato, e come in effetti la sentenza n. 1 del 2014 ha riconosciuto – che ricada in quella <<zona franca>> sottratta al sindacato di costituzionalità”.*

Può quindi ritenersi ormai come definitivamente affermato dalla giurisprudenza costituzionale che tutta la normativa che presiede all’elezione del parlamento italiano, in quanto non altrimenti giustiziabile, può essere oggetto di censura dinanzi alla magistratura ordinaria, per ivi fare accertare l’eventuale lesione di diritti soggettivi elettorali, e, a tal fine, previa incidentale sollevazione della q. l. c. delle norme che quella lesione hanno prodotto in passato e possono produrre in futuro.

#### **11) INTERESSE AD AGIRE DEI RICORRENTI.**

Va del pari affrontato, *in limine litis*, anche il problema dell’attualità del pregiudizio al quale sono esposti i diritti elettorali dei ricorrenti, e quindi del loro attuale interesse alla sua rimozione dall’ordinamento, in modo da consentire loro di poterli esercitare compiutamente in occasione della prossima competizione elettorale.

L’**interesse ad agire** dei ricorrenti, ai sensi dell’**art. 100 c. p. c.**, (“*Per proporre una domanda o per contraddire alla stessa è necessario avervi interesse*”), è assolutamente evidente, e tuttavia spenderemo qualche specifica considerazione per evitare ogni dubbio in proposito.

In via generale, l’interesse ad agire si risolve nella concreta utilità del provvedimento richiesto al Giudice rispetto alla situazione antiggiuridica denunciata, utilità che deve sussistere sia al momento della proposizione del giudizio, sia momento della decisione del giudice.

Nella specie, ancorché l’applicabilità dei nuovi meccanismi elettorali sia nominalmente differita al 1° luglio 2016, **il pregiudizio è attuale**, sia perché tale legge è già oggi complessivamente in vigore, sia perché il differimento ne ri-



guarda solo una parte, sia perché essa sta comunque già condizionando le modalità con cui i partiti ed il corpo elettorale si vanno strutturando e orientando in vista delle prossime consultazioni elettorali, sia perché, in ogni caso, l'applicazione delle norme "differite" è stabilita a data fissa e prossima, che maturerà certamente ben prima che il presente giudizio possa giungere al suo auspicato scrutinio di costituzionalità e poi al suo positivo esito di merito.

Intanto, la **L. 52-2015** non prevede una specifica norma temporale riguardante la sua entrata in vigore; vale quindi in proposito l'**art. 10 delle Preleggi**, per il quale "*Le leggi e i regolamenti divengono obbligatori nel decimo-quinto giorno successivo a quello della loro pubblicazione, salvo che sia altrimenti disposto*"; non essendovi alcuna disposizione in proposito, è del tutto evidente che la L. 52-2015, pubblicata sulla G. U. n. 105 dell'08.05.2015, è certamente **entra-  
ta in vigore il giorno 23.05.2015**.

Tuttavia, l'**art. 1, comma 1, lettera i)**, della legge prevede una singolare disposizione, in forza della quale "*La camera dei deputati è eletta secondo le disposizioni della presente legge a decorrere dal 1° luglio 2016*"; e la medesima singolare disposizione risulta reiterata all'**art. 2, comma 35**, per il quale, ancora una volta "*Le disposizioni di cui al presente articolo si applicano per le elezioni della Camera dei deputati a decorrere dal 1° luglio 2016*".

Si tratta di un differimento assolutamente singolare, in quanto per un verso prescinde dal vigore della legge, già in essere, e per altro verso differisce l'applicabilità delle sole disposizioni riguardanti le modalità di elezione (art. li 1 e 2), mentre sono certamente sin d'ora applicabili i suoi art. li 3 e 4.

Ma neppure questo è del tutto vero, posto che è già applicabile anche il **comma 36 dell'art. 2**, il quale stabilisce che le esenzioni per la raccolta delle firme di presentazione delle liste, di cui all'**art. 18-bis, comma 2, primo periodo, del DPR 361-1957**, "*si applicano anche ai partiti o gruppi politici costituiti in*

*gruppo parlamentare in almeno una delle due Camere al 1° gennaio 2014”, e ciò in occasione delle “prime elezioni successive alla data di entrata in vigore della presente legge”, e quindi chiaramente anche prima della data del 1° luglio 2016.*

Prescindendo dall’art. 3, che innova il DPR 361-1957 solo in alcune norme che potremmo definire di tipo “burocratico” e che qui non rilevano, fondamentale è invece la norma dell’**art. 4**, anch’essa immediatamente applicabile, nella quale è contenuta la delega al governo per la determinazione dei collegi plurinominali, quale delega il Governo si è affrettato a esercitare con **D. Lgs. 07.08.2015 n. 122**, la cui **allegata tabella A** individua 100 collegi plurinominali (oltre quelli di Val d’Aosta e Trentino-Alto Adige) nell’ambito delle 20 circoscrizioni di cui all’**art. 1, lettera a)**, della L. 52-2015, e alla **tabella A allegata al DPR 361-1957**, come sostituita dall’**art. 4, comma 1**, della L. 52-2015.

In sostanza, il procedimento elettorale preparatorio si è già messo in moto, la mappa delle circoscrizioni e dei collegi elettorali è stata già disegnata, restando solo riservata a un successivo DPR, di semplicissima emanazione, l’operazione meramente matematica di assegnazione del numero dei seggi a circoscrizioni e collegi, secondo i parametri risultanti dall’ultimo censimento (**art. 3 DPR 361-1957**, nel testo introdotto dall’art. 2, comma 3, della L. 52-2015).

A parte il guazzabuglio legislativo che comunque ne emerge, e che la dice lunga sulla ragionevolezza e coerenza delle nuove norme elettorali, resta il fatto che, ancorché sia prescritta la temporanea sospensione di applicabilità di due dei suoi quattro articoli, la **L. 52-2015** è già oggi legge dello Stato e l’impianto normativo è già praticamente completo e pronto all’uso.

Ne consegue logicamente che, ove mai si dovesse procedere allo scioglimento anticipato dell’attuale legislatura e si dovesse quindi votare entro il 30 giugno 2016, sarebbe agevole per il Governo di anticipare l’applicabilità delle nuove norme elettorali, motivando con l’urgenza di dovere dare immediata applicabi-

lità alle modalità di elezione già deliberate dal Parlamento in una legge che, complessivamente considerata, è già in vigore.

E ciò, non diversamente, e anzi a maggior ragione, di quanto è più volte accaduto allorché talune norme, approvate in prima battuta da una sola delle Camere, o addirittura solo da una delle relative commissioni, sono state rese immediatamente applicabili con appositi decreti legge.

E tuttavia, volendo per un momento prescindere da tali considerazioni, vogliamo qui egualmente porci il problema se sia comunque attuale l'interesse dei ricorrenti a denunciare il *vulnus* ai loro diritti elettorali.

Per fugare ogni dubbio in proposito, basterà sottolineare, in via generale, qualsiasi legge elettorale della cui costituzionalità si dubiti, qualora sia già stata applicata in passato (com'è avvenuto per la L. 270-2005), mentre **per un verso** riguarda il pregiudizio già subito, per il quale, ovviamente, non c'è più rimedio (se non indennitario), **per altro verso** non può che riguardare il timore che il pregiudizio abbia a ripresentarsi in futuro, con ciò rendendo comunque attuale il pericolo e l'interesse a rimuoverlo.

E ciò, non diversamente da ciò che normalmente avviene nella vita civile, in tutti i casi in cui chi ritiene che il proprio diritto sia esposto a un pregiudizio imminente ed altrimenti irreparabile può rivolgersi all'autorità giudiziaria, sulla base del diritto vivente, sostanziale e processuale, sollecitando un tempestivo intervento per ovviare al pericolo che sovrasta quel diritto.

Sul requisito dell'attualità dell'interesse ad agire, la Giurisprudenza si è spesso volte pronunciata nel senso che *“L'interesse ad agire, di cui all'art. 100 c. p. c., deve essere concreto ed attuale, nel senso che senza l'intervento dell'A. G. l'attore subirebbe un danno, e quindi sussiste allorché l'azione sia intesa ad evitare una lesione, anche soltanto potenziale, del diritto soggettivo”* (cfr. **Cassa. 4220.2015**); la sua attualità sussiste ogni qualvolta, pur in assenza di

una diretta lesione a un diritto, sussiste comunque “*uno stato di incertezza oggettiva sull’esistenza di un rapporto giuridico e sull’esatta portata dei diritti e degli obblighi da esso scaturenti*” (cfr. Cass. 1619-2000, 16022-2002, 9172-2003, 10661-2004).

In sostanza, ciò che rileva, ai fini dell’attualità dell’interesse, non è **l’attualità e l’immediatezza della lesione al diritto**, che si sia già consumata, quanto piuttosto **l’attualità del pericolo della sua lesione**, che si andrà a consumare in futuro.

Che è poi ciò che ha già ritenuto in proposito la Corte di Cassazione con l’ordinanza n. 12060-2013, allorché ha affermato che “*L’espressione del voto - attraverso la quale si manifestano la sovranità popolare .....e la stessa dignità dell’uomo - costituisce oggetto di un diritto .....e permanente dei cittadini, i quali possono essere chiamati ad esercitarlo in qualunque momento e devono poterlo esercitare in modo conforme a Costituzione. Lo stato di incertezza al riguardo è fonte di un pregiudizio concreto ed è sufficiente per giustificare la meritevolezza dell’interesse ad agire in capo ai ricorrenti.*”

Nella specie, siamo in presenza di una legge che è già complessivamente in vigore, e di una data certa, fissa e prossima per la sua complessiva applicabilità, e quindi in mancanza di qualsiasi incertezza sull’*”an”* e sul *“quando”*, non esiste nessuno dei requisiti per potere considerare quella normativa come un evento futuro ed incerto, mentre già oggi, invece, sappiamo per certo che le prossime elezioni saranno regolate dalla nuova normativa..

D’altra parte, la considerazione del lasso temporale inevitabilmente occorrente per fare valere in via ordinaria quei diritti potenzialmente pregiudicati rende ragionevolmente attuale, anche sotto tale subordinato profilo, l’interesse dei ricorrenti a promuovere il presente giudizio, il cui esito, se dovesse, come auspichiamo, passare attraverso lo scrutinio della C. C., finirebbe per collocarsi ben al di là di quella singolare scadenza temporale, che ha tutta l’aria di essere, più

che una norma giuridica in senso stretto, una dichiarazione di volontà politica, utile solo per assicurare qualche riottoso gruppo parlamentare sulle intenzioni del Governo di chiudere anzitempo la vita della legislatura in corso.

Diversamente ragionando, ne conseguirebbe l'assurda conseguenza che, attraverso un simile marchingegno, un furbo legislatore potrebbe cercare di sottrarre al sindacato di legittimità tutte le sue norme elettorali, cercando di differire nel tempo la loro giustiziabilità sino a un momento prossimo alla prevista scadenza elettorale, in modo da riuscire a svolgere le elezioni successive sulla base della nuova normativa, ipoteticamente incostituzionale, e così generando una camera elettiva che, quand'anche fosse "*a posteriori*" ritenuta incostituzionale nella sua origine legislativa, continuerebbe egualmente a operare in termini di ordinarietà.

Che è poi ciò che sta accadendo al Parlamento attuale, il quale, incurante della sentenza n. 1-2014 che ha bollato come incostituzionale la legge elettorale che l'ha fatto eleggere, continua a operare in pienezza di poteri, arrivando addirittura a confezionare una riforma costituzionale che appare destinata a nascere con questa macchia d'origine.

Ma questo è un altro discorso, e quindi torniamo a parlare della nuova legge elettorale.

Se, in denegata ipotesi, l'interesse ad agire dei ricorrenti non fosse ritenuto attuale, in ragione di quel furbo e interessato espediente, ne risulterebbe compromessa la stessa "giustiziabilità" di una qualsiasi legge elettorale, e cioè la possibilità di mettere in moto un procedimento giudiziario all'esito del quale, previa dichiarazione della sua incostituzionalità ad opera del Giudice delle Leggi, possa essere rimosso il pregiudizio che da quella legge deriverebbe; ed ogni parlamento, pure illegittimamente eletto, potrebbe di volta in volta evitare lo scrutinio di costituzionalità, confezionando una nuova legge elettorale desti-

nata ad essere dichiarata incostituzionale solo “*a posteriori*”, e quindi senza alcun effetto su elezioni già avvenute, e così via all’infinito.

Con il che, l’originaria “**zona franca**” attorno alla legge elettorale, che la Cassazione (con l’ordinanza 12060-2013 e con la sentenza 8878-2014) e la Corte Costituzionale (con la sentenza 1-2014), hanno scaraventato fuori dalla porta dell’ordinamento, finirebbe per rientrare surrettiziamente dalla finestra.

Quando invece, specie dopo le ultime pronunzie della C. C., è ormai *ius receptum* che le leggi elettorali non soltanto sono costituzionalmente necessarie, ma devono anche essere rispettose dei principi costituzionali che regolano la materia, onde non è consentito di sottrarle alla loro ordinaria giustiziabilità con artifici di alcun genere.

#### **TUTTO CIO’ PREMESSO**

I ricorrenti, nella loro spiegata qualità di cittadini italiani ed elettori iscritti nelle liste elettorali del Comune di Messina, intendono chiedere, come col presente atto chiedono, al **Tribunale adito di volere ritenere e dichiarare:**

a) nel merito, che i ricorrenti, cittadini italiani, iscritti nelle liste elettorali di Messina, hanno il diritto soggettivo di esercitare concretamente ed effettivamente i loro diritti politici ed elettorali, ed in particolare quelli di partecipare personalmente, liberamente e direttamente, in un sistema istituzionale di democrazia parlamentare, con metodo democratico ed in condizioni di libertà ed eguaglianza, alla vita politica dell’Italia, nel legittimo esercizio della loro quota di sovranità popolare, così come previsto e garantito dalla Costituzione Italiana e dalle norme sovranazionali recepite nell’Ordinamento italiano, così come attribuiti e garantiti nel loro esercizio, **quanto all’elezione della Camera dei Deputati**, dal combinato disposto dei seguenti **articoli della Costituzione Italiana: 1**, commi 1 e 2; **2**, comma 1; **3**, commi 1 e 2; **24**, commi 1 e 2; **48**, comma 2; **49**; **51**, comma 1; e **56**, commi 1, 2 e 4; **72**, commi 1 e 4; **92**, com-

ma 2; **111**, commi 1 e 2; **113**, commi 1 e 2; **117**, comma 1; **138**, comma 1; **ed anche dall'art. 13** della Convenzione Europea per la Salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà Fondamentali del 04.11.1050, (d'ora in poi, per brevità, "**Carta CEDU**"), e **dall'art. 3** del Protocollo Addizionale del 20.03.1952 (d'ora in poi, per brevità, "**Protocollo CEDU**"), **ambedue ratificati e resi esecutivi in Italia con L. 04.08.1955 n. 848**, ed anche alla luce dei principi affermati dalla **Corte Costituzionale nella sentenza n. 1-2014 e dalla Corte di Cassazione-Sez. I Civile nell'ordinanza n. 12060-2013 e nella sentenza n. 8878-2014:**

**b)** che la **legge elettorale 6 maggio 2015, n. 52 (d'ora in poi, per brevità, L. 52-2015)**, che ha profondamente novellato il D. P. R. 30 marzo 1957 n. 361 (d'ora in poi, per brevità, **DPR 361-1957**), a partire dal procedimento di formazione e poi per gli effetti, anche costituzionali, che la sua applicazione produrrà, risulta gravemente lesiva dei diritti soggettivi dei ricorrenti, come sopra specificati;

**c)** che tali diritti risultano gravemente compromessi dall'applicazione delle residue norme tuttora vigenti della legge elettorale **21 dicembre 2005 n. 270 (d'ora in poi, per brevità, L. 270-2005)**, che ha *in parte qua* novellato il **D. Lgs. 20 dicembre 1993 n. 533 per l'elezione del Senato della Repubblica (d'ora in poi, per brevità, D. Lgs. 533-1993)**, oltre che dalla irragionevole coesistenza di due diverse ed incoerenti normative elettorali per la Camera e per il Senato;

**d)** e che, a tal fine, il giudizio di merito non può essere deciso senza la previa risoluzione delle questioni di legittimità costituzionale che vengono qui di seguito incidentalmente proposte, e che tali questioni non appaiono manifestamente infondate sulla base delle seguenti ragioni di

## DIRITTO

La trattazione che segue è finalizzata a dimostrare l'irragionevolezza, l'irrazionalità, l'incongruenza, l'incoerenza e la disproporzionalità della normativa elettorale testé citata rispetto alla Costituzione della Repubblica e anche rispetto agli stessi fini perseguiti dalla L. 52-2015, in termini che danneggiano gravemente ed irreversibilmente i diritti civili e politici dei ricorrenti sotto diversi profili (**procedimento di formazione della legge elettorale; surrettizia trasformazione della natura rigida della Costituzione; vulnus al sistema democratico e alla sovranità popolare; vulnus alla rappresentanza territoriale e personale; voto personale ed eguale, libero e diretto; pari dignità sociale ed effettiva capacità di partecipazione all'organizzazione politica del Paese; libertà di eleggere e di essere eletti; suffragio universale e diretto; plenum della Camera; irragionevolezza del ballottaggio; vulnus alle prerogative presidenziali; vulnus alla democrazia parlamentare; mancanza di ordinaria giustiziabilità del procedimento elettorale preparatorio; irragionevolezza delle norme elettorali tuttora vigenti per il Senato; irragionevolezza della L. 52-2015 a Costituzione vigente**), con numerose violazioni di tutti i principi costituzionali e sovranazionali che regolano la materia, come testé enunziati e come qui di seguito meglio esplicitati con riferimento ad ogni singola violazione che viene dedotta in giudizio.

Per quanto in particolare riguarda la L. 52-2015, specificatamente riguardante l'elezione della Camera dei Deputati, tali violazioni sono state consumate dall'attuale Parlamento, **a partire dal** procedimento di formazione della legge **e poi** con la sua finale approvazione e successiva promulgazione, in termini che verranno qui di seguito evidenziati, ed ogni volta con specifico riferimento alle gravi lesioni, subite e subende, per i diritti soggettivi elettorali dei ricorren-



ti ed alle violazioni costituzionali rispettivamente consumate, che si pongono in rapporto strumentale con tali pregiudizi.

Per quanto poi riguarda in particolare le norme tuttora applicabili del **D. Lgs. 533-1993**, specificatamente riguardanti l'elezione del Senato della Repubblica, le censure che andremo illustrando nel **XII motivo** di questo ricorso riguardano ovviamente solo parte della normativa residua a seguito della sentenza n. 1-2014 della C. C., e che è tuttora vigente ed applicabile, pur in pendenza dell'*iter* di riformatore costituzionale, tuttora non concluso, con inevitabili conseguenze anche sulla ragionevolezza che consegue alla coesistenza di due così diverse normative, che andremo invece illustrando nel **XIII motivo**.

Per quanto precede, e per quanto più oltre si dirà, appare consentita, ex **art. 23 L. 11 marzo 1953, n. 87**, l'incidentale proposizione delle **questioni di legittimità costituzionale**, di volta in volta emergenti dalla trattazione che segue, che ai ricorrenti palesemente appaiono come “**non manifestamente infondate**” e che auspichiamo appaiano tali anche alla Giustizia del Tribunale adito, e al cui positivo esito sarà finalmente possibile accertare e dichiarare in questa sede il loro diritto soggettivo a potere esercitare, in termini conformi ai principi costituzionali e sovranazionali, i loro diritti elettorali attivi e passivi, che, qui e ora, vengono fatti valere col presente ricorso per i seguenti specifici

## MOTIVI

**I° MOTIVO - La legge 52-2015 è stata approvata con un procedimento incostituzionale.**

**Violazione dei diritti elettorali dei ricorrenti in conseguenza della violazione dei principi costituzionali fondamentali nel procedimento di formazione della legge elettorale 52-2015: incostituzionalità degli artt. 1, 2 e 4 della**

**legge n. 52-2015. - Violazione dell'art. 72, commi 1 e 4, Cost. e dell'art 3 del Protocollo CEDU (per come richiamato dall'art. 117, comma 1, Cost.).**

Il parlamento, allorché ha approvato la L. 52-2015, ha stravolto le regole procedurali poste dalla Costituzione a presidio della legislazione particolarmente sensibile, com'è certamente quella elettorale.

Com'è noto, l'**art. 72, comma 1, Cost.** prescrive che *“Ogni disegno di legge, presentato ad una Camera, è, secondo le norme del suo regolamento, esaminato da una Commissione e poi dalla Camera stessa, che l'approva articolo per articolo e con votazione finale”*; ed il **comma 4** del medesimo articolo prescrive che *“La procedura normale di esame e di approvazione diretta da parte della Camera è sempre adottata per i disegni di legge in materia costituzionale ed elettorale, e per quelli di delegazione legislativa, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali, di approvazioni di bilanci e consuntivi”*.

Sta di fatto che il **d. d. l. unificato A. C. 3-B-Bis** è stato approvato in via definitiva dalla Camera nella seduta del 04.05.2015, e ciò dopo che nella seduta del 28.04.2015, il Ministro M. E. Boschi, previamente autorizzata dal Consiglio dei Ministri ha posto *“la questione di fiducia sull'approvazione, senza emendamenti né articoli aggiuntivi, degli articoli 1, 2 e 4 della proposta di legge n. 3-bis-B ed abbinata”* (cfr. ns. docc. 17-18), e anche il resoconto stenografico delle sedute della Camera consultabile sul link: <http://www.camera.it/leg17/410?idSeduta=0417&tipo=stenografico#sed0417.stenografico.tit00070.sub00020>).

Per completezza di trattazione, è appena il caso di ricordare che le modifiche introdotte con l'art. 3, non interessata dalla questione di fiducia, erano, come sono, assolutamente irrilevanti al fine, riguardando solo alcuni aggiornamenti alle modalità pratiche del voto e dello scrutinio..

Nel dibattito che ne è seguito, la questione su quale fosse il corretto modo di procedere per l'approvazione di una legge elettorale era stata in particolare po-

sta da alcuni deputati, e in particolare dall'**on. Crippa (M5S)** – il quale aveva evidenziato che per il comma 4 dell'art. 72 Cost. *“la procedura normale di esame di approvazione diretta da parte della Camera è sempre adottata per i disegni di legge in materia costituzionale ed elettorale”* –, e dall'**on. Sannicandro (SEL)** – il quale aveva ricordato che *“un'eccezione al voto palese è proprio nell'elenco delle materie descritte nell'articolo 49 del Regolamento”*, e che per l'articolo 51, comma 3, Regolamento, *“nel concorso di diverse richieste prevale quella di votazione per scrutinio segreto”* –.

A entrambi il Presidente della Camera on. Boldrini ha replicato affermando che il Governo era abilitato a porre la questione di fiducia anche su una legge elettorale, perché *“I casi di esclusione della facoltà di porre la questione di fiducia, che ..... sono individuati dall'articolo 116, comma 4, del Regolamento, non possono che essere di stretta interpretazione”*, e che esisteva *“una prassi applicativa e interpretativa assolutamente costante e consolidata, nel senso di ammettere la posizione della fiducia su provvedimenti per i quali l'articolo 49 preveda l'ammissibilità dello scrutinio segreto”*.

Il voto finale sulla questione di fiducia è poi avvenuto nella seduta del 04.05.2015, con un'unica votazione a scrutinio palese, che ha riguardato cumulativamente tutti e tre gli articoli in questione.

Ovviamente, non è questa la sede per criticare la decisione del Presidente della Camera, che, nella sua discrezionalità, ha dato della lettura del Regolamento Camera l'interpretazione che, sul momento, è sembrata più corretta.

E tuttavia, ciò non esclude che, in questa sede, in cui si discute della legittimità costituzionale della L. 52-2015, in quanto pregiudizievole per i diritti elettorali degli istanti, le modalità con cui questa legge ha finito per essere approvata possano essere oggetto di censure, che, se ritenute non manifestamente infondate, potranno approdare allo scrutinio di costituzionalità.

