

**ECC.MA CORTE COSTITUZIONALE**  
**GIUDIZIO INCIDENTALE DI LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE**  
**UDIENZA PUBBLICA 04 OTTOBRE 2016**  
**MEMORIA ILLUSTRATIVA**

**per i ricorrenti:**

- X
- X
- X
- X
- X
- X
- X
- X
- X
- X
- X

;

**tutti rappresentati e difesi dagli avvocati Vincenzo Palumbo, Tommaso Magaudo e Giuseppe Bozzi, presso il cui studio sono elettivamente domiciliati in Roma Via degli Scipioni n. 268/A (PEC : [giuseppebozzi@ordineavvocatiromamailcert.it](mailto:giuseppebozzi@ordineavvocatiromamailcert.it));**

**NEL GIUDIZIO INCIDENTALE DI LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE**  
**CONTRO**

**la Presidenza del Consiglio dei Ministri e il Ministero dell'Interno,**  
rappresentati e difesi per legga dall'Avvocatura generale dello Stato,  
con sede in Roma via dei Portoghesi n. 12;

**PREMESSO** il ricorso depositato presso il Tribunale di Messina in data 24.11.2015, con cui i ricorrenti hanno proposto tredici questioni di legittimità costituzionale riguardanti specifiche disposizioni della **Legge 6 maggio 2015, n. 52**, denominata "*Disposizioni in materia di elezione della Camera dei Deputati*", e della **Legge 21 dicembre 2005 n. 270** (denominata "*Modifiche alle norme per l'elezione della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica*"), nelle parti in cui entrambe le predette leggi hanno

rispettivamente novellato il **DPR 30 maggio 1957 n. 361** e il **D. Lgs. 20 dicembre 1993 n. 533**.

**RITENUTA** l'ordinanza del Tribunale di Messina del **17.02.2016**, depositata il **24.02.2016**, che ha ritenuto non manifestamente infondate le q. l. c. proposte dai ricorrenti sulle seguenti norme delle predette leggi:

- **a.** art. 1, lett. a), d) ed e) della Legge n. 52/2015; l'art. 83, co. da 1 a 5, e l'art. 84, co. 2 e 4, D.P.R. n. 361/1957, come sostituiti rispettivamente dall'art. 2, co. 25 e 26, Legge n. 52/2015, **per violazione** dell'art. 56, co. 1 e 4, Cost., **in tema di rappresentanza territoriale e di voto diretto**, con particolare riferimento alla prescrizione costituzionale secondo cui i deputati devono essere rappresentativi del territorio di riferimento (**cf. n. 1.a dispositivo ordinanza, punto 8 motivazione, III° motivo ricorso**)
- **b.** art. 1, lett. f) della Legge n. 52/2015; art. 1, co. 2, e art. 83, co. 1, 2, 3, 4 e 5, del D.P.R. n. 361/1957, come modificati dall'art. 2, co. 1 e 25, della Legge n. 52/2015, **per violazione** degli artt. 1, co. 1 e 2; art. 3, co. 1 e 2; art. 48, co. 2; art. 49; art. 51, co. 1; art. 56, co. 1 Cost. e art. 3 Protocollo CEDU, **in tema di rappresentanza democratica**, con particolare riferimento a: premio di maggioranza di 340 seggi al superamento della soglia del 40% dei voti validi, mancanza di soglia minima per accedere al ballottaggio, clausola di accesso del 3% per accedere alla distribuzione dei seggi, criteri di calcolo delle predette soglie (**cf. n. 1.b dispositivo ordinanza, punto 6 motivazione, IV° e V° motivo di ricorso**);
- **c.** artt. 1, lett. g), Legge n. 52/2015, art. 18-bis, co. 3, primo periodo D.P.R. n. 361/1957, come modificato dall'art. 2, co. 10, lett. c), Legge n. 52/2015, art. 19, co. 1, primo periodo, D.P.R. n. 361/1957, sostituito dall'art. 2, co. 11, Legge n. 52/2015, art. 84, co. 1, D.P.R. n. 361/1957, modificato dall'art. 2, co. 26, Legge n. 52/2015, **per violazione** degli artt. 1, co. 1 e 2; 2; 48, co. 2; 51, co. 1; 56, co. 1 e 4, Cost., **in tema di diretta scelta dei deputati**, con particolare riferimento a capilista

bloccati, pluricandidature dei capilista e successive opzioni (**cf. n. 1.c dispositivo ordinanza, punto 9 motivazione, VI° motivo ricorso**);

- **d.** gli artt. 16, co. 1, lett. b), D. Lgs. n. 533/1993, novellato dall'art. 4, co. 7, Legge n. 270/2005 e dall'art. 17, **per violazione** degli artt. 1, 3, 48, co. 2, 49 e 51 Cost., **in tema di irragionevolezza delle soglie di accesso al Senato**, ancora previste dalla L. 270-2005 (10% per le coalizioni, 3% per le liste coalizzate, 8% per le liste non coalizzate) a Costituzione ancora vigente (**cf. n. 1.d dispositivo ordinanza, punto 15 motivazione, XII° motivo ricorso**);
- **e.** l'art. 2, co. 35, Legge n. 52/2015, **per violazione** degli artt. 1, 3, 48, co. 1, 49, 51, co. 1, 56, co. 1 Cost., **in tema di nuova normativa elettorale per la Camera**, con particolare riferimento alla data di effettività prevista per 1° luglio 2016, a Costituzione ancora vigente per il Senato (**cf. n. 1.e dispositivo ordinanza, punto 16 motivazione, XIII° motivo ricorso**).

**VISTO** l'atto di promovimento pubblicato in G. U., Prima Serie Speciale Corte Cost. n. 14 del 06.04.2016.

**VISTO** l'atto d'intervento dell'Avvocatura dello Stato depositato il 21 aprile 2016.

**VISTO** l'atto di costituzione dei ricorrenti depositato nella Cancelleria della Corte Costituzionale il 26 aprile 2016.

**VISTO** il Decreto n. 69-2016 del 3 maggio 2016 con cui il Presidente della Corte Costituzionale ha fissato l'udienza pubblica del 4 ottobre 2016 per la discussione del giudizio.

**VISTO** l'art. 10 delle Norme Integrative per i giudizi davanti alla Corte Costituzionale del 7.10.2008 (in G. U. n. 261 del 07.11.2008).

### **TUTTO CIO' VISTO, RITENUTO E PREMESSO**

noi qui sottoscritti, difensori dei ricorrenti come da procura in calce all'atto di costituzione, depositiamo la seguente

### **MEMORIA ILLUSTRATIVA**

delle ragioni dei ricorrenti, nella quale seguiremo un percorso argomentativo che:

- A. muove** da alcune **considerazioni preliminari**, in tema di censurabilità delle leggi elettorali, di sovranità popolare, di diritto di voto, delle sue caratteristiche e dei suoi effetti (**pagg. 4-12**);
- B. afferma**, in via generale, l'esistenza delle **condizioni dell'azione**, in tema di interesse ad agire dei ricorrenti e ammissibilità e rilevanza delle q. l. c. all'esame (**pagg. 12-28**);
- C. illustra le sei questioni** di legittimità costituzionale, valutate come non manifestamente infondate dal giudice remittente (**pagg. 28-100**), e in particolare: **C.1: rappresentanza territoriale (pagg. 28-37); C.2: rappresentanza democratica (pagg. 38-67); C.3: capilista e pluricandidature (pagg. 67-83); C.4: soglie d'accesso al Senato (pagg. 83-86); C.5: applicabilità della legge (pagg. 87-100)**;
- D. prospetta** un'istanza di **autorimessione** per il primo motivo di ricorso in tema di incostituzionalità dell'iter legislativo della L. 52.2015, non recepita dal Tribunale (**pag. 100-135**);
- E. conclude** con una **finale riflessione** sulla mutazione ontologica della forma di Stato attraverso l'uso improprio di una legge ordinaria (**v. pagg. 135-152**)

#### **A) CONSIDERAZIONI PRELIMINARI**

##### **A.1) Censurabilità delle leggi elettorali in sede di giudizio incidentale di costituzionalità.**

Secondo l'insegnamento del giudice delle leggi, *“il sistema elettorale ..... pur costituendo espressione dell'ampia discrezionalità legislativa, non è esente da controllo, essendo sempre censurabile in sede di giudizio di costituzionalità quando risulti manifestamente irragionevole<sup>1</sup> .*

---

<sup>1</sup> cfr. Corte Cost. n. 1-2014; Corte Cost. n. 242-2012; Corte Cost. n. 107-1996; Corte Cost. ord. n. 260-2002.

Con tali sentenze, la Corte ha sancito i principi-guida che indicano la compatibilità costituzionale delle leggi in materia elettorale, le quali, al pari di ogni altra legge, sono soggette a un test di **ragionevolezza e di proporzionalità** volto a verificare che i sacrifici imposti ai valori costituzionali non soltanto non confliggano con specifiche norme della Costituzione, ma non siano in qualche modo arbitrari e siano invece consentanei allo scopo perseguito dalla legge, cioè ne siano in relazione di corrispondenza, coerenza, congruenza e non contraddittorietà, e ciò in base ai parametri indicati dall'**art. 3, secondo comma, Cost. e dall'art. 4 T.U.E.**, secondo cui la legge, per essere conforme al suo scopo, deve predisporre strumenti che non devono andare oltre o contro quanto sia necessario per raggiungere lo scopo che la legge si è prefissato<sup>2</sup>.

Questo affermato principio, essenziale strumento di valutazione anche della Corte di Giustizia UE, *“richiede di 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, prescriva quella meno restrittiva dei diritti a confronto e stabilisca oneri non sproporzionati rispetto al conseguimento di detti obiettivi”* (cfr. **Corte Cost. n. 1/2014**).

Il legislatore è libero, nel rispetto della Costituzione, di fissare i propri fini, ma è vincolato nella strutturazione della legge, che, oltre a non confliggere con norme di rango superiore, sia interne che esterne, deve essere congrua e coerente rispetto all'obiettivo determinato, e non deve presentare illogicità né contraddittorietà manifeste, che costituiscono, com'è noto, un autonomo parametro di costituzionalità ai sensi dell'art. 3 Cost.

---

<sup>2</sup> cfr. Corte di Giustizia, 10 giugno 1987, causa 47-1986.

La giurisprudenza della Corte ha desunto dall'**art. 3 Cost.** un canone di "razionalità" della legge, svincolato da una normativa di raffronto, rintracciato nell'"*esigenza di conformità dell'ordinamento ai valori di giustizia e di equità nonché ai criteri di coerenza logica, teleologica e storico-cronologica che costituisce un presidio contro la manifesta irrazionalità o iniquità delle conseguenze della stessa*"<sup>3</sup>

In ragione di questi criteri, il giudice delle leggi è tenuto a verificare se la legge abbia sconfinato dai fini che ne condizionano la validità, "*anche comparando i risultati che da essa derivano o possano concretamente derivare*". (cfr. **ibidem**).

#### **A.2) Il diritto di voto quale espressione della sovranità popolare e della rappresentatività del sistema democratico**

La Corte Costituzionale ha indicato nell'effettività della rappresentanza la condizione necessaria per la legittimità delle leggi elettorali (cfr. **sent. 1-2014**).

Il diritto di voto "*personale, eguale, libero e diretto*" (cfr. **artt. 48, secondo comma e 56 primo comma Cost.**) è volto ad assicurare la rappresentanza democratica e, quindi, la "*rappresentatività*" degli eletti.

La rappresentanza costituisce una "*caratteristica assoluta, essenziale ed inderogabile del sistema*", senza la quale, ovvero con una sua eccessiva e irragionevole incisione, una "*democrazia rappresentativa*" del corpo elettorale cessa di essere tale.

L'art. 1, in entrambi i suoi commi, che la Costituzione colloca nell'*incipit* dei "*Principi Fondamentali*", non contiene espressioni retoriche o meramente programmatiche, ammesso che tale categoria esista, ma ha un preciso contenuto prescrittivo, che definisce la struttura essenziale della Repubblica Italiana e costituisce pertanto, in una corretta lettura sistematica, il supremo criterio interpretativo dell'ordinamento nel suo complesso.

---

<sup>3</sup> cfr. *ex pluribus*: Corte Cost. n. 162/2014; Corte Cost. n. 87/2012; Corte Cost. n. 76/1991.

**Il principio di rappresentanza costituisce quindi la misura della legittimità delle istituzioni e dell'agire sociale.**

Essa va intesa come l'insieme di situazioni soggettive (interessi, diritti, poteri, facoltà, aspettative) che i singoli cittadini sono legittimati ad esercitare, sia singolarmente, sia nella vita associata e collettiva, in ordine alla determinazione della volontà degli organi dello Stato; e dunque innanzi tutto, ma non solo, nelle elezioni politiche attraverso l'espressione del voto (universale, eguale, diretto, libero, segreto).

Il legislatore può perseguire, insieme a quello della rappresentanza, anche l'obiettivo della governabilità, come esplicitamente si prefigge con la legge n. 52/2015, e quello della maggiore efficienza del processo decisionale; e tuttavia il legittimo obiettivo della "governabilità", è eminentemente politico e non è quindi coesistente al sistema di democrazia rappresentativa, tanto che non ha ricevuto alcun espresso riconoscimento nella Costituzione, che mai utilizza quel lemma, e che quindi costituisce soltanto un'utilità pratica del sistema, variabile e graduabile nel tempo a seconda di esigenze politiche contingenti. Ne consegue che l'obiettivo della governabilità può essere realizzato soltanto con il preciso vincolo per il legislatore di rispettare, nelle situazioni date, ***"il minor sacrificio possibile"*** della rappresentanza democratica, e non viceversa, senza limitazioni, alterazioni e distorsioni irragionevoli della volontà espressa dai cittadini elettori.

Se quindi si vuole valutare la costituzionalità di un sistema politico istituzionale e della sua legge elettorale da cui quel sistema scaturisce, non è alla governabilità che si deve guardare, ma alla capacità di quel sistema e di quella legge di assicurare il principio della sovranità popolare e della rappresentanza democratica, che costituisce il valore primario e prevalente e che non può essere sacrificato sull'altare della governabilità oltre un ragionevole limite.

La Corte Costituzionale ha affermato che *“l’obiettivo di rilievo costituzionale”* qual è la stabilità del governo, non può essere perseguito al prezzo di *“una compressione della funzione rappresentativa dell’assemblea nonché dell’eguale diritto di voto, eccessiva e tale da procurare un’alterazione profonda della composizione della rappresentanza democratica”* (cfr. sent. n. 1-2014).

### **A.3) La traduzione dei voti in seggi parlamentari.**

Il diritto di voto, quale ineliminabile strumento e veicolo della rappresentanza, deve essere pertanto regolato dal legislatore, secondo il ricordato insegnamento del giudice delle leggi, *“adottando le misure meno restrittive e stabilendo oneri non sproporzionati rispetto al perseguimento di obiettivi legittimamente perseguiti”* (cfr. Corte Cost n. 1-2014).

Ne consegue che il legislatore, perseguendo il legittimo, ma non essenziale, obiettivo della governabilità, deve garantire la massima possibile eguaglianza degli effetti dell’espressione del voto, oltre che *“in entrata”*, com’è ovvio, anche in *“uscita”*, com’è possibile se appena si fa un uso sapiente e razionale della normativa elettorale.

Il valore numerico del voto (**una testa, un voto**) va coniugato col c.d. valore di efficienza, in virtù del quale ciascun voto concorre col medesimo potenziale *“peso”* all’elezione dei componenti delle assemblee parlamentari, senza che l’incidenza del voto possa essere condizionata, svilita o annullata da accadimenti casuali ed estranei alla volontà dell’elettore, determinati da particolari artifici elettorali; in tale ottica il giudice delle leggi ha sottolineato l’esigenza costituzionalmente garantita che l’esercizio dell’elettorato attivo avvenga in condizioni di parità in quanto *“ciascun voto contribuisce potenzialmente e con pari efficacia alla formazione degli organi elettivi”*.

(cfr. Corte Cost. n. 43-1961, n. 1-2014).

L’esercizio del potere riservato al legislatore di definire i criteri di traduzione dei voti in seggi incontra quindi l’invalidabile limite della *“ragionevolezza”* e della *“proporzionalità”* nel bilanciamento d’interessi e di valori

costituzionalmente garantiti (cfr. Corte Cost. n. 107-1996, n. 1-2014)<sup>4</sup>, e tale limite deve essere applicato con particolare rigore specie quando si tratti di stabilire il rapporto fra i voti espressi e i seggi attribuiti, in guisa tale che sia evitata l'irragionevole limitazione della rappresentanza politica.

Se questo bilanciamento viene irragionevolmente a mancare, si determina l'inammissibile "*distorsione*" del metodo di formazione dell'organo parlamentare<sup>5</sup>.

In particolare, il rischio che la Corte ha evidenziato, in tema di legge elettorale "*premiabile*", è quello che una lista ottenga il premio, sebbene abbia ottenuto in realtà un numero di voti sostanzialmente esiguo, risultando quindi eccessivamente sovrarappresentata; da ciò la necessità di "*una soglia minima di voti*" che "*la lista ..... di maggioranza relativa*" deve raggiungere "*per competere all'assegnazione del premio*", al fine di evitare che sia prodotta "*un'alterazione profonda della composizione della rappresentanza democratica*" (cfr. sentenza n. 1-2014).

In sostanza, la combinazione di soglia e premio dev'essere "*ragionevole*" e non deve comprimere eccessivamente la rappresentatività dell'assemblea e l'eguaglianza del voto; e il contrasto col bene protetto della rappresentatività sussiste anche per la mera "*possibilità*" che l'applicazione del premio di fatto produca esiti non rispettosi della rappresentatività.

Ne consegue che sono conformi alla Costituzione soltanto quei sistemi elettorali nei quali un'eccessiva distorsione del meccanismo di traduzione dei

---

<sup>4</sup> Anche la dottrina sottolinea che le disposizioni in materia elettorale, non essendo "*dominio esclusiva della ragione politica*", devono perseguire obiettivi costituzionalmente legittimi restando soggette allo scrutinio di proporzionalità e di ragionevolezza: Scaccia, La legge elettorale "*Italicum*" fra vincoli sistemici ed equilibri costituzionali, in *Questione Giustizia*, n. 1/2015, 16.

<sup>5</sup> cfr. Corte Cost. n. 1-2014, n. 275-2015, n. 106-1996, n. 242-2012; ord. n. 260-2002.

voti in seggi sia impossibile in via di principio, e ciò per la natura intrinseca del meccanismo premiale, a prescindere dal concreto esito del voto<sup>6</sup>.

#### **A.4) L'espressione del voto libero, diretto e uguale.**

Il potere dei partiti e delle formazioni politiche di stabilire l'ordine dei candidati nelle liste e i modi della loro eleggibilità deve essere esercitato nel rispetto della massima libertà dell'elettore di scegliere direttamente i propri rappresentanti anche in sede territoriale (**cf. art. 56, commi 1 e 4, Cost.**), e la sovrapposizione delle scelte partitiche alla decisione popolare è qualificata come un abuso del ruolo dei partiti e un'alterazione del disegno costituzionale quando, con l'imposizione di candidati, è volta a recidere il rapporto diretto fra rappresentato e rappresentanti (**cf. Corte Cost. n. 203-1975**).

Ed è su questo precedente, espressamente richiamato nella sentenza n. 1-2014, che la Corte ha dichiarato l'incostituzionalità, *in parte qua*, della legge n. 270-2005, nella parte in cui prevedeva il sistema delle c.d. liste bloccate, che, all'esito delle operazioni elettorali, portava a proclamare eletti "*nei limiti dei seggi ai quali ciascuna lista ha diritto, candidati compresi nella lista medesima, secondo l'ordine di presentazione*"

Nell'occasione, la Corte ha ribadito che il diritto di voto, così come è regolato dal sistema costituzionale (**cf. art. 48 e 56 Cost.**), qualifica come democratico l'ordinamento repubblicano nella misura in cui esso è direttamente strumentale alla selezione della rappresentanza politica, e ciò attraverso una scelta esercitata liberamente e direttamente dai singoli cittadini elettori, senza condizionamenti e prevaricazioni, poiché a essi, e solo a essi, compete di decidere sui loro propri interessi.

E quindi, con la massima libertà di scelta dell'elettore deve anche coniugarsi il principio della massima prevedibilità degli effetti del voto<sup>7</sup>, perché

---

<sup>6</sup> cfr. Villone, La legge 52-2015, Italicum: da pochi voti a molti seggi, in *Costituzionalismo.it*, fasc. 1-2015.

l'elettore deve potere sapere, nel momento in cui lo esercita, quale ne sarà il potenziale esito, secondo l'ordine naturale delle cose, senza che elementi casuali o, peggio, artificialmente predisposti, possano interferire nel rapporto tra la causa (il voto) e il suo effetto (la traduzione di tutti i voti in seggi).

Il giudice costituzionale ha così elaborato una “*summa*” di principi fondanti il sistema di “*democrazia rappresentativa*” voluto dalla Costituzione, che nel nostro ricorso introduttivo ci siamo permessi di riassumere nei termini che qui di seguito riportiamo:

- 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 anche con esclusione delle opzioni post voto.

In sostanza, rappresentanza politica, partecipazione democratica, voto libero, diretto ed eguale sono le pietre angolari del sistema democratico foggato dalla Costituzione, ne definiscono la natura e la forma e sono i parametri di valutazione di ogni normativa elettorale che ha l'obbligo di attuarli.

---

<sup>7</sup> Nulla giustifica la sostituzione della definizione di democrazia come governo del popolo con una definizione dalla quale il popolo come potere attivo sia eliminato o sia mantenuto soltanto come fattore passivo (Kelsen, *Fondamenti della democrazia*, Bologna, 1967, 18ss.).

---

Limitare, sminuire, conculcare, snaturare il diritto di voto, privando il cittadino di una quota di sovranità, significa distruggere le fondamenta del sistema democratico, nei suoi equilibri e nei suoi effetti.

E, proprio per questo, i ricorrenti, quali cittadini elettori e potenziali candidati, ritengono che non sia conforme ai principi costituzionali il sistema elettorale introdotto dalla legge n. 52-2015, nelle sue singole parti e anche nel suo complesso, come già lo era la legge 270-2005.

La legge 52-2015, anch'essa sostanzialmente basata su di un impianto proporzionale nella distribuzione dei seggi residuati dopo la conquista del premio di maggioranza, prevede “*correttivi*” incisivi, irragionevoli e incoerenti in senso maggioritario, che, sia singolarmente, sia complessivamente valutati, concorrono a snaturare la democraticità del sistema: coesistenza di soglia di accesso al riparto dei seggi e al conseguimento del premio, collegate ai voti validi piuttosto che al corpo elettorale o almeno ai votanti; mancanza di alcuna soglia per accedere al ballottaggio; capilista “*bloccati*” e loro pluricandidature; opzioni successive al voto, esercitate *ad libitum* dei capilista plurieletti, senza alcuna predeterminazione dei relativi criteri; irragionevolezza del termine di applicabilità di una parte della L. 52-2015, e delle soglie di accesso residue nella L. 270-2005 per il Senato.

## **B) LE CONDIZIONI DELL’AZIONE**

### **B.1) L’interesse ad agire dei ricorrenti.**

Come è noto, la verifica dell’interesse ad agire delle parti e quindi della rilevanza della questione incidentale di legittimità costituzionale non sono suscettibili di esame da parte della Corte Costituzionale, essendo la valutazione della loro sussistenza una questione di merito rimessa al giudice

“*a quo*”<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> cfr. Corte Cost. n. 280-2012, n. 91-2013, n. 1-2014).

Nel nostro caso il giudice rimettente ha ampiamente e correttamente motivato in ordine alla sussistenza dell'interesse ad agire in capo ai ricorrenti in conformità ai principi sanciti dalla Corte Costituzionale.

Questa ha sottolineato l'esigenza di porre fine ad una "zona franca" nel sistema di giustizia costituzionale, in un ambito fondamentale come quello della legge elettorale strettamente connesso con l'assetto democratico del Paese, in quanto incide sul diritto fondamentale di voto che potrebbe determinare un *vulnus* intollerabile per l'ordinamento costituzionale complessivamente considerato, onde è "*imprescindibile affermare il sindacato di questa Corte....anche su leggi come quelle relative alle elezioni della Camera e del Senato che più difficilmente verrebbero per altra via ad essa sottoposte*" (cfr. **Corte Cost. n. 1/2014**); affermazione, questa, poi ribadita anche successivamente, sia pure in diverso contesto (quello delle elezioni europee) con la sentenza della **Corte n.110-2015**).

Per stare alla normativa per le elezioni politiche, la Corte già in più occasioni aveva auspicato, e affermato l'esigenza "*che non siano sottratte al sindacato di costituzionalità le leggi, quali quelle concernenti le elezioni di Camera e Senato, che definiscono le regole della composizione di organi costituzionali essenziali per il funzionamento del sistema democratico-rappresentativo e che quindi non possono essere immuni da quel sindacato*"<sup>9</sup>

Come già nell'analoga vicenda giudiziaria relativa alla legge elettorale n. 270-2005, l'azione proposta mira a ripristinare nella loro pienezza i contenuti costituzionali dei diritti elettorali dei ricorrenti, i quali, essendo elettori e potenziali candidati, hanno "*l'interesse ad agire per l'accertamento della portata del diritto, sotto la specie della modalità e dei limiti del suo esercizio*"<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> cfr. Corte Cost. n. 384-1991 e 226-1976.

<sup>10</sup> cfr. Cass. ord. n. 12060-2013; sent. n. 8878-2014.

L'azione di accertamento non è quindi finalizzata alla risoluzione di una questione virtuale o astratta, ma è piuttosto orientata al conseguimento di un risultato concreto, ossia a scongiurare il pregiudizio che si verificherebbe per i ricorrenti se la nuova legge elettorale comprimesse o limitasse i loro diritti elettorali con modalità contrastanti con la Costituzione.

Costituisce invero "*diritto vivente*" che l'interesse ad agire integra una condizione dell'azione che, come tale, è sufficiente che sussista al momento della decisione, essendo irrilevante l'eventuale carenza di attualità originaria, e consiste nell'esigenza di conseguire, attraverso una pronuncia del giudice, un risultato utile, giuridicamente apprezzabile, non ottenibile altrimenti senza l'intervento del giudice<sup>11</sup>.

In particolare nell'azione di accertamento costitutivo, com'è quella esercitata dai ricorrenti nel giudizio "*a quo*", l'interesse ad agire presuppone uno stato d'incertezza oggettiva sull'esistenza o sulla consistenza di un diritto o di un rapporto giuridico, di cui si chiede l'accertamento, che sia potenzialmente pregiudizievole per la parte, senza che sia necessaria l'attualità della lesione del diritto, e non sia eliminabile senza l'intervento del giudice<sup>12</sup>

La tutela della certezza del diritto è riconosciuta per se stessa, come bene della vita conseguibile soltanto con il processo<sup>13</sup>; in conseguenza, è lo stesso stato di incertezza oggettiva, che configura un pregiudizio concreto e attuale, tale da rendere ammissibile l'azione, e la cui "*rimozione non rappresenta un*

---

<sup>2</sup> "Il processo deve dare per quanto possibile a chi ha un diritto tutto quello e proprio quello che egli ha diritto di conseguire ovunque la situazione sostanziale sia tale che, senza l'intervento del giudice, l'attore soffrirebbe un ingiusto danno" (Chiovenda, Istituzioni di diritto processuale, Napoli, 1960, I, 23 ss.; Proto Pisani, Lezioni di diritto processuale civile, Napoli, 1999, 3).

<sup>12</sup> cfr. Cass. n. 12893-2015, n. 7096-2012, n. 4496-2008, n. 24434-2007, n. 11870-2004, n. 9172-2003, n. 3157-2001, n. 11250-1998, n. 5889-1993.

<sup>13</sup> Andrioli, Lezioni di diritto processuale civile, I (° Napoli, 1961, 228 ss.; Attardi, L'interesse ad agire, Padova, 1958, 23, 158 ss.).

*interesse di mero fatto, ma un risultato utile, giuridicamente rilevante e non conseguibile se non con l'intervento del giudice*"<sup>14</sup>

La giurisprudenza di legittimità e della Corte Costituzionale ha fatto coerente applicazione di questo principio in tema di diritto di voto statuendo che, attesa la sua natura di diritto *"inviolabile"* e *"permanente"* *"l'esercizio di esso da parte dei cittadini può avvenire in "qualunque momento"* e i cittadini devono poterlo sempre esercitare secondo modalità conformi al dettato costituzionale<sup>15</sup>.

*"Uno stato d'incertezza al riguardo determina un pregiudizio concreto, come tale idoneo a giustificare in capo ai cittadini elettori l'interesse ad agire per ottenere la tutela giurisdizionale di quel fondamentale diritto"* (cfr. **Cass. ord. n. 12060-2013**); e la Corte Costituzionale, a sua volta, nell'affermare l'ammissibilità e la rilevanza delle questioni di costituzionalità sollevate dalla Cassazione, ha ribadito che *"lo stato di incertezza sulla portata del diritto di voto che i cittadini elettori possono essere chiamati ad esercitare in qualsiasi momento"*, *"costituisce una lesione giuridicamente rilevante"* che li abilita a chiederne la tutela giurisdizionale, perché non conforme ai principi costituzionali, *"indipendentemente da atti applicativi della stessa (legge) in quanto già l'incertezza portata del diritto costituisce una lesione giuridicamente rilevante"* (cfr. **Corte Cost. sent. n. 1-2014**).

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 eventualmente già consumata, quanto piuttosto **l'attualità del pericolo della sua lesione**, che si potrà consumare in futuro.

Il che porta a concludere che l'interesse ad agire dei ricorrenti sussisteva anche al momento della proposizione dell'azione, poiché già allora il pregiudizio era immanente nell'ordinamento e nella prospettazione dei

---

<sup>14</sup> cfr. Cass. n. 12893-2015; SS.UU. n. 565-2000.

<sup>15</sup> cfr. artt. 2, 48, 56 e 58 Cost.; art. 3 prot. 1° CEDU.

cittadini che in esso si trovavano (come ora si trovano) ad agire, mentre il meccanismo nel quale avrebbero dovuto esercitare i loro diritti elettorali, attivi e passivi, si era già messo concretamente in moto attraverso l'emanazione del **D. Lgs. 07.08.2015 n. 122**, che aveva individuato i collegi plurinominali nei quali oggi risulta ripartito il territorio nazionale.

Alla stregua dei menzionati principi sanciti dalla Corte Costituzionale, appare priva di pregio la tesi svolta dall'Avvocatura erariale secondo la quale i ricorrenti non sarebbero stati titolari nel momento di proposizione dell'azione di un interesse ad agire "*attuale*", sulla considerazione che la legge elettorale avrebbe spiegato i suoi effetti soltanto dal 1° luglio 2016, e quindi solo dopo l'instaurazione del giudizio "*a quo*", per cui la domanda da essi proposta, non sussistendo una lesione del diritto, verificabile solo a seguito di elezioni già avvenute, sarebbe stata prematura, astratta e, pertanto, inammissibile, tanto da configurare una "*fictio litis*" in contrasto con il dettato costituzionale che non prevede un ricorso preventivo e diretto di legittimità costituzionale.

Per tentare di sostenere la sua tesi l'Avvocatura, nell'*incipit* della sua difesa, prova a mettere insieme due cose che sono assolutamente diverse, l'ammissibilità e la rilevanza, riferendosi di volta in volta all'una e all'altra, nel tentativo di utilizzare per l'una questione gli argomenti dell'altra, e viceversa.

Ma noi sappiamo che una cosa è l'interesse ad agire, che riguarda il processo di merito, di cui ora specificatamente ci occuperemo, altra cosa è la rilevanza della questione sotto il profilo della sua sottoponibilità incidentale e strumentale allo scrutinio costituzionale, di cui diremo più avanti.

La confusione indotta dalla difesa avversaria appare finalizzata a consentirle di non tenere conto del momento di rilevanza dell'interesse ad agire e, inoltre, della diversa rilevanza di detto interesse in relazione ai vari tipi di tutela.

Sotto il primo profilo, l'eccezione dell'Avvocatura risulta infondata in radice atteso che, come è noto, è irrilevante l'eventuale carenza dell'interesse ad

agire al momento della domanda, qualora esso sia sorto successivamente e sussista nel momento della decisione<sup>16</sup>.

Ne consegue che la questione della fatidica data del 1° luglio 2016 finisce per essere assolutamente irrilevante nella fattispecie, posto che ormai la data di applicabilità degli art. li 1 e 2 della L. 52-2015 (e neppure di tutto l'art. 2, essendo il suo comma 36 sottratto a tale singolare differimento) è ampiamente maturata, e quindi il problema (ove mai, in denegata ipotesi, fosse esistito), appare comunque già superato.

Per altro, proprio in esecuzione della delega contenuta nell'art. 4, applicabile sin dall'entrata in vigore della legge (23.05.2015), il Governo ha provveduto ad approvare il D. Lgs. 122-2015, individuando, con l'**allegata tabella A**, i 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.

E' quindi evidente che la legge 52-2015 ha già avuto una sua immediata applicazione, anche a prescindere dalla data del 1° luglio 2015, mettendo così in moto il procedimento elettorale preparatorio che dovrà sfociare nelle prossime elezioni, e con ciò rendendo ancora più attuale il pregiudizio che si prefigura per i diritti politici dei ricorrenti; 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 e altrimenti irreparabile può rivolgersi all'autorità giudiziaria, sulla base del diritto vivente, sostanziale e processuale, sollecitando un tempestivo intervento per ovviare al pericolo che lo sovrasta.

La tesi dell'Avvocatura è immotivatamente contraria al richiamato costante indirizzo della giurisprudenza, anche della Corte Costituzionale, secondo cui nelle azioni di accertamento costitutivo, com'è quella spiegata dai ricorrenti,

---

<sup>16</sup> Tommaseo, Appunti di dir .pro .civ.. Nozioni introduttive, 2000, 199. Cfr. Cass. n.17064-2002, n. 26171/2006).

ricorrono l'attualità dell'interesse ad agire ed un pregiudizio concreto in presenza anche soltanto di un obiettivo dubbio sulla portata del diritto di voto e del pericolo di una lesione.

E' ciò che ripetutamente ha affermato la Cassazione con la **sentenza 4220-2015**, per la quale l'interesse ad agire ricorre tutte le volte in cui esso "*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*"; ; mentre 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*"<sup>17</sup>

Ciò che quindi rileva non è l'attualità e l'immediatezza di una già consumata lesione, quanto piuttosto l'attualità del pericolo della lesione, anche futura, che per l'appunto sostanzia il pregiudizio che si vuole evitare.

Diversamente ragionando, si dovrebbe negare l'interesse di chi agisce per scongiurare un danno temuto ex art. 1172 c. c..

E' quindi palese la sussistenza, anche "*ab origine*", di un interesse ad agire in capo ai ricorrenti, perché il cittadino deve avere costantemente la certezza di quale sia il suo "*status civitatis*" che gli conferisce il diritto di partecipare all'organizzazione politica del Paese, anche (ma non solo) attraverso l'esercizio del diritto di elettorato, attivo e passivo, e l'interesse al riconoscimento giurisdizionale della pienezza di tale diritto è ontologicamente sempre attuale "*senza bisogno dell'avverarsi di un fatto che trasformi l'ipotesi legislativa in un concreto comando*" (**cf. Cass. ord. n.**

**12060-2013**), com'è concreta l'utilità che i ricorrenti ricaveranno da una pronuncia ablativa della Corte Costituzionale che sia strumentale a quel riconoscimento.

---

<sup>17</sup> cfr. Cass. 1619-2000, 16022-2002, 9172-2003, 10661-2004.

E' quindi irrilevante sia che le elezioni si siano già svolte, sia che debbano ancora svolgersi<sup>18</sup> (, e ciò proprio perché l'azione di accertamento, necessariamente preventivo rispetto alle elezioni, costituisce l'unico mezzo per la tutela di diritti fondamentali, che altrimenti non potrebbero ottenere una tutela altrettanto efficace<sup>19</sup>

Diversamente ragionando, ne conseguirebbe la concreta negazione di ogni reale tutela giurisdizionale del diritto di voto, così ponendosi in contrasto frontale coi parametri costituzionali dell'effettività e della tempestività della tutela giurisdizionale (**artt. 24, 111, comma 2, 113, comma 2, Cost.**), tanto da avere esiti oltre che ingiusti, anche paradossali.

Invero, subordinando la proposizione delle eccezioni di costituzionalità a una lesione già realizzatasi anche nei suoi effetti, ipotizzabile solo con l'indizione dei comizi elettorali o addirittura col loro avvenuto svolgimento, il cittadino, pur consapevole dell'imminente pregiudizio, resterebbe del tutto disarmato dinanzi al suo verificarsi.

Non potendo impugnare giudizialmente né il decreto di convocazione dei comizi elettorali, né le successive operazioni elettorali, egli sarebbe costretto a votare con una legge elettorale sospettata d'incostituzionalità, tentando poi di adire incidentalmente la Corte per provare a farne dichiarare l'illegittimità costituzionale.

La conseguenza è evidente: la legalità costituzionale potrebbe essere ristabilita dalla Corte soltanto "ex post", com'è chiaramente emerso anche dalle vicende parlamentari che hanno seguito la sentenza n. 1-2014, mai così tanto citata a sproposito da chi ha voluto perpetuare la Legislatura in corso, fino a renderla addirittura costituente, quando invece la Corte si era limitata ad affermare l'ovvia e consolidata opinione circa la continuità e indefettibilità

---

<sup>18</sup>cfr. Corte Cost. n. 241-2008, n. 236-2010

<sup>19</sup>cfr. Corte Cost. sent. n. 1-2014 n. 110-2015.

degli organi costituzionali, e tuttavia nella misura affievolita nascente dagli art. li 61 e 77 Cost., non per niente espressamente citati ad esempio.

Ne risulterebbe quindi vanificata, come abbiamo già dovuto constatare, ogni tutela giurisdizionale dei diritti elettorali dei ricorrenti, inevitabilmente rimandati al maturare di tempi indefiniti e comunque successivi alla realizzata lesione, in termini irreversibili e non più eliminabili.

E' proprio la vicenda parlamentare che ha seguito la sentenza n. 1-2014<sup>20</sup> a dimostrare che il ripristino della pienezza dei diritti elettorali deve necessariamente operare **in anticipo e in vista del futuro legittimamente prevedibile**, non potendo l'accertamento della lesione incidere sull'esito di elezioni che si siano svolte sotto l'imperio di norme contrarie alla Costituzione., quand'anche siano state dichiarati tali dal Giudice delle Leggi. Sta di fatto che, a conclusione di quella vicenda processuale, la Corte di Cassazione, quale giudice "*a quo*", non ha potuto far altro che accertare "*per il passato la lesione subita*" dagli attori, nella "*vigenza delle disposizioni incostituzionali*", mentre, per effetto della sentenza che aveva ripristinato la legalità costituzionale, ha potuto riconosciuto agli attori, solo per il futuro, una tutela satisfattiva "*potendo essi, a decorrere dal 13 gennaio 2014 ed attualmente, esercitare il diritto di voto secondo i precetti costituzionali*" (cfr. Cass. sent. n. 8878/2014).

E' quindi evidente l'inutilità di una censura costituzionale della legge elettorale che, intervenendo solo "*a posteriori*", ("*dopo la prima elezione regolata dalle norme impugnate*" come sostiene l'Avvocatura erariale),

---

<sup>20</sup> Questa pronuncia è stata a sproposito citata da chi ha voluto perpetuare la Legislatura in corso, fino a renderla addirittura costituente, quando invece, a nostro avviso, la Corte si era limitata ad affermare l'ovvia e consolidata opinione circa la continuità e indefettibilità degli organi costituzionali, e tuttavia nella misura affievolita nascente dagli art. li 61 e 77 Cost., non per niente espressamente citati ad esempio; mentre è noto che gli art. li 85 e 86 Cost non consentono alle Camere sciolte o in scadenza di eleggere il Presidente della Repubblica.

risulterebbe “*tamquam non esset*”, e, specularmente, l’attualità dell’interesse ad agire dei ricorrenti e l’utilità dell’invocata tutela giurisdizionale.

Il tentativo dell’Avvocatura erariale non tiene contro che ciò che è stato dedotto in giudizio è che quella lesione è *in itinere*, non è solo possibile o probabile, ma è assolutamente certa nell’”*an*” (ovviamente, se le nostre censure sono fondate), nel “*quomodo*” (attraverso le norme censurate), nel “*quantum*” (l’abnorme lesione che si prefigura), e, in fondo, anche nel “*quando*” (non essendo ormai lontana la scadenza quinquennale della legislatura in corso, salvo anticipazioni).

Cosicché, senza l’intervento tempestivo della giustizia ordinaria (questo essendo, in uno stato di diritto, l’unico rimedio esperibile al fine), e senza l’inevitabile e strumentale intervento incidentale della giustizia costituzionale (questa essendo l’unica sede dinanzi alla quale è possibile mettere in discussione la validità *ex tunc* di una legge), quel pregiudizio, prefigurato sin dal momento dell’introduzione della legge, diverrà inevitabile e si consumerà in tutta la sua pur prevedibile portata.

Nelle doglianze dei ricorrenti, non è rinvenibile “*alcun elevato grado di astrattezza*”, come sostiene l’Avvocatura riportando le parole del ricercatore dott. Gianello, perché tutti noi (compresi il dott. Gianello e l’Avvocatura) sappiamo perfettamente che le prossime elezioni, in mancanza di un riparatore intervento della Corte, si svolgeranno, non astrattamente, ma certamente e concretamente, con la normativa elettorale qui contestata, e che quindi il danno che i ricorrenti subiranno sarà gravissimo e concreto.

Invocare, come fa il dott. Gianello e come si augura l’Avvocatura, un “*ritorno alla normalità del giudizio incidentale*” vorrebbe dire fare giganteschi passi all’indietro e tornare all’epoca in cui la Corte si limitava ad auspicare inutilmente interventi del legislatore mai intervenuti se non in peggio.

Se condivise, le argomentazione dell’Avvocatura finirebbero invece per mettere al riparo da ogni reazione giudiziaria anche la peggiore delle leggi

elettorali, essendo sufficiente differirne l'applicabilità, magari a ridosso della successiva scadenza elettorale, e il gioco sarebbe fatto: si voterebbe con la nuova legge, magari peggiore di quella ora all'esame, e i cittadini-elettori dovrebbero attendere supinamente la celebrazione delle elezioni, senza potere reagire giudiziariamente; gli resterebbe poi la virtuale soddisfazione di portare la nuova legge all'incidentale valutazione della Corte, la cui decisione, per il principio di continuità e indefettibilità delle istituzioni essenziali, non potrebbe che avere effetto per la legislatura successiva, in vista della quale sarebbe agevole rifare il giochino, e così via procedendo.

**Verrebbe di dire: no, grazie, abbiamo già dato!**

Ne conseguirebbe anche l'assurdo effetto di fare rientrare surrettiziamente nell'ordinamento quella "zona franca" costituita dall'incensurabilità delle leggi elettorali, la cui esistenza nell'ordinamento repubblicano la Corte Costituzionale ha invece inteso finalmente escludere.

Una zona franca, è appena il caso di dirlo, che non risulterebbe certamente coperta neppure a Costituzione riformata, in virtù di quell'anomalo ricorso diretto alla Corte di un certo numero di deputati e senatori (prossimi venturi), previsto dal futuro art. 73, comma 2, (o, in via transitoria, dall'art. 39, comma 11, del ddl di riforma), come pure qualche ricercatore comincia a immaginare per il futuro<sup>21</sup>; e ciò per la semplice ragione che si tratterebbe di un intervento parlamentare opzionale che, se in tal modo intesa, sottrarrebbe ai cittadini, in quanto tali, la possibilità di tutelare in via giudiziaria i loro diritti elettorali pregiudicati o compromessi, in chiara violazione dell'art. 113 Cost.

L'insieme di queste ragioni dimostra che, di fronte ad una situazione di oggettiva incertezza sull'esistenza o sulla concreta portata di un diritto così fondamentale, determinata anche soltanto dalla promulgazione di una legge, sussiste l'immediato interesse dei cittadini a farla rimuovere per il tramite dell'accertamento giudiziario, unico possibile strumento d'inveramento della sua reale entità in conformità dei principi costituzionali.

---

<sup>21</sup> cfr. Polese, L'eccezione e la regola: considerazioni etc., in Rivista AIC 03-2016.

Ovviamente, tutto ciò non si traduce, come l'Avvocatura vorrebbe fare intendere, in una sorta d'improprio accesso diretto alla Corte, dinanzi alla quale si può pervenire soltanto attraverso una pronuncia incidentale del giudice del merito, che continua a restare l'unico tramite per sottoporre una legge allo scrutinio di costituzionalità, tutte le volte che tale giudice abbia ravvisato esistenti le condizioni dell'azione e le abbia ritenute non manifestamente infondate.

Ed è proprio su tali premesse che il giudice remittente ha opportunamente osservato: che l'indagine sulla meritevolezza dell'interesse non costituisce un parametro valutabile alla stregua della materia negoziale; che per l'azione proposta, ritenuta di accertamento costitutivo, *“è sufficiente l'esistenza di uno stato di dubbio o incertezza oggettiva sull'esatta portata dei diritti e degli obblighi scaturenti da un rapporto giuridico di fonte negoziale o anche legale”*; che, quanto all'espressione del voto, *“lo stato d'incertezza al riguardo è fonte di un pregiudizio concreto e ciò è sufficiente per giustificare la meritevolezza dell'interesse ad agire”*; e che infine, subordinare la proponibilità di azioni del genere *“al maturare di tempi indefiniti o al verificarsi di condizioni non previste dalla legge (come ad esempio la convocazione dei comizi elettorali) implicherebbe una lesione dei parametri costituzionali (art. 24 e art 113, comma 2) dell'effettività e tempestività della tutela giurisdizionale”*; e ciò in perfetta aderenza a quanto deciso dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 1-2014.

Né può essere assecondato il tentativo dell'Avvocatura erariale di trarre argomenti a suo sostegno dalla **sentenza della Corte n. 110-2015**, a torto invocata, quando invece proprio in tale sentenza risulta reiterata l'affermazione che il cittadino elettore, per fare valere il suo diritto di voto nelle elezioni per le assemblee legislative nazionali, non ha altra tutela che quella giudiziaria, dinanzi all'A. G. O., con eventuale giudizio incidentale di costituzionalità, al contrario di ciò che si verifica per le elezioni del Parlamento Europeo, ove è apprestata apposita tutela dinanzi all'A. G. A.

In quella sentenza, la Corte, ha messo a confronto, evidenziandone le differenze, la legge elettorale per l'elezione di Camera e Senato e quella per l'elezione del Parlamento Europeo, e ha testualmente affermato che la questione di legittimità costituzionale della prima è ammissibile, come stabilito dalla sentenza n. 1-2014, oltre che per la diversità dell'oggetto del giudizio principale rispetto a quello di legittimità, per *“l'incertezza sulla effettiva portata del diritto di voto, derivante da una normativa elettorale in ipotesi costituzionalmente illegittima, 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”*.

La sentenza ha poi testualmente affermato che *“l'esigenza di evitare che sussistano zone sottratte al controllo di costituzionalità o di garantire la controllabilità anche di leggi che non potrebbero venire sottoposte per le vie ordinarie al sindacato di questa Corte assume un particolare rilievo in sede di valutazione di ammissibilità della questione, ammissibilità che si desume precisamente dalla peculiarità e dal rilievo costituzionale, da un lato, del diritto oggetto di accertamento; dall'altro, della legge che, per il sospetto di illegittimità costituzionale, ne rende incerta la portata”* (sentenza n. 1/2014).

Pertanto l'azione di accertamento della reale consistenza e delle concrete modalità del diritto di voto e il relativo giudizio incidentale di costituzionalità rappresenta *“l'unica strada percorribile per la tutela giurisdizionale di diritti fondamentali di cui, altrimenti, non sarebbe possibile una tutela egualmente efficace e diretta”*; e, senza questi strumenti, *“l'incertezza sulla effettiva portata del diritto di voto derivante da una normativa elettorale in ipotesi costituzionalmente illegittima è destinata, altrimenti, a restare insuperabile, a causa dell'impossibilità che la relativa questione d'incostituzionalità venga sollevata secondo l'ordinaria via incidentale in un giudizio avente ad oggetto la vicenda elettorale”*.

Conseguentemente, “*nell’ipotesi di elezioni del Parlamento nazionale, in cui il controllo dei risultati elettorali è rimesso alla Camera di appartenenza degli eletti (art. 66 Cost.) quale unica eccezione al sistema generale di tutela giurisdizionale in tema di elezioni, il vulnus recato da una norma sospettata d’incostituzionalità al fondamentale diritto di voto non potrebbe essere eliminato attraverso lo strumento del giudizio incidentale*”<sup>22</sup>

In sostanza, la sentenza della Corte n. 110-2015 risulta basata proprio sul presupposto 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 d’indizione delle elezioni.

Che è poi ciò che è recentemente accaduto proprio attraverso l’ordinanza del **Consiglio di Stato del 23.08.2016**, che ha rimesso alla valutazione della Corte le questioni di legittimità costituzionale relative alla soglia di accesso alla distribuzione dei seggi per il Parlamento Europeo, **di cui correttamente la sentenza n. 110-2015 non aveva potuto occuparsi proprio per l’esistenza del canale legislativo predisposto dall’ordinamento.**

#### **B.2) Rilevanza delle questioni d’incostituzionalità.**

Le questioni di costituzionalità sollevate dal giudice remittente sono anche rilevanti, sulla base di quanto prevede l’art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 23.

Esse, in quanto volte all’accertamento della reale consistenza dei diritti elettorali, attivi e passivi, dei ricorrenti, con riferimento ai principi costituzionali, sono certamente rilevanti, non potendo essere definite senza la previa risoluzione delle questioni di legittimità costituzionale delle norme denunciate, che hanno evidente carattere di pregiudizialità rispetto alle sollevate questioni<sup>23</sup>.

---

<sup>22</sup>cfr. Corte Cost. n. 110-2015, n. 1/2014; Cass. ord. n. 12060-2013.

<sup>23</sup>cfr. Corte Cost. n. 110-215 e n. 1-2014).

La sussistenza di questi requisiti è stata valutata positivamente dal Tribunale remittente, allorché ha osservato che *“non osta a tale valutazione la circostanza che la dedotta incostituzionalità di una o più norme di legge costituisca l’unico motivo di ricorso dinanzi al giudice a quo, ogni qualvolta sia individuabile nel giudizio principale un petitum separato e distinto dalla questione di legittimità costituzionale, sul quale il giudice remittente sia chiamato a pronunciarsi”*.

E ha poi aggiunto, che *“la proposta questione di legittimità costituzionale non esaurisce la controversia di merito, che ha una portata più ampia, in quanto il petitum oggetto del giudizio principale è costituito dalla pronuncia di accertamento del diritto costituzionalmente tutelato, in ipotesi condizionata dalla decisione delle sollevate q. l. c., in quanto residuerebbe la verifica delle altre condizioni da cui la legge fa dipendere il riconoscimento del diritto di voto”*.

E ha infine concluso che *“la rimozione del pregiudizio lamentato dagli attori, frutto di una (già avvenuta) modificazione della realtà giuridica, resa incerta da una normativa elettorale in ipotesi incostituzionale, necessita di un’attività ulteriore, giuridica e materiale, ad opera del giudice di merito, che consenta ai cittadini elettori di esercitare realmente il diritto di voto in modo pieno e in sintonia con i valori costituzionali ..... indispensabile per accertare il contenuto del diritto dell’attore”*.

E ciò in convinta adesione alla giurisprudenza della Cassazione e della Corte, secondo cui la valutazione della rilevanza va fatta *“nel momento genetico in cui il dubbio di costituzionalità viene sollevato”*<sup>24</sup>, trattandosi di compito esclusivo del giudice *“a quo”*, mentre il successivo scrutinio della Consulta in punto di rilevanza è limitato al *“controllo di mera plausibilità sulla motivazione”*<sup>25</sup>, sulla considerazione che il filtro della rilevanza *“non può*

---

<sup>24</sup>cfr. Corte Cost. n. 367-1991 e 110-2000

<sup>25</sup>cfr. Corte Cost. n. 10-2015

*tradursi in un ostacolo qualora si debba rimuovere un'effettiva e concreta lesione di valori costituzionali primari quale il diritto di voto.*

E nello stesso senso si è espressa la Corte nella **sentenza n. 193-2015**, affermando che *“Non rientra, peraltro, tra i poteri di questa Corte quello di sindacare, in sede di ammissibilità, la sussistenza dei presupposti del giudizio a quo, a meno che questi non risultino manifestamente e incontrovertibilmente carenti, ovvero la motivazione della loro esistenza sia manifestamente implausibile”*; come per altro aveva più volte affermato la più avvertita dottrina; in tal senso *“la Corte può solo svolgere un controllo, per così dire, esterno: un controllo di plausibilità della valutazione già fatta dal giudice a quo, e non può dirgli: hai detto di dover applicare questa norma, ma io ti dico che non devi applicarla o devi applicarne un'altra. Se questo accadesse, il giudice costituzionale s'immischierebbe arbitrariamente in un'attività che non gli spetta”*<sup>26</sup>.

Nella fattispecie, così come nel giudizio sfociato nella dichiarazione d'incostituzionalità della L. 270-2005, i ricorrenti agiscono per rimuovere il pregiudizio causato dalla L. 52-2015 ai loro diritti elettorali, proponendo, mediante un'azione di accertamento costitutivo, un *petitum*, sul quale il giudice rimettente sarà chiamato a pronunciarsi dopo l'intervento della Consulta, con un *“decisum separato e distinto”* rispetto alle sollevate questioni, *“non risultando l'accertamento richiesto al giudice comune assorbito dalla sentenza di questa Corte”*<sup>27</sup>.

Toccherà poi al giudice remittente, al quale il giudizio andrà restituito, di svolgere l'ulteriore attività necessaria per inverare nell'ordinamento il diritto dei ricorrenti, utilizzando la pronuncia d'illegittimità costituzionale come premessa logico-giuridica per riconoscere concretamente le loro ragioni, accertando nel merito la lesione del diritto azionato e ripristinandolo nella sua

---

<sup>26</sup> cfr. Zagrebelsky e Marcenò, in *Giustizia Costituzionale*, Ed. Il Mulino, Bologna, 2012, pag. 291.

<sup>27</sup> cfr. Corte Cost. n. 1-2014, n. 59-1957).

pienezza e in sintonia con i valori costituzionali; e ci sarà eventualmente anche spazio per l'eventuale condanna alle spese delle Amministrazioni resistenti e, se del caso e se richiesto, anche al risarcimento del danno, foss'anche solo quello morale

In presenza di questo presupposto sussiste nel giudizio di costituzionalità il requisito dell'incidentalità e della rilevanza, attesa l'evidente strumentalità delle questioni sollevate dai ricorrenti rispetto alla verifica del "*petitum*", anche quando la dedotta incostituzionalità di una o di più norme legislative costituisse l'unico motivo di ricorso davanti il giudice "*a quo*"<sup>28</sup>.

Le questioni di costituzionalità dedotte sono pertanto proponibili, proprio perché, in base alla delibazione "*prima facie*" operata correttamente dal giudice remittente, involgono dubbi di costituzionalità che all'evidenza non sono manifestamente infondati, e dalla cui risoluzione dipende la concreta affermazione/attuazione dei diritti dei ricorrenti

\*\*\*\*\*

Avendo fattoi queste premesse di ordine generale, di volta in volta utilizzabili anche in prosieguo, tratteremo ora le singole questioni all'esame seguendo l'ordine seguito dal giudice remittente nel **dispositivo dell'ordinanza**, e facendo di volta in volta specifico riferimento alla relativa motivazione e a ciascun motivo del ricorso introduttivo.