Intanto, il fatto che l'**art. 116 Reg. Camera** non individui anche le leggi elettorali tra le materie su cui il Governo non può porre la fiducia, non vuol dire che, di per sé, la fiducia su tali leggi possa essere certamente posta, essendo invece possibile che tale apparente esclusione dipenda dal semplice fatto che la questione di fiducia sulla materia è *in radice* assolutamente esclusa dalla Costituzione, onde sarebbe apparso inutilmente ridondante prevedere in un regolamento parlamentare, che è certamente fonte normativa subordinata, un'esclusione già radicata in altra e ben più significativa fonte normativa.

Abbiamo già ricordato in proposito che il procedimento legislativo normale per giungere all'approvazione di una legge è quello prescritto dall'**art. 72, comma 1, Cost.** (approvazione articolo per articolo e poi votazione finale), e che l'**art. 72, comma 4, Cost.** prescrive la necessità di adottare per le leggi costituzionali ed elettorali, la "**procedura normale**", aggiungendo a tale prescrizione l'avverbio "**sempre**".

Il che non può essere senza significato, e non può essere agevolmente superato né da una norma di legge ordinaria né da una norma regolamentare, sia pure dell'organo legislativo deputato a deliberare in proposito.

Intanto, dalle modalità con cui la questione di fiducia è stata posta, e che abbiamo testé riportato testualmente, risulta evidente che la votazione si è svolta a scrutinio palese (e non segreto) e che non è avvenuta in termini costituzionalmente corretti (articolo e per articolo).

Così avendo proceduto, la Camera dei Deputati ha gravemente violato, oltre all'iter procedimentale previsto dal suo stesso Regolamento, anche e soprattutto l'**art. 117, comma 1 Cost.**, per il quale "*La potestà legislativa è esercitata .... nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali*", così anche consumando una grave violazione dell'**art. 72, commi 1 e 4, Cost.** e dell'**art. 3 del Protocollo CEDU**, per il quale l'Italia, al pari delle altre parti contraenti, si

è impegnata ad organizzare libere elezioni “ *in condizioni tali da assicurare la libera espressione dell'opinione del popolo sulla scelta del corpo legislativo*”.

E quanto alla possibilità di provocare lo scrutinio di costituzionalità, non ignoriamo ovviamente che, in via generale, **quando si discuta delle modalità di approvazione di una legge “ordinaria”**, l'inosservanza dei regolamenti parlamentari, risulta sottratta al sindacato della C. C., sia in quanto espressione del principio di autodichia delle Camere (cfr. **Corte Cost. sent. 154-1985**), sia in quanto atti non aventi forza di legge (cfr. **Corte Cost. sent. 120-2014**).

Per la precisione, anche in tale ultimo caso, che specificatamente riguardava la risoluzione di un conflitto di attribuzione, la Corte si è preoccupata di affermare che “*Anche norme non sindacabili potrebbero essere fonti di atti lesivi di diritti costituzionalmente inviolabili e, d'altra parte, deve ritenersi sempre soggetto a verifica il fondamento costituzionale di un potere decisorio che limiti quello conferito dalla Costituzione ad altre autorità*”.

Tuttavia, se quanto appena detto può valere per la legislazione ordinaria, **la stessa cosa non può affermarsi** tutte le volte in cui un uso distorto o un'errata interpretazione dei regolamenti parlamentari portino a compromettere le garanzie previste **per le leggi c. d. speciali**, presidiate cioè da procedure più rigorose, che invece possono essere sindacate in sede di legittimità costituzionale anche sotto il profilo procedimentale.

Si veda, in proposito, **Corte Cost. sent. 3-1957**, nella parte in cui ha affermato che “*la violazione delle norme strumentali per il processo formativo della legge nelle sue varie specie, al pari delle norme di carattere sostanziale contenute nella Costituzione, sono suscettibili di sindacato costituzionale*”; ed anche **Corte Cost. 9-1959**, nella parte in cui ha affermato, con riferimento all'art. 72 Cost., “*la competenza della Corte a controllare la legittimità costituzionale del procedimento di formazione delle leggi*”).

Un principio, questo, che è poi divenuto paradigmatico in tutte le decisioni che la Corte si è trovata ad assumere ogni volta che è venuta in discussione la questione degli “*interna corporis*” delle Camere.

Si trattava, nei caso testé citati, rispettivamente, del procedimento di formazione di un decreto legislativo, e del procedimento di formazione di una legge tributaria, che lo stesso regolamento parlamentare di allora riservava alla trattazione normale, e che tuttavia la C. C., per la specialità della materia, ha poi ritenuto meritevoli di una specifica tutela anche costituzionale.

Ora, a noi sembra assolutamente conseguente che, posti quei precedenti per casi circoscritti e certamente meno importanti, non si possa non convenire sulla sindacabilità del procedimento di formazione di una legge ben più importante per la vita, presente e futura, dei cittadini della Repubblica com'è certamente la legge elettorale, che è destinata a trasformare in volontà legislativa il voto degli elettori, e nell'attualità, è destinata a vanificare i diritti elettorali dei ricorrenti.

\*\*\*\*\*

**II° MOTIVO – La L. 52-2015 trasforma surrettiziamente la Costituzione.**

**Violazione dei diritti costituzionali dei ricorrenti, in conseguenza della violazione dei principi fondamentali nel procedimento di formazione di leggi costituzionali; mancato rispetto del principio della sovranità popolare e del principio di rappresentatività che consente, in particolare, alla Camera eletta ai sensi della L. 52-2015 di revisionare la Costituzione utilizzando la procedura di cui all'art. 138, comma 1, Cost.: incostituzionalità degli artt. 1, 2 e 4 della legge n. 52-2015. - Violazione dell'art. 1, comma 1 e 2, e dell'art. 117, comma 1, Cost., e dell'art 3 del Protocollo CEDU.**

E' noto che il vigente impianto costituzionale è fondato su una Costituzione rigida, e non flessibile, come invece era il vecchio Statuto Albertino, la cui manipolazione per via di legge ordinaria tante sciagure ha portato al nostro Paese; ed è del pari noto che il divieto di revisione costituzionale non riguarda soltan-

to la forma repubblicana di cui all'art. 139 Cost., ma concerne anche l'intangibilità dell'ordinamento democratico, quale definito nell'art. 1 Cost, e i principi fondamentali che da esso derivano e su cui esso si basa.

Memori della manipolazione subita dallo Statuto Albertino, attraverso l'approvazione di mere leggi ordinarie, e però anche assolutamente liberticide, e a salvaguardia del sistema democratico-liberale disegnato nella Costituzione, i costituenti posero l'**art. 138 Cost.**, stabilendo in prevenzione una serie di garanzie in caso di "revisione" della Costituzione e di approvazione di ulteriori leggi costituzionali (le due separate letture, l'intervallo temporale tra di esse, la doppia conforme, la maggioranza assoluta prescritta per le due votazioni finali, il successivo referendum oppositivo ad iniziativa popolare o istituzionale), tali da assicurare, al massimo del possibile, l'effettiva corrispondenza tra la volontà sovrana del popolo, scolpita nell'art. 1, Cost., e quella che si sarebbe poi concretamente manifestata nel Parlamento attraverso lo svolgersi della vita politica del Paese e le periodiche scadenze elettorali.

In proposito, è appena il caso di ricordare che tutti i lavori dell'Assemblea Costituente si svolsero sulla premessa assolutamente scontata, più volte emersa nei lavori e condensata in un apposito ordine del giorno, che la futura legge elettorale per la Camera sarebbe stata una legge proporzionale, che fu poi approvata dalla stessa Assemblea (**L. 07.10.1947 n. 1058**), sia pure in forma non costituzionalizzata, e che è stata quella che, con successive modifiche, ha accompagnato la nascita e la crescita della democrazia italiana per 45 anni, ogni volta superando brillantemente le prove che ogni società si trova ad affrontare nel corso della sua vita.

E quindi, alle garanzie procedurali costituzionalmente previste, si accompagnava anche la garanzia politica di una normativa elettorale che non avrebbe consentito a nessun partito di prevaricare sugli altri, e così quasi costringendo

la rappresentanza politica del Paese a muoversi nel rigoroso solco delle garanzie democratiche tracciate dai Costituenti.

In fondo, anche la legge 04.08.1993 n. 277, che ha preso il nome dell'attuale Presidente della Repubblica on. Mattarella – con la sua impostazione bipolare e non bipartitica, e con la sua impronta maggioritaria ma stemperata dall'esaurimento degli effetti del voto in ben **475 diversissimi collegi uninominali** a turno unico, e poi con la previsione dell'elezione proporzionale per gli altri 155 seggi, oltretutto con lo scorporo dei voti già utilizzati per la quota maggioritaria – non aveva stravolto del tutto le garanzie originariamente previste, nella misura in cui non consentiva a nessun partito di essere esaustivo ed autoreferenziale nell'impostazione del programma di governo, e men che meno nella prospettazione di profonde riforme all'impianto istituzionale della Repubblica.

La rottura di quelle garanzie ha invece cominciato a realizzarsi con l'introduzione della **L. 270-2005** (il famigerato "*porcellum*"), che attribuiva ad una coalizione di liste risultata **nazionalmente** maggioritaria anche per un solo voto una consistente maggioranza parlamentare di 340 seggi, cui potevano aggiungersene altri conquistati nelle circoscrizioni estere, ed altri ancora nei collegi uninominali della Valle d'Aosta e del Trentino-Alto Adige.

E tuttavia, restava in quel caso intatta la garanzia politica costituita dal fatto che quella maggioranza parlamentare, pure consistente ed irragionevole come poi sancirà la Corte Costituzionale con la sentenza n. 1-2014, faceva comunque capo ad una coalizione di liste, che erano inevitabilmente portatrici di differenti visioni sui meccanismi istituzionali, che proprio per ciò mai erano contemplati, se non in termini generici, nei programmi di governo presentati agli elettori.

La situazione istituzionale del Paese, quale oggi si presenta alla luce della nuova normativa elettorale introdotta con la L. 52.2015, non è minimamente paragonabile a quella precedente, perché appare destinata a concedere assai più che



la maggioranza assoluta della Camera, in prospettiva unica vera assemblea legislativa (ma anche quella del futuro Senato, per come si sta sviluppando l'iter della sua riforma) a un solo partito, che così diverrà anche arbitro delle future modifiche costituzionali, come di fatto lo è già anche per quelle in corso, forte com'è della maggioranza artificialmente conseguita con l'utilizzo del premio di maggioranza consentito dall'incostituzionale L. 270.2005, e con l'ulteriore apporto trasformistico di forze originariamente oppositrici..

Con la nuova normativa elettorale legge, una sola lista, pure minoritaria rispetto al corpo elettorale ed anche agli elettori votanti, finirà per egemonizzare la Camera dei deputati, conquistando il 54% dei seggi parlamentari, potendo così piegare ai suoi interessi (o, se si vuole, alle sue particolari visioni politiche) anche la Carta fondamentale della Repubblica, e ciò anche in presenza di quelle formali garanzie che i Costituenti avevano ritenuto congrue per preservare la democrazia parlamentare, sulla originaria prospettazione di un sistema elettorale proporzionale che ormai non c'è più.

E la situazione non è destinata a mutare, anzi potrà solo peggiorare, se, per il mancato superamento della soglia del 40%, quella lista si dovesse misurare con una lista inizialmente ancor più minoritaria, e quest'ultima, in assenza di una qualsiasi soglia di ammissibilità, potesse partecipare al turno di ballottaggio, e magari superare per un solo voto la lista risultata prima al primo turno, così finendo per conseguire quella stessa maggioranza più che assoluta, ma potendo sostanzialmente contare su un consenso ancora meno significativo..

In buona sostanza, il complesso delle modifiche alla legislazione elettorale introdotte con una legge ordinaria, qual è certamente la L. 52-2015, conseguirà il risultato di porre le premesse parlamentari perché la lista c. d. vincente accentri nelle sue mani anche il potere di revisionare la nostra Costituzione, che, da rigida quale l'hanno voluta i Costituenti, si trasformerà in uno strumento assolu-

tamente flessibile a disposizione di un qualsiasi partito che risulti occasionalmente maggioritario in parlamento, pur essendo sostanzialmente minoritario nel Paese.

E' appena il caso di ricordare che, per l'**art. 117, comma 1, Cost.**, "*La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalla regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali*", e che tale prescrizione, assolutamente vincolante per il legislatore, è stata del tutto obliterata nel momento in cui l'attuale Parlamento ha approvato la L. 52-2015, che, nella sostanza, stravolge i principi della democraticità del sistema istituzionale ("*L'Italia è una Repubblica democratica....*"), e della sovranità popolare "*La sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione*", sanciti dall'**art. 1, comma 2, Cost.**

Quali principi sono anche presidiati dall'**art 3 del Protocollo CEDU** (la cui rubrica, aggiunta dal protocollo 11 dell'11.05.1994, ratificato con L. 296-1997, significativamente recita "*diritto a libere elezioni*"), per il quale "*Le Alte Parti contraenti si impegnano a organizzare, a intervalli regolari, libere elezioni a scrutinio segreto, in condizioni tali da assicurare la libera espressione dell'opinione del popolo sulla scelta del corpo legislativo*".

Ne risulta in tal modo profondamente stravolto tutto il sistema di garanzie sapientemente predisposto dai Costituenti a salvaguardia del sistema democratico parlamentare con l'art. 138 della Costituzione, la quale, da rigida qual era stata voluta e qual è ancora oggi, si trasformerebbe in una costituzione assolutamente flessibile, a beneficio della lista che in una qualsiasi tornata elettorale fosse riuscita a superare la lista concorrente anche per un solo voto.

Il che è poi ciò che sta accadendo ancora oggi rispetto alla riforma costituzionale in itinere, in cui un Parlamento eletto con una legge elettorale incostituzionale, palesemente non rappresentativo del corpo elettorale, sta provando a

cambiare profondamente l'impianto costituzionale, senza mai averne avuto alcun esplicito mandato.

Sta di fatto che la nuova normativa elettorale finirà per aggravare la situazione parlamentare in essere, ed avrà un riflesso immediato e diretto anche sui diritti soggettivi elettorali di tutti i cittadini italiani, ed in particolare dei ricorrenti, i quali si vedranno privati delle garanzie fondamentali che naturalmente conseguono ad un sistema politico presidiato da una costituzione rigida, trovandosi invece esposti alle mutevoli contingenze della politica, oggi più che mai possibile preda di ventate populiste e plebiscitarie che il nuovo sistema elettorale naturalmente favorisce.

Ciò che è qui in discussione, e che costituisce l'oggetto principale di questo specifico punto del nostro ricorso, è la necessità di preservare, per l'attualità e per il futuro prevedibile, tutti i diritti fondamentali costituzionalmente garantiti, che la nuova legge elettorale mette seriamente a rischio, con ciò rappresentando un pregiudizio grave ed irreparabile che i ricorrenti intendono esorcizzare per tempo, prima che ogni possibilità in tal senso risulti definitivamente compromessa.

Da qui l'interesse dei ricorrenti a chiedere al Tribunale adito di volere riconoscere e dichiarare che essi hanno diritto di continuare a esercitare i loro diritti soggettivi costituzionali, non solo in tema di elettorato attivo e passivo, ma in genere tutti quelli disegnati dalla Costituzione in forma diretta e indiretta, a partire dal diritto a vivere in un Paese in cui l'assetto istituzionale sia contrassegnato dalla separazione e dall'equilibrio tra i poteri (legislativo, esecutivo, giudiziario), in mancanza di che la repubblica democratica basata sulla sovranità popolare, quale quella disegnata nell'art. 1, commi 1 e 2, Cost., cesserà di essere tale.

In tal senso, i ricorrenti ritengono di avere il dovere civico di segnalare il pregiudizio che i loro diritti costituzionali possono subire ad opera degli **art. li 1, 2 e 4 della L. 52-2015**, in palese violazione dei principi di democraticità della Repubblica e di sovranità popolare sanciti dall'**art. 1, comm1 e 2, Cost.**

\*\*\*\*\*

**III° MOTIVO – Il “vulnus” al principio della rappresentanza territoriale.**

**Violazione del principio della rappresentanza territoriale e del voto diretto: incostituzionalità dell'art. art. 1, lettera a), d) ed e), della L. 52-2015; dell'art. 83, commi da 1 a 5, del DPR 361-1957 (come sostituiti dall'art. 2, comma 25, della L. 52-2015); dell'art. 84, commi 2 e 4, del DPR 361-1957 (come sostituiti dall'art. 2, comma 26, della L. 52-2015). - Violazione dell'art. 56, commi 1 e 4, Cost.**

Ove mai i due motivi che precedono fossero ritenuti non incidenti, immediatamente e direttamente, sui pregiudizi che i ricorrenti qui e ora vanno denunziando rispetto ai loro diritti elettorali, non per questo la L. 52-2015 risulterebbe esente dalle ulteriori censure che qui di seguito andremo esponendo, e per le quali occorrerà addentrarsi nelle specifiche disposizioni della nuova legge elettorale, confrontandone la rispondenza con le norme costituzionali che di volta in volta presiedono alla materia.

Cominceremo la trattazione del punto col ricordare che l'**art. 56, comma 1, Cost.**, prescrive che *“La Camera dei Deputati è eletta a suffragio universale e diretto”*, mentre il successivo **comma 4** prescrive che *“La ripartizione dei seggi tra le circoscrizioni ... si effettua dividendo il numero degli abitanti della Repubblica ... per 618, e distribuendo i seggi in proporzione alla popolazione di ogni circoscrizione, sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti”*.

Il combinato disposto dei due commi testé citati rende evidente che i Costituenti vollero che i deputati fossero rappresentativi dell'elettorato del territorio nel quale gli elettori di riferimento erano chiamati a votare, rendendo così con-

creto ed effettivo, pur nel divieto del vincolo di mandato di cui all'art. 67 Cost., il collegamento tra rappresentanti e rappresentati.

In sostanza, il deputato, mentre restava libero di esprimersi nel corso del mandato in relazione alla sua personale sensibilità rispetto ai problemi del Paese, era comunque onerato di una responsabilità politica verso gli elettori della sua circoscrizione, e questi ultimi restavano detentori del potere di revocare, alla successiva elezione, la fiducia inizialmente accordatagli ove mai la sua attività parlamentare non avesse corrisposto alle loro legittime e lecite aspettative.

Nell'originario testo del **DPR 361-1957**, vigente sino alle elezioni politiche del 1992, questo rapporto strettissimo tra rappresentanti e rappresentati era stato consolidato sino al punto che la legge aveva provato a fare coincidere al massimo possibile gli eletti e gli elettori di ciascuna circoscrizione, non avendo previsto alcuna soglia di esclusione (salvo quella minima di 300.000 voti, ovvero di almeno un seggio pieno su base nazionale, raramente ricorrente), ed avendo invece previsto che l'effettiva attribuzione dei seggi dovesse effettuarsi primariamente in sede circoscrizionale per tutti i seggi pieni che fosse stato possibile attribuire sulla base dei risultati locali, riservando alla distribuzione nazionale solo i seggi residui, e pur sempre premiando i migliori resti proporzionalmente conseguiti nelle sedi circoscrizionali.

In alcuni casi, quando questa perfetta coincidenza non appariva facilmente conseguibile, la legge prevedeva addirittura che il denominatore utilizzato per individuare il quoziente elettorale circoscrizionale (costituito dai seggi assegnati alla circoscrizione + 1), venisse ulteriormente incrementato (+ 2. +3, etc.), in modo da abbassarlo ulteriormente e così consentire la coincidenza tra seggi assegnati alla circoscrizione e deputati effettivamente eletti nella medesima.

Ne risultava quindi la perfetta corrispondenza della legge elettorale alle prescrizioni dell'**art. 56, commi 1 e 4, Cost.**, ed in particolare alla prescrizione per cui il voto deve essere "**diretto**", per tale dovendosi intendere non solo il voto che viene "**direttamente**" **espresso dall'elettore**, ma anche quello che si rivolge "**direttamente**" **al candidato** a favore del quale sia stato espresso, senza che possano mettersi in moto strumenti legislativi o tecnici in grado di rivolgere quel voto verso un diverso candidato di altra circoscrizione, che l'elettore chiaramente non aveva inteso votare.

Con le norme qui contestate queste prescrizioni, che sono tuttora imperativamente vigenti, vengono praticamente superate, essendo assolutamente imprevedibile la circoscrizione ed il collegio dove andranno ad essere concretamente individuati, *ex post*, i candidati effettivamente eletti, con la conseguenza che andrà perdendosi del tutto ogni collegamento tra l'elettore e l'eletto.

L'**art. 1 della L. 52-2015**, che, nel suo unico comma, costituisce il cappello della nuova normativa in termini che sembrano enunciativi ma che sostanzialmente riepilogano le innovazioni dei successivi **articoli 2 e 4**, è chiaramente indicativo del nuovo quadro in cui l'elettore verrà chiamato ad esprimere il suo voto, in termini tali da non consentirgli di prevederne quello che sarà il suo concreto effetto.

In particolare, l'**art. 1, lettera a) della L. 52-2015** stabilisce che "*Le liste dei candidati sono presentate in 20 circoscrizioni elettorali suddivise nell'insieme in 100 collegi plurinomiali, fatti salvi i collegi uninominali nelle circoscrizioni Valle d'Aosta e Trentino-Alto Adige/Sudtirolo, per le quali sono previste disposizioni particolari*"; la **lettera d)** stabilisce che "*I seggi sono attribuiti su base nazionale con il metodo dei quozienti interi e dei più alti resti*"; e la **lettera e)** stabilisce che "*Accedono alla ripartizione dei seggi le liste che ottengono, su base nazionale, almeno il 3% dei voti validi*", sempre fatte salve le disposi-

zioni riguardanti le circoscrizioni della Valle d'Aosta e del Trentino-Alto Adige.

A loro volta, i **commi da 1 a 5 dell'art. 83 del DPR 361-1957**, come sostituiti dall'art. 2, comma 25, della L. 52-2015, provvedono a regolare la distribuzione dei seggi tra le varie liste sopra soglia, tenendo conto di quelli spettanti alla lista risultata "vincitrice" al primo o al secondo turno.

In particolare, il **comma 1 dell'art. 83** dispone quanto segue:

*"L'Ufficio Centrale Nazionale, ricevuti gli estratti dei verbali di tutti gli Uffici Centrali Circoscrizionali,.... 1) determina la cifra elettorale nazionale di ciascuna lista....2) Individua la lista che ha ottenuto la maggiore cifra elettorale nazionale; 3) individua quindi le liste che abbiano conseguito sul piano nazionale almeno il 3 per cento dei voti validi.....; 4) procede al riparto dei seggi tra le liste di cui al numero 3) in base alla cifra elettorale nazionale di ciascuna di esse A tal fine divide il totale delle cifre elettorali di ciascuna lista per tale quoziente, ottenendo il quoziente elettorale nazionale. ....Divide poi la cifra elettorale nazionale di ciascuna lista per tale quoziente. La parte intera del quoziente rappresenta il numero dei seggi da assegnare a ciascuna lista.... 5) Verifica se la cifra elettorale nazionale della lista con la maggiore cifra elettorale nazionale .... corrisponda ad almeno il 40 per cento del totale dei voti validi espressi; 6) verifica se tale lista abbia conseguito almeno 340 seggi; 7) Qualora la verifica di cui al n. 6 abbia dato esito positivo, resta ferma l'attribuzione dei seggi....; 8) Procede alla distribuzione nelle singole circoscrizioni dei seggi assegnati alle liste di cui al n. 3). A tal fine, ....., divide la cifra elettorale circoscrizionale per il quoziente elettorale nazionale, ottenendo così l'indice relativo ai seggi da attribuire nella circoscrizione alla lista medesima. Moltiplica quindi ciascuno degli indici suddetti per il numero dei seggi assegnati alla circoscrizione e divide il prodotto per la somma di tutti gli indi-*

*ci. La parte intera dei quozienti di attribuzione così ottenuti rappresenta il numero dei seggi da attribuire alla circoscrizione a ciascuna lista di cui al numero 3)”.*

La stessa norma dispone poi in ordine all’assegnazione ai maggiori resti dei seggi non attribuiti, e alla verifica che i seggi assegnati in sede circoscrizionale corrispondano a quelli spettanti a ciascuna lista in sede nazionale, ridisegnando ulteriormente in conseguenza la mappa delle attribuzioni.