### **C) LE Q. L. C. SOLLEVATE DAL TRIBUNALE DI MESSINA.**

#### **C.1) Violazione del principio della rappresentanza territoriale e del voto**

**diretto: incostituzionalità degli articoli:** 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. (cfr. n. 1a. dispositivo ordinanza, punto 8 motivazione, III° motivo ricorso).**

---

<sup>28</sup> cfr. Corte Cost. n. 1-2014, n. 4-2000, n. 263-1994, n. 263-1994; Cass. ord. n. 12060-2013.

A norma del **quarto comma dell'art. 56 Cost.** (che ha il suo “*pendant*” nel quarto comma dell'art. 57 Cost. per l'elezione del Senato), la ripartizione dei seggi tra le circoscrizioni si effettua dividendo il numero degli abitanti della Repubblica per 618 e distribuendo i seggi in proporzione della popolazione di ogni circoscrizione, sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti.

L'Avvocatura erariale sostiene che la nuova legge elettorale non viola il “*carattere diretto*” dell'espressione del voto (**art. 56, primo comma Cost.**) perché la Costituzione non vincolerebbe il legislatore ad assegnare i voti in base al risultato del collegio nel quale sono stati espressi, e ciò dopo avere, bontà sua, riconosciuto che “*La norma costituzionale è precettiva nei confronti del legislator nazionale a tenere in dovuta considerazione, nel momento della distribuzione dei 618 seggi, la composizione numerica della popolazione in ogni circoscrizione*”; poi tuttavia aggiungendo che “*essa dunque non riguarda il meccanismo di assegnazione dei seggi alle singole liste, che viene effettuato nel momento successivo alle elezioni*”:

Si tratta di due affermazioni assolutamente singolari: la **prima**, perché affiderebbe “*precettivamente*” al legislatore solo il compito di fare un'operazione matematica, senza doverne trarre alcuna conseguenza concreta di radicamento della rappresentanza sul territorio; e la **seconda** perché afferma una cosa assolutamente ovvia (e quindi inutile), essendo evidente che non potrebbe comunque toccare al legislatore di ... assegnare i seggi.

Se la tesi dell'Avvocatura avesse un qualche pregio, ne deriverebbe che la norma dell'**art. 56, comma 4, Cost.**, pure “*precettiva*” come dice l'Avvocatura, non avrebbe alcuna ragion d'essere; e noi invece ben sappiamo che ogni frase, ogni parola, ogni virgola utilizzata dai Costituenti aveva ed ha un suo ben preciso significato e una sua chiara valenza precettiva; chiaramente (osserviamo del tutto incidentalmente), ben altra cosa rispetto ai costituenti di oggi, che son soliti adoperare parole in libertà, con riserva di ..... correzioni successive.

Con questa norma i Costituenti vollero che il corpo elettorale fosse suddiviso tra più raggruppamenti delineati secondo criteri di territorialità e di omogeneità, affinché i parlamentari fossero effettivi e diretti rappresentativi degli elettori del rispettivo territorio, nei cui confronti divenivano politicamente responsabili, ancorché nel libero esercizio del mandato parlamentare, dovendo quindi rispondere in termini politici agli stessi elettori, sia nel corso del mandato, sia in occasione dell'eventuale ricandidatura alle elezioni successive.

Il sistema introdotto dalla legge n. 52/2015 contraddice radicalmente questi criteri stabiliti dalla Costituzione e poi a lungo realizzati attraverso la puntuale applicazione che ne aveva fatto il DPR 361-1957, i cui virtuosi meccanismi, in tutte le sue varie stesure sino alla riforma del 1993, erano predisposti per garantire l'aderenza della rappresentanza territoriale alle prescrizioni costituzionali, venendo poi travolti dalle riforme che si sono succedute a partire dal 1993, e, da ultimo con la legge 52-2015, e in particolare con le norme qui in discussione.

Per conseguire lo scopo voluto dal quarto comma dell'art. 56 Cost., e quindi per garantire, nei limiti del possibile e salvo trascurabili casi residuali, il DPR 361-1957, nell'ultimo testo ante riforma, vigente sino alle elezioni del 1992, prevedeva che l'effettiva distribuzione dei seggi dovesse effettuarsi primariamente in sede territoriale, assegnando alle singole liste i seggi pieni conquistati in ciascuna circoscrizione; e, per facilitare questa coincidenza era previsto che il denominatore utilizzato per individuare il quoziente elettorale delle 32 circoscrizioni venisse corretto, aumentando di due unità il numero dei seggi assegnati alla circoscrizione e potenzialmente distribuibili, salvo a diminuirlo di un'unità nel caso in cui il numero dei seggi in quel modo attribuiti avesse superato quello dei seggi assegnati alla circoscrizione<sup>29</sup>

In tal modo, il quoziente elettorale circoscrizionale diminuiva, ed era quindi più facile per le liste vedersi attribuiti i quozienti pieni e quindi,

---

<sup>29</sup> cfr. art. 77 DPR 361-1957, nel testo vigente sino al 1993.

automaticamente, l'assegnazione dei relativi seggi, che risultavano così definitivamente e concretamente radicati nell'ambito territoriale.

Dopo di che, solo i seggi non assegnati con questo procedimento e i voti residui non potuti utilizzare sul territorio, venivano trasferiti al Collegio Unico Nazionale (CUN) che provvedeva a distribuirli alle singole liste (purché avessero complessivamente conseguito nazionalmente almeno 300.000 voti), sulla base del rispettivo quoziente elettorale nazionale, e, nell'ambito di ciascuna lista, attribuendoli alle singole circoscrizioni in cui quella lista avesse conseguito il migliore risultato percentuale nel rapporto col complesso dei voti conseguiti da tutte le liste.

Con questo procedimento quasi tutti i seggi assegnati a ciascuna circoscrizione venivano poi effettivamente attribuiti a candidati di quella circoscrizione, e quindi con una stretta relazione rispetto al radicamento di ciascuna lista in quel territorio, salvo casi assolutamente residuali, come quello (mai realizzatosi) in cui i candidati della lista assegnataria in quella circoscrizione fossero stati già tutti eletti (**art. 83, comma 5, DPR 361-1957**), onde il seggio finiva per essere assegnato ad altra circoscrizione.

Ne risultava la puntuale applicazione della previsione costituzionale, che garantiva a ciascuna circoscrizione territoriale, sia in partenza sia in arrivo, la rappresentanza parlamentare che le competeva in ragione della numerosità della popolazione e dei risultati elettorali localmente conseguiti da ciascuna lista concorrente e dai suoi candidati, nei limiti massimi resi possibili dalle variabili elettorali.

Le modifiche introdotte nel DPR 361-1957 dalla L. 277-1993 (il c. d. *mattarellum*), introducendo i collegi uninominali per il 75% dei seggi, hanno cambiato il sistema, ma hanno mantenuto e anzi accresciuto il radicamento territoriale dei parlamentari, che venivano eletti in collegi uninominali a turno unico, prescindendo del tutto dai risultati degli altri collegi, anche vicini.

Tutto è invece cambiato con la L. 270-2005 (il c. d. *porcellum*), che invece ha cominciato a mettere in discussione, ma solo in parte, il radicamento territoriale, tant'è che nelle elezioni del 2006 la circoscrizione Molise ha perso uno dei suoi tre seggi a favore della circoscrizione Trentino Alto Adige; nelle elezioni del 2008 le circoscrizioni Trentino-Aldo Adige e Sicilia 1 hanno perso ciascuna un seggio a favore delle circoscrizioni Veneto 1 e Piemonte 2; e nelle elezioni del 2013, le circoscrizioni Friuli-Venezia Giulia e Molise hanno perso ciascuna un seggio a favore delle circoscrizioni Trentino-Alto Adige e Sardegna<sup>30</sup>.

Con la L. 52-2015 le cose cambiano drasticamente, in termini assolutamente peggiorativi, anche in conseguenza dell'introduzione del turno di ballottaggio, che, in un sistema stabilmente tripolare qual è ormai il nostro, sarà la sede fisiologica in cui si distribuiranno in seggi parlamentari, con la conseguenza di sradicare del tutto la rappresentanza parlamentare dalla realtà territoriale che invece, a norma di Costituzione, dovrebbe esprimerla.

Invero, l'attribuzione dei seggi non avviene più in sede circoscrizionale, prima, e solo dopo, residualmente, in sede nazionale, ma procede proprio all'inverso, dal nazionale al circoscrizionale, e in seguito, con un percorso labirintico, torna indietro qualora non vi sia stata corrispondenza tra calcolo nazionale e calcolo circoscrizionale.

Ne consegue che, con la nuova normativa, l'effetto del voto non dipenderà da come gli elettori di ciascuna lista si siano espressi nell'ambito della singola circoscrizione, bensì da come il complesso degli elettori della medesima lista (ma anche delle altre, almeno in sede di ballottaggio) si sia espresso al livello nazionale

Questo criterio è assolutamente contrario al radicamento territoriale prescritto dall'**art. 56, comma 4. Cost.**, ma anche alla prescrizione del voto diretto di

---

<sup>30</sup> cfr. Ufficio Studi Camera Deputati, doc. 42 del 19.07.2013, pag. 36.

cui al **comma 1** del medesimo articolo, perché svincola del tutto il voto dell'elettore, ma anche la potenzialità del candidato, rispetto al consenso che la lista e/o il candidato siano riusciti a conquistarsi nell'ambito del collegio o della circoscrizione di riferimento.

A mo' d'esempio, ma anche in un contesto che ormai accomuna le legislazioni elettorali in ambito UE, quanto meno nei principi informatori, abbiamo citato quanto sancito in proposito dalla Corte Costituzionale tedesca<sup>31</sup>, secondo cui un candidato non può essere favorito né danneggiato dal comportamento tenuto da elettori in un'altra circoscrizione, perché verrebbe meno il carattere diretto e uguale del voto.

In sostanza, a noi è sembrato, e il giudice remittente ha condiviso, che la nuova normativa elettorale violi il principio di territorialità e quello del voto "diretto", per i quali l'espressione del voto non dovrebbe potere essere irragionevolmente distorta da ciò che sia accaduto al livello nazionale o comunque al di fuori della circoscrizione o del collegio in cui il voto è stato espresso e il seggio assegnato.

La legge n. 52/2015 esclude invece ogni rapporto esclusivo tra eletto e collegio, potendo per l'appunto accadere, a dispetto del rispettivo consenso reale, che possano risultare assegnatari di un seggio una lista scarsamente votata, o un candidato scarsamente preferito, rispetto a altra lista o altro candidato con maggiore consenso elettorale, e quindi più rappresentativo della realtà territoriale in cui la competizione elettorale si sia svolta.

Applicando l'irrazionale criterio introdotto dalla legge 52-2015, può accadere che il candidato in una lista che sia maggioritaria in una circoscrizione o in un collegio, ma che sia risultata sotto soglia su base nazionale e quindi non destinataria di seggi, venga del tutto pretermesso, mentre il candidato di altra lista, assolutamente minoritaria nello stesso collegio, ma sopra soglia in sede nazionale, consegua un seggio che, in

---

<sup>31</sup> Cfr. sentenza del 3 luglio 2008, resa nei procedimenti 2BvC1=97 e 2BvC7/07.

ragione dei principi costituzionale della rappresentanza territoriale e del voto diretto, non le sarebbe spettato.

Correlativamente, il voto dell'elettore nel primo caso risulterà del tutto vanificato, mentre nel secondo caso risulterà ingiustamente premiato.

Il medesimo inconveniente può accadere anche nel rapporto fra più liste sopra soglia poiché nessuna di esse, potrà essere certa di ottenere un seggio in una sede circoscrizionale nella quale abbia ottenuto un vasto consenso popolare; e la medesima sorte sarà riservata ai rispettivi candidati, che siano capilista oppure siano destinatari di preferenze, destinate comunque a restare inutilizzate.

Questa paradossale situazione risulterà addirittura esponenzialmente aggravata nel caso in cui la distribuzione e l'assegnazione dei seggi avvenga in sede di ballottaggio, nel quale è possibile che finisca per prevalere una lista che sia risultata assolutamente minoritaria al primo turno, mentre la distribuzione dei seggi alle liste circoscrizionali e ai candidati collegiali procederà inevitabilmente sulla base dei risultati del primo turno, che tuttavia verrebbero stravolti, quanto alla numerosità dei seggi attribuiti, dal risultato del ballottaggio, magari assolutamente non in linea rispetto a quello del primo turno.

Potrà difatti accadere, che la lista più votata nel primo turno sia perdente nel ballottaggio, con la conseguenza che il candidato che abbia conseguito un vasto consenso in una lista inizialmente maggioritaria, sia in un singolo collegio sia anche sul piano nazionale, all'esito del secondo finisca per essere pretermesso a vantaggio del candidato di una lista risultata inizialmente minoritaria, sia nella circoscrizione o nel collegio, sia su scala nazionale.

In sostanza, la nuova legge elettorale, sia al primo turno, sia, e ancora di più al turno di ballottaggio, travolge le prescrizioni costituzionali che vogliono che ogni lista e ogni candidato ottengano un risultato più o meno corrispondente al consenso che siano riusciti a conquistare nel territorio di riferimento, con la conseguenza che l'elettore non potrà mai sapere quale sia

l'effetto del suo voto, venendo così meno l'effettività e la unidirezionalità della sua scelta, e quindi la libertà del suo voto e la prevedibilità dei suoi effetti, restando il successo di un candidato affidato a circostanze e a calcoli assolutamente svincolati dall'effettività delle scelte degli elettori.

L'elettore in queste condizioni potrà sapere solo che, votando una lista in un collegio, il suo voto contribuirà all'assegnazione a quella lista di un qualche inconoscibile risultato a livello nazionale, ma non potrà sapere in quale collegio questo seggio sarà realmente assegnato, perché ciò dipenderà dal complesso di tutti gli altri voti espressi a livello nazionale e regionale, con la paradossale conseguenza che il seggio della lista votata potrà scattare in qualunque altro collegio nazionale e/o regionale, favorendo un candidato che l'elettore non poteva minimamente individuare, e quindi a lui assolutamente sconosciuto<sup>32</sup>.

E' di tutta evidenza che il sistema così delineato è assolutamente irragionevole e lesivo dei diritti costituzionali dei ricorrenti, sia come elettori sia come potenziali candidati, per cui ci sembra palesemente fondato il dubbio del giudice remittente, allorché ha osservato che la questione prospettata *“intercetta il dubbio che venga lesa il criterio di rappresentatività territoriale che l'art. 56 Cost. .... delinea con riguardo al rapporto tra i seggi da distribuire e la popolazione di ogni circoscrizione”*.

E ciò, ci permettiamo di aggiungere, non solo in ordine all'esempio fatto nell'ordinanza di remissione, allorché evidenzia la possibilità della *“traslazione dei voti utili per l'elezione da una circoscrizione (che risulti carente di candidati) ad un'altra (che risulti eccedentaria)”*, che è ipotesi forse residuale e comunque di chiusura, per evitare i problemi insorti nella XIV legislatura, quando non si poterono assegnare ben 11 seggi per

---

<sup>32</sup> Spadaccini, Testo della Relazione Consegnata alla 1° Commissione permanente della Camera dei deputati, Affari Costituzionali in vista dell'audizione informale dell'autore nella seduta del 15 aprile 2014.

mancanza di candidati nelle circoscrizioni di riferimento<sup>33</sup>; quanto piuttosto per il sistema a regime (al primo turno, ma soprattutto al ballottaggio), che per l'appunto prevede fisiologicamente la predetta traslazione, in termini assolutamente imprevedibili e per di più ulteriormente aggravati dalla facoltà dei capilista di esercitare *ad libitum* la loro eventuale opzione post-voto, questione questa di cui ci occuperemo più avanti.

Per tornare al tema, avendo l'Avvocatura posto in dubbio la correttezza dei riferimenti normativi contenuti nell'ordinanza di rimessione, ci corre l'obbligo di fare in proposito qualche ulteriore precisazione.

Sostiene l'Avvocatura che l'ordinanza di rimessione, quando ha dubitato della costituzionalità della L. 52-2015, "*in parte qua*", **quanto all'art. 83**

(nuovo testo) avrebbe fatto un riferimento troppo generico ai commi da 1 a 5, mentre a parere dell'Avvocatura andava fatto riferimento al solo comma 1 punto 8; e **quanto all'art. 84** (nuovo testo) avrebbe fatto erroneo riferimento ai commi 1 e 2, mentre a parere dell'Avvocatura andava indicato il comma 3. A questo punto, per evitare di appesantire questa memoria con la riproposizione dettagliata delle norme citate, che per altro abbiamo estesamente riportato nel ricorso introduttivo<sup>34</sup>, ci basti osservare che, **quanto ai commi da 1 a 5 dell'art. 83**, essi sono quelli che presiedono all'intero meccanismo di assegnazione e distribuzione dei seggi, onde il giudice remittente bene ha fatto a comprenderli tutti nell'ordinanza, e che, guarda un po', il numero 8 del comma 1 è per l'appunto compreso nel predetto ..... comma 1, la cui sorte inevitabilmente condivide.

E **quanto all'art. 84, dei cui commi 2 e 4**, di cui il giudice remittente ha anche dubitato, si tratta proprio delle norme principali che presiedono alla trasmigrazione dei seggi dalle liste circoscrizionali carenti di candidati (ed eccedentarie di seggi) a quelle eccedentarie di candidati (e carenti di seggi).

---

<sup>33</sup>cfr. Ufficio Studi Camera Deputati, doc. 42, pag. 17.

<sup>34</sup>cfr. ricorso, sub III motivo, pag. 46 e segg..

mentre il **comma 3** (riguardando i seggi ulteriormente eccedentari) non è una norma autonoma e indipendente dalle altre, essendo invece consequenziale rispetto al comma 2 (che espressamente richiama) e propedeutico rispetto al comma 4 (dal quale è a sua volta espressamente richiamato).

Non c'è quindi alcuna genericità o imprecisione nell'ordinanza di rimessione, che ha chiaramente inteso mettere in discussione tutta l'operazione di distribuzione dei seggi sul territorio, in termini che, quand'anche non fossero stati pignolescamente individuati (e così non è) potrebbero comunque essere dalla Corte compresi nella sua valutazione d'illegittimità (se ci sarà), ai sensi dell'art. 27 della L. 87-1953, che consente di estendere la relativa dichiarazione alle *“altre disposizioni legislative, la cui illegittimità deriva come conseguenza della decisione adottata”*, e ciò sull'ovvia considerazione che il comma 3 non potrebbe sopravvivere alla dichiarazione di incostituzionalità dei commi 2 e 4 dell'art. 83.

Col sistema che abbiamo qui criticato, e che si aggiunge alle tante altre criticità su cui ora ci intratterremo, s'interrompe il principio della rappresentanza territoriale (come accade anche per la rappresentanza), e viene in conseguenza meno alla radice il circuito virtuoso dell'effettività della delega e quindi anche della responsabilità dell'eletto nei confronti dell'elettore, mentre s'instaura un circuito assolutamente causale, rispetto al quale l'elettore e il candidato perdono ogni possibilità previsionale e di controllo.

In sintesi, viene meno la legittimazione a esercitare la rappresentanza e la possibilità di essere chiamato a risponderne politicamente dinanzi a chi quella delega non ha, in ipotesi, conferito, essendogli stata invece occasionalmente imposta da circostanze che, neppure *pro-quota*, l'elettore (e lo stesso candidato) possono prevedere o con cui possono in qualche modo relazionarsi.

\*\*\*\*\*

**C.2) Violazione del principio della rappresentanza democratica, per illegittimità costituzionale del premio di “maggioranza”, della soglia di sbarramento del 3% per l’accesso alla ripartizione dei seggi, dei criteri di calcolo della soglia, della mancanza di soglia minima per il ballottaggio: incostituzionalità degli articoli: 1, lett. f) della Legge n. 52/2015; art. 1, comma 2, e art. 83, commi 1, 2, 3, 4 e 5, del D.P.R. n. 361/1957 (come modificati dall’art. 2, commi 1 e 25, della Legge n. 52/2015), per la violazione degli artt. 1, commi 1, 2 e 3; art. 3, commi 1 e 2; art. 48, comma 2; art. 49; art. 51, commi 1; art. 56, comma 1 Cost., e art. 3 Protocollo CEDU, (cfr. n. 1.b dispositivo ordinanza, punto 6 motivazione, IV° e V° motivo di ricorso).**

Osserviamo preliminarmente che l’ordinanza di rimessione ha trattato congiuntamente il **IV° e il V° motivo** del nostro ricorso introduttivo, valutandoli congiuntamente nel **punto 6** della motivazione dell’ordinanza, e rimettendoli all’esame della Corte con la **lettera b) del n. 1** del relativo dispositivo; tuttavia, proveremo qui di seguito a distinguere i vari aspetti della questione, che, pure intimamente connessi, restano in qualche modo distinti.

#### **C.2.a) Il premio di maggioranza al primo turno.**

Per inquadrare la trattazione nel contesto legislativo, rammentiamo ora a noi stessi che il nuovo sistema elettorale prevede che:

- 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 (**cfr. art. 83, comma 1. n. 3**)
- una volta calcolato il quoziente elettorale nazionale, e dopo avere individuato il numero dei seggi teoricamente spettanti a ciascuna lista sopra soglia del 3% (**cfr. 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 seggi), 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 3%, e successivamente distribuendo i seggi nelle varie circoscrizioni sulla base dei quozienti elettorali circoscrizionali (**art. 83, comma 1, n. 8**);

- 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 sopra soglia 3%, sulla base del quoziente elettorale di minoranza (**art. 83, comma 3**);
- 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 alla 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 3% (**art. 83, comma 5**);
- 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**).

La conclusione di questo meccanismo è che, al primo turno avendo conseguito almeno il 40% dei voti validi (soglia del premio) ovvero, in mancanza, al ballottaggio, una sola lista, maggioritaria sia pure per un solo voto, conseguirà (almeno) 340 seggi, corrispondenti al 55% dei 618 disponibili, essendo gli altri 12 eletti nelle circoscrizioni estere; i seggi restanti (278, ma potrebbero essere anche meno, se la prima lista ottenesse in prima battuta un risultato ben superiore alla soglia, e su questo “*nulla quaestio*”) saranno ripartiti tra le altre liste sopra soglia 3%.

Va osservato, a questo punto, che il premio è un meccanismo “*artificiale*” perché non costituisce un mero “*correttivo al sistema di trasformazione dei voti in seggi in ragione proporzionale*” (cfr. Corte Cost, n. 1-2014), ma ad esso si sovrappone del tutto, alterando la volontà espressa in un sistema proporzionale dagli elettori con la creazione di una maggioranza prima inesistente, e quindi senza effettiva corrispondenza col voto popolare.

Per come risulta predisposto, esso travalica irragionevolmente lo scopo proprio di tutte le leggi elettorali “*premiali*”, che è quello di fare ottenere a una maggioranza effettivamente verificata sul campo, l’ulteriore aggiunta di seggi ritenuti numericamente necessari per il virtuoso funzionamento dell’assemblea; mentre quello all’esame è un meccanismo premiale che assicura ad un unico partito, pur se sostanzialmente minoritario, ben più della metà dei seggi in palio e con essa il dominio della Camera, il governo del Paese e il potere di esprimere il *premier*, rispetto al quale la successiva nomina del Presidente della Repubblica finisce per diventare una sorta di “*atto dovuto*”.

E il fatto che la Regione Siciliana, da ultimo, abbia introdotto per quelle elezioni locali un sistema premiale configurato sulla soglia del 40%, ovviamente foriero di ulteriori giudizi di costituzionalità, piuttosto che rassicurare, dovrebbe ulteriormente preoccupare la Corte, constatando che la deriva antidemocratica in corso nel Paese si va allargando sempre di più, e andrebbe subito fermata, piuttosto che trascurata o assecondata, prima che il divorzio definitivo tra cittadini e istituzioni giunga al suo sciagurato completamente, reso oltretutto palese dalla crescente disaffezione dell’elettorato.

In sostanza, sta passando il pericoloso messaggio secondo cui la maggioranza dei consensi, se non si è capaci di conquistarla realmente nelle urne, è possibile egualmente attribuirselo attraverso marchingegni elettorali che mirino a regalare le maggioranze consiliari (o parlamentari) a chi sia anche fortemente minoritario (nel Paese, come anche nei comuni o nelle regioni), e

a marginalizzare altri che legittimamente, per il consenso ottenuto, potrebbero aspirarvi, ma che magari non hanno avuto altrettanta possibilità di incidere nella formulazione della legislazione elettorale.

La stessa Avvocatura erariale, nel suo atto d'intervento<sup>35</sup>, allorché rammenta che nella valutazione circa la legittimità costituzionale del premio “*finiscono per influire chiavi interpretative diametralmente opposte*”, è costretta a riconoscere che solo **la prima**, quella che attiene al “*principio democratico-rappresentativo*”, ha un diretto aggancio “*all'art. 1 della Costituzione*”, mentre con **la seconda** “*il principio democratico sarebbe maggiormente inverato proprio da un meccanismo imperniato sul premio di maggioranza e su un eventuale ballottaggio*”; e tuttavia, senza potere invocare a giustificazione di tale tesi, che è tutta politica, alcuna norma costituzionale che lo consenta.

Per cui, alla fin fine, l'Avvocatura non può far altro che cercare un aggancio alla sua tesi nella sentenza n. 1-2014 della Corte, richiamando il punto in cui la Corte ha affermato l'opportunità di “*contemperare i due criteri della rappresentatività del corpo elettorale e della governabilità, quest'ultima perseguibile, ma con il minore sacrificio possibile per la rappresentanza democratica*”.

Il che dimostra emblematicamente che l'unico criterio costituzionale a cui è possibile ancorare una legge elettorale è quello della rappresentatività, che ne è elemento essenziale e indefettibile, mentre la governabilità è solo un'utilità politica, che può esserci o no, ma che, ove si ritenga di perseguirla, giammai può prevalere sulla rappresentatività.

Che poi il sistema introdotto dalla nuova legge elettorale premiale sia irrazionalmente eccedente rispetto allo scopo della governabilità è rivelato anche da un confronto con i sistemi elettorali di altri Paesi e con i previgenti sistemi elettorali nazionali, dal quale emerge chiaramente che il premio e questo suo irrazionale effetto costituiscono un *unicum*, essendo sconosciuti

---

<sup>35</sup> cfr. atto intervento, sub. N. 2, pag. 23.

sia alle principali democrazie occidentali, sia nell'esperienza nazionale dei sistemi elettorali, dopo la dichiarazione di incostituzionalità della legge n. 270-2005, e nei vari sistemi elettorali locali, anche prima della sentenza n. 1-2014. In realtà fra gli Stati "minori", il premio è previsto nella Repubblica di San Marino, dove può essere dato anche a una coalizione, e a Malta, dove al partito che ha ottenuto più voti viene assicurato un seggio in più del totale spettante a tutti gli altri facendo ricorso alla attribuzione di seggi aggiuntivi. Del premio di maggioranza, quale correttivo di un sistema proporzionale, si riscontra l'esistenza, fra i Paesi democratici di una certa rilevanza, solo in Grecia; ma qui esso si realizza attribuendo alla lista che ha ottenuto più voti un numero fisso di seggi (50 su un totale di 300), che, salvo il caso che già di suo non ne abbia conquistati almeno un terzo, normalmente non gli consente di avere automaticamente la maggioranza assoluta dei seggi in Parlamento e può quindi egualmente obbligarlo a costituire governi di coalizione, come sono stati gli ultimi due presieduti da Samaras di Nuova Democrazia (2012-2015) e da Tsipras di Syriza (da fine gennaio 2015).

Nei sistemi maggioritari uninominali non v'è alcun premio di lista, giacché è la vittoria nel collegio che assegna il seggio, e pertanto una lista può ottenere la maggioranza assoluta dei seggi solo nella misura in cui i suoi candidati abbiano ottenuto la vittoria in almeno nella metà più uno di tutti collegi.