Infine, per completare il quadro irrazionale della nuova normativa elettorale sul punto, intervengono i **commi 2 e 4 dell’art. 84 del DPR 361-1957**, come novellati dall’art. 2, comma 26 della L. 52-2015, i quali dispongono per il caso in cui una lista abbia esaurito in una certa circoscrizione il numero dei candidati potenzialmente eleggibili, trasferendo i seggi spettanti a quella circoscrizione **“carente”** ad altra circoscrizione in cui vi siano candidati **“eccedentari”**, non eleggibili sulla base dei voti conseguiti in quella circoscrizione e tuttavia egualmente eletti in virtù di quel trasferimento di seggi.

Al di là della farraginosità della procedura, per la quale occorrerà studiare appositi algoritmi applicativi che aumenteranno, se ancora possibile, l’incomprensione degli elettori, è assolutamente evidente la **profonda differenza tra la normativa precedente** (che partiva dall’attribuzione, possibilmente integrale, dei seggi in sede circoscrizionale, per approdare in sede nazionale, solo in via residuale, per i seggi non attribuiti localmente) e **quella ora introdotta** (che invece parte dalla distribuzione nazionale per approdare a quella circoscrizionale, salvo a dovere tornare indietro, sempre ai danni delle circoscrizioni, tutte le volte che non ci sia corrispondenza tra calcolo nazionale e calcolo circoscrizionale).

E quindi, con la nuova normativa, l’effetto del voto non sarà per lo più dipendente da come gli elettori di ciascuna lista si siano espressi nell’ambito della



circoscrizione o del collegio, ma essenzialmente da come il complesso degli elettori della medesima lista si sia espresso a livello nazionale.

Per rimarcare il preciso significato che l'espressione "**voto diretto**" ha nella dottrina costituzionale europea, ormai prevalente anche su quella italiana, richiamiamo la decisione della **Corte Costituzionale tedesca del 03.07.2008, nei procedimenti 2BvC 1=97 e 2 BvC 7/07 (cfr. ns. doc.19)**, dove si afferma che il carattere "diretto" dell'elezione esige che *"Nulla di quanto possa avvenire al di fuori della circoscrizione abbia influenza sulle decisioni relative alla scelta dei candidati all'interno della circoscrizione"*, nel senso che un candidato non può essere favorito, né danneggiato, dal comportamento di elettori di un'altra circoscrizione, perché verrebbe meno il voto diretto e uguale.

Risulta evidente che la nuova normativa elettorale, almeno nelle norme testé esaminate, viola profondamente il **principio del voto "diretto"**, che impone che, in ogni collegio, esso venga regolato da ciò che sia successo nella circoscrizione o nel collegio di riferimento, e non venga invece irragionevolmente distorto da ciò che sia accaduto accade a livello nazionale o, comunque, al di fuori della circoscrizione o del collegio.

Può infatti accadere che il candidato di una lista risultata assolutamente maggioritaria in una circoscrizione o in un collegio, ma nazionalmente risultata sotto soglia, non consegua alcun seggio e debba quindi cedere il posto ad altro candidato di altra lista, risultata assolutamente minoritaria in quello stesso collegio, ma risultata nazionalmente sopra soglia.

Ma la stessa cosa può accadere anche nel rapporto tra più liste tutte sopra soglia, nessuna delle quali potrà essere certa di vedere l'elezione di un candidato plebiscitato in sede circoscrizionale, che tuttavia potrà risultare escluso in favore di altro candidato di altra circoscrizione, magari scarsamente votato e tuttavia privilegiato dall'algoritmo utilizzato per l'occasione.

Questa conseguenza, di per sé aberrante, risulterà ulteriormente penalizzante per i principi costituzionali nel caso in cui si debba procedere ad un secondo turno di votazione, potendo accadere che la lista maggioritaria del primo turno finisca per perdere il ballottaggio, con la conseguenza ulteriore che il candidato che abbia conseguito un vasto consenso popolare in una lista inizialmente maggioritaria, sia in un singolo collegio sia sul piano nazionale, all'esito del secondo turno debba cedere il passo al candidato di una lista risultata inizialmente minoritaria sia nella circoscrizione e/o nel collegio, sia nazionalmente.

E' di tutta evidenza che si tratta di un sistema assolutamente irragionevole, che non trova riscontro in alcun altro sistema elettorale, laddove il ballottaggio sia previsto, oltre che per le cariche monocratiche, anche per le assemblee elettive; è il caso della Francia, ove si ricorre al ballottaggio soltanto in quei collegi uninominali in cui nessun candidato abbia superato la soglia, che in quel caso è correttamente individuata nel 50% dei voti.

Tutto questo ha un effetto, diretto ed immediato, nei confronti di tutti i cittadini, perché pregiudica il **principio del pluralismo territoriale**, chiaramente codificato in Costituzione, come pregiudica i diritti soggettivi elettorali dei ricorrenti, che potranno risultare assolutamente vanificati dalla nuova normativa elettorale, sia sotto il profilo dell'elettorato attivo (se solo elettori), sia sotto il profilo dell'elettorato passivo (se anche candidati),

**Se soltanto elettori**, le citate norme della L. 52-2015 vanificano il diritto dei ricorrenti ad esprimere nel loro collegio e nella loro circoscrizione i candidati destinati a rappresentare il territorio, venendo così a perdersi l'effetto del loro voto; e, **se anche candidati**, esse vanificano ogni possibilità di godere del consenso che siano riusciti a conseguire nel collegio o della circoscrizione di riferimento, e ciò in palese violazione dell'**art. 56, comma 4, Cost.**,

\*\*\*\*\*

**IV° MOTIVO – Il “vulnus” ai principi della rappresentanza democratica.**

**Violazione del principio della sovranità popolare, della pari dignità e dell'eguale capacità politica ed elettorale: incostituzionalità dell'art. 1, lettera f), della l. 52-2015, e dell'art. 83, commi 1, 2, 3, 4 e 5, del DPR 361-1957 (come sostituiti dall'art. 2, comma 25, della L. 52-2015). - Violazione degli artt. 1, comma 1 e 2; 3, commi 1 e 2; 48, comma 2; 49; 51, comma 1; 56, comma 1, Cost., e dell'art. 3 Protocollo CEDU (per come richiamato dall'art. 117. Comma 1, Cost.).**

Abbiamo già visto (cfr. *retro*, sub III°, pag. 43 e segg.) che le nuove norme elettorali stabiliscono: **a)** che vengano attribuiti almeno 340 seggi alla lista che abbia superato la soglia del 40% al primo turno di votazione, ovvero, in mancanza, alla lista che abbia vinto, anche per un solo voto, l'eventuale ballottaggio tra le prime due liste del primo turno; **b)** che dall'attribuzione dei seggi risultino comunque escluse le liste che non abbiano superato la soglia del 3% dei voti validi; **c)** che, per il raggiungimento delle predette soglie al primo turno vengono computati anche i voti espressi nelle circoscrizioni Trentino-Alto Adige e Valle d'Aosta; **d)** che tuttavia i voti espressi nelle predette circoscrizioni speciali non concorrono alla ripartizione dei seggi assegnati al di fuori delle rispettive regioni.

Sappiamo che, a norma dell'**art. 1, commi 1 e 2, Cost.**, “*L'Italia è una Repubblica democratica ...*” e che *La sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione*”.

E sappiamo anche che i corollari costituzionali che ne conseguono sono chiaramente invariati, almeno per la materia che qui rileva, nell'**art. 3, comma 1, Cost.**, per il quale “*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 sociali*”; nell'**art. 3, comma 2,**

**Cost.**, per il quale la repubblica deve garantire *“l’effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all’organizzazione politica .... del Paese”*, nell’**art. 48, comma 2, Cost.**, per il quale *“Il voto è personale ed eguale, libero e segreto”*, nell’**art. 51, comma 1, Cost.**, per il quale *“Tutti i cittadini ..... possono accedere agli uffici pubblici ed alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge”*; nell’**art. 49 Cost.**, per il quale *“Tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale”*; e nell’**art. 56, comma 1, Cost.**, per il quale *“La Camera dei Deputati è eletta a suffragio universale e diretto”*.,

E sappiamo infine che l’**art. 117, comma 1, Cost.**, obbligando l’Italia a esercitare la potestà legislativa nel rispetto della Costituzione nonché dei vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali”, rende vincolante l’osservanza dell’**art 3 del Protocollo CEDU**, per il quale l’Italia, al pari delle altre Alte Parti Contraenti, è **impegnata** *“..... a organizzare, a intervalli regolari, libere elezioni a scrutinio segreto, in condizioni tali da assicurare la libera espressione dell’opinione del popolo sulla scelta del corpo legislativo”*.

Ovviamente, non ignoriamo che, secondo la dottrina prevalente ed anche secondo talune sentenze della Corte Costituzionale, l’eguaglianza dei cittadini in materia elettorale sembra riguardare essenzialmente quello che viene comunemente definito come il **“voto in entrata”** piuttosto che il c. d. **“voto in uscita”**, nel senso che l’eguaglianza del voto andrebbe valutata con riferimento al momento e nella misura in cui esso viene espresso, piuttosto che al momento e nella misura in cui esso produce i suoi effetti, tramutando i voti dei cittadini in seggi parlamentari da attribuire alle liste che hanno partecipato alla competizione elettorale.

E ci è in particolare nota l'evoluzione giurisprudenziale che ha condotto a tale prevalente valutazione, attraverso le sentenze della **Corte Costituzionale n. 43 del 1961, 39 del 1973, 203 del 1975, 429 del 1995, e 107 del 1996**, per le quali, in via generale, *"il principio di eguaglianza del voto assicura la parità di condizione dei cittadini nel momento in cui il voto è espresso, ma non si estende al risultato concreto della volontà dell'elettore, che dipende dal sistema elettorale rimesso alla scelta del legislatore ordinario"*.

Ma sappiamo anche che la rigidità dell'orientamento si è andata nel tempo stemperando, almeno a partire dalla **sentenza della C. C. 107-1996**, nella quale, pur ritenendo costituzionalmente legittimo il sistema maggioritario previsto dalla L. 81-1993 per l'elezione dei sindaci nei comuni oltre 15 mila abitanti, e pur ribadendo la tesi di principio della libertà del legislatore nell'individuare il meccanismo di traduzione dei voti in seggi, la Corte affermò che *"tale libertà non era da ritenersi assoluta, dovendo invece essa sottostare al principio ed al controllo di ragionevolezza"* (cfr. **sentenza, in diritto, punto 2.1**).

E questa prudenza si è andata poi affermando, in termini via via ulteriori, con **l'ordinanza della C. C. n. 260 del 2002** (per l'elezione dei consigli forensi), **e con la sentenza n. 242 del 2012** (in tema di elezione amministrative nei comuni inferiori a 15 mila abitanti), affermando in entrambi i casi, sia pure incidentalmente, che *"la determinazione delle formule e dei sistemi elettorali costituisce un ambito nel quale si esprime con un massimo di evidenza la politicità della scelta legislativa, censurabile in sede di giudizio di costituzionalità solo quando risulti manifestamente irragionevole"*.

Che la soglia della **"ragionevolezza"** debba essere osservata in tutti i meccanismi legislativi che tramutano i voti in seggi, la Corte Costituzionale l'ha in particolare sostenuto anche con le **sentenze n. 15 e 16 del 2008**, rese in sede di

ammissibilità referendaria (che abbiamo già citato ad altro fine, **cf. retro, sub 10, pagg. 19-20**), affermando, con monito premonitore, che *“L'impossibilità di dare, in questa sede, un giudizio anticipato di legittimità costituzionale non esime tuttavia questa Corte dal dovere di segnalare al Parlamento l'esigenza di considerare con attenzione gli aspetti problematici di una legislazione che non subordina l'attribuzione del premio di maggioranza al raggiungimento di una soglia minima di voti e/o di seggi”*.

Monito rimasto ovviamente inascoltato, e che ha poi portato, come abbiamo più volte detto, alla conclusiva sentenza della **C. C. n. 1 del 2014**, da cui abbiamo preso le mosse.

Ora, a noi sembra che la nuova normativa elettorale confligga irrimediabilmente e irragionevolmente con tutti i canoni costituzionali che abbiamo testé citato, per le ragioni che andremo qui di seguito brevemente ad illustrare, con conseguenze non dissimili, e in qualche caso addirittura ulteriori, rispetto a quanto deciso dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 1-2014..

Lo scopo principale della nuova normativa elettorale è chiaramente quello di assicurare la c. d. governabilità del sistema democratico, e ciò, di per sé, non è certamente un proposito costituzionalmente censurabile, ancorché non risulti recepito in alcuna norma costituzionale.

E tuttavia, il perseguimento della governabilità può essere costituzionalmente compatibile col sistema democratico-rappresentativo solo a condizione che non comporti un'irragionevole compressione del **principio del pluralismo politico** e delle regole costituzionali che sono poste al suo presidio, e senza le quali quel principio resterebbe un'affermazione retorica, priva di qualsiasi significato pratico per la vita dei cittadini, considerati sia nella loro individualità, sia nel loro rapporto con la comunità nazionale e con le istituzioni che sovrintendono alla vita collettiva.

Argomentando *per absurdum*, risulta evidente che un sistema autoritario, in cui tutto il potere decisionale risultasse concentrato in un solo uomo o in un piccolo gruppo, sarebbe in grado di assicurare la governabilità del sistema al massimo grado, almeno per un certo periodo sino alle inevitabili reazioni, ma non per questo esso sarebbe costituzionalmente ammissibile in una società democratica quale certamente è, e vuole continuare ad essere, la nostra.

Ne deriva che l'esigenza della governabilità non può ribaltare e alterare in modo irragionevole il voto popolare.

Ed è per l'appunto ciò che ha deciso la Corte Costituzionale con la sentenza n. 1-2014, allorché ha fissato i cinque principi che devono presiedere ad ogni normativa elettorale (cfr. *retro*, sub 6, pagg. 12-13), con particolare riferimento, per la parte che qui più interessa, ai primi tre, e cioè al **principio della proporzionalità e ragionevolezza**, che si traduce nel principio del **minore sacrificio possibile per la rappresentanza** ed a quello della **massima possibile eguaglianza degli effetti del voto**

Nella specie, le norme qui denunziate perseguono l'obiettivo della governabilità col cumulo di due strumenti (la soglia di accesso del 3% per le liste minori e il premio di maggioranza per la lista oltre il 40%), che nella nuova normativa elettorale sono tra di loro concorrenti, laddove un minimo di ragionevolezza avrebbe dovuto portare a considerarli come logicamente alternativi.

Per un verso, la soglia di accesso, mentre tende a scoraggiare la frammentazione del voto, potrebbe paradossalmente favorirla, mentre in ogni caso incoraggia la concentrazione del voto verso le liste maggiori che appaiono in grado di contendersi il governo del Paese, con il che la governabilità ne risulta comunque agevolata.

E, per altro verso, il premio di maggioranza è di per sé in grado di assicurare da solo alla prima lista il governo del Paese, onde riesce incomprensibile che

l'accesso delle altre liste alla distribuzione dei seggi sia condizionato al raggiungimento di soglie, anche basse, che, a questo punto, risultano introdotte solo per escludere dalla rappresentanza larghe fasce di elettori, piuttosto che per assicurare la governabilità.

Si tratta, con ogni evidenza, di due strumenti legislativi che possono essere **ragionevoli solo se usati alternativamente**, e nella misura in cui le soglie non appaiano di per sé incongrue nella loro entità, troppo alta per l'accesso o, rispettivamente, troppo bassa per il premio.

Sono invece assolutamente irragionevoli se introdotti congiuntamente, perché moltiplicano gli effetti distorsivi del voto, che invece, per dettato costituzionale, deve continuare ad essere libero da condizionamenti preventivi ed eguale nei prevedibili effetti, almeno sino a che ciò è possibile..

E quindi, anche ove si volesse accedere alla tesi per cui l'eguaglianza del voto si misura alla partenza e non all'arrivo, resta il fatto che l'uso irragionevole dei due strumenti (soglia e premio) rende il voto diseguale e non libero anche al momento in cui esso viene espresso.

L'esperienza dimostra che la legge elettorale influenza in maniera determinante i comportamenti politici ed elettorali, essendo evidente che il cittadino-elettore, sia prima sia al momento del voto, risulterà decisamente influenzato dalla prospettiva che il suo voto possa restare assolutamente inutilizzato (se indirizzato ad una lista presuntivamente sotto soglia), ovvero possa risultare ulteriormente valorizzato (se indirizzato verso una lista presuntivamente vincente).

E ciò avrà anche inevitabili riflessi sul diritto di elettorato passivo dei cittadini italiani, esso pure principio fondamentale sancito in Costituzione, non essendo indifferente la possibilità di candidarsi in una lista minore, destinata a restare sotto rappresentata o addirittura non rappresentata, piuttosto che in una lista potenzialmente vincente, inevitabilmente destinata a essere sovra rappresentata, conquistando molti più seggi di quanti invece non le spetterebbero.



Se poi i due strumenti si cumulano, e man mano che le due soglie si muovano, verso l'alto la prima, e verso il basso la seconda, ne risulterà moltiplicato l'effetto pregiudizievole sulla libertà ed eguaglianza del voto, che si andranno via via riducendo in termini assolutamente sproporzionati e irragionevoli.

E tuttavia, la disproporzionalità e l'irragionevolezza non conseguono solo al cumulo delle due diverse soglie, perché anche l'esistenza dell'una o dell'altra, pure singolarmente considerata, finisce per produrre, ancorché in minor misura, gli effetti distorsivi di cui s'è detto sulla libertà ed eguaglianza del voto.

Ricordiamo che, a differenza di quanto prevedeva la L. 270-2005, l'**art. 1, comma 1, lettera f), della L. 52-2015** prevede ora che il premio dei 340 seggi vada alla lista (e non alla coalizione) risultata sopra la soglia del 40% al primo turno o vittoriosa al ballottaggio, con tassativa esclusione di *“ogni forma di collegamento tra liste o di apparentamento tra i due turni di votazione”*.

A parte la considerazione, del tutto politica e che quindi qui non rileva, che il fenomeno della **“coalizione di liste”** potrebbe finire per essere sostituito da quello delle **“liste di coalizione”**, senza alcun reale beneficio per l'obiettivo della governabilità, resta il fatto che la possibile frammentazione del voto tra tante liste minori, ognuna delle quali speranzosa di potere superare la soglia del 3%, renderebbe inutilizzabile per la democrazia una parte consistente dell'elettorato, che finirebbe per restare senza alcuna rappresentanza, con evidente violazione di uno dei principi essenziali di ogni democrazia che è per l'appunto la rappresentatività dell'organo legislativo.

Né minori effetti distorsivi della rappresentatività finirebbe per avere la soglia del 40%, superata la quale una lista avrebbe il diritto di ottenere almeno 340 su 630 seggi, vale a dire circa il 55% dei 618 seggi disponibili.

Se si considera che la partecipazione elettorale si è ormai stabilmente collocata intorno al 50% dell'elettorato, e talvolta anche a livelli più bassi, risulta assolu-

tamente evidente che la Camera dei Deputati (che sarà, nella prospettiva della riforma costituzionale, l'unica Camera legata al rapporto di fiducia col Governo e che avrà potestà legislativa pressoché esclusiva o comunque prevalente) finirà per essere rappresentativa di una parte assolutamente minoritaria, presumibilmente intorno al 20-25%, dell'intero corpo elettorale, con palese violazione sia del principio di proporzionalità sia di quello di ragionevolezza, e, in definitiva, del principio supremo della sovranità popolare sancito **nell'art. 1, commi 1 e 2, Cost.**

Il combinato disposto dei due fenomeni potrebbe addirittura portare al concomitante e paradossale risultato che una parte consistente di elettori (sol perché si sia divisa fra più liste minori) finirebbe per restare senza alcuna rappresentanza, ed una parte più o meno corrispondente di altri elettori votanti (sol perché si sia concentrata nella lista maggioritaria) finirebbe per disporre della maggioranza parlamentare e del governo del Paese.

Gli effetti irragionevolmente distorsivi del meccanismo premiale introdotto dalla nuova normativa elettorale risultano chiaramente evidenziati nel Dossier n. 98/4 del 16.04.2015 elaborato dal Servizio Studi- Dipartimento Istituzioni della Camera dei Deputati (**cf. ns. doc. 20**), che ha provveduto a proiettare sulla composizione della prossima Camera i risultati elettorali registrati nelle elezioni politiche del 2006, del 2008 e del 2013, e nelle elezioni europee del 2014.

Tralasciando i risultati del 2006 e 2008, alquanto datati, anche perché non scontano il forte tasso di astensionismo registratosi nelle ultime elezioni, e scorporando, come prescrive la L. 52-2015, i voti conseguiti in Val d'Aosta e Trentino Alto-Adige, ne consegue il paradossale risultato per cui il primo partito del 2014 (**il PD**), avendo ottenuto 11.028.136 voti su un totale di 26.7241.649, si vedrebbe assegnati 340 seggi, con un **quoziente elettorale** (e cioè il costo di ciascun seggio in termini di voti) **di 33.217**; mentre tutti gli altri

partiti sopra soglia, pur conseguendo 15.213.513 voti otterrebbero solo i restanti 278 seggi, con un **quoziente elettorale di 55.523** (cfr. **ibidem**, pag. 10).

Ancora più paradossale risulta la proiezione utilizzando i dati del 2013, in forza dei quali il primo partito (**5Stelle**), avendo conseguito al primo turno 8.602.935 voti su un totale di 29.590.387, ove vincessero il ballottaggio, si vedrebbe assegnati quegli stessi 340 seggi, con un **quoziente elettorale di 25.452**, mentre tutti gli altri partiti sopra soglia, pur avendo conseguito al primo turno 20.987.452, si vedrebbero assegnati solo 278 seggi, **con un quoziente elettorale di 78.311** (cfr. **ibidem**, pag. 18).

E del pari paradossale, sarebbe la proiezione sui dati del 2013, nel caso in cui al ballottaggio risultasse vincitrice la lista giunta seconda al primo turno (**il PD**), che, avendo ottenuto al primo turno 8.545.243 voti su un totale di 29.590.387, si vedrebbe assegnati i 340 seggi del premio, con un **quoziente elettorale di 25.508**; mentre tutti gli altri partiti sopra soglia, pur avendo conseguito ben 21.045.144 voti, dovrebbero accontentarsi di spartirsi i restanti 278 seggi, con un **quoziente elettorale di 77.657** (cfr. **ibidem**, pag. 21)

Come si vede dagli esempi che abbiamo testé riportato, il requisito della ragionevolezza confligge platealmente coi risultati del meccanismo elettorale della L. 52-2015, che finisce per concedere un premio fisso di 340 seggi alla prima delle liste minoritarie, piuttosto che alla lista realmente maggioritaria, ed in termini che risulteranno tanto più premiali quanto minore sia stato il consenso elettorale effettivamente conseguito: se infatti la prima lista si collocasse appena sopra la soglia del 40%, finirebbe per ottenere un premio del 15%, mentre se il suo consenso elettorale fosse del 45%, il premio attribuitole sarebbe solo del 10%, e così via procedendo in termini via via minori.

E, ovviamente, il risultato sarebbe ancora più irragionevole se si dovesse svolgere un secondo turno di ballottaggio, inevitabilmente disertato da una parte

consistente degli elettori del primo turno, com'è sempre stato constatato in ogni elezione locale del genere.

E ciò finirebbe inevitabilmente per confliggere, sotto il profilo dell'elettorato passivo, anche col principio per il quale tutti i cittadini hanno il diritto di accedere, in condizioni di eguaglianza, alle cariche elettive, di cui all'**art. 51, comma 1, Cost.**, non essendo indifferente, per il cittadino, la possibilità di candidarsi in una lista potenzialmente maggioritaria (e quindi destinataria di un consistente premio di seggi) ovvero potenzialmente minoritaria (e quindi penalizzata in termini di seggi o addirittura esclusa).

E, come potrebbe essere definita "democratica" una repubblica in cui una parte consistente (addirittura maggioritaria, in presenza di significative fasce di astensione) del "*demos*", del popolo, fosse esclusa da ogni possibilità di essere rappresentato e/o di accedere alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza? La prospettiva che s'intravede è certamente allucinante in termini politici, ma è anche assolutamente irragionevole e delegittimante in termini costituzionali, per la palese violazione degli **artt. 1, comma 1 e 2; 3, commi 1 e 2; 48, comma 2; 51, comma 1; 56, comma 1, Cost.**, e **art. 3 Protocollo CEDU**, in termini che ledono gravemente i diritti soggettivi elettorali dei ricorrenti, sotto il profilo sia attivo sia passivo, e confliggono gravemente con tutti i principi costituzionali che presidiano il rapporto tra elettori ed eletti.