Nei sistemi proporzionali possono esservi sbarramenti all'accesso, espliciti come in Germania, o impliciti come in Spagna, ma non è dato riscontrare il fenomeno che la minoranza più consistente venga artificialmente trasformata in una maggioranza più che assoluta di seggi, in virtù di un premio, che si rivela essere una sorta di protesi parlamentare attribuita a tavolino.

Questo congegno è del tutto estraneo anche alla tradizione dell'Italia democratica, mentre è stato purtroppo all'origine del periodo più buio della nostra storia nazionale, allorché la legge c.d. Acerbo<sup>36</sup> diede ingresso al

---

<sup>36</sup> L. 18 novembre 1923 n. 2444.

regime autoritario del Fascismo, attribuendo i due terzi dei seggi alla lista più votata che avesse conseguito almeno il 25% dei voti; e, occorre dire a onore del vero, che poi il listone fascista (nel quale erano confluiti, "bon gré mal gré", anche esponenti di altri partiti), ottenne il 60,09% dei voti, e quindi, avendo realizzato un notevole consenso di base, finì per ottenere un premio assolutamente modesto, che comunque si aggiungeva a una maggioranza reale conquistata sul campo, ancorché con metodi tristemente famigerati.

Chiusa quella tragica vicenda nazionale, e sia pure in un contesto assolutamente democratico, l'Italia ha conosciuto un altro tentativo di introdurre una legislazione elettorale premiale con la legge Scelba<sup>37</sup>, che subì ingiustamente lo spregiativo appellativo di "legge truffa", quando invece, rispetto alle leggi del 2005 e del 2015, potrebbe essere definita una legge assolutamente rispettosa della volontà popolare, nel momento in cui si proponeva di attribuire il 65% della sola Camera a una o più liste collegate che avessero insieme conseguito almeno il 50% + 1 dei voti<sup>38</sup>, mentre ora la L. 52-2015 attribuisce 340 seggi alla singola lista, con assoluto divieto di collegamento, neppure al ballottaggio.

In mancanza di che, sarebbe scattata la ripartizione proporzionale dei seggi, che era poi (udite, udite !) ciò che la stessa famigerata legge c.d. "Acerbo" del 1923 aveva previsto per l'eventualità che nessuna lista avesse raggiunto la soglia del 25%.

La Legge Scelba del 1953 non interveniva comunque nell'elezione assolutamente proporzionale del Senato, che avrebbe continuato a svolgere la sua normale funzione legislativa e a coltivare la sua relazione fiduciaria e di

---

<sup>37</sup>L. 31.03.1953 n. 158.

<sup>38</sup>L'on. le Alcide De Gasperi nel suo intervento alla Camera dei Deputati del 17 gennaio 1953 affermò testualmente : "Questa legge non trasforma la minoranza in maggioranza. Se così facesse sarebbe un tradimento alla democrazia". In senso analogo si espresse l'on. le Aldo Moro nel suo intervento alla Camera del 18 gennaio 1953.

controllo rispetto al governo, funzioni queste che ora si vorrebbe invece eliminare con la riforma costituzionale *in itinere*.

Ma questo è un altro discorso, che comunque riprenderemo in fine, allorché esamineremo il nostro XIII° motivo di ricorso.

Nel caso della Legge del 1953 si trattava proprio di un premio che serviva a facilitare una governabilità che era già stata riconosciuta dal corpo elettorale e conquistata sul campo; mentre oggi si vorrebbe inventare una governabilità inesistente, in forza di un consenso virtuale attribuito alla prima minoranza (o alla minoranza meno debole), in ragione di un'alchimia legislativa progettata dagli stessi che vorrebbero utilizzarla a loro vantaggio.

La stessa Corte Costituzionale, nel porre in evidenza che “*qualora il legislatore adotti il sistema proporzionale **anche solo in modo parziale**, esso genera nell'elettore la legittima aspettativa che non si determini uno squilibrio sugli effetti del voto, e cioè una diseguale valutazione del “peso” del voto “in uscita” al fine dell'attribuzione dei seggi*”, ha richiamato la sentenza del Tribunale Costituzionale tedesco<sup>39</sup>, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della riforma elettorale del 2011 sul rilievo che il sistema vigente in Germania ha “*il carattere fondamentale di un sistema elettorale proporzionale*”, mentre l'attribuzione di “*mandati in eccedenza*” senza compensazione può snaturare tale carattere del sistema “*in contrasto con il principio di uguaglianza del voto e di pari opportunità per i partiti politici*”.

L'anomalia del nuovo sistema elettorale rispetto al panorama offerto dalle legislazioni dei principali Paesi democratici si rivela anche nel paradossale effetto per cui, in ragione dell'invariabilità del premio (340 su 618 seggi)ne conseguirò che quanto minore sarà stato il consenso elettorale conseguito in prima battuta da una lista che sia riuscita ad accedere al ballottaggio, poi

---

<sup>39</sup> Sentenza del 25 luglio 2012 (nei giudizi 2 BvF 3/11, 2 BvR 2670/11, 2 BvE 9/11) ..

vincendolo, tanto maggiore sarà il beneficio in seggi che riuscirà a conseguire. La lista che ottenesse il 40% dei voti validi verrebbe premiata con l'attribuzione del 15 per cento in più dei seggi, mentre quella che ottenesse un maggior consenso elettorale, poniamo il 45%, otterrebbe un premio di solo il 10%, in termini via via decrescenti (per il premio) man mano che siano aumentati i consensi.

E non è chi non veda come sia del tutto irragionevole che un numero via via minore di voti "*in entrata*" possa trasformarsi in un premio "*in uscita*" via via superiore.

Inoltre il meccanismo premiale della nuova legge elettorale, collegato al conseguimento della soglia, dà valore e "*peso*" diverso a un voto a seconda del risultato elettorale, e quindi attribuisce un maggiore effetto soltanto a determinati voti (quegli espressi in favore della lista "*premiata*"), in palese contrasto con l'eguaglianza sostanziale del voto (**art. 48 Cost.**), mentre è al contempo irragionevole (**art. 3 Cost.**), in quanto confligge coi principi che devono regolare lo stesso congegno premiale, ove anche si ritenesse di poterlo ammettere.

In buona sostanza, questo sistema riproduce, sotto mutate sembianze, la disproporzionalità e l'irragionevolezza che caratterizzavano la legge n. 270-2005, prima dell'intervento riparatore della Consulta.

Il risultato delle ultime elezioni politiche del febbraio 2013, regolate da quella legge, è stato che una coalizione di partiti (oggi non prevista, anzi vietata), avendo ottenuto 10.047.808 voti, ha conseguito alla Camera 340 seggi, mentre le altre liste, pur avendo ricevuto in totale 22.203.645 voti, hanno ottenuto soltanto 273 seggi .

Ciò significa, in termini matematici, che il voto espresso da un elettore in favore della coalizione premiata è valso circa 2,64 volte quello espresso da tutti gli altri elettori; e il medesimo paradossale effetto sarà determinato anche dalla legge n. 52-2015, che introduce un analogo e irragionevole

sistema distorsivo del voto, perché i suffragi ottenuti dalla lista vincente e “premiata” risulteranno avere un effetto inversamente proporzionale al consenso ricevuto e di gran lunga maggiore del consenso ottenuto da ciascuna delle altre liste.

Come sappiamo, il giudice costituzionale non considera il “premio” di per sé illegittimo, ma ne vincola la legittimità costituzionale all’ineludibile condizione che esso non travalichi la sua funzione di semplice “correttivo” del sistema proporzionale e che non determini “una eccessiva sovrarappresentazione della lista di maggioranza relativa e incida sull’uguaglianza degli effetti del voto” tanto da causare una “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” (cfr. Corte Cost. n. 1/2014); e con l’eccessività del premio è “revocata” la ratio del sistema elettorale che è quella di assicurare secondo una logica proporzionale “la rappresentatività dell’assemblea”.

La legge n. 52-2015, disattendendo i principi enunciati dalla Corte Costituzionale, realizza un’abnorme “correzione dei risultati elettorali”, che la stessa Corte ha definito atto di “innegabile gravità”, ottenendo la governabilità proprio a prezzo di quell’effetto distorsivo della rappresentanza che è stato sanzionato dal giudice delle leggi.

Né può fondatamente affermarsi che la soglia del 40% dei voti validi sia “ragionevole” e “congrua” come ha prescritto la Corte Costituzionale.

Va anzitutto ribadito che l’esistenza della soglia per accedere al premio non risolve il problema della razionalità del sistema, e ciò anche a prescindere dalla sua congruità, perché trasforma la più forte (o la meno debole) delle minoranze in artificiale maggioranza parlamentare, contraddicendo la logica “premiata” che è propria di tutte le leggi elettorali dei Paesi democratici.

Con l'introduzione della soglia del 40% dei voti validi per accedere al premio e conseguire la maggioranza dei seggi, il legislatore del 2015 ha prestato un ossequio solo formale, ma in realtà "tartufesco", alla giurisprudenza costituzionale, introducendo sostanzialmente la medesima disciplina della legge elettorale n. 270-2005, ritenuta irragionevole a causa di un premio senza soglia.

Il giudice delle leggi<sup>40</sup> ha più volte prescritto che la lista "premiata" debba raggiungere una soglia di voti la cui "congruità" va valutata concretamente in rapporto ai vantaggi che essa assicura alla formazione politica.

Se, invece, la soglia e il conseguente premio rispecchiano una realtà di suffragi che può essere "potenzialmente anche modesta", ha osservato la Corte, la lista vincente non è realmente rappresentativa della volontà popolare e se, ciò nonostante, a essa è assicurata la maggioranza dei seggi, risulta compromesso il principio di rappresentatività del sistema

I concetti che vengono in discussione a questo punto sono essenziali per fare una corretta analisi delle soluzioni che possono prospettarsi in una legge elettorale che voglia restare agganciata realmente al principio di rappresentanza democratica stabilito nell'art. 1 Cost.

A nostro parere, che ci sembra di buon senso costituzionale, sono ipotizzabili le seguenti soluzioni: **a)** se si sceglie di rapportare la soglia al **corpo elettorale**, potrebbe essere ragionevole individuare una percentuale anche inferiore al 50%, dovendosi in tal caso scontare nel calcolo una percentuale fisiologica di astensionismo; **b)** se invece si sceglie di rapportare la soglia ai **votanti** (schede bianche e nulle comprese) sarebbe ragionevole prevedere almeno una soglia che superi il 50%, perché solo così l'aggancio alla reale volontà di chi è andato a votare potrebbe avere una qualche giustificazione.

In nessun caso si potrebbe calcolare la soglia sui **voti validi**, il cui numero non è assolutamente rappresentativo dell'elettorato, neppure di quello che ha assolto il dovere civico del voto, ma poi, in presenza di liste e candidature

---

<sup>40</sup> cfr. Corte Cost. sent. n. 1-2014; ma anche n. 13-2012, nn. 15 e 16-2008.

tutte sgradite, ha preferito lasciare bianca la scheda o addirittura annullarla; il che, rispetto alla proposta politica offerta dalle liste concorrenti, rappresenta il massimo del dissenso democraticamente esprimibile, al quale quindi occorrerebbe dare anche un qualche considerazione istituzionale.

A nostro parere, condiviso dal giudice remittente, il criterio che dovrebbe presiedere a una legge elettorale, che volesse restare effettivamente osservante dell'art. 1 Cost., e che tuttavia volesse anche migliorare la governabilità del sistema, dovrebbe essere quello di essere realmente una proiezione del corpo elettorale, sia pure in una delle due diverse soluzioni che abbiamo ipotizzato, perché solo in tal modo sarebbe possibile giustificare razionalmente, per opera del premio, la “*correzione*” dei risultati elettorali, che la Corte Costituzionale ha definito atto di “*innegabile gravità*” (cfr. sent. n. 44-1961).

I voti validi sui quali è calcolata la soglia della L. 52-2015 costituiscono invece un dato incerto, variabile, e inaffidabile, che può coincidere con un numero assai ridotto di votanti, come ormai sta progressivamente accadendo in ragione del crescente astensionismo di massa, che nelle ultime elezioni regionali ha talvolta superato la soglia del 50%, con la conseguenza che anche un numero esiguo di voti validamente espressi, sicuramente non rappresentativo della volontà popolare, farebbe scattare il meccanismo premiale, sino all'assurdo di determinare un rapporto inversamente proporzionale fra voti e seggi, per cui, quanto minore fosse il reale consenso elettorale, tanto maggiore sarebbe il beneficio premiale.

In ipotesi, prendendo a base il numero dei cittadini aventi diritto al voto nelle ultime elezioni politiche del febbraio 2013, pari a circa 47 milioni, e ipotizzando una quota di votanti del 50% (che è l'affluenza media ormai prevedibile) e una quota di “*voti validi espressi*”<sup>41</sup> del 45% (anch'essa

---

<sup>41</sup> così, in più punti, il **nuovo art. 83**; per alleggerire il clima, ci sia consentito di evidenziare questa “*chicca*” del legislatore, come se potessero esserci voti validi “*non espressi*.”, ma, in ipotesi, solo “*supposti*”, quasi voce dal sen fuggita!

prevedibile, in ragione della protesta che si manifesta nelle urne), e quindi muovendo da una base di calcolo pari a 21.150.000 voti validi, si avrebbe il bel risultato che la lista con il 40%, ottenendo appena 8.460.000 voti, pari cioè al 18% dell'intero corpo elettorale, conseguirebbe tuttavia il 55% dei seggi disponibili, lasciando nell'irrelevanza parlamentare le altre liste, che avessero conseguito 12.690.000 voti, pari al restante 60% dei voti e al 27% del corpo elettorale.

E' quindi particolarmente irragionevole che la soglia, in quanto dà diritto ad ottenere più della maggioranza dei seggi, sia calcolata sul numero dei voti validi, che è un dato certamente ingannevole, giacché tanto minore sarà il numero dei votanti (e/o dei voti validi) tanto minore sarà il numero dei voti che la lista vincente dovrà ottenere per assicurarsi il premio.

Se il numero dei votanti è pari a 20 milioni, necessitano 8 milioni di voti validi per ottenere il premio in prima battuta e la super maggioranza che ne consegue; se invece si recano alle urne 5 milioni di persone il premio si ottiene con soli 2 milioni di voti validi.

Ne consegue che il raggiungimento di una soglia così concepita, ossia un numero di voti non riferito a una base reale e a un dato oggettivo (il corpo elettorale), attraverso l'attribuzione del premio, già di per sé irragionevole, può trasformare un'infima minoranza in una super maggioranza, e quindi può determinare un'ingiustificata "sovrarappresentazione" della lista vincente, destinata tuttavia a dominare l'assemblea e a governare quale virtuale rappresentante di un popolo che non le ha delegato la sua sovranità.

Non sembra quindi razionalmente giustificato il sistema che, pur di garantire la governabilità, regala il 15% dei seggi alla lista che ha superato una soglia virtuale e imprevedibile, influenzata da eventi casuali, che determinano di volta in volta l'affluenza alle urne e la numerosità dei votanti e dei voti validi.

Ed è del pari irragionevole che il legislatore "nell'intervenire nell'ambito del sistema elettorale nel quale si esprime con un massimo di evidenza la

*politicalità della scelta legislativa* “<sup>42</sup>, legiferi in astratto, ignorando il reale e consolidato comportamento degli elettori e il fenomeno indiscutibile del crescente astensionismo.

La Camera dei Deputati (che, se la riforma costituzionale sarà confermata dal referendum, diverrà l’unica assemblea elettiva legata dal rapporto fiduciario col Governo, e con potestà legislativa prevalente rispetto al Senato) risulterà pertanto verosimilmente composta da un partito che, sebbene fortemente minoritario nel corpo elettorale, godrà di una consistente maggioranza parlamentare, con palese violazione sia del principio di proporzionalità sia di quello di ragionevolezza e, in definitiva, del principio supremo della sovranità popolare (**cf. art. 1 Cost.**).

Il fatto si è che la politica, e per essa l’attuale Parlamento, invece di scrutinare attentamente la sentenza della Consulta, assimilandone anche i passaggi meno noti, ha provato a oscurare ciò che ha detto, e farle dire ciò che non ha detto.

L’ha fatto quando ha presunto che la Corte avesse detto che la legislatura poteva proseguire tranquillamente con pienezza di poteri sino alla sua scadenza naturale; l’ha fatto quando ha ignorato il puntuale richiamo alla **sentenza n. 203-1975**, per tanti anni dimenticata, in tema di libertà di scelta preferenziale degli elettori, che devono pur sempre avere la possibilità di modificare l’ordine di lista predisposto ai partiti.

E, venendo ora “*in medias res*”, l’ha fatto quando ha finto di non capire che ogni volta che la sentenza n. 1-2014 ha parlato di “*soglia*”, ha sempre aggiunto le parole “*minima di voti*”, (3 volte, nel ritenuto in fatto, 8 volte nel “considerato in diritto”), mai aggiungendo le parole “*percentuale di voti validi*”.

Anche l’Avvocatura erariale, quando ha citato questo punto della sentenza, ha affermato che la Corte “*non ha mai fatto riferimento alla necessità di un rapporto tra premio e percentuale degli aventi diritto, ma sempre e*

---

<sup>42</sup> cfr. Corte Cost. sent. n. 107-1996 e n. 242/2012; Corte Cost. ordinanza n. 260/2002.

*comunque tra premio e soglia minima di voti*"; e tuttavia, anche in tale occasione, senza porsi il problema che di "voti validi" la sentenza non parla proprio, onde sarebbe stato lecito coltivare in proposito almeno un ragionevole dubbio.

E forse sarebbe stato ragionevole ritenere, che, "de lege ferenda", i voti necessari per godere di un premio dovessero rapportarsi, piuttosto che a quelli validi, e quindi all'imprevedibile variabile del crescente astensionismo, alla loro numerosità rispetto al corpo elettorale, perché solo in tal modo potrebbe essere legittimo riconoscere a una lista un qualche premio per implementare una maggioranza già conquistata e così migliorare la governabilità del sistema. Riteniamo che la Corte abbia usato quell'espressione proprio perché solo prendendo come base di calcolo il corpo elettorale è anche possibile scrutinare "ex ante" la congruità della soglia che il legislatore, nell'ambito della sua discrezionalità, abbia stabilito; mentre una valutazione di congruità con esclusivo riferimento ai voti validi rischierebbe di restare praticamente inconferente rispetto all'esigenza costituzionale di garantire la rappresentatività del sistema elettorale.

E, onestamente, fa anche male sentire l'Avvocatura erariale qualificare l'astensionismo come inadempimento civico da sanzionare con l'indifferenza elettorale, dovendo gli elettori astensionisti imputare solo a sé stessi esiti elettorali non graditi, quando ormai l'astensionismo è divenuto fenomeno di massa che non denota più disinteresse verso la cosa pubblica, ma è piuttosto il sintomo di una crescente protesta verso l'*establishment*, sempre più sordo alle istanze degli elettori e indifferente al loro giudizio.

Una protesta che si manifesta nell'unico modo in cui lo consentono le leggi elettorali succedutesi negli ultimi dieci anni, che hanno di fatto diversificato il valore del voto a seconda della lista votata ed eliminato ogni reale possibilità di "eligere", i rappresentati del popolo, così facendo diventare un mero simulacro la partecipazione del popolo alla determinazione della

politica nazionale, pure solennemente affermata nell'art. 48 Cost., e dal quale discende anche la libertà soggettiva di votare, non votare, di votare validamente o meno, e, per converso, la legittimazione di chi quel voto ha ricevuto.

D'altra parte, l'esercizio del diritto di voto è un "*dovere civico*" perché attiene alla sovranità (**art. 1 Cost.**) e nella misura in cui l'attributo di "*civico*" esprime la "*posizione di cointeressenza del cittadino alla comunità*".

Ne consegue che è parimenti dovere del legislatore di non approvare leggi che limitino l'efficacia del voto e ne scoraggino l'esercizio, ogni volta che il seggio parlamentare (così nel sistema della L. 270-2005, come in quello della L. 52-2015) non lo si debba al corpo elettorale, ma piuttosto alle oligarchie che decidono le liste, nominano i candidati e/o capilista comunque eletti e quelli che, una volta plurieletti, decideranno discrezionalmente i rispettivi subentri, così del tutto vanificando la volontà popolare, e facendo maturare nei cittadini la sensazione della loro irrilevanza, e, a cascata, la protesta astensionistica, l'estraneità alle istituzioni, e il distacco dalle dinamiche sociali della comunità nazionale..

E dobbiamo amaramente constatare che questo meccanismo, per cui, quanti più sono gli elettori che rinunciano a votare, tanto minore è il numero dei voti necessari per conseguire il premio di "*maggioranza*", sebbene sia del tutto irrazionale e incongruo e contrastante con il principio di "*democraticità*" del sistema, tuttavia non è casuale; esso sembra invece proprio voluto, perché è vantaggioso per le maggiori forze politiche che non hanno alcun interesse a "*agevolare la partecipazione alla vita politica dei cittadini*", e invece tutto l'interesse a accentuarne il distacco rancoroso e la sfiducia nelle istituzioni elettive.

Per chiudere sul punto, solo un accenno al riferimento che, per avvalorare la scelta del legislatore, l'Avvocatura dello Stato fa rispetto alle leggi per le elezioni comunali e regionali, le cui soglie di accesso al premio sono calcolate ancora una volta sui voti validi e non sul numero degli elettori.

L'obiezione, che l'Avvocatura, che pure segnala un altro fenomeno degenerativo della democrazia, non tiene conto della profonda diversità e della non comparabilità delle rispettive discipline (in tema di voto locale, elezione diretta, ballottaggio), scolpita nuovamente dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 275-2014, la quale ha escluso che *“la normativa regionale sia sovrapponibile a quella statale stante la diversità delle due discipline. La normativa statale oggetto della richiamata sentenza*

*n. 1/2014 riguarda l'elezione delle assemblee legislative nazionali, espressive a livello più elevato della sovranità popolare in una forma di governo parlamentare. La legge regionale impugnata riguarda gli organi politico-amministrativi del Comune, e cioè il Sindaco e il Consiglio comunale, titolari di una limitata potestà di normazione secondaria e dotati ciascuno di una propria legittimazione elettorale diretta ....La legge, infine, fa riferimento, per l'attribuzione del premio, ad una sorta di collegio unico nazionale che ha dimensioni non comparabili con quelle dei Comuni regolate dalla legge regionale”*; concludendo che *“Il meccanismo di attribuzione del premio e la conseguente alterazione della rappresentanza non sono pertanto irragionevoli, ma sono funzionali alle esigenze di governabilità dell'ente locale, che nel turno di ballottaggio vengono più fortemente in rilievo”*.

In sostanza, anche secondo l'opinione del giudice costituzionale, in sede locale è legittimo un trattamento del diritto di voto rispetto alla governabilità diverso da quello nazionale in ragione della diversità delle funzioni svolte dall'ente territoriale.

Ovviamente prendiamo atto e rispettiamo l'opinione della Corte in ordine alle elezioni locali, non senza però evidenziare che essa rischia di aprire un'autostrada verso qualche locale esagerazione, com'è il caso dell'aberrazione legislativa che l'Assemblea Regionale Siciliana ha appena varato, introducendo, e per mere ragioni d'interesse politico, evidenti *“al colto e all'inclita”*, l'arbitraria soglia del 40%, in luogo di quella naturale del 50% + 1 sin qui praticata con generale soddisfazione.

Ma anche questo è un altro discorso che, riteniamo prima o poi, la Consulta sarà chiamata a scrutinare.

### **C.2.b) Il premio di maggioranza al turno di ballottaggio.**

Nel suo atto di costituzione (**cf. sub n. 2, pag. 21**), pur senza approfondire, l'Avvocatura afferma incidentalmente che, quanto alla soglia per ottenere il premio al secondo turno *“non appare chiaro, in realtà, se sia anch'essa censurata o meno”* nell'ordinanza di rimessione.

Volendo rassicurare la difesa avversaria, rammentiamo a noi stessi che il giudice rimettente ha espressamente dubitato della legittimità costituzionale del premio in occasione del ballottaggio, e quindi del ballottaggio in sé (che senso avrebbe un ballottaggio, tanto per farlo ?!) allorché (**cf. punto 6.4 motivazione**) ha affermato che *“occorre verificare se la normativa censurata (nella parte in cui fa scattare il premio di maggioranza, ..... ,alla lista che ha superato la soglia del 40 % dei voti al primo turno di votazione ovvero, in mancanza, alla lista che abbia comunque vinto il ballottaggio tra le prime due liste del primo turno) possa sollevare un minimo dubbio di conformità al principio fondamentale di eguaglianza del voto....”*; e ha poi concluso affermando che *“la circostanza che non venga previsto un necessario rapporto tra voti ottenuti rispetto non già ai voti validi, ma al complesso degli aventi diritto al voto (una sorta di quorum di votanti), unitamente al fatto che il premio di maggioranza operi anche in caso di ballottaggio ..... fa sorgere il dubbio della non manifesta infondatezza della questione sollevata....”*

E' chiaro quindi che ciò che è stato revocato in dubbio è il premio di maggioranza, sia al primo turno sia al ballottaggio.

Ciò chiarito, osserviamo che tutto ciò che sin qui abbiamo scritto per il premio di maggioranza al primo turno, risulta ancora più valido in caso di premio conferito in un secondo turno di ballottaggio, che, proprio in quanto incoerente coi sistemi di democrazia rappresentativa, costituisce un *“unicum”* nel panorama costituzionale mondiale.

La Commissione di Venezia, organo consultivo del Consiglio d'Europa<sup>43</sup>, composta da costituzionalisti provenienti da 47 paesi (28 dei quali fanno anche parte dell'UE), nei suoi periodici rapporti, è solita scrutinare attentamente tutti i sistemi elettorali mondiali e non ne ha individuato uno solo che contempra un secondo turno nazionale di ballottaggio per un'assemblea legislativa.

Sta di fatto che, anche introducendo il ballottaggio, il legislatore italiano ha aggirato la necessità evidenziata dalla Corte che la lista vincitrice abbia raggiunto una soglia congrua di consensi per conseguire il premio, con la conseguenza pratica che, all'esito dell'eventuale secondo turno (pressoché sicuro in un sistema almeno tripolare, com'è ormai il nostro), il premio può essere attribuito a una formazione politica fortemente minoritaria, essendo l'accesso alla seconda fase del tutto sganciato dal principio della rappresentanza.

E' appena il caso di rammentare qui che tutti i sistemi democratici a doppio turno, ai vari livelli territoriali, non riguardano mai organi collegiali nel loro complesso, ma soltanto candidature in collegi uninominali per l'elezione di organi monocratici (in Italia i sindaci dei Comuni con più di 15 mila abitanti, nell'UE, segnatamente in Francia, i singoli deputati dell'Assemblea Nazionale),

In sistemi caratterizzati dalla molteplicità delle candidature, la sede naturale del ballottaggio è il singolo collegio territoriale tra i primi candidati, e segnatamente in Francia, tra tutti quelli che abbiano superato un determinato *quorum*, che è costituito dal 12.5 % (**degli aventi diritto al voto, e non dei votanti**), mentre per il solo conseguimento del seggio al primo turno, pur sempre con la maggioranza assoluta dei votanti, è prevista la partecipazione al voto di almeno un quarto degli iscritti nelle liste elettorali del collegio di riferimento.

---

<sup>43</sup> <https://edoc.coe.int/en/>

Si tratta di parametri di garanzia che sono finalizzati proprio a evitare che al secondo turno (come al primo) possano essere eletti candidati non sufficientemente rappresentativi della loro realtà territoriale.

Nel nostro nuovo sistema elettorale, invece, il ballottaggio (per il quale è prevista un'unica scheda nazionale recante i contrassegni delle due liste ammesse), si rivela non solo anomalo e del tutto diverso dagli altri sistemi, ma anche incoerente, illogico e intrinsecamente contraddittorio.

Invero, al mancato conseguimento della soglia del 40% e del conseguente premio in prima battuta, circostanza univocamente rivelatrice di una precisa volontà degli elettori di non attribuire questo vantaggio ad alcuna formazione politica, dovrebbe seguire, in coerenza con la natura del sistema elettorale, la ripartizione proporzionale dei seggi, in modo da non sacrificare ingiustamente il restante numero degli elettori delle altre liste, comunque rappresentative di più del 60 % dei voti, di fatto espropriandoli del diritto alla loro quota di sovranità popolare.

Del resto, era proprio quello che prevedeva la fascista legge Acerbo del 1923, ancorché in presenza dell'irragionevole soglia del 25 %, ed era quello che prevedeva la legge Scelba del 1953, tuttavia ancorando questa possibilità al mancato raggiungimento della ben più ragionevole soglia del 50 %.

Invece la nuova legge elettorale rifiuta incoerentemente e irrazionalmente questa soluzione: con un'incongrua applicazione del premio a conclusione del doppio turno, introduce una “strozzatura” in chiave ulteriormente selettiva e maggioritaria, così eludendo il ricordato insegnamento della Corte

Costituzionale secondo cui nei sistemi proporzionali gli elettori hanno “*la legittima aspettativa che non si determini uno squilibrio sugli effetti del voto, e cioè una diseguale valutazione del “peso” del voto in “uscita” ai fini dell’attribuzione dei seggi*” (cfr. **sentenza n. 1-2014**).

Così che, al secondo turno ancor più che al primo, il voto dei cittadini che avessero scelto la lista minoritaria, artificialmente trasformata in maggioritaria dall’attribuzione del premio, finirebbe per avere un peso ben

maggiore nel determinare la composizione dell'organo, con un coefficiente ulteriormente moltiplicatore rispetto al voto dei cittadini che avessero scelto ognuna delle altre liste.

In altre parole: se una lista avendo ottenuto al primo turno il 25 % dei voti validi (che in regime proporzionale le darebbe diritto di conseguire 154 dei 618 seggi in palio), giungesse al ballottaggio in concorrenza con altra più votata ma rimasta, poco sotto la soglia del 40 %, (che le darebbe diritto di conseguire 247 seggi), e se la lista inizialmente minoritaria finisse per prevalere, passerebbe da 154 a 340 seggi, cioè conseguendo 186 seggi supplementari, e così più che raddoppiando i suoi parlamentari, con un premio di quasi il 30 % rispetto alla sua effettiva consistenza elettorale.

Per contro, a tutte le altre liste, sebbene rappresentative del 75 per cento dei voti validi, spetterebbero in tutto 278 seggi; e la sorte peggiore toccherebbe proprio alla lista inizialmente maggioritaria, ma inizialmente rimasta appena sotto soglia, che invece dei 247 seggi cui avrebbe avuto diritto, se ne vedrebbe assegnare appena 110, in ragione della ripartizione proporzionale con le altre liste minoritarie.

E siccome al turno di ballottaggio l'astensionismo cresce, talvolta in misura esponenziale, come insegna l'esperienza degli enti locali, e ciò sia in ragione del disinteresse delle liste non ammesse al secondo turno e di quelle sotto soglia minima, sia infine per la grande quantità di voti nulli e di schede bianche di cittadini insoddisfatti dell'offerta politica, è addirittura possibile che la lista infine vittoriosa finisca per ottenere un numero di voti anche inferiore a quelli conseguiti nel primo turno.

Con il che si finisce per affidare a circostanze assolutamente causali e aleatorie il raggiungimento di una maggioranza parlamentare reale attraverso una maggioranza popolare fittizia.

In sostanza, la pervicace volontà del legislatore del 2015 di pianificare comunque *ex ante* in senso maggioritario la geografia politica dell'unica Camera rappresentativa, ha fatto sì che siano state create artificialmente le

condizioni per il sacrificio non solo della sovranità popolare e della rappresentatività del sistema, ma anche del semplice buon senso.

Diversamente da altri collaudati sistemi a doppio turno, quale quello francese, già menzionato, col nuovo sistema il passaggio al secondo turno non è filtrato da alcuna soglia di accesso calcolata sugli elettori, ma addirittura presuppone che tutte le liste abbiano fallito l'obiettivo di pervenire a una quota significativa (nella specie il 40 %) di voti validi, nessuna essendo stata ritenuta dagli elettori meritevole del premio, e tuttavia riconoscendo a una di esse il 55% dei seggi disponibili.

Ora, se anche, per migliorare la "governabilità", può essere lecito riconoscere un premio alla lista più votata, tuttavia essa deve almeno essere maggioritaria per i suffragi realmente ottenuti in una competizione pluralistica, ma non a una lista minoritaria che, come tale, non ha alcun diritto di governare da sola, inventandosi una maggioranza parlamentare che non le spetta.

Per garantire la rappresentatività e l'equilibrio dei poteri c'è quindi la necessità di introdurre ragionevoli soglie minime calcolate sull'intero corpo elettorale, senza di che si determina un pericoloso corto circuito che spegne la luce che deve invece illuminare ogni competizione elettorale, facendo precipitare il sistema nel buio dell'antidemocrazia e così finendo per delegittimare anche gli organi di governo che ne promanano.

Il ballottaggio nazionale risulta poi avere addirittura esiti paradossali anche sulla trasposizione dei seggi in ambito circoscrizionale, nel quale vanno inevitabilmente individuati i candidati beneficiari di questa improbabile elezione.

Nell'occasione, si dovranno necessariamente utilizzare i risultati conseguiti dalle liste nel primo turno, con la conseguenza che quelle che non hanno partecipato al ballottaggio vedranno falcidiata la loro rappresentanza in tutte le circoscrizioni, sulla base di una competizione elettorale nazionale alla quale non avranno partecipato; cosa che invece non può accadere quando il ballottaggio si svolga nella sua naturale sede collegiale per il singolo

deputato, la cui vittoria locale resterà senza alcuna conseguenza pregiudizievole per i risultati e i candidati degli altri collegi.

Il complessivo sistema di attribuzione del “*premio di maggioranza*”, sia nella prima sia nella seconda fase, riproduce quindi a nostro parere tutti i difetti della legge n. 270/2005 censurati dalla Corte con la sentenza n. 1-2014.

Né appare condivisibile l’obiezione dell’Avvocatura dello Stato secondo la quale nel secondo turno la percentuale del 50 per cento più uno dei voti validamente espressi costituirebbe comunque, per definizione, una soglia “*ragionevole*” che legittimerebbe l’attribuzione alla lista vittoriosa del premio, che in tal caso si ridurrebbe ad appena il 5%.

Sembra sfuggire all’Avvocatura erariale che l’ottenimento del 50% più uno dei suffragi è lo sbocco fisiologico di ogni ballottaggio nel quale necessariamente uno dei due contendenti supererà l’altro; ma non per questo l’esito del secondo turno diventa meno ingannevole quanto alla rappresentatività reale della lista vittoriosa, che va inevitabilmente valutata con riferimento al risultato del primo turno, nel quale il pluralismo della società ha avuto modo di manifestarsi in tutte le sue componenti, invece che essere costretto nella camicia di forza del ballottaggio, che sottrae agibilità politica a buona parte del corpo elettorale. La domanda che un ragionevole legislatore avrebbe dovuto porsi è: quanti voti rappresenta, concretamente e non solo formalmente, il 50% più uno dei voti validi in un turno di ballottaggio?

Per il legislatore del 2015 la risposta è superflua, giacché l’entità dei consensi, quale che sia stata effettivamente, essendo inevitabilmente superiore a quella della lista antagonista, legittima l’attribuzione dell’abnorme premio in seggi; ma si tratta di un risultato irragionevole, perché occulta la reale scarsità del consenso con un’apparenza solo virtuale.

Sulle due questioni che abbiamo testé affrontato, il giudice remittente, dopo avere richiamato i vari passi che la Corte, con la sentenza n. 1-2014, ha dedicato all’argomento, ha concluso evidenziando che “*la circostanza che*

*non venga previsto un necessario rapporto tra voti ottenuti rispetto non già ai voti validi, ma al complesso egli aventi diritto al voto (una sorta di quorum di votanti), unitamente al fatto che il premio di maggioranza operi anche in caso di ballottaggio (che andrebbe comunque considerato come nuova votazione fra due sole liste,, diversa dalla precedente, nella quale è necessario che la lista vincente prenda almeno il 50,01 % dei voti rispetto alla lista concorrente) e che vi sia la clausola di sbarramento al 3 % (che verrà esaminata di qui a poco), fa sorgere il dubbio della non manifesta infondatezza della questione sollevata (certamente rilevante rispetto alla res iudicanda del giudizio di merito), nella misura in cui quel premio di maggioranza, come acutamente osservato in dottrina, finirebbe con il*

*“liberare le decisioni della più forte minoranza da ogni controllo dell’elettorato. Senza dimenticare che, essendo nella riforma costituzionale solo la Camera espressione diretta della rappresentatività popolare, il principio maggioritario non può che essere adeguatamente contenuto”.*

Un dubbio di costituzionalità che, anche sulle considerazioni che abbiamo sin qui svolto, ci sembra assolutamente fondato e meritevole dell’intervento correttivo della Corte.

### **C.2.c) La soglia di sbarramento del 3%.**

Dopo aver escogitato il sistema elettorale di cui abbiamo detto, attribuendo a chi ha “non vinto” le elezioni la possibilità di “vincere” la maggioranza parlamentare, il legislatore del 2015 ha fatto anche di peggio.

Al premio di governabilità attribuito alla lista comunque vittoriosa, ha pensato bene di aggiungere anche una congrua punizione per le liste minori, stabilendo una soglia del 3 % per potere accedere alla ripartizione dei seggi, sia pure solo di quelli (278) residuati a seguito del primo o del secondo turno elettorale.

Questa combinazione è intrinsecamente irrazionale perché è assolutamente eccedentaria rispetto alla governabilità, che sembra essere l’obiettivo perseguito dalla L. 52-2015.

Ora, conveniamo col Tribunale di Messina allorché, affrontando il punto (**n. 6.5 della motivazione**), ha preliminarmente affermato che “*di per sé la sua previsione obbedisce a criteri aventi elevato tasso di discrezionalità ed opportunità politica, nel contesto dell’esigenza di tutelare la governabilità, evitando un’eccessiva frammentazione del voto (e delle opposizioni), e che la percentuale in questione non è né troppo bassa (sì da essere di fatto irrilevante) né eccessivamente elevata (tale, cioè, da penalizzare troppo il principio della eguaglianza del voto)*”.

L’Avvocatura erariale<sup>44</sup> si è preoccupata di ricordare che la Cassazione, con l’ordinanza n. 12060-2013, ha affermato che “*la modulazione delle soglie di accesso alle due Camere rientra nella piena discrezionalità del legislatore, il quale, al fine di evitare una frammentazione eccessiva delle liste, può provvedervi con una pluralità di soluzioni e di meccanismi che, se configurati in modo non irragionevole, si sottraggono al sindacato di legittimità*”.

E tuttavia, ha omesso di ricordare che la Cassazione vi ha fatto precedere l’osservazione che la questione era stata profilata dai ricorrenti soltanto in una memoria illustrativa, e non era stata proposta come vera e propria questione di legittimità costituzionale di specifiche disposizioni di legge, onde non poteva essere affrontata nel merito e la frase riportata dall’Avvocatura null’altro è che un mero “*obiter dictum*”, come tale irrilevante.

Non ci soffermeremo sull’ampia (e inutile) trattazione che delle soglie di sbarramento, in Italia e in Europa, fa l’Avvocatura dello Stato, poiché ciò che viene qui in discussione non è la possibilità, l’opportunità e la ragionevolezza, in definitiva la legittimità costituzionale delle soglie in genere, che sappiamo bene non essere sconosciute alle altre legislazioni elettorali.

---

<sup>44</sup> cfr. atto intervento, sub 3, pag. 31.

Riconosciamo anzi che una soglia del 3% per accedere a un'aula legislativa può considerarsi congrua e ragionevole, laddove, attraverso questo espediente (perché sempre di espediente si tratta) l'obiettivo sia quello di agevolare (non sostituire) la governabilità del sistema democratico.

Senonché, nella legge 52-2015 la soglia di accesso del 3% non appare minimamente finalizzata a migliorare la governabilità, che appare di per sé già garantita dal consistente premio di maggioranza, ed è questo che la rende irragionevole, nel contesto della legislazione premiale già predisposta dalla L. 52-2015, non essendo finalizzata allo scopo che la renderebbe ammissibile, e invece perseguendo uno scopo che la rende inammissibile, perseguendo solo l'obiettivo di escludere forzatamente dal circuito rappresentativo una parte consistente del corpo elettorale.

Nell'ipotesi, assolutamente ragionevole, di sole tre liste appena sotto soglia, e con una platea di votanti quale quella del 2013 (circa 34 milioni), il risultato sarebbe quello di escludere dalla rappresentanza parlamentare oltre tre milioni di votanti, i quali avrebbero teoricamente diritto a conseguire complessivamente circa 25 seggi (variamente distribuiti), rispetto ai 278 disponibili per le minoranze, potendo così esercitare un diritto di tribuna che non può che far bene a un sistema che voglia essere realmente democratico.

E proprio qui che emerge, in termini ancor più macroscopici, come e qualmente il legislatore sia ben guardato dal confezionare la nuova normativa elettorale perseguendo “*il minor sacrificio possibile*”, utilizzando quei criteri di “*proporzionalità*” e di “*ragionevolezza*” che la Corte, con la sentenza del 2014, ha ritenuto essenziali in una normativa elettorale, anche premiale.

Con l'applicazione della soglia di accesso è stata invece puntata una “*pistola alla tempia*” degli elettori dei partiti minori, i quali si troveranno nell'alternativa di esprimere un voto che non contribuirà alla formazione dell'assemblea, ovvero di astenersi, aumentando il tasso di disaffezione dell'opinione pubblica verso il sistema politico, e, indirettamente,

implementando la mancanza di rappresentatività anche della lista uscita vittoriosa al turno di ballottaggio.

Se ne può concludere che, in tal guisa, quegli elettori vengono sostanzialmente esclusi dal diritto di voto, quanto meno da un voto che possa avere significative ricadute sul piano parlamentare, mentre ad assicurare la governabilità provvedono altre norme, sia pure nei termini di cui abbiamo sin qui dubitato.

La combinazione irragionevole di premio e soglia di sbarramento determina quindi un'arbitraria distorsione della logica rappresentativa e, incidendo sul diritto di voto che è "*inviolabile*", perché è espressione della sovranità popolare e sul principio di eguaglianza, valori entrambi qualificati "*supremi*" dalla Corte Costituzionale<sup>45</sup>, relega fuori dal sistema politico un numero rilevante di cittadini con alterazione del circuito democratico-rappresentativo.

E ciò senza alcuna necessità rispetto allo scopo della legge, perché l'ampia maggioranza garantita dal "*premio*" assicura di per sé la stabilità del Governo senza necessità di cumulare alla "*strozzatura*" in alto anche quella verso il basso<sup>46</sup>.

Se la funzione delle soglie di accesso al riparto dei seggi è quella, come si sostiene, di contenere la frammentazione dei gruppi parlamentari per consentire la governabilità, è evidente che, ottenuta sicuramente (nel primo o nel secondo turno) un'ampia maggioranza e con essa l'obiettivo della stabilità governativa, viene meno ogni giustificazione razionale per non consentire anche alle minoranze meno consistenti di essere rappresentate.

In altri termini, la soglia per l'accesso, se fissata in congrua e ragionevole misura, in quanto evita la frammentazione elettorale e favorisce la concentrazione del voto verso le liste maggiori, può essere ragionevolmente

---

<sup>45</sup> cfr. sentenze nn. 1-2014; 609-1988; 390-1999; 388-1991; 62-1992; 15-1996.

<sup>46</sup> De Fiore, La riforma della legge elettorale, Costituzionalismo.it

utilizzata per favorire la governabilità, come accade per il Bundestag tedesco; ma, una volta che la governabilità sia assicurata attraverso una legislazione premiale, prescrivere una soglia di accesso diventa una gratuita prepotenza, priva di razionalità.

La contemporanea applicazione delle due soglie, oltre a penalizzare senza giustificazione le minoranze, moltiplica gli effetti distorsivi del voto che invece per il dettato costituzionale deve essere libero da condizionamenti preventivi e, nei limiti del possibile, eguale nei suoi prevedibili effetti.

Con l'attribuzione di un premio che già garantisce tutta la stabilità possibile, nessuna soglia ulteriore è razionalmente giustificabile se non al solo fine di discriminare e di sopprimere le minoranze politiche, inibendone la possibilità di competizione nei confronti di chi ricopre le posizioni politiche dominanti, e privandole del diritto alla rappresentanza politica, perfino del "diritto di tribuna" e del "potere ispettivo", che è tipica prerogativa delle formazioni destinate a risultare minoritarie<sup>47</sup>.

L'ingiustificata compromissione delle posizioni e dei diritti delle minoranze, componenti fondamentali del regime democratico, che si aggiunge ad un premio abnorme attribuito ad una minoranza possono comportare una torsione oligarchica del sistema politico in spregio al modello di democrazia partecipativo e inclusivo voluto dalla Costituzione<sup>48</sup> che deve essere in grado di "agevolare la partecipazione alla vita pubblica dei cittadini" (cfr. Corte Cost. n. 1/2014), piuttosto che di assicurare "una rendita di posizione" ai dirigenti dei principali partiti politici "i quali sono esonerati dalla concorrenza dei partiti minori e favoriti dalla rarefazione dell'offerta politica".

---

<sup>47</sup> Ercolessi, *Sfascismo Costituzionale*, Roma, 2015, 57; Scaccia, La legge elettorale "Italicum" fra vincoli sistemici ed equilibri costituzionali, in *Questione Giustizia*, n. 1/2015, 20 osserva che la soglia di sbarramento in combinazione con il premio di maggioranza rappresenta "un'ulteriore strozzatura per la rappresentanza".

<sup>48</sup> Gallo, *La dittatura della maggioranza*, Ed. Chimenti, 2008, pag. 25.

Non soltanto con la soglia di accesso una parte consistente degli elettori resta priva immotivatamente di rappresentanza, ma l'impiego irragionevole delle due soglie per il premio e per l'accesso al riparto dei seggi incide negativamente anche sulla libertà del voto.

E' nozione di comune esperienza che lo stesso partito o candidato, come anche lo stesso elettore, nelle medesime circostanze di tempo e di luogo, tenderanno rispettivamente a proporsi politicamente e a determinarsi elettoralmente in termini assolutamente diversi a seconda che sia vigente un certo sistema elettorale oppure un altro.

Tanto per esemplificare, in un sistema elettorale proporzionale (più o meno puro), il partito (e il candidato) si proporranno agli elettori dicendo "*noi siamo*", e l'elettore si determinerà in relazione alla sua vicinanza ideologica o politica rispetto alla dichiarazione della lista o del candidato; mentre in un sistema fortemente maggioritario, in cui i confini ideologici e politici cessano di essere individuabili, il partito (e il candidato) tenderanno a presentarsi dicendo "*noi proponiamo*", e l'elettore si determinerà in relazione alla credibilità della proposta programmatica, che poi, il più delle volte è destinata a essere illusoria nella fase preelettorale e delusoria nella fase successiva, con ulteriore discredito per la politica e disaffezione per la stessa democrazia.

Ma questo è un altro discorso, che tuttavia non è del tutto estraneo al complesso delle questioni all'esame.

A ciò si aggiunga che il cittadino, se solo elettore, risulterà inevitabilmente influenzato dalla prospettiva che il suo voto, se indirizzato ad una lista minore, possa restare inutilizzato, mentre potrà risultare ulteriormente valorizzato se espresso a favore di una lista che potenzialmente avrà maggiore "*chances*" di diventare maggioritaria: è il meccanismo del "voto utile", che spesso altera il risultato elettorale.

Ma gli effetti distorsivi non mancheranno neppure sotto il profilo dell'elettorato passivo, che è anch'esso un diritto fondamentale sancito dalla

Costituzione (**art. 51**), risultando penalizzata la possibilità di candidarsi in una lista minore destinata a restare senza rappresentanti rispetto a una lista potenzialmente maggioritaria destinata a conquistare molti più seggi di quanti in realtà le spetterebbero.

Ed è qui appena il caso di osservare che non spetta alla legge elettorale di determinare il comportamento di partiti, candidati ed elettori; in un sistema di democrazia rappresentativa, qual è il nostro, la legge deve restare neutrale rispetto a tali scelte, potendo tuttavia subire correzioni, in un senso o nell'altro, solo in presenza di altre esigenze, quali quelle che passano sotto il nome di “*governabilità*”, senza tuttavia che il loro legittimo perseguimento possa compromettere l'essenza fondamentale della democrazia, condensata nel principio “*una testa, un voto*”, avendo l'esperienza degli ultimi secoli dimostrato che la soluzione migliore per le società civili è quella di “*contare le teste*”, piuttosto che di “*tagliarle*”, come usava un tempo, e come purtroppo ancora oggi avviene non lontano da noi.

L'irrazionale congegno delle due soglie incide quindi anche sul pluralismo che è proprio del sistema democratico fondato sulla sovranità popolare, secondo cui i partiti politici costituiscono, insieme al corpo elettorale, lo strumento fondamentale per l'esercizio della sovranità popolare, allo scopo di “*concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale*” e di dare voce e potere di controllo alle minoranze affinché possano incalzare la maggioranza del momento ed aspirare a diventare maggioranza (c.d. “*pluralismo dinamico*”).

E sorprende che l'Avvocatura dello Stato non avverta che l'irragionevole riduzione *ex lege* delle forze politiche potenzialmente oppositive di un'ampia maggioranza governativa, per altro verso già “*matematicamente garantita*” ad un unico partito, finisce per negare a milioni di cittadini il “*diritto al Parlamento*”, in cui si inverte la sovranità popolare.

Ed è sulla base di tutto ciò che il giudice rimettente, dopo avere fatto la premessa che abbiamo riportato *retro*, è giunto alla conclusione che fosse

lecito dubitare della legittimità costituzionale della soglia di accesso del 3%, sulla considerazione tale previsione “*va valutata nell’ambito dell’intero sistema, che delinea criteri di selezione della rappresentanza politica alla Camera*”, chiaramente connotato dal “*premio di maggioranza (a sua volta tendente a sovra rappresentare il partito con più voti)*”.

Mentre non riveste alcun rilievo la circostanza che la sentenza n. 1-2014 non se ne sia occupata, con riferimento alle soglie della L. 270-2005, non essendo stata allora sollevata dalla Cassazione la relativa questione .

\*\*\*\*\*

**C.3) Violazione del principio della libera scelta dei deputati da parte degli elettori, per illegittimità costituzionale dei capilista bloccati, della pluricandidabilità dei capilista e della assoluta discrezionalità delle opzioni post-voto dei plurieletti; incostituzionalità degli articoli:** art. 1, lett. g), della Legge n. 52/2015; art. 18-bis, comma 3, primo periodo, del D.P.R. n. 361/1957 (come modificato dall’art. 2, comma 10, lett. c), della Legge n. 52/2015); art. 19, comma 1, primo periodo, del D.P.R. n. 361/1957 (sostituito dall’art. 2, comma 11, della Legge n. 52/2015); art. 84, comma 1, del D.P.R. n. 361/1957 (modificato dall’art. 2, comma 26, della Legge n. 52/2015), **per la violazione degli articoli:** art. 1, commi 1 e 2; art. 2; art. 48, comma 2; art. 51, comma 1; art. 56, commi 1 e 4, della Costituzione (**cf. n. 1.c dispositivo ordinanza, punto 9 motivazione, VI° motivo ricorso**).

Ricordiamo a noi stessi che l’**art. 1, comma 2**, stabilisce che “*La sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione*”; l’**art. 3**, oltre al principio generale di eguaglianza, promozione economica e sociale, e ragionevolezza intrinseca ed estrinseca, stabilisce al **comma 2** che è compito della Repubblica (e quindi anche e soprattutto delle sue leggi) di promuovere “*l’effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all’organizzazione politica, economica e sociale del Paese*”; l’**art. 48, comma 2**, stabilisce che “*il voto è personale ed eguale, libero e diretto*”;

**l'art. 49 Cost.** stabilisce che *“tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale”*; **l'art. 51, comma 1**, stabilisce che *“Tutti i cittadini ..... possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza”*; **l'art. 56, comma 1**, stabilisce che *“La Camera dei Deputati è eletta a suffragio universale e diretto”*.

Per altro, la libertà di voto del cittadino e il divieto di limitazioni trovano pieno riconoscimento anche nell'**art. 14** (divieto di discriminazioni) della **C.E.D.U.** e nell'**art. 3 del Protocollo Addizionale n. 1 C.E.D.U.**, che garantiscono ai cittadini di ogni Stato europeo il diritto di partecipare a *“intervalli ragionevoli”* a *“libere elezioni a scrutinio segreto, in condizioni tali da assicurare la libera espressione dell'opinione del popolo sulla scelta del corpo legislativo”*, e il mancato rispetto delle norme della Convenzione e delle sentenze della Corte di Strasburgo costituisce violazione dell'**art. 117, comma 1, Cost.**, rilevabile anche d'ufficio<sup>49</sup>.

Sulla base del combinato disposto di tali norme e sulla scia delle citate decisioni, la Corte, con la sentenza n. 1-2014 ha dichiarato l'incostituzionalità delle norme della legge n. 270-2005 nella parte in cui non consentivano all'elettore di esprimere liberamente una preferenza per almeno un candidato, potendone in tal modo determinare l'elezione, imponendogli invece di scegliere soltanto una lista alla quale era rimessa la designazione e quindi l'automatica elezione dei candidati.

La Corte ha motivato questa decisione sul rilievo che la limitazione imposta dalla legge comprometteva il diritto del cittadino elettore alla *“libertà di voto”* in favore di *“questo o quel candidato incluso nella lista prescelta”*

*“escludendo ogni facoltà dell'elettore di incidere sull'elezione dei propri rappresentanti”*, e ha poi osservato che i candidati erano scelti dai partiti e che questo fenomeno era aggravato dal fatto che *“anche l'aspettativa relativa*

---

<sup>49</sup> cfr. Cass. n. 348-2007 e n. 349/2007; cfr. Corte Cost. n. 135-2014, n. 264-2012, n. 303-2011, n. 349-2007.

*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”.*

Per altro, anche secondo la Corte di Strasburgo<sup>50</sup> le limitazioni ai diritti di voto negli Stati democratici non devono arrivare fino al “*punto di disattenderli nella loro sostanza stessa e di privarli della loro effettività*”; e, in altra occasione, la stessa Corte ha deciso che le limitazioni devono perseguire “*uno scopo legittimo e che i mezzi utilizzati non si rivelino sproporzionati*”<sup>51</sup>.

In particolare, nessuna delle condizioni previste all'occorrenza deve ostacolare la libera espressione del popolo sulla scelta del corpo legislativo poiché esse devono riflettere, o non contrastare, lo scopo di mantenere l'integrità e l'effettività di una procedura elettorale mirante a determinare la volontà del popolo per mezzo del suffragio universale<sup>52</sup>.

La legge n. 52-2015, pur introducendo un sistema misto, ha finito per reiterare le medesime illegittimità costituzionali censurate dalla Corte con la sentenza n. 1-2014, privando gli elettori del diritto di decidere autonomamente chi eleggere per “*determinare la politica nazionale*”, sottraendo al voto la sua caratteristica essenziale che è quella poterlo dare “*intuitu personae*”, ..... *che costituisce la ragione stessa del sistema elettorale*” (cfr. Corte Cost. ord. n. 260/2002), e quindi ferendo “*la logica della rappresentanza configurata nella Costituzione*” (cfr. Corte Cost. n. 1-2014).

---

<sup>50</sup> cfr. sentenza Yumak del 30 gennaio 2007, paragrafo 65ss.

<sup>51</sup> cfr. Mathieu-Mohin Eclerfayt, paragrafo 52.