\*\*\*\*\*

**V° MOTIVO – La mancanza di soglia minima per accedere al ballottaggio.**

**Violazione del principio per cui non si può fruire del premio di maggioranza senza avere conseguito una congrua percentuale di voti e surrettizia reintroduzione di un premio di maggioranza al turno di ballottaggio in assenza di una soglia minima conseguita al primo turno: incostituzionalità degli artt. 1, lettera f), della L. 52-2015 e dell'art. 1, comma 2 del DPR 361-**

**1957 (come sostituito dall'art. 2, comma 1, della L- 52-2015). - Violazione degli artt. 3, comma 1 e 3, e 48, comma 2, Cost.**

La Corte Costituzionale, con la sentenza n. 1-2014, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della legge 21 dicembre 2005, n. 270, avendo condiviso l'ordinanza di remissione della Cassazione nello specifico punto in cui quelle disposizioni, *“non subordinando l'attribuzione del premio di maggioranza al raggiungimento di una soglia minima di voti, e quindi trasformando una maggioranza relativa di voti, potenzialmente anche molto modesta, in una maggioranza assoluta di seggi, avrebbero stabilito, in violazione dell'art. 3 Cost., un meccanismo di attribuzione del premio manifestamente irragionevole, tale da determinare un'oggettiva e grave alterazione della rappresentanza democratica, lesiva della stessa eguaglianza del voto,.”* (cfr. sentenza, diritto, pagg. 8-9, n. 3 e 3.1).

In spregio a quanto statuito dalla Corte Costituzionale, la violazione del principio della rappresentanza democratica è stata ora nuovamente introdotta, quanto all'elezione della Camera dei Deputati, con la nuova normativa elettorale.

Infatti, l'**art. 1, lett. f), della L. 52-2015** dispone che *“(...) sono attribuiti comunque 340 seggi alla lista che ottiene, su base nazionale, almeno il 40% dei voti validi o, in mancanza, a quella che prevale in un turno di ballottaggio tra le due con il maggior numero di voti, esclusa ogni forma di collegamento tra liste o di apparentamento tra i due turni di votazione”*.

Inoltre, l'**art. 1, comma 2, del DPR 361-1957, come novellato dall'art. 2 della 52-2015**, ha disposto che *“(...) l'assegnazione dei seggi alle liste nel territorio nazionale è effettuata dall'Ufficio centrale nazionale, a norma degli articoli 77 e 83, con l'eventuale attribuzione di un premio di maggioranza, a seguito del primo turno di votazione qualora una lista abbia conseguito un numero di*

*voti validi pari almeno al 40% del totale nazionale, ovvero a seguito di un turno di ballottaggio ai sensi dell'articolo 83”.*

A sua volta, l'**art. 83 del DPR 361-1957, come novellato dall'art. 2, comma 25 della L. 52-2015**, dispone riassuntivamente quanto segue:

**a)** accedono alla ripartizione dei seggi le liste che ottengono, su base nazionale, almeno il 3% dei voti validi e le liste rappresentative di minoranze linguistiche riconosciute e statutariamente tutelate in regioni ad autonomia speciale che abbiano conseguito nella regione almeno il 20% dei voti validi (**cf. art. 83, comma 1, n. 3**);

**b)** una volta calcolato il quoziente elettorale nazionale e dopo avere individuato il numero dei seggi teoricamente spettanti a ciascuna lista sopra soglia (**cf. art. 83, comma 1, n. 4**), si verifica: se la lista che ha ottenuto, su base nazionale, almeno il 40% dei voti validi abbia di per sé già conseguito almeno 340), che in tal caso le restano definitivamente attribuiti seggi (**cf. art. 83, comma 1, n. 5, 6 e 7**), distribuendo poi i seggi restanti tra le altre liste sopra soglia, successivamente distribuendo i seggi nelle varie circoscrizioni sulla base dei quozienti elettorali circoscrizionali (**art. 83, comma 1, n. 8**);

**c)** se invece risulti che la prima lista oltre soglia del 40% non abbia già di per sé conseguito almeno 340 seggi, le si riconosce un premio di maggioranza attribuendole un numero ulteriore di seggi necessario sino all'ammontare di 340 (**art. 83, comma 2**), ripartendo i restanti seggi tra le altre liste sulla base del quoziente elettorale di minoranza (**art. 83, comma 3**);

**d)** qualora la prima lista non abbia invece superato la soglia del 40% dei voti validi, si procede ad un turno di ballottaggio fra le liste che abbiano ottenuto al primo turno le due maggiori cifre elettorali nazionali, e la lista che avrà ottenuto il maggior numero di voti validi vengono assegnati 340 seggi, ripartendo proporzionalmente i restanti seggi tra le altre liste sopra soglia (**art. 83, comma 5**);

e) I voti espressi nelle circoscrizioni Trentino-Alto Adige e Valle d'Aosta vengono calcolati ai fini del raggiungimento delle soglie del 3% e del 40%, ma non concorrono alla ripartizione dei seggi assegnati al di fuori delle rispettive regioni (**art. 83, comma 6**).

Sta di fatto che questo meccanismo di attribuzione dei seggi mediante ballottaggio fra le liste che abbiano ottenuto al primo turno le due maggiori cifre elettorali nazionali, stante l'assenza di una soglia minima di voti validi per l'accesso al ballottaggio e la mancata previsione di una significativa partecipazione al ballottaggio, consente l'attribuzione del c. d. premio di maggioranza anche a una lista che abbia ottenuto al primo turno un numero molto modesto di voti validi, in ipotesi anche il 20%, che, in ragione del forte tasso di astensione, che ormai raggiunge il 50% del corpo elettorale, corrisponde al 10% dei cittadini elettori.

Dopo di che, basterà che questa lista abbia ottenuto al secondo turno anche un solo voto in più dell'altra lista ammessa al ballottaggio, che magari aveva sfiorato, senza tuttavia raggiungerla, la soglia del 40%, e la conseguenza inevitabile sarà di riconoscere a una lista certamente poco rappresentativa dell'elettorato un premio di maggioranza di 340 seggi, risultato questo che mai quella lista avrebbe conseguito in una qualsiasi normale elezione a turno unico, e che invece finirebbe per ottenere utilizzando irragionevolmente la convergenza elettorale degli oppositori della lista risultata maggioritaria al primo turno.

Il che, se ancora può ammettersi in occasione di elezioni amministrative, in cui si tratti di dare governabilità ai comuni piccoli e grandi del Paese, risulta assolutamente irragionevole se trasferito nelle elezioni politiche, che daranno luogo ad una legislatura, che si preannunzia come sostanzialmente monocamerale in ragione della riforma costituzionale in itinere.

Ed è qui appena il caso di evidenziare che in nessun ordinamento democratico conosciuto esiste un turno di ballottaggio in un **collegio unico nazionale** per determinare la composizione dell'organo legislativo, essendo i meccanismi esistenti esclusivamente finalizzati all'elezione di **organi monocratici** (sindaci, presidenti di regione, ecc.), ovvero di **parlamentari in collegi uninominali**, nei quali, chiaramente, ogni risultato locale può risultare diversamente orientato rispetto agli altri, senza che il risultato di un collegio possa influenzare direttamente quello degli altri collegi.

L'unico esempio che si avvicina a questa ipotesi, senza tuttavia realizzarla del tutto, è quello della Grecia, la cui legge elettorale attribuisce alla prima lista un premio fisso di 50 seggi, che tuttavia, nell'esperienza anche recente, non è neppure in grado di assicurare a quella lista la maggioranza parlamentare.

Tutti gli altri sistemi maggioritari sono strutturati in collegi uninominali, nei quali la posta in palio è solo il deputato di quel collegio, la cui maggioranza non è necessariamente coincidente (anzi spesso non lo è) rispetto alle maggioranze registrate altrove.

E, se questa è già una grave anomalia del nuovo sistema elettorale italiano nel caso in cui la lista maggioritaria conquisti il premio al primo turno, avendo superato la soglia del 40%, lo sarà ancora di più nel caso in cui si debba ricorrere al ballottaggio, il cui esito elettorale potrebbe risultare ulteriormente paradossale in caso di ulteriore diserzione dal voto rispetto al primo turno.

In tale ipotesi, che l'esperienza delle elezioni amministrative rende assolutamente verosimile, potrebbe accadere che la lista vittoriosa al ballottaggio sia rappresentativa di una sparuta minoranza del corpo elettorale, così delegittimando del tutto la democraticità del sistema, e la rappresentatività della maggioranza parlamentare ottenuta con tali artifici.



Coll'ulteriore paradossale conseguenza che il premio di maggioranza conquistato al ballottaggio dalla seconda lista finirà per essere tanto più consistente quanto minore sarà stato il consenso elettorale effettivamente conseguito al primo turno, come abbiamo già evidenziato (**cf. retro, pagg. 58-59**), sulla base del Dossier 98/4 del 16.04.2015 del Servizio Studi della Camera, proiettando sulle prossime elezioni i dati elettorali delle ultime elezioni (**cf. ns. doc. 20, pagg. 10, 18 e 21**).

Tutta l'esperienza acquisita in occasione dei ballottaggi amministrativi dimostra che alle urne si reca sempre un numero significativamente minore di elettori rispetto al primo turno, anche perché i sostenitori delle liste escluse finiscono per disertare il voto.

E' quindi agevole ipotizzare che, in tal caso, i voti conseguiti dalla lista risultata infine vittoriosa, quand'anche fosse quella che era stata la più votata al primo turno, pur senza superare la soglia del 40%, potrebbero essere addirittura ancora meno di quelli conseguiti al primo turno dalla stessa lista, con effetti ulteriormente distorsivi rispetto al principio ineludibile della rappresentatività, in termini che sono stati giudicati costituzionalmente irragionevoli dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 1-2014..

Nell'ambito del sindacato di legittimità, solo un approccio meramente formalistico, come tale inaccettabile quando si verta in tema di diritti fondamentali, potrebbe permettere alla L. 52-2015 di superare il vaglio di costituzionalità.

Per una più ampia trattazione del tema, sarebbe utile rileggere attentamente le puntuali e condivisibili osservazioni formulate dalla prof. Lara Trucco in occasione della sua audizione del 14.04.2015 presso la Commissioni AA. CC. della Camera (**Il sistema elettorale "Italicum bis" alla prova della sentenza della Corte Costituzionale n.1 del 2014**, in Consulta On Line, 2015/I, <http://www.giurcost.org/studi/trucco12.pdf>; **cf. ns. doc. 21**), che evidenzia in

particolare la contraddizione tra premio di maggioranza fisso, soglia di voti apparente e quorum dei votanti inesistente (cfr. **ibidem**, sub n. 5, pagg. 12 e segg.).

Il che è tanto più grave per il fatto che il premio viene assegnato ad una singola lista, piuttosto che a una coalizione, essendo addirittura vietato di comporre una coalizione anche in vista del turno di ballottaggio (**art. 1. Lettera f, L. 52-2015**).

In altri termini, il meccanismo di attribuzione del “*premio di maggioranza*”, così come prefigurato dalla nuova normativa elettorale, finisce per condurre a quella stessa situazione che è stata scrutinata dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 1-2014, allorché ha censurato le norme della legge 270-2005 che non subordinavano l’attribuzione del “*premio di maggioranza*” al raggiungimento di una soglia minima di voti, così comprimendo in termini irragionevoli “*la rappresentatività dell’assemblea parlamentare, attraverso la quale si esprime la sovranità popolare, in misura sproporzionata rispetto all’obiettivo perseguito (garantire la stabilità di governo e l’efficienza decisionale del sistema), incidendo anche sull’eguaglianza del voto*”.

Chi sostiene in proposito che il secondo turno di votazione sia cosa “**altra e diversa**” rispetto al primo turno, e che la possibilità che una lista arrivata seconda al primo turno possa superare quella che era risultata maggioritaria è una conseguenza naturale dei sistemi elettorali a doppio turno, dice cosa ovvia; e tuttavia trascura il fatto che le elezioni politiche, anche per la loro valenza istituzionale, vanno considerate con un processo unitario che deve portare alla nascita di legislature che siano il più possibile rappresentative dell’elettorato, fatti salvi i meccanismi necessari per garantire una qualche governabilità al sistema democratico.

Non ne risultano in ogni caso superate le obiezioni con cui la Corte Costituzionale ha censurato di incostituzionalità la precedente normativa elettorale, giac-

ché l'effetto che conseguirebbe dall'applicazione delle nuove norme sarebbe ancora una volta quello di trasformare *“una maggioranza relativa di voti, potenzialmente anche molto modesta, in una maggioranza assoluta di seggi, (...) tale da determinare una oggettiva e grave alterazione della rappresentanza democratica, lesiva della stessa eguaglianza del voto”*.

Per potere superare la questione che abbiamo qui posta, occorrerebbe almeno prevedere:

- a) che anche la seconda lista ammessa al ballottaggio debba conseguire una congrua soglia di accesso al secondo turno (in ipotesi, tra il 30% ed il 40%);
- b) ovvero, in alternativa, che al secondo turno la partecipazione elettorale sia sufficientemente rappresentativa del corpo elettorale (in ipotesi, il 50%).

In mancanza di che, non potendosi correre il rischio di una legislatura rappresentativa di una piccola minoranza di elettori, dovrebbe utilizzarsi un naturale criterio proporzionale, oltretutto presidiato dall'esclusione delle liste sotto soglia di accesso, il che già di per sé assicura un qualche effetto maggioritario ed una qualche migliore governabilità.

A noi sembra che le norme qui contestate non superino il vaglio della ragionevolezza, quanto meno nella misura in cui non prevedono che anche la seconda lista, per potere accedere al ballottaggio, debba avere conseguito una congrua percentuale di voti, ovvero, in alternativa, nella misura in cui non prevedono che la partecipazione elettorale al secondo turno sia sufficientemente rappresentativa del corpo elettorale.

\*\*\*\*\*

#### **VI° MOTIVO – Impossibilità di scegliere direttamente e liberamente i deputati.**

**Violazione del diritto di elettorato attivo e passivo, libero, eguale, personale e diretto: incostituzionalità dell'art. 1, lett. g), della L- 52-2015, dell'art.**

**18-bis, comma 3, primo periodo, del DPR 361-1957 (come sostituito dall'art. 2, comma 10, lettera c, della L. 52-2015), dell'art. 19, comma 1, primo periodo, del DPR 361-1957 (come sostituito dall'art. 2, comma 11, della L. 52-2015), e dell'art. 84, comma 1, del DPR 361-1957 (come sostituito dall'art. 2, comma 26, della L. 52-2015). - Violazione degli artt. 1, comma 1 e 2, 48, comma 2, 51, comma 1, e 56, commi 1 e 4, Cost.**

L'art. 1, lett. g), della L. 52-2015 dispone che: *“sono proclamati eletti, fino a concorrenza dei seggi che spettano a ciascuna lista in ogni circoscrizione, dapprima i capolista nei collegi, quindi i candidati che hanno ottenuto il maggior numero di preferenze”*.

A sua volta, l'art. 18-bis, comma 3, primo periodo, del DPR 361-1957 (come sostituito dall'art. 2, comma 10, lettera c, della L. 52-2015), dispone che *“Ogni lista, all'atto della presentazione, è composta da un candidato capolista e da un elenco di candidati presentati secondo un ordine numerico”*.

L'art. 19, comma 1, primo periodo, del DPR 361-1957 (come sostituito dall'art. 2, comma 11, della L. 52-2015), dispone poi che *“...un candidato può essere incluso in liste col medesimo contrassegno, in una o più circoscrizioni, solo se capolista e fino ad un massimo di dieci collegi plurinomiali”*.

E, in correlazione con quanto precede, l'art. 84, comma 1, del DPR 361-1957, come novellato dall'art. 2, comma 26, della L. 52-2015 dispone che *“Al termine delle operazioni di cui all'articolo 83-bis, l'Ufficio centrale circoscrizionale proclama eletti in ciascun collegio, nei limiti dei seggi ai quali ciascuna lista ha diritto, i candidati compresi nella lista medesima, a partire dal candidato capolista e successivamente in ragione del numero di preferenze ottenute da ciascun candidato, in ordine decrescente. (...)”*.

A questo punto, è forse il caso di fare un po' di conti, per verificare come potrebbero andare le cose.

Sappiamo (cfr. *retro*, sub 11, pag. 26) che le circoscrizioni elettorali sono 20, a loro volta suddivise in 100 collegi plurinomiali oltre i collegi uninomiali di Val d'Aosta e Trentino-Alto Adige; e sappiamo anche che alla lista maggioritaria che superi il 40 % dei voti validi al primo turno o che vinca il ballottaggio spetteranno 340 (o più) seggi, mentre gli altri 278 seggi si divideranno proporzionalmente tra le liste minori che abbiano superato la soglia del 3%.

E sappiamo infine che tutte le liste minori, non potendo avere preventive certezze su quali saranno i collegi nei quali riusciranno ad avere un candidato eletto, faranno in modo di sfruttare al massimo le dieci pluricandidature consentite, ovviamente a beneficio dei loro leader di partito, che saranno poi quelli che andranno a presentare le liste, esercitando così, nel loro personale interesse, una funzione che, essendo eminentemente pubblica, andrebbe invece esercitata nell'esclusivo interesse del Paese.

Ma questo è un altro discorso, che ci porterebbe fuori tema.

E tuttavia, resta il fatto che la possibilità delle pluricandidature dei capilista in dieci collegi rende la normativa in materia ancora più incostituzionale ed in chiarissimo contrasto con la sentenza della C. C. n. 1-2014, che ha già censurato le pluricandidature consentite dalla L. 270-2005 osservando che esse impediscono di potere prevedere la *chance* elettorale del candidato capolista che, in ipotesi, risultasse gradito all'elettore del collegio, essendo evidente che in tal modo, *“anche l'aspettativa relativa all'elezione in riferimento allo stesso ordine di lista può essere delusa, tenuto conto della possibilità di candidature multiple e della facoltà dell'eletto di optare per altre circoscrizioni sulla base delle indicazioni del partito”*.

Così stando le cose, è evidente che la lista maggioritaria vedrà eletti tutti i 100 capilista, che accederanno alla Camera senza essere stati scelti da alcun elettore

ma solo dal partito di riferimento, e inoltre almeno 240 deputati scelti col sistema dell'unica o della doppia preferenza (in questo caso di genere diverso).

Ed è altrettanto evidente che gli altri 278 candidati espressi dalle liste minoritarie saranno tutti capilista, in ragione del frazionamento del voto, ed essendo assai difficile, quasi impossibile, che le liste minoritarie possano esprimere più di un eletto in ciascuno dei 100 collegi; e, se ciò si verificherà per una possibile concentrazione di voti in un collegio rispetto ad un altro (e sempre che non svolga alcun ruolo il meccanismo di trasferimento del seggio da una circoscrizione ad un'altra), questo fenomeno avrà chiaramente un carattere residuale, che non inficia la conclusione alla quale stiamo per giungere.

Ed è infine evidente che neppure l'elettore della lista maggioritaria che abbia conseguito più di un seggio in quel collegio potrà prevedere la *chance* elettorale del candidato da lui preferito, che, anche in caso di grande consenso, potrà essere agevolmente pretermesso *ad libitum* del pluri-capolista attraverso il successivo esercizio dell'opzione.

Ne conseguirà che diverranno deputati 378 candidati capilista e solo 240 candidati scelti dagli elettori, mentre, in ragione delle opzioni successivamente esercitate dai pluricandidati, accadrà che i deputati eletti potranno trasmigrare in altre circoscrizioni a prescindere dalla consistenza elettorale di una lista in un singolo collegio.

Quanto ciò confligga con le norme costituzionali citate in epigrafe è di assoluta evidenza; e se non siamo più in presenza della "*totalità dei parlamentari*" o della possibilità generalizzata di pluricandidature, censurata dalla Corte Costituzionale nella sua sentenza n. 1-2014, poco ci manca!

Ma c'è di più, perché la Corte, nel dispositivo della sua sentenza, ha chiaramente affermato l'incostituzionalità di quelle norme della L. 270-2005 "*nella parte in cui non consentono all'elettore di esprimere una preferenza per i candidati*", e quindi, necessariamente, per tutti i candidati della lista e non solo

**per alcuni, come invece consente la L. 52-2015**, così generando, tra i candidati della stessa lista, una disparità di trattamento che si traduce in una grave limitazione del diritto di elettorato passivo dei candidati non capilista.

In proposito, è ulteriormente illuminante il richiamo che la sentenza n. 1-2014 ha voluto fare a un antico caso sottoposto al suo esame e deciso con la **sentenza n. 203-1975**, con cui aveva affermato la legittimità di un ordine di lista diverso da quello alfabetico, indicato dai partiti all'elettore, ma solo *“a condizione che quest'ultimo sia «pur sempre libero e garantito nella sua manifestazione di volontà, sia nella scelta del raggruppamento che concorre alle elezioni, sia nel votare questo o quel candidato incluso nella lista prescelta, attraverso il voto di preferenza»”*.

Il che chiaramente non può avvenire nel caso in cui il capolista, che addirittura può candidarsi in dieci collegi, sia per legge comunque preferito a tutti gli altri candidati, che invece possono candidarsi in un solo collegio, ricevendo dagli elettori preferenze che sono destinate a restare per lo più inutili, non potendo conseguire alcun pratico effetto.

Con il che, al danno per l'elettore, si aggiunge la beffa di fargli credere che la sua preferenza possa determinare un effetto che, in via di principio, la legge elettorale invece nega.

E anche tra gli stessi capilista resterà possibile una qualche discutibile discriminazione affidata all'assoluta discrezionalità dei rispettivi leader di partito, essendo possibile che alcuni di essi siano candidati in più collegi (sino a dieci, secondo l'**art. 19 del DPR 361-1957**, come modificato dall'art. 2, comma 11, L. 52-2015), e altri invece in numero minore di collegi o anche in nessuno.

Il fatto si è che le oligarchie di partito, che hanno confezionato questa legge a loro uso e consumo, si sono attribuite il potere di decidere la composizione della futura Camera dei deputati in una percentuale che supererà il 60%, per cui

almeno **100 candidati** della lista maggioritaria e **278 candidati** delle liste minoritarie diverranno deputati praticamente prima delle elezioni ed a prescindere dal consenso degli elettori, mentre un certo numero di candidati delle liste minori diverrà deputato solo se ed in quanto il capolista pluri-candidato deciderà, dopo le elezioni, di optare per un collegio diverso, venendo così praticamente nominati dopo le elezioni ed a prescindere dal rispettivo risultato elettorale.

*De minimis*, per ovviare, almeno in parte, all'assoluta discrezionalità nell'opzione post-voto, sarebbe stato necessario almeno prevederne l'esercizio per il collegio in cui la lista avesse conseguito il migliore risultato percentuale, così restituendo agli elettori un qualche limitato potere d'influenza sulla scelta del deputato, come oggi invece non è.

In sostanza, tutti i principi che presiedono all'esercizio dei diritti elettorali ne risultano irrimediabilmente pregiudicati.

In particolare, a chi superficialmente sostiene che i collegi plurinomiali con capilista bloccati non sono diversi dai collegi uninomiali in cui ciascun candidato viene pur sempre espresso da partito di riferimento, è agevole replicare che, se, in luogo dei collegi plurinomiali, fossero stati previsti collegi uninomiali, il cittadino avrebbe potuto partecipare alla vita politica del Paese, sotto il profilo dell'**elettorato attivo**, votando per un candidato allo scopo di farlo prevalere su tutti gli altri e farlo quindi eleggere; e sotto il profilo dell'**elettorato passivo**, candidandosi esso stesso con la possibilità di essere eletto in un qualsiasi collegio, dopo avere raccolto il sufficiente numero di firme di elettori (da 1.500 a 2.000 firme, come già prevedeva, con riferimento alla circoscrizione, l'art. 18-bis, comma 1, del DPR 361-1957, o come ora prevede, con riferimento al collegio, l'art. 18-bis, comma 1, del DPR 361-1957, come novellato dall'art. 2, comma 10, lettera a) della L. 52-2015).



Assolutamente diversa la situazione in presenza dei collegi plurinomiali ora introdotti dall'**art. 18-bis, comma 3, primo periodo, del DPR 361-1957**, come novellato dall'**art. 2, comma 10, lettera c)** della L. 52-2015.