<sup>52</sup> cfr. Hilbe c. Liechtenstein (Dec) n. 31981/96, C.E.D.U. 1999, VI c. Melhitchenko c. Ucraina, n. 17702/02, paragrafo 56, C.E.D.U. 2004-X.

Esamineremo ora singolarmente la questione dei c. d. capilista bloccati e quella delle multicandidature, e ne trarremo qualche ragionevole conclusione.

### **C.3.a) I capilista bloccati.**

In ciascun collegio l'Ufficio centrale circoscrizionale proclama gli eletti nel limite dei seggi ai quali ciascuna lista ha diritto sulla base dei risultati nazionali: prima è proclamato eletto il capolista "bloccato" cui compete comunque il seggio; qualora la lista conquisti più di un seggio, sono poi proclamati eletti i candidati successivi, secondo la graduatoria delle preferenze ottenute; il sistema prevede quindi irrazionalmente, e con modalità palesemente discriminatorie, due distinte categorie di candidati:

- **il capolista**, che può candidarsi fino a dieci collegi, potendo poi scegliere, a sua esclusiva discrezione (*rectius*, a esclusiva discrezione del partito che lo ha candidato) in quale collegio vincente verrà eletto.;
- **gli altri candidati**, che vengono inclusi in un elenco in ordine numerico, ma non indicati nella scheda elettorale, in favore dei quali l'elettore può, invece, esprimere una preferenza, o due se di genere diverso.

In un sistema rispettoso delle norme costituzionali che presiedono alla materia, nessuno dei candidati dovrebbe essere messo in una condizione di privilegio alla partenza, e invece tutti dovrebbero avere eguale possibilità di traguardare l'elezione, e ciò solo in ragione del voto "*personale, eguale, libero e diretto*" che compete a ciascuno degli elettori, e non di un privilegio ingiustamente accordato ad alcuni, e la cui concessione origina esclusivamente dalla discrezionale ragion politica<sup>53</sup>.

---

<sup>53</sup> La designazione dei capilista è demandata ai partiti sebbene la loro democraticità non sia regolata da alcuna legge al pari della tutela degli iscritti e dell'osservanza degli statuti. Né può ignorarsi la deriva leaderistica che caratterizza attualmente i partiti politici, il cui segretario-presidente è divenuto leader incontrastato senza più organi collegiali realmente funzionanti. Ed è significativo che la legge n. 52/2015, per l'individuazione dello statuto da presentare insieme al simbolo, richiami l'art. 3 del D. L. n. 149/2013, convertito dalla legge n. 13/2014, che indica soltanto i requisiti necessari perché i partiti possano accedere alle forme di contribuzione ivi previste a seguito dell'abolizione del finanziamento pubblico (agevolazioni fiscali per la contribuzione volontaria e destinazione del due per mille IRPEF), e non invece al fine del controllo della democraticità dei rispettivi statuti.

Invece, nel sistema della L. 52-2015, il capolista in quanto “*bloccato*”, se scatterà almeno un seggio in quel collegio, risulterà automaticamente l’unico (o il primo) degli eletti, in forza del semplice voto alla lista, quale che sia l’eventuale diversa volontà dell’elettore, che magari gli avrebbe preferito altro candidato della stessa lista; ne consegue che l’espressione del voto non è libera poiché è condizionata “*ex lege*“, essendo l’elettore obbligato a votare insieme la lista e, insieme, il capolista, senza poter votare la lista disgiuntamente dal capolista eventualmente sgradito.

Si rende così esplicito il principio informatore della L. 52-2015, secondo cui la sovranità non “*appartiene al popolo*”, ma, in primo luogo, ai partiti, e viene poi elargita agli elettori solo per graziosa e parziale concessione.

Con l’imposizione dei capolista bloccati decisa negli oscuri e insindacabili “*interna corporis*” dei partiti, questi hanno in particolare travalicato la funzione di mera intermediazione tra elettori e istituzioni che la Costituzione riconosce, e si sono identificati con le istituzioni rappresentative, prevaricando le prerogative costituzionali del corpo elettorale.

A noi sembra evidente che il sistema del voto misto, tra candidature bloccate e altre preferenziali, non rispetta la libertà del voto e il diritto dei votanti d’incidere direttamente sulla scelta dei candidati, così come previsti dalle norme interne e internazionali che abbiamo richiamato.

La giurisprudenza costituzionale e la dottrina hanno concordemente affermato che l’esercizio dell’attività elettiva costituisce specificazione della sovranità popolare, attuata mediante l’investitura diretta delle supreme cariche rappresentative, perché il diritto di voto “*incarna l’essenza stessa della democrazia rappresentativa*” e costituisce il principale strumento di manifestazione della sovranità popolare, mentre la sua violazione o arbitraria limitazione priva il cittadino della titolarità di una quota di sovranità (**Corte Cost. n. 1-2014**).

E’ bene precisare che non viene qui messo in discussione il ruolo dei partiti allorché, predisponendo le liste, indicano inevitabilmente anche il relativo

ordine di presentazione dei candidati (che è il dato di partenza); ciò che viene in discussione è piuttosto il privilegio previsto dalla L. 52-2015 di prefigurare, con l'indicazione dei capilista, anche l'esito finale della votazione (l'ordine di arrivo), quando invece, secondo l'insegnamento della Corte<sup>54</sup> l'elettore deve *“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”*.

L'espressione del voto preferenziale ora riconosciuta parzialmente all'elettore dal nuovo sistema, si rivela così essere un vuoto simulacro, per coprire la sostanziale negazione della normativa costituzionale e delle prescrizioni della Corte.

Questa graziosa concessione della nuova legge, anche a causa della persistenza delle candidature multiple e della **discrezionale facoltà di opzione** post-voto riconosciuta al candidato plurieletto, nella più parte dei casi fa invece prevalere le decisioni dei partiti su quelle degli elettori, e non è in grado di garantire la composizione della Camera secondo le dirette indicazioni degli elettori, così interrompendo ulteriormente il diretto rapporto fiduciario fra elettori ed eletti. Nel sistema della L. 52-2015, la selezione dei candidati mediante il voto di preferenza avverrà unicamente per una quota (100 su 240 seggi) dei candidati della lista che avrà ottenuto il premio di maggioranza, mentre le altre liste (compresa quella che perderà il ballottaggio), essendo destinate a dividersi la quota di minoranza (278 seggi), salvo casi residuali, che non fanno testo, non potranno avere più di un deputato per collegio e potranno quindi tutt'al più eleggere solo i capilista.

Cosicché avremo una Camera composta da almeno 378 deputati nominati (100 della maggioranza e 278 delle minoranze) su 618 (oltre il 61%), ma

---

<sup>54</sup> Cfr. sentenza n. 203-1975, espressamente richiamata nella sentenza n. 1-2014.

potrebbero essere di più in relazione all'opzione dei plurieletti, che è anch'essa una forma di nomina, addirittura post-voto.

Soltanto se il risultato è tale da far scattare per la lista altri seggi oltre quello assegnato automaticamente al capolista, e quindi in presenza di un evento del tutto casuale e altamente improbabile, il voto preferenziale del cittadino potrà concorrere all'elezione di altri candidati, e ciò potrà avvenire, come riconosce la stessa Avvocatura erariale nel suo atto d'intervento<sup>55</sup> solo per i partiti “*fortemente radicati a livello territoriale*”.

In caso diverso, che sarà poi quello normale, il seggio eventualmente conquistato nel collegio sarà appannaggio del solo capolista, e il cittadino elettore sarà privato della reale facoltà di selezionare gli eletti, addirittura anche in palese contrasto col voto espresso a favore di altri<sup>56</sup>.

In conclusione, le preferenze espresse a favore di candidati di minoranza non capilista resteranno “*tamquam non essent*”, e la partitocrazia indotta dalla L. 52-2015 celebrerà i suoi fasti, come nella vigenza della L. 270-2005, con irragionevole compressione dei diritti dei candidati non capilista e dei loro elettori, e così determinando un'irragionevole discriminazione del “*peso*” del voto.

L'elezione del capolista non soltanto prescindere dal conferimento di un suffragio “*diretto, personale, libero, eguale, e universale*”, ma potrà avvenire anche contro la volontà espressa dall'elettore, il cui voto avrà un “*peso*”

---

<sup>55</sup> cfr. sub n, 4, pag. 46.

<sup>56</sup> La prevaricazione dei capolista “*nominati*” sugli elettori e gli eletti con voto diretto è tanto più evidente se si considera che la legge non prevede quale correttivo dell'imposizione effettuata dai partiti che l'elettore possa esprimere con la cancellazione del nominativo del capolista, evidentemente sgradito, una preferenza “*negativa*”. Il capolista invece sarà eletto – come si è osservato – anche con il solo voto preferenziale espresso dagli elettori, senza indicazione del contrassegno, in favore degli altri candidati non capolista, voto che la legge “*dirotta*” in suo favore con un a decisione che gli elettori e gli eligendi devono subire. “*Come io voglio ubbidire soltanto alla legge alla creazione della quale ho contribuito, così nella formazione della volontà dello Stato posso soltanto riconoscere come mio rappresentante .....qualcuno che sia stato designato come tale da me e non contro la mia volontà*”: Kelsen, La democrazia, Urbino, ed. Il Mulino, 1998 108.

minore rispetto a quello espresso da chi vota soltanto la lista e con essa, inevitabilmente, anche il capolista.

Il voto dell'elettore finisce quindi per trasformarsi in un voto "indiretto" (dato a uno e invece finito a un altro), "impersonale" (perché intermediato dal leader del partito), "senza libertà effettiva" (non potendo variare l'ordine di presentazione), con effetti "diseguali" (a seconda che s'indirizzi al capolista o agli altri), ed in termini che finiscono per negare "universalità" alla chiamata popolare alle urne, che si traduce così in una farsa collettiva alla quale finirà per partecipare un numero sempre inferiore di cittadini.

Questo sistema determinerà l'inconveniente già censurato dalla Consulta con la sentenza n. 1-2014. con l'effetto che gran parte dei deputati non saranno rappresentativi degli elettori, ma dei partiti che li avranno di fatto nominati, così venendo eluso il principio costituzionale secondo il quale la legge elettorale deve garantire il collegamento fra cittadini e classe politica, mediante una concreta e non formale possibilità di scelta dei rappresentanti e in definitiva nel rispetto effettivo della democrazia rappresentativa e della sovranità popolare.

La Corte Costituzionale, allorché nella sentenza n. 1-2014 si è trovata ad affrontare il punto, ha fatto un significativo richiamo a una sua antica 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»".

Un principio, questo, che il legislatore del 2015 ha sostanzialmente ignorato, fingendo di adeguarvisi, per poi subito discostarsene.

### **C.3.b) le multicandidature.**

L'automatico trasferimento del voto di lista, comunque conseguito (anche attraverso la preferenza ad altri candidati) non è l'unico privilegio riconosciuto ai capilista dalla nuova normativa elettorale.

Infatti, i capilista, **e solo loro**, possono candidarsi in ben dieci collegi, implementando così le loro possibilità di imbrogliare il collegio giusto, e restando poi liberi, se plurieletti, di individuare **a loro piacimento (*rectius*, per lo più, secondo le direttive del partito)** il collegio del quale gradiscono essere proclamati deputati e presunti rappresentanti di quel determinato elettorato, che magari avrebbe preferito altri..

Con tale cervellotica previsione, che decuplica le chances dei capilista, e che probabilmente rappresenta un grazioso *cadeau* concesso dall'attuale partito di maggioranza alle nomenclature partitiche dei suoi piccoli e riottosi alleati, viene commessa un'ulteriore palese discriminazione tra gli stessi candidati, alcuni dei quali (quelli successivi, che devono cercarsi le preferenze) non possono candidarsi, neppure in posizione egualmente subalterna, in altri collegi, così introducendo l'ennesimo trattamento diseguale tra candidati della stessa lista.

Ne consegue che il capolista diventa un candidato doppiamente privilegiato,: in quanto gradito ai vertici del partito, gode di un arbitrario vantaggio per accedere alla carica pubblica in palese violazione dell'**art. 51 Cost.**, che invece imporrebbe condizioni di eguaglianza<sup>57</sup>.

A loro volta, i candidati non capilista ne risulteranno doppiamente svantaggiati, perché potranno accedere all'elezione solo se la lista ottiene nel loro collegio più di un seggio e, per soprammercato, nel caso in cui la lista abbia ottenuto un unico seggio, solo se il capolista eletto avrà optato per un altro collegio, in virtù di una decisione del tutto discrezionale, svincolata da qualsivoglia criterio oggettivo e predeterminato e quindi al di fuori di ogni influenza, di ogni possibilità di controllo e di previsione dell'elettore.

---

<sup>57</sup> Cass. n. 235/1988.

Se, invece, il capolista deciderà di scegliere un collegio in cui è scattato un solo seggio, sarà sacrificato il candidato più votato dagli elettori del collegio con un numero elevato di suffragi preferenziali.

Da ciò l'ulteriore manipolazione della volontà dell'elettore e la discriminazione nei confronti dei candidati non capilista: il capolista, con la sua scelta per un determinato collegio, può consentire a sua discrezione l'elezione di uno o più candidati primi non eletti nel collegio diverso da quello opzionato, sebbene abbiano ottenuto un numero di preferenze inferiore a quelle conseguite dal candidato, primo dei non eletti nel collegio prescelto dal capolista, il quale risulta irragionevolmente sacrificato.

La conseguenza di quest'arbitrario meccanismo è che l'elezione dei candidati votati con la preferenza è condizionata ed etero determinata dall'opzione del capolista che prevale e priva di significato la manifestazione di volontà dell'elettore.

Questo fenomeno potrà addirittura diventare "di massa", se tutte le liste, specie quelle minori, ne faranno, com'è probabile, un uso generalizzato, con la conseguente pluri elezione di moltissimi capilista, cui seguirà inevitabilmente uno squallido "mercato" destinato a decidere le opzioni post-voto.

In queste circostanze, è facile che finisca per riemergere il degrado della classe politica, a cui abbiamo dovuto assistere negli ultimi anni, segnatamente nella presente Legislatura, nella quale circa 350 parlamentari hanno cambiato partito, e molti più volte, nella ricerca di una rinomina che la sciagurata possibilità propiziata dalla nuova legge elettorale finirà per incentivare,

La facoltà di opzione riconosciuta al capolista, anche in dipendenza dell'ordine del partito di riferimento, potrà causare la frustrazione della partecipazione al voto degli elettori votanti di un collegio, che saranno privati della decisione di chi eleggere in conseguenza *"dell'innestarsi di un vistoso elemento di casualità, e quindi di alterazione, delle dinamiche democratiche"*

*opportunamente evidenziato dallo stesso giudice costituzionale che, in un significativo “obiter dictum (par. 5.1 del considerato in diritto della sentenza n. 1-2014) svela l’istintiva predisposizione del candidato eletto a “optare”, in siffatte circostanze, “per altre circoscrizioni sulla base delle indicazioni del partito”. Rilievo palesemente eluso dalla legge di riforma”<sup>58</sup>.*

### **C.3.c) Conclusioni.**

Il combinato disposto dei due profili che abbiamo testé illustrato, delinea una situazione che non sembra in linea con le prescrizioni costituzionali in materia. La scelta preferenziale dell’elettore per uno o due candidati, anche senza voto di lista, è automaticamente dirottata a favore della lista e del capolista, mentre l’efficacia del voto di preferenza risulta comunque residuale e senza diretta incidenza sull’elezione del candidato prescelto, che risulta del tutto imprevedibile e casuale.

Questo meccanismo esclude l’instaurarsi di un rapporto consapevolmente diretto fra elettori ed eletti causando i medesimi esiti, coartanti la libertà di voto, già censurati dal giudice delle leggi.

Inoltre, sebbene soltanto una gran parte (almeno il 61%) e non la totalità dei parlamentari sia espressa col voto “*bloccato*”, risulta pur sempre inciso il principio di rappresentatività democratica perché, attraverso l’imposizione dei capilista e la decisione sulle opzioni post-voto, il partito vincente si assicura il dominio assoluto dei parlamentari sostanzialmente nominati, rispetto ai quali l’incidenza del voto “*diretto*” degli elettori “*sarà poco più che simbolica*”<sup>59</sup>.

Tuttavia, secondo l’Avvocatura dello Stato, il sistema misto introdotto dalla legge elettorale sarebbe conforme al dettato costituzionale come riconosciuto

---

<sup>58</sup> De Fiore, La riforma della legge elettorale, cit.

<sup>59</sup> Trucco, Il sistema elettorale “*Italicum bis*” alla prova della sentenza della Corte Costituzionale n. 1/2014 (atto secondo), in Consulenza on line 1/2015. 11 ss.).

dalle sentenze della Corte n. 1-2014 e n. 203-1975, avendo previsto liste “corte”, che consentono la riconoscibilità dei candidati e avendo attribuito all’elettore l’esercizio del voto preferenziale per una parte dei candidati. L’Avvocatura rileva che con la stessa sentenza n. 1-2014 la Corte ha ritenuto “non comparabile” il sistema di liste totalmente bloccate, dichiarato incostituzionale, con quello che prevede liste bloccate soltanto in parte e con quello in cui, data la dimensione ridotta delle circoscrizioni, il numero di candidati è talmente esiguo da consentirne l’effettiva conoscibilità da parte degli elettori, e sostiene che anche il sistema dei capilista e la possibilità delle pluricandidature sarebbe parimenti legittimo perché “*costituisce tradizionale principio legislativo nel nostro Paese*”.

Queste considerazioni non superano gli argomenti critici svolti dai ricorrenti. Anzitutto, la non “comparabilità” dei due sistemi, che prevedono rispettivamente liste bloccate totalmente o solo in parte, è un dato di ovvietà se considerato in astratto, ma non esclude l’illegittimità costituzionale del sistema elettorale che, pur prevedendo liste solo parzialmente bloccate e candidati individuabili in liste corte, impedisce comunque in concreto

*“l’effettiva conoscibilità degli stessi e con essi l’effettività della scelta e la libertà del voto”*<sup>60</sup>.

In altri termini, l’incomparabilità, cioè la non confrontabilità dei due sistemi elettorali, non implica che la Corte abbia sancito l’automatica conformità alla Costituzione di altri sistemi contemplanti formule miste nelle quali, come accade in quella qui criticata, conoscere i candidati non è sinonimo di sceglierli.

Il principio sancito dalla Consulta, rettammente inteso, afferma che l’elettore nell’esprimere il voto preferenziale deve essere posto in condizione non soltanto di conoscere i candidati, ma anche di prevedere gli effetti che il suo voto determinerà nella scelta degli eletti e nella distribuzione dei seggi.

---

<sup>60</sup> cfr. Corte Cost. n. 1-2014.

La sola conoscenza e (parziale) scelta dei candidati è ben poca cosa se resta fine a sé stessa, e non si coniuga coll'effettivo potere dell'elettore di concorrere direttamente e effettivamente, senza correzioni e condizionamenti, alla formazione dei componenti dell'assemblea legislativa.

E' irragionevole e incongruo consentire all'elettore la scelta del candidato perché ipoteticamente "*conoscibile*" o anche effettivamente "*conosciuto*", e poi privarlo coattivamente della possibilità di farlo prevalere rispetto al candidato "*bloccato*", ma assolutamente sconosciuto o sgradito, dovendone addirittura subire le scelte post-voto.

A ciò si aggiunga che la conoscenza o conoscibilità dei candidati resta assolutamente inutile nel momento in cui l'attribuzione dei seggi non avviene direttamente nei collegi, ma nella circoscrizione nazionale, potendo il voto di lista in un collegio essere utilizzato in altro collegio a favore di un diverso e ignoto candidato.

La situazione è destinata poi a peggiorare in occasione del turno di ballottaggio, in cui i nomi dei candidati spariranno e si voterà esclusivamente per la lista, e di fatto per il suo leader, con ricadute indirette, e per lo più non volute e sconosciute, anche sull'esito delle candidature, quale invece risulta consolidato nel primo turno.

Quanto alla possibilità, regolata dalle previgenti leggi elettorali, di pluricandidature con successivo diritto di opzione, è appena il caso di ricordare che il DPR 361-1957, nel testo ante riforma del 1993, consentiva le pluricandidature, ma soltanto in tre circoscrizioni, e tutti i candidati potevano usufruirne senza alcun privilegio per i capilista, che dovevano comunque, per potere esercitare l'opzione, essere prima eletti con le preferenze degli elettori della circoscrizione, in condizioni di assoluta parità cogli altri candidati.

Ed è proprio qui il punto dirimente rispetto alla nuova normativa elettorale, perché in quel sistema l'elettore restava arbitro dell'elezione, potendo rendere irrilevante l'ordine con cui i candidati erano stati collocati in lista dai

partiti di riferimento, come ha opportunamente ricordato la Corte Costituzionale allorché ha richiamato la sua antica sentenza n. 203-1975.

Le considerazioni che precedono dimostrano che il nuovo sistema elettorale persegue la governabilità al prezzo della manipolazione del principio di rappresentatività e della menomazione del diritto degli elettori di scegliere direttamente e liberamente i propri rappresentanti, avendo invece come vero obiettivo quello di soddisfare le sole esigenze dei partiti politici, che da mero strumento di mediazione della partecipazione politica dei cittadini si sono trasformati in struttura di potere autoreferenziale.

Ne risulta, in una con la compressione dell'espressione del voto, il travisamento delle funzioni assegnate ai partiti dalla Costituzione (**art. 49**), che dovrebbero *“essere preordinate ad agevolare la partecipazione alla vita politica dei cittadini ed alla realizzazione di linee programmatiche che le formazioni politiche sottopongono al corpo elettorale, al fine di consentire una scelta più chiara e consapevole anche in riferimento ai candidati”*<sup>61</sup>.

Il legislatore del 2015 ha voluto ignorare altri sistemi elettorali che sarebbero stati compatibili col dettato costituzionale.

Solo per fare qualche esempio, tra i più comuni, e senza andare a indagare altri sistemi che, in giro per il mondo, sono tutti rispettosi della volontà democratica, pensiamo a un sistema maggioritario in collegio uninominale, a turno unico (come per metà dei seggi in Germania, o per tutti in Inghilterra o in USA), o a turno doppio (come in Francia), nel quale chi prevale per voti (in prima o seconda battuta) conquista il singolo seggio; ma anche a un sistema basato su collegio uninominali proporzionali in ambito nazionale o sub-nazionale, com'era quello regionale utilizzato per l'elezione del Senato sino al 1992; ovvero a un sistema con voto di lista e preferenza, come quello uscito dalla sentenza n. 1-2014 della Corte,.

Con uno qualsiasi di questi sistemi, ognuno con le sue particolarità, l'elettore avrebbe riconquistato la sua libertà e la sua capacità di determinare la politica

---

<sup>61</sup> cfr. Corte Cost. n. 1-2014.

nazionale, attraverso l'elezione del suo deputato, col quale stringere un patto politico che ne avrebbe inevitabilmente evitato, o comunque limitato, la successiva diaspora politica, pur nel rispetto della libertà di mandato prevista dall'**art. 67 Cost.**

Ma questi sistemi, avendo ognuno il suo specifico pregio, avrebbero avuto un gravissimo e imperdonabile difetto, che le nomenclature politiche del momento non potevano consentire, perché avrebbero loro impedito di appropriarsi della capacità di designare esse stesse i loro deputati, e quindi di determinare, sempre loro, la politica nazionale al posto degli ignari elettori.

Con la nuova legge elettorale le oligarchie dei partiti si sono riattribuito il potere di fare prevalere le proprie scelte su quelle eventualmente diverse degli elettori, togliendo sostanzialmente ai cittadini ciò che la Corte Costituzionale aveva restituito loro con la sentenza n. 1-2014.

Si tratta allora di ripristinare, anche con riferimento alla L. 52-2015, quei parametri di legalità costituzionale che la Corte ha opportunamente applicato demolendo, *in parte qua*, la L. 270-2005.

E bene quindi ha fatto il giudice remittente, allorché, decidendo sul punto, ha osservato che la Corte Costituzionale “*in ambiti connotati da un'ampia discrezionalità legislativa, quale quello in esame, ... ha avuto modo di sottolineare la necessità di <<operare il bilanciamento degli interessi costituzionalmente rilevanti tenendo conto delle circostanze e delle limitazioni concretamente sussistenti>> (ancora C. Cost. n. 1/2014, nonché n. 1130/1988)*”.

Il giudice rimettente ha poi proseguito, affermando che “*... residua il dubbio –manifestato in dottrina e che questo Tribunale condivide, che possa concretamente realizzarsi per le forze di opposizione (rectius, minoritarie) un effetto distorsivo dovuto alla rappresentanza parlamentare largamente dominata da capilista bloccati, pur se con il correttivo della multicandidatura, ma con possibilità che il voto in tali casi sia*

sostanzialmente “indiretto” e, quindi, né libero, né personale, in violazione dell’art. 48, secondo comma, Cost...

E ha concluso che “Sotto tale profilo, la questione sollevata – certamente rilevante per il giudizio di merito - merita di essere sottoposta al sindacato del giudice delle leggi”.

Della valutazione del giudice rimettente non condividiamo ovviamente l’incidentale osservazione sugli effetti mitigatori che le pluricandidature potrebbero avere sul sistema delle liste bloccate, che invece, per come abbiamo provato a dimostrare, ci sembra ulteriormente peggiorativo della situazione, avendo accresciuto, piuttosto che ridotto, la compressione dei diritti elettorali attivi e passivi dei ricorrenti e degli elettori in genere.

E crediamo che lo scrutinio costituzionale non potrà omettere di valutare anche l’aspetto assolutamente distorsivo introdotto sia con le multicandidature sia con **l’assoluta discrezionalità dell’opzione post-voto.**

Criticità questa che non avevamo certo omissis di segnalare al Tribunale di Messina nel nostro ricorso introduttivo, allorché avevamo osservato che “*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*”<sup>62</sup>; poi concludendo che quella operata con le norme citate in epigrafe costituisce una grave violazione della legalità costituzionale “*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*”<sup>63</sup>.

In ogni caso, sappiamo che all’udienza del 4 ottobre, in cui si tratteranno le questioni di legittimità costituzionale sollevate dai giudici messinesi, la Corte

---

<sup>62</sup> cfr. ricorso, VI° motivo, pag. 72.

<sup>63</sup> cfr. ricorso, VI° motivo, 75.

affronterà anche due specifiche questioni sollevate dai giudici torinesi, tra cui quella qui evidenziata, onde confidiamo che, all'esito della prevedibile riunione dei due giudizi, anche la questione dell'assoluta discrezionalità dell'opzione post-voto dei plurieletti possa trovare l'attenzione che, a nostro parere, merita.

\*\*\*\*\*

**C.4) violazione del principio di ragionevolezza nella determinazione delle soglie di accesso al Senato a Costituzione ancora vigente; incostituzionalità degli articoli:** art. 16, comma 1, lett. b), del D. Lgs. n. 533-1993 (come novellato dall'art. 4, comma 7, della Legge n. 270-2005); dell'art. 17, commi 3, 4 e 5, del D. Lgs. 533-1993 (come novellato dall'art. comma 8, della L. 270-2005); **per la violazione degli articoli:** 1, 3, 48, comma 2, 49 e 51 Cost. (cfr. n. 1.d dispositivo ordinanza, punto 15 **motivazione, XII° motivo ricorso**);

Ciò che ora diremo, non riguarda la Legge 52-2015, chiaramente dettata per la sola Camera dei deputati, ma il tuttora vigente **D. Lgs. 533-1993**, come novellato dalla L. 270-2005 (nel testo risultante dalla sentenza n. 1-2014) per l'elezione del Senato della Repubblica, non ancora modificato dalla riforma costituzionale tuttora *in itinere*.

Il meccanismo elettorale che ne risulta, a Costituzione vigente, comporta sostanzialmente che, in ciascun ambito regionale, per potere accedere alla ripartizione dei seggi:

- le coalizioni di liste devono conseguire almeno il 20% dei voti validi;
- le singole liste, facenti parte di dette coalizioni devono conseguire almeno il 3% dei voti validi;
- le singole liste non facenti parte di dette 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 utilizzabile sino alla data del 30 giugno 2016; sempre per la Camera, nell'ambito delle coalizioni che abbiano superato il 10%, era addirittura prevista un'ipotesi residuale che consentiva di partecipare alla distribuzione dei seggi anche alla migliore lista coalizzata che fosse rimasta sotto la soglia del 2%.

La Corte Costituzionale, nella sentenza n. 1-2014, non si è occupata di tale questione, non essendone stata investita dalla Cassazione, allora giudice remittente, a cui i ricorrenti non l'avevano formalmente proposta.

Se un vero e proprio dubbio di costituzionalità fosse stato sollevato in proposito, la Corte, pur nel rispetto per la discrezionalità del legislatore, avrebbe potuto valutare la congruità di quelle soglie per l'elezione del Senato, raffrontandole con quelle assai diverse previste dalla L. 270-2015 per l'elezione della Camera, tenendo conto che:

- i membri elettivi del Senato sono, ancora oggi, in numero di 315, cioè la metà dei 630 deputati;
- che 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),
- che i bacini elettorali in cui si esauriscono gli effetti del voto e si attribuiscono i seggi sono per il Senato assai più ristretti che per la Camera;
- e che, nonostante queste significative differenze, che avrebbero suggerito un trattamento meno penalizzante, le soglie previste per accedere alla distribuzione dei seggi senatoriali sono pressoché il doppio di quelle previste per la Camera (rispettivamente, 20 contro 10, 3 contro 2 o anche meno, 8 contro 4).

Questo semplice raffronto fa comprendere l'assoluta irragionevolezza delle soglie previste per il Senato, in termini che risultano assolutamente incomprensibili, salvo che il legislatore dell'epoca non abbia volutamente commesso questa irragionevolezza al solo scopo di provocare la nascita di maggioranze diverse tra le due Camere, con pregiudizio anche per quella governabilità che veniva sbandierata come scopo precipuo della legge..

Le conseguenze per i cittadini elettori in generale, e per i ricorrenti in particolare, anche quali potenziali candidati, sono del tutto evidenti, giacché essi, **se solo elettori** di liste regionalmente minoritarie, subiranno una drastica diminuzione, sino all'annullamento, degli effetti del loro voto rispetto ad altri elettori per liste regionalmente maggioritarie, con inevitabile violazione di tutti i principi costituzionali 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.**.

E tali ingiuste discriminazioni verso elettori e candidati si riverbereranno anche sulle rispettive liste, e quindi sui partiti di riferimento, per i quali risulterà resa ancora più difficile praticare la loro funzione costituzionale di tramite per i cittadini che desiderano concorrere alla determinazione della politica nazionale, 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.

Salvo immaginare gli intenti dolosamente destabilizzanti che abbiamo testé ipotizzato, a noi sembra assolutamente irragionevole la previsione di soglie di sbarramento così diverse che, in mancanza di una diversa e convincente spiegazione, risultano assolutamente confliggenti col più elementare buon senso.

Questa diversità pregiudica l'obiettivo della governabilità perseguito esplicitamente dal legislatore favorendo la formazione di maggioranze non coincidenti nelle due assemblee, e quindi è intrinsecamente incoerente rispetto allo scopo che pure la legge 270-2005 sembrava volere perseguire, rendendola più difficile, piuttosto che propiziarla.

Il Tribunale di Messina ha in proposito correttamente richiamato la sentenza n. 1-2014 della Corte, nel punto in cui *“ha osservato che, nonostante rientri nella discrezionalità delle scelte politiche riservate al legislatore ordinario differenziare i sistemi elettorali dei due rami del Parlamento, essa ha tuttavia il dovere di verificare se la disciplina legislativa violi manifestamente i principi di proporzionalità e ragionevolezza e, pertanto, sia lesiva degli artt. 1, secondo comma, 3, 48, secondo comma, e 67 Cost.”*.

E ha infine concluso, anche riportando frasi testuali della sentenza n. 1-2014, che *“la diversità di sistema elettorale, favorendo la formazione di maggioranze parlamentari non coincidenti, pur in presenza di una distribuzione del voto sostanzialmente omogenea tra i due rami del Parlamento, “rischia di compromettere sia il funzionamento della forma di governo parlamentare delineata dalla Costituzione repubblicana, nella quale il Governo deve avere la fiducia delle due Camere (art. 94, primo comma, Cost.), sia l'esercizio della funzione legislativa, che l'art. 70 Cost. attribuisce collettivamente alla Camera ed al Senato” (in motivazione la predetta sentenza) e, in definitiva, rischia di vanificare il risultato che si intende conseguire con un'adeguata stabilità della maggioranza parlamentare e del governo”*.

Si tratta di motivazione che, avendola sollecitata, ci sentiamo ovviamente di condividere, e confidiamo che la Corte voglia in qualche modo rimediare alla irragionevole discrezionalità immotivatamente utilizzata dal legislatore della legge 270-2005.

\*\*\*\*\*

**C.5) violazione del principio di ragionevolezza nella individuazione della data del 1° luglio 2016 per l'applicabilità di parte della L. 52-2015, a Costituzione ancora vigente per il Senato; incostituzionalità dell'art. 2, comma 35, 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.. (cfr. n. 1.e dispositivo ordinanza, punto 16 motivazione, XIII° motivo ricorso)**

Quando, il 24 novembre dello scorso anno, abbiamo presentato il ricorso da cui origina il presente giudizio, era già in corso l'iter legislativo rafforzato della riforma costituzionale c. d. Renzi-Boschi, che appariva chiaramente avviato verso la sua positiva conclusione, pervicacemente voluta dal Governo in carica, che se n'era fatto promotore e sostenitore, sino al punto da legare le sue sorti e quelle della stessa Legislatura all'approvazione del testo proposto.

Il che è poi avvenuto con la votazione finale, in seconda deliberazione, ad opera del Senato della Repubblica nella seduta del 20 gennaio 2016, e della Camera dei Deputati nella seduta del 12 aprile 2016, nel testo poi pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 88 del 15 aprile 2016.

In sede di ricorso, abbiamo sottoposto all'attenzione del Giudice rimettente uno specifico motivo (**il XIII**) d'incostituzionalità della Legge 52-2015, e in particolare **del comma 35 dell'art. 2.** nella parte in cui esso prevede il singolare differimento di applicabilità della legge alle elezioni successive al 1° luglio 2016, e quindi anche a Costituzione vigente, piuttosto che, come sarebbe stato ragionevole, **solo se e dopo** che la riforma costituzionale allora (come ancora) *in itinere* fosse risultata definitivamente approvata.

Tale singolare previsione temporale ci è infatti sembrata posta in **evidente 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-**

E abbiamo in particolare evidenziato che la riforma costituzionale all'esame doveva ancora passare il vaglio parlamentare definitivo, escludendo che esso potesse concludersi entro il 30 giugno 2016, e prevedendo anzi che la sua conclusione non potesse concludersi non prima della fine del 2016, una volta che fosse stato celebrato il prevedibile referendum confermativo/oppositivo (a seconda dei punti di vista).

Per la verità, occorre evidenziare che il differimento non riguarda tutti i quattro articoli della legge, 52-2015, ma soltanto quelli che regolano il meccanismo di elezione, in particolare gli art. li 1 e 2, e di quest'ultimo neppure tutto, essendo prevista l'immediata applicabilità del suo **comma 36**, che disciplina *ex novo* 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**, applicabili in occasione delle "*prime elezioni successive alla data di entrata in vigore della presente legge*", e quindi da subito.

Non risultano poi riguardati dal differimento gli **art. li 3 e 4**, il primo dei quali attiene a norme di natura esclusivamente burocratica, come tali non rilevanti, mentre l'art. 4, anch'esso immediatamente applicabile, ha concesso al governo la delega per la determinazione dei collegi plurinominali, che ovviamente il Governo si è affrettato a esercitare col **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, che in tal modo ha avuto un primo inizio di attuazione.

Quali che siano state le ragioni che hanno indotto il legislatore a differire l'applicabilità al 1° luglio 2016 della L. 52-2015, che essendo stata pubblicata sulla G. U. dell'8 maggio 2015, è comunque entrata regolarmente in vigore, dopo la rituale *vacatio ex art. 10 Preleggi*, il 23 maggio 2015, quel che è certo è che tale singolare disposizione ha dato luogo a una singolarità sistemica, che farà a lungo discutere i costituzionalisti, e che è destinata a creare un pericoloso precedente.

Sta di fatto che la sola Camera dei Deputati sarà ormai eletta, secondo le disposizioni della legge n. 52-2015, mentre non è ancora definitiva la riforma del Senato, che, se confermata dal referendum popolare, porterà alla creazione di una seconda Camera legislativa, ancorché non eletta direttamente dal popolo e non legata da rapporto di fiducia col Governo.

Senza soffermarci sul periodo che ha preceduto il 1° luglio 2016, che è ormai alle nostre spalle e che quindi è irrilevante, la ragione del nostro dubbio di costituzionalità è tuttora palese, come lo era allora, essendo assolutamente evidente che con tale previsione temporale si è creato un sistema istituzionale incoerente per le seguenti oggettive ragioni:

- nel secondo semestre del 2016 la L. 52-2015 per la Camera (il c. d. *italicum*), è destinata a coesistere, almeno precariamente, col D. Lgs. 533-1993 per il Senato, come modificato dalla sentenza n. 1-2014 della Corte Costituzionale (il c. d. *consultellum*), così garantendo, piuttosto che la governabilità del sistema, il suo esatto contrario, e generando inevitabilmente due diverse composizioni delle due camere legislative, in termini assolutamente imprevedibili, che renderanno assolutamente ingovernabile il sistema;
- e questo semestre di sicura ingovernabilità è addirittura destinato a permanere anche dopo, a tempo indefinito, nel caso in cui la riforma costituzionale *in itinere* non trovasse la conferma referendaria.

Abbiamo in proposito osservato in ricorso che “*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.).*

E abbiamo evidenziato che *“un qualsiasi 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”.*

Il Tribunale di Messina non si è dilungato sul punto, ma ha comunque valutato come non manifestamente infondato il nostro dubbio di costituzionalità, avendo ritenuto, sulla base della pregressa decisione della sentenza della Corte Cost. n. 1-2014, e con rinvio alla motivazione adottata in ordine al XII motivo di ricorso, che *“la palese diversità di sistema elettorale, favorendo la formazione di maggioranze parlamentari non coincidenti, pur in presenza di una distribuzione del voto sostanzialmente omogenea tra i due rami del Parlamento, <<rischia di compromettere sia il funzionamento della forma di governo parlamentare delineato dalla Costituzione repubblicana, nella quale il Governo deve avere la fiducia delle due camere (art. 94 Cost.), sia l’esercizio della funzione legislativa, che l’art. 70 Cost. attribuisce collettivamente alla Camera ed al Senato>> (in motivazione la predetta sentenza), e, in definitiva, rischia di vanificare il risultato che si intende conseguire con un’adeguata stabilità della maggioranza parlamentare e del governo”....*

In conseguenza, il giudice remittente ha sollevato dinanzi all’ecc. ma Corte Costituzionale, tra le altre, anche la q- l. c. dell’**art. 2, comma 35 della L. 52-2015**, per violazione degli **art. li 1, 3, 48 comma 1, 49 comma 1, e 56 comma 1. Cost.**

Dopo quell’ordinanza, emessa quando ancora l’iter della riforma era *in itinere*, è accaduto che il Parlamento ha approvato la riforma costituzionale, che allora avevamo soltanto ipotizzato (*rectius*, temuto); mentre non c’è ancora stato l’avallo del corpo elettorale, posto che il relativo referendum

sarà presumibilmente fissato per il prossimo mese di novembre (o forse anche dopo), onde la questione appare ancora più attuale e pregnante di allora.

Chi ci legge ha già preso atto che, in questa sede, abbiamo sostenuto come rilevanti e fondate le q. l. c. già illustrate, e non possiamo che insistere in tale convinzione.

E tuttavia, in denegata ipotesi e a tutto concedere alle tesi dell'Avvocatura erariale, osserviamo qui che, se anche la Corte ritenesse di dovere disattendere le precedenti q. l. c., **almeno quest'ultima dovrebbe subire sorte più favorevole.**

Il prof. Valerio Onida, presidente emerito della Consulta, in un sua acuta riflessione sulla legge elettorale n. 52-2015, ha evidenziato che il Legislatore del 2015 ha operato *“come se la Costituzione fosse stata già cambiata”*; ed ha aggiunto. *“Ma le leggi si fanno a Costituzione vigente,, non supponendo già in vigore una nuova Costituzione”*.<sup>64</sup>

Avendo diversamente deciso, il legislatore non ha fatto un buon uso del suo potere discrezionale e ha invece violato tutti i parametri della ragionevolezza costituzionale, nel momento in cui ha subordinato l'effettività dei meccanismi elettorali della nuova legge a una data assolutamente arbitraria e, finendo così per contraddire platealmente lo stesso scopo perseguito dalla nuova legge, cioè l'obiettivo della governabilità.

E' infatti di assoluta evidenza che, se il prossimo referendum costituzionale avrà esito negativo, permarrebbero nell'ordinamento due leggi elettorali diverse e addirittura confliggenti per ciascuna delle due Camere, rendendo sicuro, e non solo probabile, un quadro istituzionale assolutamente incoerente

---

<sup>64</sup> cfr. il Sole24Ore, 31.07.2016, pag. 8:

///Users/avv.palumbo/Desktop/Onida%20L'instabilità%20non%20dipende%20dal%20bicameralismo%20perfetto%20II%20Sole%2024%20Ore%2031.07.2016.webarchive.

e contraddittorio; il contrario, cioè, di ciò che la Legge 52-2015 afferma ostentatamente di volere perseguire.

In questa eventualità i cittadini elettori sarebbero chiamati a esprimere il loro voto, con ineliminabile disorientamento, in base a due leggi elettorali non soltanto diverse, ma anche eterogenee, conflittuali e contraddittorie per “ratio” e finalità.

Mentre la legge per la Camera appare ispirata alle ragioni della **governabilità**, ancorché mediante i già criticati meccanismi del premio di maggioranza e del ballottaggio, quella vigente per il Senato si oppone radicalmente a questo criterio, mantenendo invece un sistema proporzionale di lista con (almeno una) preferenza, in base alla disciplina risultante dalla sentenza n. 1-2014, volta a assicurare “*in primis*” le ragioni della **rappresentatività** mediante un “*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 dall’attribuzione del premio di maggioranza*” (cfr. **Corte Cost. n. 1/2014**).

L’Avvocatura erariale, nel suo atto di costituzione<sup>65</sup> sostiene che la questione posta “*è puramente ipotetica e, come tale, inammissibile*”, salvo ad attribuire subito dopo a questo differimento il merito di avere evitato, per il periodo pregresso, “*proprio la disomogeneità tra i due sistemi elettorali*” il che di per sé rende evidente quanto poco ipotetica fosse già allora la questione; e comunque afferma che, in ogni caso, alla diversità di modalità di elezione dei due rami del Parlamento avevamo già fatto l’abitudine, essendo essa prefigurata sin dalla Costituzione del 1948.

Ma dimentica che, mentre allora si trattava di mera eventualità (quella, sì, assolutamente ipotetica!), per altro mai verificatasi sino a quando i due sistemi elettorali erano rimasti coerentemente proporzionali, la profonda e insanabile diversità nella composizione delle due Camere è emersa proprio in occasione delle elezioni del 2013, non per nulla regolate dalla legge 270-

---

<sup>65</sup> cfr. sub n. 5, pag. 52 e segg.

2005, anche per questo giustamente dichiarata *in parte qua* incostituzionale dalla Corte,

Sta di fatto che, rendendo applicabile la legge 52-2015, almeno nelle sue parti essenziali, alle elezioni per la Camera comunque successive all'arbitraria data del 1° luglio 2016, il legislatore ha messo su “*binari*” divergenti, piuttosto che paralleli, le due Camere, allo stato assolutamente paritarie quanto a funzioni legislative e rapporto fiduciario col Governo, introducendo un elemento di casualità, disomogeneità e contraddittorietà, in una parola di “*irragionevolezza*”, tale da assumere i tratti di una violenza sistemica, che porta inevitabilmente il “*treno*” (per stare alla metafora) della prossima legislatura a deragliare nel campo della confusione e dell'ingovernabilità assoluta.

Questo risultato, frutto dell'intrinseca irrazionalità della legge, non soltanto compromette il corretto funzionamento del modello di governo parlamentare configurato dalla Costituzione secondo cui entrambi i rami del Parlamento devono esprimere il voto di fiducia al Governo (**art. 94, comma 1, Cost.**) ed esercitare collettivamente la funzione legislativa (**art. 70 Cost.**), ma “*rischia di vanificare il risultato che s'intende conseguire con un'adeguata stabilità della maggioranza parlamentare e del governo*”.

In tale contesto, lo stesso strumento del premio previsto per l'elezione della Camera, se anche passasse lo scrutinio di costituzionalità, risulterebbe ulteriormente irragionevole perché, non essendo in grado di garantire la governabilità, risulterebbe addirittura “*sine causa*”.

E' dunque palese la violazione, tra le altre, della norma dell'**art. 3 Cost.** (principio di eguaglianza) che è espressione di un generale canone di coerenza e di ragionevolezza dell'ordinamento normativo<sup>66</sup>.

Nel rispetto di questi principi il legislatore non può ignorare che ogni norma, deve essere, non soltanto concretamente funzionale allo scopo che si

---

<sup>66</sup> cfr., ex pluribus: Corte Cost. n. 204-1982; Corte Cost. n. 76-1991..

prefigge, ma, se di portata innovativa, deve anche inserirsi coerentemente nel sistema, rispettandone gli equilibri senza determinare arbitrari sovvertimenti. La Consulta ha sottolineato la necessità di “*un assetto unitario e compatto*”, in cui ciascuna previsione è assistita da una propria ragione costituzionale, e tutte si legano tra loro in un vincolo di coerenza sistemica<sup>67</sup>, onde un approccio corretto improntato a criteri di ragionevolezza avrebbe richiesto di procedere prima alla riforma del Senato, e solo dopo all’approvazione della legge elettorale per la sola Camera dei deputati, o, tutt’al più, a subordinare l’effettività di questa alla definitiva entrata in vigore di quella.

E’ noto in proposito 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*”<sup>68</sup>.

Sulla base di tale criterio, la Corte ha più volte affermato la possibilità di censurare le scelte legislative tutte le volte in cui, anche a prescindere da uno specifico paradigma costituzionale, esse appaiano intrinsecamente irrazionali, per la contraddizione palese tra la *ratio legis* del complesso normativo ed una sua singola disposizione che con quella si riveli in palese contraddizione, sino al punto da farne conseguire un irragionevole pregiudizio per chi ha titolo ad operare sulla base di quel complesso normativo, com’è certamente il caso dei ricorrenti, che hanno diritto di attendersi da una legge elettorale il rispetto dei principi costituzionali che presiedono all’esercizio dell’elettorato, sia attivo che passivo.

---

<sup>67</sup> cfr. sentenze n. 2-2004; n. 394-2002,

<sup>68</sup> cfr. Onida, relazione sull’attività della C. C., 2004..

Del resto, anche la sentenza n. 1-2014 dice proprio la stessa cosa, nel momento in cui ha ritenuto irragionevole, nel contesto di una normativa elettorale (la Legge 270-2005) dichiaratamente proporzionale, l'attribuzione di un premio di maggioranza senza soglia, che appariva palesemente contraddittorio con la scelta proporzionalistica.

La ragionevolezza, nelle varie accezioni di volta in volta assunte (razionalità, proporzionalità, adeguatezza, coerenza, congruenza, non arbitrarietà, non contraddittorietà, pertinenza) — sia rispetto al contesto dell'ordinamento giuridico-costituzionale (**c. d. ragionevolezza estrinseca**), sia rispetto all'impianto della specifica legge in cui la singola norma risulta inserita (**c. d. ragionevolezza intrinseca**) — è ormai considerata come un naturale e inderogabile canone di scrutinio costituzionale, anche a prescindere dal principio di eguaglianza di cui all'art. 3 Cost., rispetto al quale ha da tempo conquistato una sua autonomia.

Si vedano, in proposito, gli Atti del Seminario svoltosi presso il Palazzo della Consulta il 13-14 ottobre 1992<sup>69</sup>.

Limitando l'esame, per l'aspetto che qui interessa, all'ambito specifico di una singola norma rispetto all'impianto legislativo nel quale quella stessa norma è inserita, ciò che va valutata è l'adeguatezza del mezzo prescelto rispetto al fine perseguito, e tale valutazione va ovviamente fatta in concreto, verificando gli effetti che quella norma produce e confrontando quegli effetti con l'obiettivo che il legislatore ha chiaramente voluto perseguire.

La contraddittorietà intrinseca tra fini perseguiti da una legge e singole disposizioni della medesima legge è stata costantemente ritenuta come criterio di scrutinio costituzionale per valutarne la ragionevolezza e quindi la potenziale illegittimità in innumerevoli sentenze della Corte, a partire

---

<sup>69</sup> Milano, Giuffrè, 1994, citata nella relazione della prof. ssa Marta Cartabia in occasione della Conferenza Trilaterale delle Corti Costituzionali italiana, portoghese e spagnola svoltasi presso il Palazzo della Consulta il 24-26 ottobre 2013.

dall'antica **sentenza n. 14-1964**<sup>70</sup>, che per prima ha affermato che “*Ci sarebbe anche vizio di legittimità se si accertasse che la legge abbia predisposto mezzi assolutamente inadeguati o contrastanti con lo scopo che essa doveva conseguire*”.

Paradigmatica, comunque, in tal senso è la **sentenza n. 1130-1988**, che ha affrontato un ricorso in via principale proposto dalla Presidenza del Consiglio contro una legge della Regione Lombardia in ordine alla corretta proporzionalità tra gli obiettivi della legge e i mezzi finanziari e personali messi a disposizione dei gruppi consiliari, un caso quindi che, a prima vista, sembrava potesse rientrare nella piena discrezionalità del legislatore regionale. Rigettando la richiesta d'inammissibilità avanzata dalla Regione, che deduceva trattarsi di questione di mera opportunità e quindi rientrante nella sua assoluta sfera discrezionale, la Corte ha trovato modo di affermare il principio generale secondo cui “*il giudizio di ragionevolezza, lungi dal comportare il ricorso a criteri di valutazione assoluti e astrattamente prefissati, si svolge attraverso ponderazioni relative alla opportunità e ai mezzi prescelti dal legislatore nella sua insindacabile attività di governo, in rispetto alle esigenze obiettive da soddisfare o alle finalità che intende perseguire, tenuto conto delle circostanze e delle limitazioni concretamente sussistenti*”.

Per dirla più brevemente, l'irrazionalità rileva “*sotto il profilo dell'incongruità della disciplina rispetto alla sua ratio*”, e, in tali casi, difetta la ragionevolezza “*quando la legge manca il suo obiettivo e tradisce la sua ratio*” (così, la **sentenza. 43-1997**).

---

<sup>70</sup> sull'espropriazione delle aziende elettriche.

Su questa scia si è poi collocata tutta la giurisprudenza della Corte, nei più vari ambiti e con esiti di volta in volta diversi in relazione alla varietà delle situazioni all'esame<sup>71</sup>.

Sul punto, è comunque assolutamente decisiva la stessa **sentenza** della Corte **n. 1-2014**, allorché, dichiarando l'illegittimità costituzionale del premio di maggioranza per l'elezione del Senato, disciplinato dall'art. 17, commi 2 e 4 del D. Lgs. 533-1993, come novellato dalla Legge 270-2005, ed allo scopo di rafforzare i già rilevati profili di illegittimità comuni anche alle norme relative all'elezione della Camera, si è preoccupata di osservare che *“Nella specie, il test di proporzionalità evidenzia, oltre al difetto di proporzionalità in senso stretto della disciplina censurata, a h l' i o it lla t a al raggiungimento l'obi ttivo guito, in modo più netto rispetto alla disciplina prevista per l'elezione della Camera dei deputati. Essa, infatti, stabilendo che l'attribuzione del premio di maggioranza è su scala regionale, o u l' ff tto h la maggio a a i o all'a mbl a l S ato ia il risultato casuale di una somma di premi regionali, che può finire per rovesciare il risultato ottenuto dalle liste o coalizioni di liste su base nazionale, favorendo la formazione di maggioranze parlamentari non coincidenti nei due rami del Parlamento, pur in presenza di una i t i bu i o l voto l' i i m o ta ialm t omog a. Ciò i hia di compromettere sia il funzionamento della forma di governo parlamentare delineata dalla Costituzione repubblicana, nella quale il Governo deve avere la fiducia delle due Camere (art. 94, primo comma, Cost.), ia l' i i o lla fu i o l gi lativa, h l' a t. 70 Co t. attribuisce collettivamente alla Camera ed al Senato. In definitiva, rischia di vanificare il risultato che si intende conseguire con un'adeguata stabilità della maggioranza parlamentare e del governo. E benché tali profili costituiscano, in larga misura, l'oggetto di scelte politiche riservate al*

---

<sup>71</sup> cfr., *inter alia*, le sentenze 416-2000, 404-2000, 434-2002, 151-2009, 174-2013, 77-2014, 214-2014, 154-2015.

*legislatore ordinario, questa Corte ha tuttavia il dovere di verificare se la disciplina legislativa violi manifestamente, come nella specie, i principi di proporzionalità e ragionevolezza e, pertanto, sia lesiva degli artt. 1, secondo comma, 3, 48, secondo comma, e 67 Cost.”*

La Corte, nella sentenza n. 1-2014, ha ovviamente fatto riferimento alla Costituzione allora (e ancora) vigente, per la quale entrambe le Camere sono parimenti chiamate a esprimere la fiducia al Governo (**art. 94 Cost.**) e sono collettivamente chiamate a esercitare la funzione legislativa (**art. 70 Cost.**), evidenziando la possibilità (anzi la certezza, anche alla luce dell'esperienza elettorale del 2013) di esiti parlamentari diversi per deputati e senatori.

Sul punto, osserviamo, *incidenter tantum*, che le criticità evidenziate permarrebbero anche a Costituzione riformata, posto che, se anche la titolarità del rapporto fiduciario col governo divenisse esclusiva della Camera, sul piano legislativo resterebbe pur sempre, ai sensi del deliberato (ma non ancora vigente) nuovo art. 70 Cost., una vasta gamma di materie oggetto di bicameralismo assolutamente paritario (ne abbiamo contato **ben 16, tutte fondamentali**), oltre, per tutto il resto, al bicameralismo depotenziato ma pure persistente (o se si vuole, al monocameralismo virtuale).

Ma torniamo al tema che qui riassumiamo.

Ciò che qui e ora invochiamo dalla Corte è che, in puntuale adesione a quanto già ritenuto e deciso nella sentenza n. 1-2014, sia operata una valutazione in ordine alla contraddittorietà, tra lo scopo ostentatamente perseguito dall'intera L. 52-2015 (la c. d. “**governabilità**”), sbandierata come un toccasana per i problemi dell'Italia nei lavori preparatori e in tutta la pubblicistica sull'argomento, e la data assolutamente arbitraria e irrazionale per la sua **applicabilità**, e ciò mentre era allora (ed è tuttora) in corso il complesso procedimento che potrebbe portare (**o anche no**) alla riforma della seconda parte della Costituzione, con particolare riferimento alla composizione e alle modalità di elezione della seconda camera legislativa.

Sulla base di queste considerazioni, ove mai le altre q. l. c. fossero ritenute non meritevoli di positivo scrutinio, a noi sembra inevitabile che **almeno il comma 35** in questione venga ritenuto manifestamente irragionevole nella parte in cui esso non dispone che l'intera legge 52-2015, e non solo i suoi art. li 1 e 2, possano applicarsi **solo se e dopo** che la riforma costituzionale *in itinere* sia entrata in vigore.