**Sotto il profilo dell'elettorato attivo**, l'elettore si troverà in una scelta sostanzialmente obbligata, quale che sia il suo atteggiamento verso una certa lista o verso i suoi candidati; in particolare:

**a)** volendo esprimere una preferenza per uno dei candidati di una lista potenzialmente maggioritaria (e quindi con possibilità di conseguire nel collegio più di un seggio), e ciò nella speranza che il suo preferito possa risultare eletto dopo il capolista, si troverebbe necessariamente costretto a favorire, col suo voto, anche (e soprattutto) il candidato capolista, che però potrebbe essergli assolutamente sgradito;

**b)** volendo esprimere una preferenza per uno dei candidati di una lista potenzialmente minoritaria (e quindi con la possibilità di conseguire nel collegio un solo seggio), saprebbe che il suo voto di preferenza è assolutamente inutile, e addirittura potrebbe favorire esclusivamente il candidato capolista che gli fosse assolutamente sgradito;

**c)** nell'un caso, come nell'altro, se il capolista fosse candidato anche in altri collegi, l'elettore non sarebbe comunque in grado di valutare *ex ante* quale potrebbe essere la sorte del suo voto di preferenza per uno dei candidati, potendo il suo voto risultare vanificato, anche in caso di successo del preferito, dalla scelta del candidato capolista per uno o un altro dei collegi in cui questi fosse candidato.

In sostanza, in tutti i casi ipotizzati il voto dell'elettore potrebbe non determinare l'effetto voluto, e potrebbe invece determinare effetti imprevedibili e comunque non voluti, una sorta di eterogenesi dei fini indotta da una normativa elettorale che appare ed è chiaramente finalizzata ad assecondare la volontà dei

leader di partito piuttosto che quella dell'elettore, la cui espressione di voto sarebbe inevitabilmente condizionata, nella sua libertà, dalle elementari considerazioni che abbiamo testé fatto.

**Sotto il profilo dell'elettorato passivo**, il cittadino si troverà nell'impossibilità di candidarsi nel collegio a lui più congeniale, ove non sia collegato ad una lista nazionale che possa dargli qualche speranza di superare la soglia di sbarramento, onde ogni sua possibilità di essere eletto ne risulterà frustrata anche se in quel collegio egli fosse in grado di conseguire un risultato assolutamente maggioritario.

Non era così nel DPR vigente dopo la riforma introdotta con la L. 277-1993, che prevedeva la possibilità di candidarsi in un collegio uninominale, con l'unica condizione di essere collegato con una lista circoscrizionale, che però non doveva concorrere a superare alcuna soglia nazionale di sbarramento; per cui, quand'anche la lista circoscrizionale avesse ottenuto pochi voti, era sempre possibile al singolo candidato nel collegio uninominale di essere eletto, se appena fosse riuscito a superare gli altri candidati del suo collegio.

Il paragone che abbiamo testé fatto col collegio uninominale previsto dalla L. 277-1993, sotto entrambi i profili dell'elettorato attivo e passivo, rende plasticamente evidente quanto sia fuorviante l'equiparazione coi collegi plurinomiali della L. 52-2015, e quanto sia invece condizionante della libertà del cittadino il nuovo sistema elettorale rispetto alla relativa, ma pur sempre ampia, libertà garantita dalla L. 277-1993.

A noi sembra che quella operata con le norme citate in epigrafe costituisca una grave violazione del diritto di voto, "*personale ed eguale, libero e segreto*" (art. 48, comma 2, Cost.) e del "*suffragio universale e diretto*" (art. 56, comma 1, Cost.), e, più in generale, del principio per cui "*L'Italia è una repubblica democratica ... ..*" nella quale "*La sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione*" (art. 1, comma 1 e

2, Cost.), e dell'altro principio per cui *“Tutti i cittadini ... possono accedere .... alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza”* (art. 51, comma 1, Cost.), e ciò quanto meno nella misura in cui non si prevede che l'opzione debba essere esercitata per il collegio in cui la lista abbia conseguito il migliore risultato percentuale.

\*\*\*\*\*

**VII° MOTIVO – E se vengono eletti deputati in eccesso rispetto al “plenum” della Camera?**

**Violazione del diritto di elettorato attivo e passivo per possibile sforamento del plenum della Camera dei Deputati: incostituzionalità dell'art. 83, comma 3, del DPR 361-1957 (come sostituito dall'art. 2, comma 25, della l. 52-2015). - Violazione degli artt. art. 3 e 51, comma 1, e 56, comma 2, Cost.** Applicando rigorosamente le disposizioni della legge 6 maggio 2015, n. 52, è concreta la possibilità che, sulla base dei risultati delle elezioni, possano reclamare di essere proclamati eletto come deputati un numero di candidati superiore a quello di 630 inderogabilmente fissato dall'art. 56, comma 2, Cost..

E' infatti possibile che gli eletti virtuali finiscano per essere 631 nell'ipotesi più riduttiva, ed addirittura 639 in quella più espansiva, dovendosi a tal fine tenere conto dei nove seggi che devono essere per legge comunque attribuiti, nell'unico collegio uninominale della Valle d'Aosta e negli otto collegi uninominali del Trentino-Alto Adige.

E vediamo come potrebbero andare le cose, proprio sulla base di alcune norme del DPR 361-1957, come modificate dalla L. 52-2015, qui di seguito specificate.

Invero, nell'unico collegio uninominale della Valle d'Aosta (cfr. art. 93, comma 2, n. 3) viene proclamato eletto direttamente, in turno unico, *“il candidato che ha ottenuto il maggior numero di voti validi, anche se non collegato*

*ad una lista ammessa ai sensi dell'art. 83, comma 1, numero 3*", e quindi anche nel caso di candidato collegato ad una lista che, sul piano nazionale, sia rimasta sotto la soglia del 3%.

A sua volta, l'**art. 92, comma 1, n. 1-bis), ultimo periodo**, si preoccupa di stabilire che *"Il seggio attribuito nel collegio della valle d'Aosta/Vallée d'Aoste è computato nel numero dei seggi ottenuti dalla lista che ha ottenuto la maggiore cifra elettorale nazionale quando il candidato nel collegio uninominale è contraddistinto dal medesimo contrassegno di quella lista o quando tale lista è collegata al candidato proclamato eletto"*.

Quanto alla Circonscrizione **Trentino-Alto Adige**, sono previsti otto collegi uninominali (cfr. **L 52-2015, art. 4, comma 1, lett. f, e**); **D. Lgs. 122-2015, art. 3, Tab. B**), ed in ciascuno dei quali viene proclamato eletto *"il candidato che ha ottenuto la maggiore cifra elettorale individuale, anche se non collegato ad una lista ammessa ai sensi dell'art. 83, comma 1, numero 3)"*.

Nella medesima circoscrizione vengono poi distribuiti anche tre seggi alle liste che concorrono alla loro attribuzione in ragione proporzionale alla quota parte dei voti conseguiti dai candidati collegati nei collegi uninominali, previo scorporo della quota utilizzata per l'elezione, secondo un criterio simile a quello a suo tempo introdotto dalla Legge Mattarella per la distribuzione della quota proporzionale del 25%.

Anche in tal caso, con perfetto parallelismo rispetto a quanto stabilito per la Valle d'Aosta, l'**art. 93-bis, comma 1, ultimo periodo**, si preoccupa di stabilire che *"I seggi attribuiti nella circoscrizione Trentino-Alto Adige/Sudtirolo sono computati nel numero dei seggi ottenuti dalla lista che ha ottenuto la maggiore cifra elettorale nazionale, quando il candidato nel collegio uninominale è contraddistinto dal medesimo contrassegno di quella lista ovvero quando tale lista è collegata in un collegio uninominale ad un candidato proclamato eletto"*.

Tuttavia, in nessuno dei due casi è previsto alcunché per l'eventualità, tutt'altro che teorica, che il **candidato proclamato eletto nel collegio sia collegato ad una qualsiasi delle diverse liste minoritarie** che si confronteranno sul piano nazionale con la lista poi risultata maggioritaria, al primo o al secondo turno.

A sua volta, l'**art. 83, comma 3, del DPR 361-1957**, come novellato dall'art. 2, comma 25, della L. 52-2015, stabilisce che l'Ufficio Centrale Nazionale, dopo avere attribuito alla lista risultata maggioritaria (in primo o secondo turno) i 340 (o più) seggi che comunque le competono (**cf. art. 83, comma 1 n. 6, e comma 2**) *“procede poi a ripartire proporzionalmente i restanti seggi, in numero pari alla differenza tra 618 e il totale dei seggi assegnati alla lista con la maggiore cifra elettorale nazionale ai sensi del comma 2, tra le altre liste di cui al comma 1, numero 3)”*

Dal combinato disposto delle predette norme consegue che se nei nove collegi uninominali delle predette regioni speciali risultassero eletti nove deputati che fossero, in tutto o in parte, comunque collegati con una qualsiasi lista di minoranza su base nazionale (anche sotto soglia), l'Ufficio Centrale Elettorale, dovendo calcolare la differenza tra 618 e 340, otterrebbe il risultato di 278 seggi da distribuire necessariamente alle liste minoritarie, che avessero comunque superato la soglia del 3% dei voti validi.

A questo punto, sommando i **12** deputati delle circoscrizioni estere, i **9** deputati delle due circoscrizioni interne speciali, i **340** (o più) seggi spettanti alla lista c. d. “vincente”, ed i **278** deputati comunque spettanti alle liste minoritarie sopra soglia, si avrebbe il paradossale risultato che, applicando puntualmente la citata normativa elettorale, la Camera dei Deputati finirebbe per dovere essere composta da un **numero variabile tra 631 e 639** deputati, comunque maggiore di quello fisso di 630 stabilito nell'**art. 56, comma 2, Cost.**

La situazione sarebbe ancora peggiore nel caso in cui l'espressione "*seggi attribuiti nella circoscrizione Trentino-Alto Adige*" dovesse intendersi come comprensiva anche dei **tre seggi** colà attribuiti in ragione proporzionale, come farebbe intendere l'utilizzo del lemma "circoscrizione" in luogo del lemma "collegi"; **in tal caso, infatti, il numero dei seggi distribuibili potrebbe lievitare sino a 642.**

Non è chi non veda come tutto ciò finirebbe per innescare dopo le elezioni, in sede giuridica un contenzioso, ed in sede politica una polemica, tali da delegittimare irrimediabilmente la Camera appena eletta.

Si tratta ovviamente di una svista del legislatore, per altro provocata dall'inemendabilità conseguente alla "imposizione" della questione di fiducia (**cf. retro, sub i°, pagg. 32 e segg.**), che toccherebbe allo stesso legislatore di eliminare.

E tale svista non è stata rilevata neppure dal Servizio Studi della Camera, nel Dossier già più volte citato (**cf. ns. doc. 20, pagg. 10, 18 e 21**), che ha effettuato il calcolo sottraendo i seggi presuntivamente conquistati nei nove collegi speciali anche dal plafond di 278 spettante alle liste minoritarie, e tuttavia senza che di tale scorporo si trovi traccia nella L. 52-2015, come abbiamo testé dimostrato richiamando le norme che nulla dispongono in proposito (**cf.: art. 92, comma 1, n. 1-bis, ultimo periodo, e art. 93-bis, comma 1, ultimo periodo**).

E tuttavia, tale svista (se così vogliamo chiamarla) non resta senza conseguenza anche sul diritto di elettorato attivo e passivo dei cittadini in generale e dei ricorrenti in particolare.

Invero, se uno dei ricorrenti si candidasse e venisse "virtualmente" eletto in un qualsiasi collegio, verificandosi una situazione quale quella qui ipotizzata, la sua elezione (e quindi il suo diritto di elettorato passivo) finirebbe, nella migliore delle ipotesi, per essere messa almeno in discussione dal pari diritto di

altri candidati, anch'essi legittimamente aspiranti all'elezione, e, nella peggiore, finirebbe per essere addirittura pregiudicata dalla posizione del concorrente che fosse scelto in suo danno, impedendogli di essere proclamato deputato pur avendone anch'egli, a norma di legge, ogni buon diritto.

Ne risulta che l'**art. 83, comma 3, del DPR 361-1957**, come novellato dall'art. 2, comma 25 della L. 52-2015, nella misura in cui consente che si verifichi la possibilità che i deputati proclamati eletti a vario titolo risultino in misura superiore a 630, è palesemente in contrasto con l'**art. 56, comma 2, Cost.**, e in potenziale contrasto coi principi di ragionevolezza e proporzionalità codificati nell'**art. 3 Cost.**, come inverte nel diritto vigente attraverso la sentenza n. 1-2014 della Corte Costituzionale, ed anche col diritto di elettorato attivo e passivo dei ricorrenti, quale tutelato dagli **artt. 3, 48 e 51, comma 1, Cost.**

\*\*\*\*\*

**VIII° MOTIVO – E se già al primo turno una lista consegue i voti sufficienti per avere 340 seggi?**

**Violazione del diritto di elettorato attivo e passivo dei ricorrenti per indizione di un secondo turno di ballottaggio anche nel caso in cui la lista maggioritaria, pur non superando la soglia del 40% dei voti validi, abbia comunque conseguito tanti voti da potersi vedere attribuiti almeno 340 seggi: incostituzionalità dell'art. 83, comma 1 n. 7), e comma 5, del DPR 361-1957 (come sostituiti dall'art. 2, comma 25, della L. 52-2015). - Violazione degli artt. 3 e 51, comma 1, Cost.**

Ciò che abbiamo testé detto risulterebbe vieppiù fondato, nei limiti che ora diremo, ove si verificasse un ulteriore caso limite, certamente improbabile e tuttavia non impossibile, che ci piace segnalare per evidenziare, in conclusione, quanto sprovveduta ed approssimativa sia stata la “confezione” di questa nuova legge elettorale.

Occorre premettere che, se confrontata con la precedente normativa elettorale di cui alla **L. 270-2005**, il quadro complessivo che emerge dalle nuove norme della **L. 52-2015** per l'elezione della Camera dei Deputati si caratterizza per **due contrapposte peculiarità tendenziali**.

**La prima**, sostanzialmente finalizzata ad assicurare ad un solo partito la guida del governo nella prossima legislatura, è costituita dalla previsione contenuta nel nuovo testo dell'**art. 1, comma 1, lettera f), della L. 52-2015**, che, in combinato disposto col novellato **art. 83, commi 2 e 5 del DPR 361-1957**, garantisce alla prima lista (piuttosto che alla prima coalizione) di ottenere (almeno) 340 seggi, così favorendo in massimo grado la concentrazione di tutte le forze politiche compatibili e disponibili in (almeno) due contrapposti listoni, che, per la loro consistenza, siano in grado di concorrere al superamento della soglia del 40% già al primo turno, o almeno di accedere al turno di ballottaggio per disputarsi il premio di maggioranza.

**La seconda**, realisticamente necessitata dall'esigenza di acquisire il consenso dei piccoli alleati della coalizione di governo, è costituita dalla modesta soglia del 3% per accedere alla ripartizione dei seggi, introdotta dal nuovo testo dell'**art. 83, comma 1, n. ri 3) e 4) del DPR 361-1957**, in sostituzione delle soglie più alte e differenziate previste dalla precedente normativa; il che, regalando a molti la flebile speranza di potere entrare, anche autonomamente, nella prossima Camera, rende prevedibile la proliferazione di tantissime liste minori a iniziativa di chi non riesca a farsi comprendere in una delle liste potenzialmente maggioritarie.

Il combinato disposto di queste due contrapposte tendenze consente di ipotizzare che, in sede di applicazione della nuova legge elettorale, emerga **un caso limite, magari meno probabile di quello precedente e tuttavia non impossibile**, in ragione del quale sia necessario ricorrere a un turno di ballottaggio anche nel caso in cui la finalità complessiva della legge (assicurare a una lista



almeno 340 seggi) risulti conseguita sin dal primo turno, con la possibilità, tutt'altro che teorica, che il secondo turno veda vittoriosa una lista che al primo turno era risultata fortemente minoritaria.

E', infatti, teoricamente possibile che, proprio in ragione dei due prevedibili e opposti fenomeni di cui abbiamo detto (per un verso, la concentrazione del voto verso le liste potenzialmente maggioritarie, e, per altro verso, la parcellizzazione del voto tra tante liste minori), alla lista risultata prima in occasione del primo turno, e che tuttavia non abbia superato la soglia del 40 % dei voti validi, possano teoricamente spettare, già in quella prima fase, 340 (o anche più) seggi, in virtuale applicazione del nuovo testo dell'**art. 83, comma 1 n. 4**), tuttavia non applicabile in ragione del mancato superamento della soglia del 40%.

Facciamo l'ipotesi che il totale dei voti validi utilizzabili per il calcolo, e quindi senza tenere conto di quelli espressi nel collegio uninominale della Valle d'Aosta e della quota che concorre alla attribuzione dei seggi proporzionali nella circoscrizione Trentino-Alto Adige, sia di 34.000.000 (pressoché corrispondente a quello delle ultime elezioni politiche); ed ipotizziamo inoltre che, in ragione del tendenziale fenomeno della concentrazione del voto, alle prossime elezioni si presentino due o più liste potenzialmente maggioritarie (come le coalizioni delle ultime elezioni politiche), e che il voto si indirizzi in modo che la prima di queste liste sfiori, ma non superi, la soglia del 40%, magari fermandosi al 39,99%, conseguendo così 13.596.600 voti, mentre il resto dei voti si distribuisca variamente tra le altre liste sopra soglia, in termini che qui è inutile esplicitare.

E ammettiamo anche che, in ragione dell'opposto fenomeno tendenziale della moltiplicazione delle liste minori, i voti comunque non utilizzabili perché andati alle molte liste sotto la soglia del 3% crescano in maniera consistente, sino

a raggiungere la consistenza di 9.649.200 voti, pari al 28,38 % del totale dei voti validi..

A questo punto, il novellato **art. 83, comma 1, n. ri 3) e 4)**, prevede che l'attribuzione dei seggi alle liste oltre la soglia del 3% avvenga sulla base del quoziente elettorale nazionale (in sigla, q. e. n.), che nell'esempio sarà di 39.990, ottenuto dividendo il numero complessivo dei voti validi delle liste oltre soglia per il numero dei seggi da distribuire.

Ed essendo i seggi da distribuire in numero di 609 (ottenuto detraendo dal plenum costituzionale di 630, i 12 seggi delle circoscrizioni estere ed i 9 già attribuiti nei collegi uninominali della Valle d'Aosta e del Trentino-Alto Adige), il q. e. n. risulterebbe essere di 39.984 (nell'esempio,  $34.000.000 - 9.649.000 = 24.350.800 : 609 = 39.984,8933$ , trascurando la relativa quota frazionaria ex **art. 83, comma 1, n. 4, terzo periodo**).

A questo punto alla lista maggioritaria che abbia ottenuto 13.596.000 voti, spetterebbero, già in sede di primo turno, 340 seggi ( $13.596.000 : 39.984 = 340,036014$ ), comprensivi di quelli eventualmente conquistati da liste collegate nei nove collegi uninominali speciali, mentre alle altre liste sopra la soglia di accesso toccherebbe dividersi gli altri 278 (o meno) seggi.

Se si vuole, se ne può anche dedurre la regola generale secondo cui, dati che siano 609 i seggi distribuibili, tutte le volte che la prima lista ottenga il 39,99 % dei voti validi e che i voti non utilizzabili ai fini del quoziente siano eguali o maggiori del 28,38 %, ne conseguirà che alla prima lista, già al primo turno, potrebbero spettare 340 (o più) seggi, che però non potranno essere effettivamente attribuiti per non avere superato la prevista soglia del 40%..

E, se i voti dispersi, perché conseguiti da liste sotto soglia, fossero ancora di più, il denominatore della frazione utilizzata per il calcolo del q. e. n. tenderebbe a diminuire, e conseguentemente a crescere il numero dei seggi teoricamente spettanti alla prima lista già al primo turno,

Il che è conseguenza del fatto che la soglia del 40% va calcolata sul totale dei “voti validi espressi” conseguiti da tutte le liste, sopra e sotto soglia (cfr. art. 83, comma 1, n. 5), mentre il quoziente elettorale nazionale va calcolato soltanto sul totale dei voti conseguiti dalle liste “sopra soglia (cfr. art. 83, comma 1, n. ri 3 e 4).

E ciò a differenza di quanto accadeva nella vigenza dell’originario testo del DPR 361-1957, vigente sino al 1993, che muoveva dal totale dei voti validi di tutte le liste per calcolare prima il quoziente elettorale circoscrizionale per l’attribuzione dei seggi c. d. “pieni” (cfr. art. 77, comma 1, n. 1), e poi quello nazionale per la distribuzione dei seggi restanti in base ai migliori resti circoscrizionali (cfr. art. 83, comma 2), e solo in tale sede venivano escluse le liste che avessero conseguito meno di 300.000 voti nazionali e neppure un seggio pieno in una circoscrizione.

Nell’ipotesi che abbiamo testé fatto, che riconosciamo rappresentare un caso limite, improbabile e tuttavia non impossibile, non è neppure destinata a operare la salvaguardia di cui all’art. 83, comma 1 n. 7), perché essa si riferisce espressamente alla sola ipotesi di cui ai precedenti n. ri 5) e 6), e cioè al caso in cui una lista abbia raggiunto il 40% dei voti validi e abbia di per sé conseguito 340 (o più) seggi, stabilendo che essa, e solo in tale caso, possa mantenere i seggi eventualmente conseguiti in eccedenza rispetto alla soglia minima assicurata dal premio.

Il comma 1, n. 5) dell’art. 83 stabilisce infatti che l’Ufficio Centrale Nazionale, prima “verifica se la cifra elettorale nazionale della lista con la maggiore cifra elettorale nazionale, individuata ai sensi del numero 2), corrisponda ad almeno il 40 per cento del totale dei voti validi espressi”, e, ai sensi del comma 1, n. 6), “verifica quindi se tale lista abbia conseguito almeno 340 seggi”; infine il comma 1, n. 7) stabilisce che “qualora la verifica di cui al numero 6)

*abbia dato esito positivo, resta ferma l'attribuzione dei seggi ai sensi del numero 4)*".

Se invece la lista maggioritaria abbia di per sé già ottenuto voti validi in numero tale da consentirle di avere, già al primo turno, 340 (o più) seggi, ma senza avere anche conseguito almeno il 40% dei voti validi, essa non potrà vedersi attribuiti quei seggi e si dovrà confrontare al ballottaggio con la seconda lista per numero di voti.

L'**art. 83, comma 5**, dispone infatti che "*Qualora la verifica di cui al comma 1, numero 5), abbia dato esito negativo, si procede ad un turno di ballottaggio fra le liste che abbiano ottenuto al primo turno le due maggiori cifre elettorali nazionali e che abbiano i requisiti di cui al comma 1, numero 3)*"; e la stessa norma prescrive che "*Alla lista che ha ottenuto il maggior numero di voti validi al turno di ballottaggio l'Ufficio assegna 340 seggi*".

Ovviamente, nulla consente di escludere che la seconda lista, pure risultata minoritaria al primo turno, vinca il ballottaggio, e quindi consegua il diritto ai 340 seggi.

Ed è facile immaginare cosa potrebbe conseguirne sul piano della legittimazione costituzionale della lista uscita vittoriosa dal ballottaggio, questo essendo comunque un rischio già connaturale alla nuova legge anche nel caso, assolutamente prevedibile, in cui una seconda lista, uscita fortemente minoritaria dal primo turno, riesca, in ragione della probabile "*coincidentia oppositorum*", a vincere il ballottaggio.

Il problema che qui viene posto è invece ulteriore rispetto alle criticità già denunciate per un ballottaggio senza *quorum* (di lista o di elettorato), di cui ci siamo già occupati (**cf. retro, sub V, pagg. 61 e segg.**).

La singolarità sta invece nel fatto che, al verificarsi di certe circostanze che sono tendenzialmente indotte dalla nuova legge elettorale, possa accadere che già al primo turno sia stato conseguito l'obiettivo della legge (assicurare ad una li-

sta almeno 340 seggi), e che tuttavia ciò sia vanificato dall'impossibilità di attribuirli e invece dalla necessità di ricorrere comunque ad un secondo turno di ballottaggio.

Il che palesemente confligge con la sentenza n. 1-2014 della Corte Costituzionale, nella parte in cui ha riconosciuto essere un obiettivo costituzionalmente legittimo quello *“perseguito mediante un meccanismo premiale destinato ad essere attivato ogniqualvolta la votazione col sistema proporzionale non abbia assicurato ad alcuna lista o coalizione di liste un numero di voti tale da tradursi in una maggioranza anche superiore a quella assoluta di seggi”* (cfr. **sent., in diritto, pag. 10, n. 3.1**).

Applicando puntualmente la sentenza n. 1-2014, andava almeno ragionevolmente previsto che al turno di ballottaggio si potesse ricorrere solo nel caso in cui la lista maggioritaria non avesse di per sé già conseguito tanti voti da vedersi assegnati almeno 340 seggi.

Si sarebbe in tal caso evitato un inutile e pericoloso turno di ballottaggio, che, rimettendo tutto in discussione, apre l'esito elettorale alla possibilità (questa, sì, tutt'altro che improbabile, in ragione della convergenza del c. d. "voto contro") che una seconda lista, magari fortemente minoritaria al primo turno, possa conseguire il premio, creando una maggioranza parlamentare assolutamente fittizia, perché rappresentativa non già di un programma coerente di governo della lista vincente, ma soltanto della contrarietà al programma di governo della lista perdente.

Ancora una volta, si tratta di una falla nella legislazione elettorale, provocata dalla fretteolosità della sua approvazione, come abbiamo già evidenziato (cfr. **retro, sub I°, pagg. 33 e segg.**),

E tuttavia, ancora una volta, ciò potrebbe avere un riflesso, immediato e diretto, nell'ipotesi (analogo a quella che abbiamo già fatto **sub VIII°, pagg. 78 e**

segg.) in cui uno dei ricorrenti si candidasse e venisse “virtualmente” eletto al primo turno, non potendo tuttavia essere proclamato, non avendo la lista di riferimento superato la soglia del 40%, onde il suo diritto di elettorato passivo costituzionalmente tutelato finirebbe, ancora una volta, per essere pregiudicato. Ne consegue la palese incostituzionalità dell’**art. 83, comma 1 n. 7), e dell’art. 83, comma 5 , del DPR 361-1957, come modificati dall’art. 2 comma 25 della L- 52-2015**, nella parte in cui il combinato disposto di tali norme non prevede che la lista maggioritaria che abbia ottenuto al primo turno voti tali da vedersi attribuiti almeno 340 seggi, comprensivi di quelli dei collegi uninominali speciali, possa vederseli attribuiti anche se non abbia superato la soglia del 40% dei voti validi, escludendosi in tal caso l’indizione di un secondo inutile turno di ballottaggio tra le prime due liste.

Tali disposizioni legislative, potenzialmente applicabili al caso qui ipotizzato, oltre a contraddire clamorosamente lo stesso intento del Legislatore, si pongono in stridente contrasto coi principi di ragionevolezza e proporzionalità codificati nell’**art. 3 Cost.**, come inverati nel diritto vigente attraverso la sentenza n. 1-2014 della Corte Costituzionale, e col diritto di elettorato passivo dei ricorrenti tutelato dall’**art. 51, comma 1, Cost.**

\*\*\*\*\*

#### **IX\* MOTIVO – Il “vulnus” alle prerogative del Presidente della Repubblica.**

**Violazione del diritto dei ricorrenti a partecipare alla vita politica della Repubblica in un sistema di democrazia parlamentare: incostituzionalità dell’art. 14-bis del DPR 361-1957 (come sostituito dall’art. 2, comma 8, della L. 52-2015) – Violazione dell’art. 92, comma 2, Cost.**

E’ fuori discussione che il sistema politico disegnato dalla nostra Costituzione è democratico-parlamentare, nel senso che la sovranità appartiene al popolo, che di volta in volta, attraverso le elezioni, delega al Parlamento il compito di

approvare le leggi, di consentire la vita dei governi e di nominare tutti gli organi di garanzia, a partire dal Presidente della Repubblica, il quale a sua volta ha il potere di nominare il Presidente del Consiglio e, su proposta di questi, il Governo, che a sua volta deve ottenere la fiducia del Parlamento eletto dal popolo, che sarà chiamato nuovamente ad esprimersi sia in occasione delle periodiche elezioni, sia nel caso in cui il parlamento venga anticipatamente dissolto per l'impossibilità di formare un governo che ne riscuota la fiducia.

L'istituzione fondamentale, in quanto delegata dal popolo, è certamente il Parlamento, il quale a sua volta subisce alcuni temperamenti attraverso il controllo che sulla costituzionalità della produzione legislativa esercita la Corte Costituzionale, attraverso il potere di nomina dei governi ad opera del Presidente della Repubblica, che a sua volta viene eletto dal Parlamento in seduta comune, con l'intervento dei delegati regionali, come anche attraverso il controllo di legalità esercitato da una magistratura indipendente ed autonoma, a sua volta governata dal un apposito Consiglio che origina, *pro quota*, dal Parlamento, dalle magistrature superiori e dal Presidente della Repubblica, con significativa esclusione del governo che non ha alcuna competenza in materia.

Si tratta di un circuito democratico assolutamente virtuoso, in cui a nessuna istituzione, se non al popolo sovrano, è dato di dire l'ultima parola; ed è un circuito che invece la L. 52-2015 interrompe con effetti gravissimi sull'equilibrio delle istituzioni della Repubblica, quale ideato dai Costituenti e codificato nella Costituzione del 1948 (per quella *in itinere*, il discorso sarebbe tutt'altro)..

Insomma, un sistema democratico che, coi suoi *check and balances*, ha permesso all'Italia di rinascere dalle distruzioni della guerra e diventare uno dei paesi che partecipano a pieno titolo al concerto dei grandi del mondo.

In questo contesto, la funzione esercitata il Presidente della Repubblica è particolarmente significativa, perché senza il suo potere di nomina nessun governo

può nascere, come nessun governo può operare con pienezza di poteri senza la fiducia del Parlamento.

Certo, sappiamo bene che questo sistema può essere in parte corretto e modificato, e però solo con le procedure prescritte dall'art. 138 Cost., e tuttavia salvi sempre facendo i principi fondamentali contenuti nei primi dodici articoli della Costituzione, e in tutti quegli altri che, nel corpo della Carta, risultano essere attuatori di quei principi.

In tal senso, e senza per questo ipotizzare un sistema sclerotizzato e immutabile, i ricorrenti hanno un evidente interesse a preservare tutti gli attuali equilibri istituzionali, in modo tale che nessuno dei loro diritti civili e politici, quali garantiti dalla Costituzione, possa essere messo in discussione dall'unico che può farlo, perché possiede il monopolio della forza, e cioè dal potere esecutivo impersonato nel Presidente del Consiglio e nel suo Governo.

Sta di fatto che la L. 52-2015, in modo assolutamente surrettizio, e cioè senza ricorrere al procedimento di revisione costituzionale presidiato dall'art. 138 Cost., oltre a travolgere sostanzialmente i meccanismi di garanzia che presidiano il procedimento di revisione costituzionale (**cf. retro, sub I, pagg. 33 e segg.**), rischia di alterare gravemente l'equilibrio costituzionale tra i poteri dello Stato, attribuendo al Presidente del Consiglio un ruolo di preminenza che la nostra Costituzione, quale essa è ancora oggi, non gli consentirebbe di avere.

Invero, l'**art. 14-bis del DPR 361-1957** (come sostituito dall'art. 2, comma 8 della L. 52-2015), prevede, al **primo comma**, che "*Contestualmente al deposito del contrassegno di cui all'articolo 14, i partiti o i gruppi politici organizzati che si candidano a governare depositano il programma elettorale nel quale dichiarano il nome e cognome della persona da loro indicata come capo della forza politica. Restano ferme le prerogative spettanti al Presidente della Repubblica previste dall'art. 92, secondo comma, Cost.*"; ed al **secondo comma** precisa che "*Gli adempimenti di cui al comma 1 sono effettuati dai soggetti di*



*cui all'articolo 15, primo comma “; quest’ultima norma, a sua volta, prevede che “Il deposito del contrassegno di cui all'articolo 14 deve essere effettuato ,... .. , da persona munita di mandato, autenticato da notaio, da parte del **presidente o del segretario del partito o del gruppo politico organizzato**”.*

In combinato disposto con la normativa che assegna al partito più votato, al primo turno o a quello di ballottaggio, almeno 340 seggi su 618 (oltre quelli delle circoscrizioni estere potenzialmente conquistabili), su cui ci siamo retro intrattenuti, il meccanismo che chiaramente ne emerge porta a concludere che il leader di quello che risulterà essere il primo partito assommerà in sé il potere di nominare la più parte dei deputati e, contemporaneamente di godere di una sorta di impropria investitura popolare che lo autorizzerà a proporre al Presidente della Repubblica la propria nomina quale futuro Presidente del Consiglio, senza che al Capo dello Stato sia data la concreta possibilità di disattendere la proposta, a meno di non volere provocare una crisi istituzionali dagli esiti imprevedibili.

Non ci sfugge ovviamente che **l’ultimo periodo del primo comma** del novelato **art. 14-bis** si preoccupa di stabilire che “*Restano ferme le prerogative spettanti al Presidente della Repubblica previste dall’art. 92, secondo comma, Cost.*”; e tuttavia, il solo fatto che sia stata avvertita l’esigenza di introdurre tale precisazione fa indirettamente comprendere quanto profondamente incida questo micidiale meccanismo sull’equilibrio istituzionale del Paese, che di fatto trasforma la nostra democrazia parlamentare in un regime del primo ministro, senza che a tal fine sia stata seguita la procedura di revisione costituzionale appositamente prevista dall’art. 138 Cost.

Del pari, non ci sfugge che la medesima norma era prevista dal **comma 3** dell’originario **art. 14-bis del DPR 361-1957, introdotto dall’art. 1, comma**

**5, della L. 270-2005.**, e tuttavia in un contesto che era assolutamente diverso da quello che ora si prospetta in applicazione della nuova normativa elettorale. Nel sistema introdotto dalla L. 270-2005, il premio di maggioranza veniva assegnato ad una coalizione di partiti, e l'indicazione del capo della coalizione e potenziale premier doveva risultare da una designazione collegiale destinata a cementare l'accordo politico di più partiti per la realizzazione di un programma comune.

Del tutto diversa è la situazione che conseguirà all'attuazione della nuova normativa elettorale, in cui il leader di un singolo partito, uscito vittorioso dalle urne anche per un solo voto, potrà autoproporsi come premier senza che il Capo dello Stato possa sottrarsi a una simile e solitaria designazione, basata su una solida maggioranza conquistata nella Camera dei Deputati, che oltretutto, nella prospettiva della riforma costituzionale ormai avviata verso l'approvazione definitiva, si prefigura come l'unica Camera detentrica del rapporto di fiducia col Governo.

In questa nuova situazione, è inevitabile che le prerogative del presidente della Repubblica ne risultino fortemente menomate, in particolare quella prevista dall'**art. 92, comma 2, Cost.**, secondo cui "*Il Presidente della Repubblica nomina il Presidente del Consiglio e, su proposta di questi, i ministri*".

Sappiamo ovviamente che i dubbi di costituzionalità di questo improprio sistema di designazione popolare del Presidente del Consiglio, sollevati con riferimento alla precedente normativa nel giudizio che è poi sfociato nella sentenza n. 1-2014 della C. C., sono stati disattesi dalla Corte di Cassazione nell'**ordinanza** di rimessione n. **12060-2013**, che ha liquidato sbrigativamente la questione affermando che "*E' sufficiente considerare che il richiamato D.P.R. n. 361 del 1957, art. 14 bis, comma 3, ult. parte, puntualizza che <<Restano ferme le prerogative spettanti al Presidente della Repubblica previste dall'art. 92 Cost., comma 2>>*".

E tuttavia, se ciò poteva essere “sufficiente” nel contesto di quella legge (e ci permettiamo di dire che, anche allora, neppure lo era), in cui il premio di maggioranza alla Camera era destinato *pro quota* a tutti i partiti della coalizione, e in cui finivano per giocare un ruolo diversificante, e quindi correttivo ed equilibratore, i tanti piccoli premi previsti in sede regionale per le coalizioni locali, non può certo giungersi alla medesima conclusione oggi, nel momento in cui il primo partito, risultato tale anche per un solo voto in più rispetto al secondo, potrà godere di una solida maggioranza nell’unica Camera destinata a dare la fiducia al Governo, con parlamentari prevalentemente nominati dal segretario del partito di riferimento e senza alcun reale rapporto col territorio.

\*\*\*\*\*

**X\* MOTIVO – Una democrazia sclerotizzata e senza possibilità di ricambio.**

**Violazione dei diritti politici dei ricorrenti, e in particolare del diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale, e del diritto di accedere alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza: incostituzionalità dell’art. 18-bis del DPR 361-1957 (come modificato dall’art. 2, comma 10, lettera b della L. 52-2015) e dell’art. 2, comma 36 della L. 52-2015 - Violazione degli artt. 3, 49 e 51, comma 1, Cost..**

Abbiamo già più volte ricordato:

- a) che l’Italia è una Repubblica democratica, e che “*La sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione*” (art. 1 Cost);
- b) che “*Tutti i cittadini ..... sono eguali davanti alla legge, senza distinzioni ..... di opinioni politiche....*” (art. 3, comma 1, Cost.);

c) che “*E’ compito della Repubblica di rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l’eguaglianza dei cittadini, impediscono ..... l’effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all’organizzazione politica, ....., del Paese*” (**art. 3, comma 2, Cost.**);

d) che “*Tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale*” (**art. 49 Cost.**);

e) che infine “*Tutti i cittadini .... possono accedere .... alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge*” (**art. 51, comma 1, Cost.**).

Tutti questi diritti, *lato sensu* politici, e che poi si traducono concretamente nel diritto di partecipare alla vita politica del Paese, di eleggere ed anche di essere eletti, e sempre in condizioni di libertà ed eguaglianza, si appartengono ai ricorrenti, ed a nessuno, neppure alla Legge, è dato di disconoscerli o di renderne più difficile l’esercizio; e, quando ciò malauguratamente accada, nasce in tutti i cittadini, e quindi anche nei ricorrenti, l’interesse a farli valere in giudizio nei confronti di chiunque abbia osato metterli in discussione, renderli difficili o addirittura negarli.

A fronte di ciò, la normativa elettorale italiana, e per la verità sia quella pregressa, sia quella da ultimo introdotta, ha posto nel recente passato ed ora nuovamente pone fortissimi ostacoli al concreto esercizio dei diritti politici ed elettorali dei cittadini, nel momento in cui di fatto ostacola o addirittura impedisce la nascita e l’affermarsi di nuove formazioni politiche, che i cittadini avrebbero tutto il diritto di creare, e che la Repubblica, per dettato costituzionale, avrebbe tutto il dovere di favorire.

Il che avviene, **non solo** ponendo alcuni sbarramenti alla presentazione delle liste in sede circoscrizionale (**art. 18-bis, comma 1**, nel testo vigente sino al 30.06.2015) ovvero in sede di collegi plurinominali (**art. 18-bis, comma 1**, nel

testo vigente a partire dall'01.07.2015), a tal fine imponendo alle nuove formazioni politiche la sottoscrizione delle rispettive liste ad opera di un alto e talvolta proibitivo numero di elettori (con modalità che hanno dato tante volte luogo, *ex post*, a indagini penali e sentenze di condanna rimaste senza pratico effetto rispetto ad elezioni ormai consumate), **ma anche** discriminando irragionevolmente tra le stesse liste supportate da partiti già esistenti e rappresentati in Parlamento.

E' ciò che in particolare si verifica, a regime, dovendosi applicare l'**art 18-bis del DPR n. 361-1957**, il quale, mentre determina, al **comma 1**, il numero di firme per la presentazione delle liste, dispone in particolare, al **comma 2**, nel testo vigente sino al 30.06.2015, quanto segue:

**Al primo periodo:** *"Nessuna sottoscrizione è richiesta per i partiti o gruppi politici costituiti in gruppo parlamentare in entrambe le Camere all'inizio della legislatura in corso al momento della convocazione dei comizi"*.

**Al secondo periodo:** *"Nessuna sottoscrizione è altresì richiesta per i partiti o gruppi politici che abbiano effettuato le dichiarazioni di collegamento ai sensi dell'articolo 14-bis, comma 1, con almeno due partiti o gruppi politici di cui al primo periodo e abbiano conseguito almeno un seggio in occasione delle ultime elezioni per il Parlamento europeo, con contrassegno identico a quello depositato ai sensi dell'articolo 14"*.

**Al terzo periodo: omissis.....**

**Al quarto periodo:** *"Nessuna sottoscrizione è altresì richiesta per i partiti o gruppi politici rappresentativi di minoranze linguistiche che abbiano conseguito almeno un seggio in occasione delle ultime elezioni per la Camera dei deputati o per il Senato della Repubblica"* .

Su tale originario impianto è ora intervenuta l'**art. 2 della L. 52.2015**, che, col **comma 10, lettera b)**, ha soppresso il secondo periodo dell'art. 18-bis, e, col

**comma 36**, ha disposto che “*Per le prime elezioni successive alla data di entrata in vigore della presente legge, le disposizioni di cui al comma 2, primo periodo, dell'articolo 18-bis del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957, e successive modificazioni, si applicano anche ai partiti o ai gruppi politici costituiti in gruppo parlamentare in almeno una delle due Camere al 1° gennaio 2014*”.

Abbiamo già evidenziato la singolarità della prescrizione secondo cui, mentre l'art. 2 della L. 52-2015 appare destinato a regolamentare le elezioni successive alla data del 1° luglio 2016, la norma transitoria di favore destinata ai partiti presenti in almeno una delle Camere alla data del 1° gennaio 2014 si applica comunque alle prime elezioni successive alla data di entrata in vigore della legge; e siccome la L. 52-2015 è certamente già in vigore, ne discende che questa norma derogatoria si applica da subito, e quindi anche ad elezioni che intervengano prima di quella fatidica data.

A parte ciò, osserviamo che, mentre la soppressione dell'originario **secondo periodo del comma 1**, pure in origine discriminante, appare comunque conseguente all'impostazione della nuova normativa elettorale, che non consente le coalizioni, la normativa di risulta è chiaramente incostituzionale perché conferma e, se possibile aggrava, una ingiusta ed irragionevole discriminazione, nei confronti di ogni nuovo soggetto politico che voglia cimentarsi con una sua lista nella competizione elettorale per il rinnovo della Camera dei Deputati, favorendo irragionevolmente i gruppi già presenti in Parlamento, e, tra questi, solo alcuni e non altri (*gruppi parlamentare costituiti in almeno una delle Camere alla data del 1° gennaio 2014, ovvero, in alternativa un solo eletto nel Parlamento Europeo, ovvero un solo eletto in Parlamento purché appartenente ad una minoranza linguistica*).

Si tratta di deroghe che non hanno alcuna ragionevole giustificazione, se non quella di volere favorire ora l'uno ora l'altro dei soggetti politici già esistenti,

introducendo una cervellotica data limite, e comunque di fatto impedendo a nuovi soggetti politici di affacciarsi alle future competizioni elettorali.

La deroga riguardante le minoranze linguistiche, applicandosi esclusivamente all'U. V. in Val d'Aosta e alla S. V. P. in Trentino-Alto Adige, rappresenta poi un'ulteriore discriminazione, perché risulta addirittura consumata all'interno di uno dei gruppi favoriti, avendo escluso la più grande minoranza linguistica presente in Italia, cioè quella sarda, anch'essa riconosciuta come tale dall'**art. 2 L. 482-1999**, per il quale *“In attuazione dell'articolo 6 della Costituzione e in armonia con i principi generali stabiliti dagli organismi europei e internazionali, la Repubblica tutela la lingua e la cultura delle popolazioni albanesi, catalane, germaniche, greche, slovene e croate e di quelle parlanti il francese, il franco-provenzale, il friulano, il ladino, l'occitano e il sardo”*.

Sta di fatto che, sulla base di tale normativa, già nel testo vigente sino alla data del 30.06.2015 e poi, ancora di più nel testo successivo, è dato riscontrare una grave discriminazione in danno dei diritti politici, e conseguentemente dei diritti soggettivi elettorali dei cittadini italiani (e quindi anche dei ricorrenti) che, non riconoscendosi in alcuno dei partiti già presenti in Parlamento, volessero associarsi liberamente in un nuovo partito per concorrere alla determinazione della politica nazionale secondo il dettato costituzionale, e volessero conseguentemente presentare proprie liste alle elezioni politiche.

E' qui il caso di osservare che le differenziate previsioni di favore per i gruppi parlamentari costituiti all'inizio della Legislatura, secondo l'originaria formulazione dell'art. 18-bis, che pure era discriminatoria rispetto a nuovi soggetti politici, aveva almeno una ragionevole motivazione e un qualche pregio, come dire, “etico-politico”, nel momento in cui sembrava anche predisposta per scoraggiare il trasformismo parlamentare.

Proposito questo, per altro, neppure riuscito, se è vero, com'è, che dopo le elezioni del 2013 il trasformismo parlamentare, piuttosto che diminuire rispetto al passato, ne è risultato implementato sino al punto che, al momento in cui scriviamo, esso ha raggiunto, tra Camera e Senato, la vetta di circa trecento parlamentari, trasmigrati da un gruppo ad un altro.

Istruttiva in proposito è la tabella che produciamo (**cf. ns. doc. 22**), che testimonia i tanti cambi di casacca politica, e il più delle volte (fatte salve singole e lodevoli eccezioni) nella ricerca di migliori posizionamenti personali, piuttosto che nel legittimo esercizio della libertà di mandato di cui all'art. 67 Cost.

Quella che comunque era già una palese discriminazione nei confronti di tutti i cittadini, e quindi anche dei ricorrenti, è risultata ulteriormente aggravata dalla previsione del **comma 36**, che estende la normativa di favore anche ai gruppi parlamentari costituiti dopo l'inizio dell'attuale legislatura e sino alla data del 1° gennaio 2014, e cioè senza alcun rapporto con le liste presentate alle ultime elezioni politiche del 2013, previsione questa che, in inconcessa ipotesi, consentiva almeno un diretto collegamento tra la volontà del corpo elettorale e la rappresentatività dei gruppi parlamentari costituitisi subito dopo le elezioni.

Nel caso di specie, è del tutto evidente che si è trattato di un grazioso *cadeau* concesso dalla maggioranza governativa a sé stessa, col chiaro intento di favorire uno specifico gruppo parlamentare nato da una sola delle tante scissioni del PdL, e da allora elemento costitutivo ed essenziale della maggioranza che attualmente regge il governo del Paese.

Il che avviene nello stesso momento in cui si scoraggia invece la nascita spontanea di nuovi soggetti politici che vorrebbero, ma non possono, accedere al proscenio della politica nazionale, così di fatto sclerotizzando il quadro delle forze politiche e sospingendo masse imponenti di cittadini a rifugiarsi nell'astensione, quando non nella protesta antipolitica.



Questa normativa di favore non ha alcuna ragionevole giustificazione e confligge col più elementare criterio di ragionevolezza oltre che con tutte le norme costituzionali citate in epigrafe, anche perché le forze politiche già presenti in Parlamento risultano comunque già avvantaggiate in caso di nuove elezioni da numerosi fattori che di per sé alterano le posizioni di partenza.

Basti pensare, per esemplificare, alla visibilità delle loro azioni politiche e dei loro esponenti attraverso i mezzi di comunicazione di massa, al finanziamento dei gruppi parlamentari, alla disponibilità di soggetti abilitati all'autenticazione delle sottoscrizioni, per non dire di altre utilità meno commendevoli, di cui purtroppo sono piene le cronache di questi mesi.

\*\*\*\*\*

**XI\* MOTIVO – E' necessario rendere “giustiziabile” il procedimento elettorale preparatorio.**

**Violazione del diritto dei ricorrenti ad agire in giudizio per la tutela dei loro diritti in materia di atti preliminari e successivi alle elezioni politiche: incostituzionalità del diritto vivente, consolidatosi nell'interpretazione dell'art. 66 Cost., per la violazione degli artt. 3, 24, commi 1 e 2, 49, 51, 111, commi 1 e 2, e 113, commi 1 e 2, Cost. e dell'art. 13 C.E.D.U.**

C'è poi un ulteriore aspetto della normativa vigente in materia elettorale che va valutato in questa sede, e auspicabilmente scrutinato in sede di giudizio di costituzionalità.

Abbiamo già visto (cfr. *retro*, sub n. 10, pagg. 16 e segg.) che la questione della “giustiziabilità” di una legge elettorale per il Parlamento può ritenersi ormai positivamente superata sulla base delle più recenti pronunzie della Cassazione e della Corte Costituzionale.

Resta tuttavia, nel diritto vivente, un vuoto normativo che sin qui si è generalmente ritenuto di potere coprire ricorrendo, anche al di là di quanto la norma

effettivamente dica, allo scudo dell'**art. 66 Cost.**, secondo cui *“Ciascuna camera giudica dei titoli di ammissione dei suoi componenti e delle cause sopraggiunte di ineleggibilità e di incompatibilità”*.

Ovviamente, non intendiamo mettere in discussione in questa sede l'autodichia delle Camere in ordine ai titoli di ammissione ed alle cause sopraggiunte di ineleggibilità e di incompatibilità dei parlamentari.

Il fatto si è che, nel tempo, si è affermata nel diritto vivente un'abnorme interpretazione estensiva di tale previsione, che, a differenza di quanto invece avviene per le elezioni amministrative, regionali e addirittura europee, ha portato a ritenere che tutto ciò che attiene alla materia delle elezioni parlamentari, a partire dall'atto di indizione dei comizi elettorali e sino al momento del voto ed oltre, sia coperto dalla giurisdizione esclusiva delle Camere, ben al di là di quanto effettivamente la norma costituzionale effettivamente prevede.

Lo stesso legislatore si era avveduto dell'esistenza di questo vuoto normativo, e aveva provato a colmarlo allorché aveva approvato la **L. n. 69 del 18.06.2009** (in G. U. n. 140 del 19.06.2009), in tema di *“riassetto della disciplina del processo amministrativo”*, il cui **art. 44, comma 1**, espressamente prevedeva che il governo era delegato ad emanare *“entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi per il riassetto del processo avanti ai tribunali amministrativi regionali e al Consiglio di Stato, al fine di adeguare le norme vigenti alla giurisprudenza della Corte costituzionale e delle giurisdizioni superiori, di coordinarle con le norme del codice di procedura civile in quanto espressione di principi generali e di assicurare la concentrazione delle tutele”*, e ciò sulla base di alcuni principi e criteri direttivi precisati al **comma 2**.

In particolare, il **comma 2, lettera d)** delegava al Governo il compito di *“razionalizzare e unificare le norme vigenti per il processo amministrativo sul contenzioso elettorale, prevedendo il dimezzamento, rispetto a quelli ordinari,*

*di tutti i termini processuali, il deposito preventivo del ricorso e la successiva notificazione in entrambi i gradi e introducendo la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo nelle controversie concernenti atti del procedimento elettorale preparatorio per le elezioni per il rinnovo della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, mediante la previsione di un rito abbreviato in camera di consiglio che consenta la risoluzione del contenzioso in tempi compatibili con gli adempimenti organizzativi del procedimento elettorale e con la data di svolgimento delle elezioni”.*

Allorché venne emanato il relativo **D. Lgs. n. 104 del 02.07.2010**, che oggi costituisce il c. d. Codice del Processo Amministrativo, il Governo, quale legislatore delegato, si preoccupò di disciplinare il contenzioso relativo alla materia preelettorale delle elezioni amministrative, regionali ed anche europee, ma tralasciò di legiferare nella materia delle elezioni per il Parlamento, lasciando scadere la delega che il Parlamento gli aveva conferito.

Cosicché, quel buco normativo, che pure poteva essere agevolmente coperto estendendo la regolamentazione prevista per la fase propedeutica delle elezioni europee anche a quella delle elezioni parlamentari interne, è rimasto non presidiato da alcuna garanzia giurisdizionale.

Ne consegue che, ad oggi, una lista che fosse esclusa dalla competizione –voui per presunta insufficienza o irregolarità delle firme raccolte, vuoi per insufficienza di qualche prescritta documentazione, vuoi per qualsiasi altro magari specioso motivo – non ha alcuna possibilità di ricorrere in giudizio, e deve accontentarsi di esperire le inutili procedure presso le commissioni elettorali, che, com'è noto, sono organi essenzialmente amministrativi..

Non ripeteremo ciò che abbiamo appena detto (**cf. retro, sub X°, pagg. 92 e segg.**) in ordine agli **artt. 3, 49 e 51 Cost.**, che presidiano i diritti *lato sensu* politici dei cittadini.

Ci preme invece qui di evidenziare che il diritto vivente formatosi in tema di autodichia delle Camere, anche nella fase del procedimento elettorale preparatorio, costituisce una chiara violazione anche delle norme costituzionali che presidiano le garanzie giurisdizionali dei cittadini, ed in particolare: l'**art. 24, comma 1, Cost.**, per il quale: “ *Tutti possono agire in giudizio per la tutela dei loro diritti ed interessi legittimi*”, e l'**art. 113 Cost.**, per il quale: “*Contro gli atti della pubblica amministrazione è sempre ammessa la tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi dinanzi agli organi di giurisdizione ordinaria e amministrativa*” (**comma 1**), e “*Tale tutela giurisdizionale non può essere esclusa o limitata a particolari mezzi di impugnazione o per determinate categorie di atti*” (**comma 2**).

Per altro, anche l'**art. 111 Cost.**, come novellato dall'art. 1 della Legge Cost. n. 2-1999, allorché ora dispone, al **comma 1**, che “*La giurisdizione si attua mediante il giusto processo regolato dalla legge*”, ed al **comma 2**, che “*Ogni processo si svolge in contraddittorio tra le parti, in condizioni di parità, davanti ad un giudice terzo ed imparziale*”, non fa altro che riaffermare come ogni controversia che coinvolga i diritti elettorali dei cittadini non possa essere affidata all'autodichia del Parlamento, le cui aule dedicate, dovendo decidere su sé stesse, non potrebbero in alcun modo essere considerate come il “*giudice terzo ed imparziale*” prescritto dalla Costituzione perché un processo possa ritenersi “*giusto*”.

E invece, a causa dell'abnorme estensione dell'autodichia di cui all'**art. 66 Cost.**, anche la fase del procedimento elettorale preparatorio è rimasta nella esclusiva disponibilità delle Camere appena elette, che in tal modo sono chiamate a decidere su sé stesse, così finendo per trovarsi in assoluto conflitto di interessi anche su una materia (il procedimento elettorale preparatorio), che a rigori, proprio sulla base della chiara espressione della norma costituzionale, non dovrebbe esservi compresa.

E, sull'imparzialità delle Giunte delle Elezioni delle due Camere la dicono lunga le tante deliberazioni adottate in passato allorché si sono trovate a decidere sui ricorsi contro la L. 270-2005 in tema di premio di maggioranza e di liste bloccate, in termini che sono stati poi clamorosamente disattesi dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 1-2014, e solo dopo che alcuni volenterosi cittadini sono riusciti ad incrociare la Giustizia della Corte di Cassazione.

Alla necessità di aprire ora la strada anche alla giustiziabilità del procedimento preparatorio delle elezioni soccorre anche l'**art. 13 CEDU**, significativamente intitolato "*Diritto ad un ricorso effettivo*", per il quale "*Ogni persona i cui diritti e le cui libertà riconosciuti nella presente Convenzione siano stati violati, ha diritto di presentare un ricorso avanti ad una magistratura nazionale, anche quando la violazione sia stata commessa da persone agenti nell'esercizio delle loro funzioni ufficiali*".

E' assolutamente evidente che affidare alle Camere, ad elezione ormai avvenuta, ogni decisione in merito al procedimento elettorale preparatorio contraddice clamorosamente il principio di effettività prescritto dalla carta CEDU e dalla decisioni della Corte Suprema dei Diritti dell'Uomo e del Cittadino.

Il fatto si è che il sistema italiano di controllo sulla fase preparatoria delle elezioni non è conforme a quello raccomandato (**cfr. proposizioni da 92 a 95**) nell' **Avis n° 190/2002** reso a Strasburgo il 30.10 2002-CDL-AD-(2002)-23 dalla Commission Europeenne Pour La Democratie Pour Le Droit (Commission De Venise)- c. d. Codice Di Buona Condotta Elettorale (**cfr. ns. doc. 23**).

Com'è noto, il sindacato, che la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo esercita in rito ai sensi dell'articolo 35, si fonda sull'ipotesi, oggetto dell'articolo 13 della Convenzione, che l'ordine giuridico interno offra un ricorso effettivo quanto

alla violazione lamentata<sup>1</sup>, in guisa che il meccanismo instaurato dalla Convenzione continui a rivestire un carattere sussidiario in rapporto ai sistemi nazionali di garanzia dei diritti dell'uomo<sup>2</sup>.

Tuttavia, le disposizioni dell'articolo 35 della Convenzione prescrivono che i ricorsi interni siano inerenti alle violazioni lamentate, che siano disponibili e che siano adeguati: essi, cioè, devono rivestire un grado sufficiente di certezza non soltanto in teoria ma anche in pratica, perché in caso contrario mancherebbero dell'effettività e dell'accessibilità necessarie<sup>3</sup>.

In particolare, la Corte non ha ritenuto esigibile il rispetto della regola del previo esaurimento dei ricorsi interni quando sia dimostrato che l'esercizio di un ricorso era manifestamente sprovvisto di chances di successo<sup>4</sup>.

Ebbene, come abbiamo già visto (**cf. retro, sub n. 10, pagg. 18 e 21**) la **sentenza n.110-2015 della C. C.** – nel momento in cui ha dichiarato inammissibile l'azione di accertamento promossa contro la legge elettorale europea (in ordine alla soglia del 4%) – ha spiegato che in quel caso il sistema di tutela giurisdizionale contro gli atti elettorali consentiva il ricorso ad un giudice terzo (in particolare ai sensi degli **artt. 130 e 132 del D. Lgs. 104-2010**), e proprio per questo non si giustificava l'anticipazione di tutela preventiva, ad elezioni anco-

---

<sup>1</sup> Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo 28 luglio 1999, *Selmouni contro Francia* [GC], n° 25803/94, § 74, CEDH 1999-V (**cf. ns. doc. 24**)

<sup>2</sup> Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo 16 settembre 1996, *Akdivar ed altri contro Turchia*, in *Recueil des arrêts et décisions* 1996-IV, p. 1210, § 65, e sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo 18 dicembre 1996, *Aksoy contro Turchia*, in *Recueil cit.*, 1996-VI, p. 2275, § 51 (**cf. ns. doc. 25**)

<sup>3</sup> Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo 16 settembre 1996, *Akdivar ed altri* cit., p. 1210, § 66, (**cf. ns. doc. 25**) e sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo 9 febbraio 1998, *Dalia contro Francia*, in *Recueil cit.*, 1998-I, pp. 87-88, § 38. (**cf. ns. doc. 26**)

<sup>4</sup> Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo 18 dicembre 1986, *Bozano contro Francia*, série A n° 111, p. 21, § 50, (**cf. ns. doc. 27**) e sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo 29 ottobre 1992, *Open Door et Dublin Well Woman contro Irlanda*, série A n° 246-A, p. 23, §§ 48 e 50 (**cf. ns. doc. 28**).

ra non convocate, potendo sempre il giudice, eventualmente adito sulla legittimità del decreto di convocazione dei comizi, ovvero delle operazioni di proclamazione degli eletti, sollevare in via incidentale la questione di legittimità costituzionale.

Non è così, invece, per il procedimento preparatorio delle elezioni parlamentari interne, che, in mancanza dell'auspicato intervento del Giudice delle Leggi, continueranno ad essere attratte dall'autodichia delle Camere, anche al di là dei confini costituzionalmente fissati, che appaiono essere solo quelli dei titoli di ammissione (e cioè dei requisiti soggettivi ed oggettivi degli eletti) e delle cause sopravvenute di incandidabilità e incompatibilità.

Del resto, già la relazione dei dieci saggi al Capo dello Stato, nella primavera del 2013, ha proposto di modificare l'articolo 66 della Costituzione in modo da attribuire "*ad un giudice indipendente e imparziale*" (togliendolo cioè al Parlamento) addirittura anche la decisione su legittimità di elezione, ineleggibilità e incompatibilità.

Si tratta di un orientamento che trova rispondenza in una serie assai vasta di iniziative parlamentari, finora mai esaminate: tra le tante, **nella XV Legislatura**, quella del senatore Manzione n. 1869; **nella XVI Legislatura**: quelle n. 1971 del senatore Sanna, n. 1179 del senatore Zanda, n. 893 del senatore D'Alia, n. 862 del deputato Pisicchio e n. 444 del deputato Zaccaria, oltre all'articolo 3 del d. d. l. n. 2818 del senatore Follini; e **nella presente Legislatura**, il disegno di legge n. 878 primo firmatario il senatore Buemi, per altro coerente con l'emendamento proposto dallo stesso Buemi in sede di esame del ddl Boschi di riforma costituzionale (emendamento 4.16 all'Atto Senato n. 1429).

Possiamo in conclusione affermare che, nel diritto vivente, si è consolidata l'opinione che il procedimento elettorale preparatorio sia sottratto a ogni tutela

giurisdizionale sulla base di una ridondante interpretazione dell'art. 66 Cost., il che tuttavia confligge con le chiare disposizioni degli **artt. 24, commi 1 e 2, e 113, commi 1 e 2, Cost., e dell'art. 13 CEDU.**

Tale interpretazione, oltre a ledere le norme costituzionali e sovranazionali che abbiamo citato, pregiudica ulteriormente i diritti elettorali dei ricorrenti previsti e tutelati dagli **artt. 3, 49 e 51 Cost.**, sui quali ci siamo già intrattenuti (**cf. retro, sub X°, pagg. 92 e segg.**), le cui argomentazioni devono qui intendersi reiterate, con specifico riferimento agli ostacoli ed alle accresciute difficoltà che la mancanza di una tutela giurisdizionale nella fase preparatoria delle elezioni induce soprattutto in chi si affacci per la prima volta ad una competizione elettorale per il rinnovo del Parlamento, senza potere contare sulla rete di protezione che gruppi parlamentari già costituiti e partiti già strutturati possono assicurare, sia nella fase preelettorale sia in quella successiva attraverso il corretto esercizio l'autodichia delle Camere.

Se le argomentazioni che abbiamo sin qui sviluppato sembreranno non manifestamente infondate, e se il diritto vivente che si è affermato nell'interpretazione dell'art. 66 Cost. approderà infine al vaglio della Corte Costituzionale, come auspichiamo, si potrà dare l'occasione alla Corte di interpretare finalmente in termini definitivi una questione destinata altrimenti a trascinarsi nel tempo con effetti distorsivi del diritto dei ricorrenti, ma anche di tutti i cittadini italiani, a rendere giustiziabile il procedimento elettorale preparatorio delle elezioni parlamentari, come già avviene per tutto le altre elezioni interne in ambito amministrativo, regionale ed europeo.

\*\*\*\*\*

**XII° MOTIVO – Irragionevoli le soglie di accesso al Senato residue nella L. 270-2005.**

**Violazione del diritto di elettorato attivo e passivo dei ricorrenti per la fissazione di soglie di accesso irragionevoli nell'elezione dei senatori della**



**Repubblica ai sensi del D. Lgs. 533-1993: incostituzionalità dell'art. 16, comma 1, lettera b), nn. 1 e 2 (come novellato dall'art. 4, comma 7, della L. 270-2005), e dell'art. 17, commi 3, 4 e 5, del D. Lgs 533-1993 (come novellato dall'art. 4, comma 8, della L. 270-2005) - violazione degli artt. 1, 3, 48, comma 2, 49 e 51 Cost.**

La trattazione che precede ha riguardato soltanto la normativa elettorale per la Camera dei Deputati.

Ci andremo qui brevemente occupando anche della normativa tuttora vigente per l'elezione del Senato della Repubblica, nella parte in cui si prevedono soglie di accesso in generale irragionevoli, e addirittura arbitrariamente differenziate a seconda che le liste in competizione siano, oppure no, comprese in coalizioni.

In particolare, **l'art. 16, comma 1, lettera b), del D. Lgs. 533-1993** (come novellato dall'art. 4, comma 7, della L. 270-2005) dispone che ciascun Ufficio Elettorale Regionale (**d'ora in poi, per brevità, UER**), dopo avere determinato la cifra elettorale delle liste e delle coalizioni di liste in ambito regionale, individua:

*“1) le coalizioni di liste che abbiano conseguito sul piano regionale almeno il 20 per cento dei voti validi espressi e che contengano almeno una lista collegata che abbia conseguito sul piano regionale almeno il 3 per cento dei voti validi espressi;*

*2) le singole liste non collegate che abbiano conseguito sul piano regionale almeno l'8 per cento dei voti validi espressi nonché le liste che, pur appartenendo a coalizioni che non hanno superato la percentuale di cui al numero 1), abbiano conseguito sul piano regionale almeno l'8 per cento dei voti validi espressi”.*

E l'**art. 17 del D. Lgs. 533-1993** (come novellato dall'art. 4, comma 8, della L. 270-2005), al **comma 3** dispone che, nel caso in cui una lista (o coalizione di liste) abbia di per sé conseguito il 55% dei seggi distribuibili nella regione, l'UER "*individua nell'ambito di ciascuna coalizione di liste collegate di cui all'articolo 16, comma 1, lettera b), numero 1), le liste che abbiano conseguito sul piano circoscrizionale almeno il 3 per cento dei voti validi espressi. Procede quindi, per ciascuna coalizione di liste, al riparto, tra le liste ammesse*", procedendo poi alla distribuzione dei seggi utilizzando a tal fine il c. d. metodo D'Hondt.

Il successivo **comma 4** dispone poi che, nel caso in cui nessuna lista o coalizione di liste abbia di per sé conseguito il 55% dei seggi disponibili, l'UER "*asigna alla coalizione di liste o alla singola lista che abbia ottenuto il maggior numero di voti un numero di seggi ulteriore necessario per raggiungere il 55 per cento dei seggi assegnati alla regione, con arrotondamento all'unità superiore*", mentre il **comma 5** stabilisce che "*I restanti seggi sono ripartiti tra le altre coalizioni di liste o singole liste*". procedendo poi alla distribuzione dei rispettivi seggi, sempre utilizzando a tal fine il metodo D'Hondt.

Il meccanismo sommariamente descritto comporta sostanzialmente che, in ciascun ambito regionale, per potere accedere alla ripartizione dei seggi: **a)** le coalizioni di liste devono conseguire almeno il 20% dei voti validi; **b)** le singole liste, facenti parte di ciascuna coalizione di cui sopra, devono conseguire almeno il 3% dei voti validi; **c)** le singole liste non facenti parte di alcuna coalizione devono conseguire almeno l'8% dei voti validi.

Tali soglie sono significativamente maggiori (il doppio) di quelle rispettivamente del 10, 4 e 2 per cento stabilite per le elezioni della Camera dei Deputati dall'art 83 del DPR 631-1957, come novellato dall'art. 1, comma 12, della L. 270-2005, nel testo ancora vigente sino alla data del 30 giugno 2016; sempre

per la Camera, nell'ambito delle coalizioni che abbiano superato il 10%, è addirittura previsto che possa partecipare alla distribuzione dei seggi anche la prima delle liste coalizzate che sia tuttavia rimasta sotto la soglia del 2%.

Tale normativa non è stata investita dallo scrutinio della Corte Costituzionale nella sentenza n. 1-2014 per il semplice motivo che la relativa q. l. c. non era stata sollevata nel giudizio di merito e non era quindi risultata compresa nell'ordinanza di rimessione n. 12060 della Corte di Cassazione.

Ora, basterà considerare che i membri elettivi del Senato sono 315, cioè la metà dei 630 deputati, che inoltre gli elettori per il Senato, non comprendendo le classi di età tra 18 e 24 anni (nel 2013, 42.270.8249) sono significativamente in numero minore di quelli per la Camera (nel 2013, 46.905.4549), e che infine i bacini elettorali sono assai più ristretti, per comprendere l'assoluta irragionevolezza di soglie di accesso più elevate per il Senato che per la Camera, in termini che risultano assolutamente incomprensibili, a meno di non ammettere che il Legislatore dell'epoca volesse proditoriamente perseguire lo scopo di provocare, con la differenziazione delle soglie di accesso, anche il risultato di maggioranze differenziate tra Camera e Senato, così pregiudicando del tutto l'obiettivo della governabilità, che pure affermava di volere conseguire con quella legge.

Ed è proprio da qui che origina la lesione per i diritti elettorali dei ricorrenti, i quali, a normativa costituzionale vigente, **se semplici elettori**, vedranno il loro voto più agevolmente dimidiato o addirittura annullato dal raddoppio della soglia di accesso per la lista o per la coalizione che intendessero preferire, con inevitabile violazione di tutti i principi costituzionali vigenti in materia (**artt. 1, 3, 48**, comma 2, **Cost.**); e, **se anche candidati**, vedranno raddoppiata la difficoltà di accedere, in condizioni di eguaglianza, all'elezione in Senato, con evidente violazione dell'**art. 51**, comma 1, **Cost.**.

A loro volta, i partiti politici vedranno a loro volta raddoppiata la difficoltà di concorrere alla determinazione della politica nazionale, attraverso l'elezione di loro esponenti nel Senato della Repubblica, e tale violazione si riverbera inevitabilmente sui cittadini, e quindi anche direttamente sui ricorrenti, con chiara violazione dell'**art. 49 Cost.**

Per non indugiare oltre sul punto, richiamiamo in proposito tutte le argomentazioni che abbiamo sviluppato in ordine alle soglie di accesso ora previste dalla L. 52-2015 per l'elezione alla Camera dei Deputati in tema di violazione del principio della sovranità popolare, della pari dignità e dell'eguale capacità politica ed elettorale (**cf. retro, sub IV°, pagg. 51 e segg.**).

\*\*\*\*\*

**XIII MOTIVO – Irragionevole applicazione della nuova normativa elettorale per la Camera a Costituzione vigente per il Senato.**

**Violazione dei diritti elettorali dei ricorrenti ad esercitare la loro quota di sovranità popolare ed i loro diritti elettorali in un quadro costituzionale coerente. Incostituzionalità dell'art. 2, comma 35 della L. 52-2015 per la violazione del principio costituzionale di ragionevolezza, anche in relazione agli artt. 1, comma 2, 3, 48, comma 1, 49, 51, comma 1, e 56, comma 1, Cost.**

Ciò che abbiamo appena detto a proposito del meccanismo elettorale tuttora vigente per il Senato della repubblica ci induce ora ad affrontare un ultimo aspetto della L. 52-2015 che ci sembra meritevole di censura costituzionale.

La nuova normativa elettorale muove dal presupposto che la governabilità sia una caratteristica essenziale di un sistema democratico,

Ed abbiamo già detto che non condividiamo tale impostazione, che ci sembra assolutamente estranea a tutto l'impianto istituzionale, non risultando codificata in alcuna delle norme costituzionali dedicate al Governo (**artt. 92 e segg. Cost.**), ed abbiamo anzi evidenziato le criticità che ci sembrano emergere ri-

spetto alla attuale Costituzione, qual essa è ancora oggi (cfr. *retro*, sub n. 4, pagg. 8-10, e sub IV, pagg. 51 e segg.).

Per realizzare il suo scopo, la L. 52-2015 individua la soglia della governabilità nella possibilità che un solo partito possa disporre di almeno 340 seggi in un sistema sostanzialmente monocamerale, in cui la sola Camera dei Deputati sia titolare del rapporto di fiducia col governo.

Il fatto si è che, proprio mentre persegue il fine della governabilità, la L. 52-2015 regolamenta ex novo solo l'elezione della Camera dei Deputati, senza occuparsi minimamente dell'elezione del Senato, che resta invece regolato dalla normativa di cui al D. Lgs. 533-1993, come novellato dalla L. 270-2005, a sua volta modificato dalla sentenza n. 1-2014 della C. C.. (il c. d. *consultellum*).

Ma c'è di più, perché col **comma 35 dell'art. 2**, la L. 52-2015 differisce alla data del 1° luglio 2015 gli effetti dell'intero articolo 2, che è poi quello fondamentalmente destinato a regolamentare il procedimento elettorale, di volta in volta novellando il DPR 361-1957.

Ora, a noi sembra che, disponendo solo per la Camera e differendone gli effetti alla data del 1° luglio 2016, la L- 52-2015 finisce irragionevolmente per negare in via di principio quello stesso obiettivo della governabilità che invece, in tutte le sue norme, tende a perseguire.

Ovviamente, non ci sfugge che allo stato è *in itinere* una riforma costituzionale, specificatamente riguardante il Senato, che dovrebbe dare un nuovo assetto alle istituzioni parlamentari della Repubblica.

Ma è di tutta evidenza che tale riforma deve ancora passare attraverso l'approvazione delle Camere in doppia e differita lettura conforme, e deve poi subire l'eventuale referendum oppositivo; e tutto esclude che ciò possa avvenire entro il 30 giugno 2016, mentre nulla può garantire che la riforma costitu-

zionale entri effettivamente in vigore anche dopo che la nuova normativa elettorale avrà iniziato a spiegare i suoi effetti.

E, se anche ciò avvenisse nei termini previsti, entro la fine del prossimo anno, questi essendo i tempi tecnici ineludibili, non v'è dubbio che almeno nel secondo semestre del 2016 la L. 52-2015 per la Camera (il c. d. *italicum*), che persegue ostentatamente lo scopo della governabilità, coesisterà col D. Lgs. 533-1993 per il Senato (il c. d. *consultellum*), così garantendo, piuttosto che la governabilità del sistema, il suo esatto contrario, e generando inevitabilmente due diverse maggioranze nelle due camere legislative, che, sino a riforma costituzionale approvata, restano tali a pieno titolo.

E questo semestre di sicura ingovernabilità potrebbe addirittura permanere anche dopo, a tempo indefinito, nel caso in cui la riforma costituzionale *in itinere* non trovasse l'avallo del Parlamento, prima, e del corpo elettorale, dopo.

E' agevole osservare, in via generale, che un accorto legislatore, dovendo legiferare a Costituzione vigente, avrebbe dovuto subordinare l'efficacia dell'intera L. 52.2015, alla definitiva approvazione della riforma costituzionale del Senato, piuttosto che alla singolare ed arbitraria scadenza "politica" del 1° luglio 2016.

E quindi, **in denegata ipotesi**, volendo per un attimo accedere alla tesi (che è tutta politica e non giuridica) secondo cui la governabilità è una caratteristica essenziale del sistema democratico, ci sembra evidente che quella sospensione dell'efficacia della nuova normativa elettorale, temporalmente limitata sino alla data del 30 giugno 2016, confligge col fine perseguito dalla medesima legge e s'infrange sullo scoglio del principio di ragionevolezza, che ormai non risulta più esclusivamente ancorato al principio di eguaglianza dell'**art. 3, comma 1, Cost.**, ma è destinato a permeare tutta la materia costituzionale, e così finisce in qualche modo per estendersi anche al merito della norma, tutte le volte in cui

la scelta legislativa appaia irragionevole “*tout court*”, così da rendere incoerente e contraddittorio il quadro legislativo che ne deriva.

Nella trattazione che precede, abbiamo più volte fatto riferimento al principio di ragionevolezza che deve presiedere in genere ad ogni scelta legislativa, e, nello specifico, alla normativa elettorale, nei termini che sono stati richiamati dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 1-2014.

Sul punto, essendo problematica l'individuazione di una specifica norma alla quale ancorare la censura qui dedotta, spenderemo ora qualche parola in più.

In proposito, è stato autorevolmente affermato che “*il controllo della Corte costituzionale verte non sulle scelte operate dal legislatore, quanto sulla ragionevolezza delle medesime, con la conseguente possibilità di verificare che la decisione assunta dal legislatore di differenziare o parificare determinate fattispecie astrattamente configurate non sia espressione di mero arbitrio ma abbia dietro di sé una ragione giustificatrice coerente con l'intrinseca causa legis*”. (cfr. **Onida, relazione sull'attività della C. C., 2004**).

Muovendo dall'impossibilità costituzionale di differenziare situazioni eguali o di parificare situazioni diverse, il che è già di per sé irragionevole, la giurisprudenza della C. C. ha poi finito per distaccare del tutto il criterio della ragionevolezza dal principio di eguaglianza, di tal che diventa possibile censurare il contenuto delle scelte legislative ove esse appaiano irrazionali in sé stesse, e cioè anche senza necessità di raffrontarle con uno specifico paradigma, ma piuttosto con la generale necessità che le scelte concrete del legislatore debbano essere rapportate alla generale esigenza della complessiva ed intima coerenza dell'ordinamento giuridico.

Ne discende la possibilità, ormai pacificamente riconosciuta, di sindacare la scelta legislativa alla luce della *ratio legis*, il che accade tutte le volte in cui sia possibile riscontrare una palese contraddizione tra il complesso dell'impianto

normativo e una sua singola disposizione, ovvero anche tra la legge nel suo complesso e il contesto nel quale essa è destinata a inserirsi, così rendendo incoerente e irrazionale il sistema normativo, che ne risulta così vulnerato, con inevitabile pregiudizio per i diritti di chi in quel sistema ha titolo per operare.

Il che è poi ciò che ha puntualmente fatto la Corte Costituzionale nella sentenza n. 1-2014, allorché (cfr, *retro*, sub n. 3, pag. 7) ha ritenuto irragionevole, nel contesto di una normativa elettorale dichiaratamente proporzionale come quella della L. 270-2005, l'introduzione di un premio di maggioranza senza soglia di accesso, che finiva per contraddire la *ratio legis* che aveva motivato la scelta proporzionalistica del legislatore.

Nello stesso momento in cui la scelta operata dal legislatore in materia elettorale appare irragionevole, essa finisce per alterare il quadro istituzionale e per pregiudicare anche il principio della sovranità popolare (**art. 1, comma 2, Cost.**), perché, rendendo assolutamente incerto e problematico il quadro della rappresentanza e la capacità legislativa dell'organo deputato, impedisce in via generale al popolo di determinare coerentemente e chiaramente la politica nazionale cogli strumenti della partecipazione democratica (**art. 49 Cost.**), la cui concreta attuazione si traduce nel diritto di ciascun cittadino, e quindi anche dei ricorrenti, di scegliere la propria rappresentanza parlamentare nei termini costituzionalmente tutelati (**artt. 48, comma 2, e 56, comma 1, Cost.**), e di accedere alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza (**art. 51, comma 1, Cost.**).

Se una norma è irragionevole e quindi potenzialmente lesiva rispetto ai parametri costituzionali, a noi sembra che tocchi al Giudice delle Leggi di porvi rimedio, anche con un intervento modificativo e/o additivo.

Ed è ciò che per l'appunto invochiamo a proposito del **comma 35 dell'art. 2 della L. 52-2015**, nella parte in cui esso non dispone che l'intera legge 52-2015, e non solo il suo art. 2, possa applicarsi **solo se e dopo** che la riforma costituzionale in itinere sia entrata in vigore.



\*\*\*\*\*

### **TUTTO CIO' PREMESSO**

e quant'altro in fatto e in diritto si fa riserva di esporre e dedurre nei modi e termini di legge, gli istanti con quest'atto

### **CITANO**

. la **Presidenza del Consiglio dei Ministri**, in persona del Presidente del Consiglio dei Ministri pro-tempore;

- il **Ministero dell'Interno**, in persona del Ministro dell'Interno pro-tempore, **entrambi** domiciliati per legge presso la locale Avvocatura Distrettuale dello Stato, in Messina, via dei Mille n. 65,

### **A COMPARIRE**

dinanzi al Tribunale di Messina, Giudice designando, **all'udienza che sarà fissata ai sensi dell'art. 702/bis, 3° comma, c. p. c., con invito a costituirsi in giudizio nel termine che sarà fissato ai sensi del medesimo articolo, ai sensi e nelle forme stabilite dall'art. 702/bis, 4° comma, c. p. c., e a comparire all'udienza indicata**, con l'avvertimento che la costituzione oltre il termine dato implica le decadenze di cui agli artt. 38, 167 e 702/bis, 4° comma ultima parte, c. p. c., e che, in mancanza, di procederà in loro contumacia, per ivi sentire accogliere le seguenti principali

### **CONCLUSIONI**

Voglia il Tribunale Civile di Messina, previa fissazione dell'udienza per la comparizione delle parti, disattesa ogni contraria istanza, eccezione difesa:

**1) Preliminarmente**, ammettere nel rito e accogliere per la forma il presente ricorso.

**2) Nel merito**, riconoscere e dichiarare che i ricorrenti, cittadini italiani, iscritti nelle liste elettorali di Messina, hanno il diritto soggettivo di esercitare concretamente ed effettivamente i loro diritti politici ed elettorali, ed in particolare

quelli di partecipare personalmente, liberamente e direttamente, in un sistema istituzionale di democrazia parlamentare, con metodo democratico ed in condizioni di libertà ed eguaglianza, alla vita politica dell'Italia, nel legittimo esercizio della loro quota di sovranità popolare, così come previsto e garantito dalla Costituzione Italiana e dalle norme sovranazionali recepite nell'Ordinamento italiano, ed in particolare dal combinato disposto dei seguenti **articoli della Costituzione Italiana: 1**, commi 1 e 2; **2**, comma 1; **3**, commi 1 e 2; **24**, commi 1 e 2; **48**, comma 2; **49**; **51**, comma 1; e **56**, commi 1, 2 e 4; **72**, commi 1 e 4; **92**, comma 2; **111**, commi 1 e 2; **113**, commi 1 e 2; **117**, comma 1; **138**, comma 1; ed anche dall'art. 13 della Convenzione Europea per la Salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà Fondamentali del 04.11.1950 (Convenzione CEDU), e dall'art. 3 del Protocollo Addizionale del 20.03.1952 (Protocollo CEDU), ambedue ratificati e resi esecutivi in Italia con L. 04.08.1955 n. 848, ed anche alla luce dei principi affermati dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 1-2014 e dalla Corte di Cassazione-Sez. I Civile nell'ordinanza n. 12060-2013 e nella sentenza n. 8878-2014.

3) Per l'effetto, riconoscere e dichiarare che l'applicazione delle disposizioni di cui alla legge 6 maggio 2015, n. 52, negli articoli di volta in volta citati nelle epigrafi di ciascun motivo d'incostituzionalità, risulta gravemente lesiva dei loro diritti come sopra dedotti;

4) In via incidentale, ai sensi dell'art. 23 della L. 11.03.1953 n. 87, ritenuta la rilevanza ai fini della decisione e la non manifesta infondatezza delle questioni incidentali di legittimità costituzionale dedotte col presente ricorso, disporre la trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale, in ordine ai seguenti specifici

#### **PROFILI D'INCOSTITUZIONALITA'**

I°) Incostituzionalità degli artt. 1, 2 e 4 della legge n. 52-2015, per la violazione dell'art. 72, commi 1 e 4, Cost. e dell'art 3 del Protocollo CEDU (per come richiamato dall'art. 117, comma 1, Cost.), con conseguente violazione

dei diritti dei ricorrenti al rispetto dei principi costituzionali fondamentali nel procedimento di formazione della legge elettorale 52-2015.

**II°) Incostituzionalità degli artt. 1, 2 e 4 della legge n. 52-2015, per la violazione dell'art. 1, comma 1 e 2, e dell'art. 117, comma 1, Cost., e dell'art 3 del Protocollo CEDU, con conseguente violazione dei diritti dei ricorrenti al rispetto dei principi fondamentali nel procedimento di formazione di leggi costituzionali; del principio della sovranità popolare e del principio di rappresentatività che consente, in particolare, alla Camera eletta ai sensi della L. 52-2015 di revisionare la Costituzione utilizzando la procedura di cui all'art. 138, comma 1, Cost..**

**III°) Incostituzionalità dell'art. art. 1, lettera a), d) ed e), della L. 52-2015; dell'art. 83, commi da 1 a 5, del DPR 361-1957 (come sostituiti dall'art. 2, comma 25, della L. 52-2015); dell'art. 84, commi 2 e 4, del DPR 361-1957 (come sostituiti dall'art. 2, comma 26, della L. 52-2015), per la violazione dell'art. 56, commi 1 e 4, Cost., con conseguente violazione dei diritti dei ricorrenti al rispetto del principio della rappresentanza territoriale e del voto diretto.**

**IV°) Incostituzionalità dell'art. 1, lettera f), della l. 52-2015, e dell'art. 83, commi 1, 2, 3, 4 e 5, del DPR 361-1957 (come sostituiti dall'art. 2, comma 25, della L. 52-2015), per la violazione degli artt. 1, comma 1 e 2; 3, commi 1 e 2; 48, comma 2; 49; 51, comma 1; 56, comma 1, Cost., e dell'art. 3 Protocollo CEDU (per come richiamato dall'art. 117. Comma 1, Cost.), con conseguente violazione dei diritti dei ricorrenti al rispetto del principio della sovranità popolare, della pari dignità e dell'eguale capacità politica ed elettorale.**

**V°) Incostituzionalità degli artt. 1, lettera f), della L. 52-2015 e dell'art. 1, comma 2 del DPR 361-1957 (come sostituito dall'art. 2, comma 1, della L- 52-2015), per la violazione degli artt. 3, comma 1 e 2, e 48, comma 2, Cost.,**

con conseguente violazione dei diritti dei ricorrenti al rispetto del principio per cui nessuna lista può fruire di un premio di maggioranza in sede di ballottaggio in assenza di una soglia minima di voti conseguita al primo turno.

**VI°) Incostituzionalità dell'art. 1, lett. g), della L- 52-2015, dell'art. 18-bis, comma 3, primo periodo, del DPR 361-1957 (come sostituito dall'art. 2, comma 10, lettera c, della L. 52-2015), dell'art. 19, comma 1, primo periodo, del DPR 361-1957 (come sostituito dall'art. 2, comma 11, della L. 52-2015), e dell'art. 84, comma 1, del DPR 361-1957 (come sostituito dall'art. 2, comma 26, della L. 52-2015), per la violazione degli artt. 1, comma 1 e 2, 48, comma 2, 51, comma 1, e 56, commi 1 e 4, Cost., con conseguente violazione dei diritti dei ricorrenti al rispetto dei principi che devono regolare l'esercizio dell'elettorato attivo e passivo.**

**VII°) Incostituzionalità dell'art. 83, comma 3, del DPR 361-1957 (come sostituito dall'art. 2, comma 25, della L. 52-2015), per la violazione degli artt. art. 3 e 51, comma 1, e 56, comma 2, Cost., con conseguente violazione dei diritti dei ricorrenti al rispetto del plenum della Camera dei Deputati:**

**VIII°): incostituzionalità dell'art. 83, comma 1 n. 7), e comma 5, del DPR 361-1957 (come sostituiti dall'art. 2, comma 25, della L. 52-2015), per la violazione degli artt. 3, commi 1 e 2, e 51, comma 1, Cost., con conseguente violazione dei diritti dei ricorrenti in caso di indizione di un secondo turno di ballottaggio anche se la lista maggioritaria, pur non superando la soglia del 40% dei voti validi, abbia comunque conseguito tanti voti da potersi vedere attribuiti almeno 340 seggi.**

**IX°) Incostituzionalità dell'art. 14-bis del DPR 361-1957 (come sostituito dall'art. 2, comma 8, della L. 52-2015), per la violazione dell'art. 92, comma 2, Cost., con conseguente violazione dei diritti dei ricorrenti al rispetto del principio di potenziale partecipazione alla vita politica della Repubblica in un sistema di democrazia parlamentare.**

**X°) Incostituzionalità dell'art. 18-bis del DPR 361-1957 (come modificato dall'art. 2, comma 10, lettera b della L. 52-2015) e dell'art. 2, comma 36 della L. 52-2015, per la violazione degli artt. 3, 49 e 51, comma 1, Cost., con conseguente violazione dei diritti dei ricorrenti di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale, e di potere accedere alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza:**

**XI°) Incostituzionalità del diritto vivente, come consolidatosi nell'interpretazione dell'art. 66 Cost., per la violazione degli artt. 3, 24, commi 1 e 2, 49, 51, 111, commi 1 e 2, e 113, commi 1 e 2, Cost. e dell'art. 13 C.E.D.U., con conseguente violazione del diritto dei ricorrenti ad agire in giudizio per la tutela dei loro diritti in materia di atti preliminari e successivi alle elezioni politiche.**

**XII°) Incostituzionalità dell'art. 16, comma 1, lettera b), nn. 1 e 2 (come novellato dall'art. 4, comma 7, della L. 270-2005), e dell'art. 17, commi 3, 4 e 5, del D. Lgs 533-1993 (come novellato dall'art. 4, comma 8, della L. 270-2005), per la violazione degli artt. 1, 3, 48, comma 2, 49 e 51 Cost., con conseguente violazione dei diritti dei ricorrenti al rispetto del principio di ragionevolezza e proporzionalità nella fissazione delle soglie di accesso per l'elezione dei Senatori della Repubblica.**

**XIII°) Incostituzionalità dell'art. 2, comma 35 della L. 52-2015 per la violazione del principio costituzionale di ragionevolezza, anche in relazione agli artt. 1, comma 2, 3, 48, comma 1, 49, 51, comma 1, e 56, comma 1, Cost.. con conseguente violazione dei diritti elettorali dei ricorrenti ad esercitare la loro quota di sovranità popolare ed i loro diritti elettorali in un quadro costituzionale coerente.**

**5) nell'auspicato caso di trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale, e ritenuto l'interesse generale dei cittadini, oltre che dei ricorrenti, alla cono-**

scenza completa ed effettiva della vicenda processuale, e ritenuta anche l'insufficienza a tal fine della pubblicazione sulla G. U. ex **art. 25 L. 87-1953**, disporre che il dispositivo della relativa ordinanza sia pubblicata su almeno tre quotidiani nazionali, con caratteri doppi del normale, a cura dei ricorrenti ed a spese delle Amministrazioni convenute.

**6) In caso di resistenza**, e con la sentenza che deciderà il merito del giudizio, condannare le Amministrazioni resistenti al pagamento di spese e compensi del presente giudizio, ed anche di quello eventuale per la difesa dei ricorrenti dinanzi alla Corte Costituzionale, con distrazione a favore degli avvocati patrocinanti, che a tal fine rendono la dichiarazione di legge.

**Salvo ogni altro diritto, ragione e azione.**

Unitamente al presente ricorso si deposita in fascicolo contenente i seguenti

#### **DOCUMENTI**

- 1) certificato di iscrizione nelle liste elettorali di Messina del ricorrente Palumbo Vincenzo;
- 2) certificato di iscrizione nelle liste elettorali di Messina del ricorrente Magauda Tommaso;
- 3) certificato di iscrizione nelle liste elettorali di Messina del ricorrente avv. Francesca Ugdulena;
- 4) certificato di iscrizione nelle liste elettorali di Messina del ricorrente avv. Giuseppe Magauda;
- 5) certificato di iscrizione nelle liste elettorali di Messina del ricorrente prof. Girolamo Cotroneo;
- 6) certificato di iscrizione nelle liste elettorali di Messina del ricorrente on. le Francesco D'Uva;
- 7) certificato di iscrizione nelle liste elettorali di Messina del ricorrente prof. Giuseppe Gembillo;

- 8) certificato di iscrizione nelle liste elettorali di Messina del ricorrente dott. Paolo Magaudo;
- 9) certificato di iscrizione nelle liste elettorali di Messina del ricorrente prof. Giuseppe Rao;
- 10) certificato di iscrizione nelle liste elettorali di Messina del ricorrente on. le Alessio Villarosa;
- 11) certificato di iscrizione nelle liste elettorali di Messina della ricorrente on. le Valentina Zafarana;
- 12) copia dell'ordinanza della Corte di Cassazione n. 12060/2013;
- 13) copia della sentenza della Corte Costituzionale n. 1/2014;
- 14) copia della sentenza della Corte Costituzionale n. 203-1975;
- 15) copia della sentenza della Suprema Corte di Cassazione n. 8878/2014;
- 16) copia della sentenza della Corte Costituzionale n. 110/2015;
- 17) copia del resoconto stenografico del verbale della seduta della Camera dei Deputati tenutasi il 28.04.2015; 5
- 18) copia del resoconto stenografico del verbale della seduta della Camera dei Deputati tenutasi il 04.05.2015;
- 19) decisione della Corte Costituzionale tedesca del 3 luglio 2008;
- 20) dossier n. 98/4 del 15.04.2015 dell'Ufficio Studi della camera dei Deputati
- 21) Relazione della prof. Lara Trucco in sede di audizione del 14.04.2015 presso la Commissione AA. CC. della Camera;
- 22) tabella delle variazioni della consistenza dei gruppi parlamentari;
- 23) avis n° 190/2002 reso a Strasburgo il 30.10 2002-CDL-AD-(2002)-23;
- 24) sentenza della CEDU 28 luglio 1999 *Selmouni contro Francia* GC],
- 25) sentenza della CEDU 16 settembre 1996, *Akdivar ed altri contro Turchia*;
- 26) sentenza della CEDU 9 febbraio 1998, *Dalia contro Francia*;
- 27) sentenza della CEDU 18 dicembre 1986, *Bozano contro Francia*;

28) sentenza della CEDU 29 ottobre 1992, *Open Door et Dublin Well Woman contro Irlanda*

**Considerato** che l'oggetto della presente causa attiene a questioni di puro diritto, non si richiede l'ammissione di mezzi istruttori, chiaramente non necessari al fine.


#### **DICHIARAZIONE AI FINI DEL CONTRIBUTO UNIFICATO**

Si dichiara che il presente giudizio, in quanto promosso a tutela dell'esercizio dei fondamentali diritti elettorali, come costituzionalmente garantiti, non è soggetto al Contributo Unificato, e ciò ai sensi del combinato disposto dell'**art. 10 del DPR n. 115-2002 (Esenzioni: "Non è soggetto al contributo unificato il processo già esente, secondo previsione legislativa e senza limiti di competenza o di valore, dall'imposta di bollo o da ogni spesa, tassa o diritto di qualsiasi specie e natura, .... )**, e dell'**art. 1 del DPR 642-1972, Allegato B (atti, documenti e registri esenti dall'imposta di bollo in modo assoluto: "Petizioni agli organi legislativi; atti e documenti riguardanti la formazione delle liste elettorali, atti e documenti relativi all'esercizio dei diritti elettorali e dalla loro tutela sia in sede amministrativa che giurisdizionale")**.


**In ogni caso**, ai sensi del D.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, si precisa che il valore del presente giudizio è indeterminato e indeterminabile.

**Messina li 23 novembre 2015**

Avv. Vincenzo Palumbo

  
Avv. Francesca Ugidulena

Avv. Tommaso Magaudo

  
Avv. Giuseppe Magaudo



## PROCURA ALLE LITI

**Noi sottoscritti:**

**prof. Girolamo Cotroneo**, nato a *Ville S. Giovanni* (RC) il 29.07.1934 (cod. fisc.: CTR GLM 34L29 *NO. 121*)

**on. Francesco D'Uva**, nato a Messina il 25.09.1987 (cod. fisc.: DVU FNC 87P25 F158O)

**prof. Giuseppe Gembillo**, nato a Piraino (ME) il 24.07.1949 (cod. fisc.: GMB GPP 49L24 G699F)

**dott. Paolo Magaudda**, nato a *Venetico (ME)* il 27.05.1944 (cod. fisc.: MGD PMR 44E27 L735K)

**prof. Giuseppe Rao**, nato a Messina il 13.07.1939 (cod. fisc.: RAO GPP 39L13 F158 W)

**on. Alessio Villarosa**, nato a Barcellona P.G. (Messina) il 25.08.1981 (cod. fisc.: VLL LST 81M25 A638U)

**on. Valentina Zafarana**, nata a Messina il 14.11.1980 (cod. fisc.: ZFR VNT 80S54 F158O).

**Deleghiamo gli avvocati Vincenzo Palumbo, Tommaso Magaudda, Francesca Ugdulena, e Giuseppe Magaudda** sia uniti che divisi, a rappresentarci e difenderci nel presente giudizio, in ogni suo grado e fase, conferendo loro ogni più ampia facoltà di legge.

Avendo ricevuto l'informazione di cui al D. Lgs. 196/2003, acconsentiamo al trattamento dei dati forniti nel modo e nelle forme che saranno ritenuti più opportuni ai fini dell'espletamento dell'incarico professionale conferito.

**Eleggiamo domicilio** presso i predetti nostri difensori nel loro studio, in Messina, via Nino Bixio n. 89.

*Messina 14/11/2015*  
*S. Cotroneo*

*Francesco D'Uva*  
*Giuseppe Rocco Gembillo*  
*Paolo Magaudda*

*Vincenzo Palumbo*  
*Tommaso Magaudda*  
*Francesca Ugdulena*  
*Valentina Zafarana*

Vere e autentiche le superiori firme

*avv. Vincenzo Palumbo*