In questo momento noi non conosciamo ancora la data, sicuramente successiva a quella del 4 ottobre 2016, in cui si svolgerà il referendum costituzionale, al cui esito positivo è legata l'effettività della riforma, con particolare riferimento alle modalità di elezione del nuovo Senato della Repubblica.

Soltanto all'esito del referendum noi sapremo se la legge 52-2015 andrà a iscriversi o meno in un quadro costituzionale coerente con gli obiettivi ostentatamente perseguiti dal legislatore.

Salvo restando tutto ciò che abbiamo sostenuto quanto agli altri profili d'illegittimità costituzionale, ci sembra quindi del tutto naturale attendersi sul punto che la Corte voglia almeno differire al momento dell'eventuale approvazione della Costituzione riformata l'applicazione della nuova normativa elettorale, ovviamente nella parte che residuerà a seguito dell'auspicato accoglimento di una o più delle q. l. c. sollevate dal giudice rimettente, ma anche per il caso di totale rigetto delle altre q. l. c..

Col non irrilevante risultato intrinsecamente democratico che, in tal caso, toccherebbe ai cittadini, titolari della sovranità popolare, di dire la parola definitiva su entrambe le riforme epocali che hanno caratterizzato questa pur improbabile e discussa Legislatura, così realizzando, attraverso l'occasione referendaria, ciò che tante volte si è detto in proposito: che le due riforme, *"simul stabunt, simul cadent"*.

A quel punto, se la riforma costituzionale venisse approvata dal corpo elettorale, anche la nuova legge elettorale, pur con tutte le riserve che sono state fatte oggetto delle altre q. l. c., ne otterrebbe una implicita ed indiretta

legittimazione popolare, inserendosi coerentemente nel nuovo sistema istituzionale disegnato dalla Costituzione riformata.

E se invece al referendum la riforma costituzionale venisse bocciata, la legge elettorale sarebbe destinata a non essere mai applicata (com'è già accaduto alla Legge Scelba del 1953), e invece resterebbe in vigore la legge 270-2005 (per altro mai fatta oggetto di esplicita abrogazione) nella parte residua a seguito della sentenza della Corte n. 1-2014 (il c. d. consultellum), eventualmente depauperata anche delle incongrue ed eccessive soglie di sbarramento che hanno formato oggetto del nostro **XII motivo** di ricorso, la cui illegittimità costituzionale non aveva potuto trovare posto in quella sentenza per non essere stata allora formalmente dedotta in giudizio da quei ricorrenti e per non essere stata quindi valutata nella sua meritevolezza dalla Corte di Cassazione nell'ordinanza n. 10060-2013.

Non si tratterà, allora, di “*barattare la Costituzione con un Mini-Italicum*”, che è la tentazione che da ultimo sta affiorando nel dibattito politico e costituzionale<sup>72</sup>, ma di mettere insieme le due riforme e chiamare il popolo, per una volta realmente sovrano, a decidere.

Un'occasione unica, da non perdere!

\*\*\*\*\*

#### **D) ISTANZA DI AUTOREMISSIONE PER ILLEGITTIMITA' COSTITUZIONALE DELL'ITER LEGISLATIVO DELLA L. 52-2015**

**D.1)** Avendo sin qui sviluppato le argomentazione che ci sono sembrate utili per supportare i dubbi di costituzionalità sollevati dal giudice rimettente, potremmo anche ritenere di avere esaurito il nostro compito di difensori.

E tuttavia, pensiamo che possa essere utile anche soffermarci su una specifica questione che il Tribunale di Messina non ha ritenuto di potere portare alla valutazione della Corte.

---

<sup>72</sup> cfr. Pace, in Rivista AIC, n. 3-2016, 02.08.2016,

Le osservazioni che ora faremo, se pure collocate al termine di questa memoria, se condivise dalla Corte, potrebbero assumere natura pregiudiziale, perché la loro positiva valutazione, e il loro eventuale accoglimento, riguarderebbero l'intero impianto della nuova normativa elettorale introdotta dalla Legge 52-2015, evitando alla Corte il compito di valutarla nelle sue singole disposizioni normative sin qui censurate, e tuttavia consentendo egualmente ai ricorrenti di potere esercitare i loro **diritti elettorali, attivi e passivi**, nei termini certamente costituzionali consentiti dalla L. 270-2005, come modificata dalla sentenza n. 1-2014 della Corte, quale legge, è appena il caso di evidenziarlo, non risulta essere mai stata abrogata, neppure dalla L. 52-2015.

E veniamo al punto.

Col **primo motivo di ricorso** abbiamo invero lamentato la violazione dei diritti elettorali dei ricorrenti come conseguenza dello stravolgimento dei principi fondamentali nel procedimento di formazione della nuova legge elettorale 52-2015, con particolare riferimento ai suoi tre articoli fondamentali (1, 2 e 4), che sono stati approvati, prima dal Senato e poi dalla Camera, in palese 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.**).

A tal fine, abbiamo in particolare ricordato che l'art. 72, comma 4, Cost. prescrive che l'esame dei disegni di legge in materia elettorale e costituzionale (**un'endiadi che non può essere priva di significato**, in un testo in cui anche le virgole sono state accuratamente valutate dai linguisti del tempo) deve sempre seguire l'iter normale, ancorché la materia costituzionale sia stata ulteriormente presidiata dalla procedura rafforzata prevista dall'art.

138 Cost.

Ed abbiamo poi evidenziato che, nell'occasione, tale *iter* è risultato invece stravolto **sia perché** l'esame nelle Commissioni AA. C., al Senato<sup>73</sup> e alla

---

<sup>73</sup> cfr. resoconto sommario del 17.12.2014.

Camera<sup>74</sup> non si è neppure “normalmente” concluso e il ddl è giunto all’esame delle rispettive Aule senza prelieve “normali” votazioni in sede referente e senza relazioni scritte (di maggioranza e di opposizione); **sia perché** le votazioni d’aula al Senato<sup>75</sup> sono state forzate dalla maggioranza parlamentare utilizzando un espediente procedurale (il c. d. “*supercanguro*”); **sia perché** infine le votazioni d’aula alla Camera<sup>76</sup> sono state definitivamente imposte dal Governo attraverso la richiesta del voto di fiducia, per l’appunto sugli art. li 1, 2 e 4 del ddl in questione.

In proposito abbiamo ampiamente argomentato sia nel nostro ricorso introduttivo al Tribunale di Messina (**cfr. pagg. 33-38**), sia nelle note autorizzate dell’11.02.2016 (**cfr. pagg. 4-11**).

Non ripeteremo qui nel dettaglio quelle argomentazioni, che, almeno in questa fase, non appartengono al *disputatum* di questo giudizio, posto che il Tribunale di Messina, con la sua ordinanza del 17.02.2016, non avendole previamente valutate, non ha potuto ritenerle meritevoli (o no) di qualche dubbio di costituzionalità.

Tuttavia, la singolarità della motivazione del tribunale sul punto, che andremo ora a ripercorrere, ci spinge a portare all’attenzione della Corte la questione che in quella sede abbiamo inutilmente prospettato, e sulla quale ci permettiamo ora di insistere..

Allorché si ha affrontato l’argomento, il Tribunale ha prima riconosciuto che “*la violazione delle norme strumentali per il processo formativo della legge è suscettibile di sindacato costituzionale*”, e ciò sulla base dell’antica e consolidata giurisprudenza che avevamo a tal fine richiamato<sup>77</sup>, e ha poi del pari riconosciuto che la questione era “*certamente rilevante nel giudizio di*

---

<sup>74</sup> cfr. resoconto stenografico del 21 e 22.04.2015.

<sup>75</sup> cfr. resoconti stenografici del 20 e 21.01.2015.

<sup>76</sup> cfr. resoconti stenografici del 27.04 e segg.

<sup>77</sup> cfr. Corte Cost. sentenze 3-1958 e 9-1959.

*merito*”; ma l’ha poi ritenuta manifestamente infondata “*non emergendo in atti elementi idonei a introdurre dubbi di costituzionalità*”<sup>78</sup>.

Per motivare la sua decisione, ha infine sbrigativamente affermato che “*Infatti, dai documenti prodotti dai ricorrenti e legittimamente utilizzabili in sede processuale, anche alla luce delle contrarie eccezioni e deduzioni dell’Avvocatura erariale, non risulta dimostrata la dedotta violazione della procedura ordinaria prescritta per le leggi elettorali dall’art. 72 Cost., non emergendo per tabulas che, a seguito della proposizione da parte del Governo della questione di fiducia, sia stata omessa la votazione articolo per articolo previo esame in commissione*” (cfr. **ibidem**).

In sostanza, il Tribunale di Messina ha correttamente ritenuto ammissibile e rilevante la questione ai fini del giudizio di merito, ma ha poi affermato che, dall’esame degli atti, non risultava che la dedotta lagnanza risultasse provata da idonea documentazione.

Per amore di precisione, ci preme intanto sgombrare il campo da un equivoco nascente da un’improprietà contenuta nel ricorso introduttivo<sup>79</sup> (cfr. **pag. 35, penultimo cpv**), allorché avevamo scritto che “*il voto finale sulla questione di fiducia è poi avvenuto nella seduta del 04.05.2016, un’unica votazione a scrutinio palese che ha riguardato cumulativamente tutti e tre gli articoli in questione*”.

Tuttavia, dall’espressione adoperata e dai documenti depositati, poi ripresi nelle note dell’11.02.2016, era già chiaro che la votazione unica alla quale avevamo fatto riferimento era per l’appunto quella del 04 maggio 2015, che non aveva riguardato la fiducia ma il ddl nel suo complesso, mentre la fiducia era stata votata dalla Camera già prima, con separate votazioni su ciascuno

---

<sup>78</sup>cfr. ordinanza, n. 5.2 motivazione.

<sup>79</sup>cfr. ricorso Tribunale, docc. 17 e 18.

dei suoi tre articoli, nella seduta del 28 (quanto all'art. 1) e del 29 aprile (quanto agli artt. 2 e 4), come avevamo già dimostrato col relativo link<sup>80</sup>.

Tale circostanza (e l'equivoco che potrebbe esserne seguito) era tuttavia di per sé irrilevante ai fini del decidere, giacché la questione che avevamo posto riguardava non già l'unicità (come abbiamo detto inesistente) della votazione sui tre articoli, quanto piuttosto il fatto notorio e incontrovertito che ciascuno di essi era stato approvato previa apposizione della questione di fiducia da parte del Governo, una procedura, questa, che ci era sembrata (e tuttora ci sembra) confliggere coi requisiti costituzionali in materia di *iter* di approvazione delle leggi elettorali.

Che poi l'iter legislativo si fosse sviluppato con modalità costituzionalmente censurabili, sia alla Camera che al Senato, e sia in commissione che in aula, l'abbiamo illustrato ulteriormente con le note dell'11.02.2016<sup>81</sup>, che erano state autorizzate dal Tribunale di Messina con ordinanza resa in esito all'udienza del 05.02.2016.

Sempre in esecuzione dell'autorizzazione concessa dal Tribunale, con quelle note, come risulta dall'attestazione a margine delle stesse<sup>82</sup>, abbiamo **nuovamente depositato** telematicamente gli stessi documenti<sup>83</sup> che avevamo esibito e depositato all'udienza, e poi lo stesso giorno 5, subito dopo

---

<sup>80</sup> cfr. ricorso, pag. 34, terzultimo cpv:

<http://www.camera.it/leg17/410?idSeduta=0417&tipo=stenografico#sed0417.stenografico.tit00070.sub00020>.

<sup>81</sup> cfr. note autorizzate dell'11.02.2016, pagg. 4-11.

<sup>82</sup> cfr. ns. doc.2 depositato con l'atto di costituzione in Corte.

<sup>83</sup> Cfr. **doc. A.** Senato, Comm. AA. CC. resoconto sommario seduta del 17.12.2014; **doc. B.** Camera, Comm. AA. CC. resoconto stenografico seduta 22.04.2015; **doc. C.** Senato, Aula, resoconto stenografico seduta del 20-21.01.2015; **doc. D.** Camera, Aula, resoconto stenografico seduta 23.01.1980; **doc. E.** Camera, Aula, resoconto stenografico seduta 25.09.1989)

l'emissione dell'ordinanza autorizzativa, come risulta dalla dichiarazione resa in calce alle predette note<sup>84</sup>.

A maggior chiarimento, ci sembra qui il caso di rammentare che nel corso di quell'udienza i procuratori dei ricorrenti avevano chiesto “*di produrre copia degli atti parlamentari relativi alla legge impugnata, e il così detto lodo Iotti del 1980*”; dopo di che, l'Avvocatura aveva verbalizzato che “***non si oppone alla produzione dei suddetti documenti a condizione che sia concessa la possibilità di esaminare e controdedurre***”.

Dopo essersi riservato, il Tribunale di Messina, con ordinanza interlocutoria resa lo stesso 5 febbraio e depositata l'8 febbraio, così decideva: “*Ritenuto che, alla av o o o to l'Avvo atu a llo Stato, può ammettersi la produzione documentale esibita all'udienza dai ricorrenti, subordinatamente al suo immediato deposito telematico, e possono concedersi i chiesti termini per note difensive; PQM, autorizza i ricorrenti alla produzione indicata in premessa; rinvia per la decisione all'udienza del 12 febbraio 2016 , ore 12,30, assegnando alle parti termine sino all'11 febbraio 2016 per il deposito di note difensive*”.

I documenti in questione venivano quindi tempestivamente depositati per via telematica, come risulta dal fascicolo telematico del giudizio<sup>85</sup>, e nel termine dato dell'11 febbraio venivano depositate le nostre note autorizzate, mentre l'Avvocatura non depositava alcuna memoria e non opponeva alcunché.

In conclusione, quei documenti, sui quali si basava la prima q. l. c. da noi proposta, li abbiamo **depositati per ben tre volte**: prima “*banco iudicis*” il 5 febbraio, immediatamente dopo per via telematica, e infine con le note autorizzate.

**D.2)** Questi i fatti del giudizio svoltosi dinanzi al giudice remittente, dai quali

---

<sup>84</sup> cfr. *ivi*, pag. 24, dove abbiamo scritto testualmente: “*abbiamo già provveduto a depositare telematicamente i seguenti documenti*”.

<sup>85</sup> cfr. ns. fascicolo in Corte, doc. a), b), c), d), e).

proveremo a trarre qualche conseguenza.

Allorché il Tribunale di Messina ha affermato che la prova documentale di quel nostro primo motivo di ricorso non risultava in atti, e comunque non era utilizzabile per l'intervenuta opposizione dell'Avvocatura erariale, ha affermato **due fatti processuali** che risultano inequivocabilmente contraddetti *ex actis*, sia sotto il profilo della mancanza dei **documenti (che invece ci sono sempre stati**, come ancora ci sono, essendo stati depositati per ben tre volte), sia sotto il profilo dell'esistenza dell'**opposizione** dell'Avvocatura (**che invece non c'è mai stata**).

E' in sostanza accaduto che il Tribunale ha, per un verso, supposto l'inesistenza di un fatto (processuale) la cui verità era (com'è) positivamente stabilita (la produzione documentale); e, per altro verso, ha contemporaneamente supposto l'esistenza di un altro fatto (processuale) la cui verità era (com'è) incontrastabilmente esclusa (l'opposizione dell'Avvocatura).

Insomma, una classica ipotesi di svista processuale che, in caso di provvedimento decisorio di primo grado avrebbe costituito ragionevole motivo d'impugnazione ordinaria con l'appello, e, in caso di provvedimento di secondo grado, avrebbe consentito l'impugnazione straordinaria revocatoria<sup>86</sup>; rimedi questi chiaramente non esperibili nella fattispecie, essendosi in presenza di un'ordinanza di rimessione "*in parte qua*", comunque non decisoria, con conseguente sospensione del giudizio di merito ex **art. 23, c. 1, lett. b), L. 87-1953**.

E comunque, anche volendo prescindere dalla documentazione ritualmente depositata (e che la Corte può ora esaminare nel nostro fascicolo di causa), resta il fatto che si trattava di fatti emergenti da documenti pubblici, addirittura ufficiali, agevolmente rinvenibili sui siti web di Camera e Senato, e di cui era (ed è) al corrente l'universo mondo, potendo quindi essere ritenuti come "*nozione di fatto*" che il Giudice, ex **art. 115, comma 2, cpc**, (poteva)

---

<sup>86</sup> cfr. Cass. SS. UU. n. 24170-2004, Sez. I n. 15-2014.

come può, egualmente porre a fondamento della decisione, senza che la parte sia onerata del relativo “*onus probandi ac alligandi*”.

Si veda in proposito, **Cass. Sent. 8751-1993**, che ha ritenuto l’esistenza del fatto notorio nel caso di una vicenda riguardante una persona oggetto di indagini conoscitive svolte da una commissione parlamentare, un caso quindi assolutamente minimale rispetto a quello macroscopico ora all’esame, fatto oggetto di grande e pubblica attenzione.

Così essendo andate le cose del processo “*a quo*”, è mancata del tutto nell’ordinanza del Tribunale di Messina una qualsiasi valutazione in ordine alla meritevolezza del dubbio costituzionale sulla specifica questione.

La singolarità della fattispecie processuale (che ovviamente non ci era sfuggita, essendovi direttamente coinvolti, ma per la quale non esisteva rimedio processuale esperibile) è stata, per la verità, acutamente colta dal **prof. Luca Imarisio** nel suo commento<sup>87</sup>, nel quale ha osservato che “*La motivazione sul punto dell’ordinanza di rinvio appare estremamente succinta, non compie alcuna valutazione delle eventuali specifiche problematiche di ammissibilità e rilevanza connesse alla natura formale dei profili di illegittimità dedotti, limitandosi a rilevare, piuttosto apoditticamente, come, alla luce della documentazione prodotta o comunque utilizzabile, non emergano le prospettate violazioni*”.

**D.3)** E’ proprio sulla base di questa premessa, in presenza di quel che è invece effettivamente accaduto nel giudizio “*a quo*”, che ci permettiamo ora di affrontare la medesima questione sotto l’angolo visuale di ciò che, volendo, la Corte Costituzionale potrebbe egualmente fare, operando quella valutazione che il Tribunale di Messina ha ommesso in conseguenza della svista processuale in cui è incorso.

Se la Corte condividerà, non già le nostre certezze, ma almeno i nostri dubbi,

---

<sup>87</sup> La nuova legge elettorale di fronte alla Consulta, tra questioni che tornano a bussare e questioni che restano fuori dalla porta, punto n. 2, pag. 3, in Osservatorio Costituzionale, fasc. 2/2016 del 28.06.2016

ritenendo che la questione avrebbe meritato l'attenzione che nel giudizio di merito non ha avuto, **la medesima questione potrebbe ora essere dalla stessa Corte valutata come non manifestamente infondata**, così cogliendo anche l'opportunità di stabilire *ex professo*, in via di principio e a futura memoria, quali debbano essere i limiti del Legislatore ordinario, quando si trovi a legiferare su materie particolarmente delicate, com'è certamente quella della legge elettorale.

E' nozione di comune esperienza che la normativa elettorale, se pure non gode delle medesime guarentigie stabilite per le norme costituzionali, certamente non è di minore importanza istituzionale, posto che essa non solo stabilisce le modalità tecniche per tramutare i voti in seggi parlamentari, così dando legittimità all'organo legislativo, ma finisce anche per determinare i comportamenti politici ed elettorali, sotto entrambi i profili dell'offerta ad opera dei partiti, e della risposta ad opera degli elettori, essendo assolutamente evidente, come abbiamo già evidenziato<sup>88</sup> che, nelle stesse circostanze di tempo e di luogo, partiti ed elettori rispettivamente si propongono e si determinano in modi e termini assolutamente diversi a seconda che sia vigente una certa legge elettorale piuttosto che un'altra.

Una considerazione che può spingerci sino al punto di affermare addirittura, in via generale, la superiorità, ovviamente "politica" (quanto alle ricadute), ancorché non "genetica" (quanto alla fonte), della normativa elettorale, che ha la capacità di determinare, oltre che la legislazione ordinaria, anche quella costituzionale, come sappiamo sta ora stesso avvenendo in Italia attraverso la riforma *in itinere*. Ma torniamo al punto.

Riteniamo di potere sostenere, in via di principio, che non ci sono dubbi che la Corte possa sollevare in via incidentale dinanzi a sé, su istanza di parte o anche d'ufficio, una q. l. c., tutte le volte in cui questa sia ritenuta rilevante nel giudizio di merito e si ponga in termini di pregiudizialità rispetto alle altre q. l. c. già all'esame.

---

<sup>88</sup> cfr. *retro*, sub C.2.c, pag. 64.

Sin dall'inizio della sua attività la Corte ha ritenuto che *“l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, non può valere a escludere che anche nei giudizi innanzi alla Corte costituzionale vengano sollevate in via incidentale, ai sensi dell'art. 1 legge Cost., questioni relative alla legittimità costituzionale delle leggi da applicare. Né la risoluzione di siffatte questioni, aventi carattere strumentale, può essere considerata estensione dell'oggetto del giudizio”*<sup>89</sup>; e ha quasi subito aggiunto<sup>90</sup> che *“l'incidente può essere sollevato anche di ufficio, essendo irrilevante l'impulso di parte nel procedimento costituzionale, che si svolge in piena indipendenza dal giudizio principale (art. 22 Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale)”*.

E tale possibilità, inizialmente affermata per i conflitti di attribuzione (Corte Cost., sent. 22-1965), è stata via via estesa anche nei giudizi incidentali, in particolare a partire dalla **sentenza n. 73-1965**, nella quale, richiamando il principio affermato con le ordinanze n. 22-1960 e n. 57-1961, ha ritenuto che *“le ragioni che giustificano tale principio nei giudizi per conflitto di attribuzione valgono pure rispetto ad ogni altro procedimento davanti alla Corte, potendosi presentare anche in tali altri giudizi la necessità di risolvere una questione di legittimità costituzionale pregiudiziale alla definizione della questione principale in questa sede, come strumentale alla decisione”*.

Non c'è quindi alcuno spazio a possibili obiezioni di principio circa l'ampliamento della verifica di costituzionalità, motivando con la considerazione che la Corte si autorimetterebbe norme diverse da quelle impugnate, essendo ormai superata la breve giurisprudenza costituzionale che si era formata sulle **sentenze n. 42-1958 e 103-1970**, che avevano ritenuto possibile la valutazione della conformità costituzionale limitatamente alle norme consequenziali, e previa dichiarazione d'incostituzionalità delle norme principali, in applicazione dell'art. 27 della L. 87-1953.

---

<sup>89</sup> cfr. ordinanza n. 22-1960.

<sup>90</sup> cfr. ord. 57-1961.

Invero, l'ordinanza di remissione non contiene un vero e proprio *petitum*, ma soltanto l'indicazione dubitativa di uno o di più vizi di costituzionalità, mentre compete alla Corte di adottare, se ritiene sussistente il vizio denunciato, la pronuncia che ritiene più opportuna, previo esercizio d'ufficio dei suoi poteri ritenuti più adatti per sanzionare l'incostituzionalità denunciata.

E' noto infatti che il giudizio costituzionale non risponde al principio dispositivo del processo civile (cfr. art. li 99 e 112 c. p. c.), in base al quale deve esservi coincidenza tra il richiesto e il pronunciato; esso ha una propria autonomia, che lo svincola dal rapporto giuridico *a quo* e prosegue con un impulso officioso, dato l'interesse pubblico che lo domina, onde la Corte può sollevare d'ufficio una questione di costituzionalità, quando dubiti della legittimità di una norma pregiudiziale ovvero anche strumentale ai fini della sua decisione<sup>91</sup>, decidendo poi tutte le questioni con un unico provvedimento.

Essenziale al fine dell'autoremissione è comunque il requisito della **pregiudizialità e/o della continenza**, essendo possibile: *“quando la Corte dubiti della costituzionalità di una norma diversa da quella impugnata che tuttavia appaia pregiudiziale rispetto alla decisione finale, nel senso che sia necessariamente applicabile nell'iter logico di definizione della questione principale”*<sup>92</sup>; ovvero quando *“esiste un evidente rapporto di continenza e di presupposizione tra la questione specifica dedotta dal giudice remittente e la questione di costituzionalità nascente dai dubbi di costituzionalità ora indicati circa la disciplina più generale, sicché la risoluzione della seconda è logicamente pregiudiziale alla decisione della prima”*; e ciò sulla considerazione che: *“Come già osservato fin dall'ordinanza n. 10 del 1970, ..... con affermazione suscettibile di estensione a tutti i casi in cui una questione ne implica un'altra logicamente prioritaria ..... il modo in cui*

---

<sup>91</sup>cfr. Corte Cost. sent. 73-1965 e 100-1970.

<sup>92</sup>cfr. Corte Cost. sent. 304-1986.

*occasionalmente sono poste le questioni incidentali di legittimità costituzionale non può impedire al giudice delle leggi l'esame pieno del sistema nel quale le norme denunciate sono inserite*"<sup>93</sup>

In sostanza, il requisito della “**pregiudizialità**” postula che di una diversa q. l. c., non sollevata dal giudice “*a quo*” si debba fare necessaria applicazione allorché si andrà a valutare la questione già all'esame; mentre il requisito della “**continenza**” postula che la previsione generale (“*continente*”) sia maggiore e più ampia rispetto a quella particolare all'esame (“*contenuta*”), e quella sia sovrapponibile a questa ai fini dello scrutinio di costituzionalità.

In un caso, forse il più recente in materia, la Corte, dovendosi occupare di un conflitto di attribuzione tra lo Stato e la Regione Siciliana a proposito di un decreto ministeriale ritenuto lesivo della potestà legislativa della Regione per la mancata partecipazione del Presidente della Regione al relativo processo di formazione, ha ritenuto di doversi autorimettere la q. l. c., di plurime norme di legge da cui quel D. M. derivava, sulla considerazione che “*il presente giudizio non potrebbe dunque essere correttamente definito, mediante pronunce concernenti singoli aspetti del contenuto del decreto impugnato, senza il previo accertamento della legittimità dello stesso sotto il profilo procedimentale, accertamento condizionato a sua volta dalla risoluzione delle questioni di legittimità costituzionale, sotto il profilo della disciplina o della mancata disciplina del procedimento di attuazione, delle disposizioni legislative su cui il decreto si fonda: risultando dette questioni, per tali ragioni, rilevanti nel presente giudizio*”<sup>94</sup>.

E anche in dottrina è stato sostenuto che con l'ordinanza di autorimessione la Corte può sollevare la questione della radicale nullità della legge di cui siano stati denunciati singoli articoli.

---

<sup>93</sup> cfr., *inter alia*, Corte Cost. ord. 183-1996.

<sup>94</sup> cfr. Corte Cost, ord. 42-2001, poi sfociata nella sentenza n. 288-2001 che ha accolto la relativa questione.

Illuminante in proposito ciò che ha scritto il **prof. Cerri**<sup>95</sup>. allorché ha evidenziato che talvolta la Corte “*ha ritenuto di poter autorimettere a sé questioni anche con riguardo a vizi di costituzionalità più radicali di quelli evidenziati, il cui esame, dunque, non sarebbe <equi-ordinato> rispetto all’esame della proposta del giudice a quo, ma <pre-ordinato>*”; e ne trae la conseguenza che “*Con ciò la Corte finisce con il riassorbire la tesi ... secondo cui deve ritenersi sempre possibile sollevare questioni in ipotesi di radicale nullità (= inesistenza) della legge di cui fossero denunciati solo singoli e delimitati vizi (ma cfr. anche F. Modugno, 1978, 1253). In questa ipotesi, del resto, una stretta limitazione dell’esame alle sole censure proposte comporterebbe applicazione non consentita di un qualcosa che, per essere radicalmente nullo, neppure può considerarsi efficace (cfr., sui diversi gradi dell’invalidità, Modugno, 1993, 44-46); ed, in genere, non rilevare un vizio che è alla radice di quello denunciato significa portare questo a qualche conseguenza (e dunque, in qualche senso, applicarlo)*”

E, quanto al pericolo per la garanzia del contraddittorio, il prof. Cerri aggiunge che ciò “*può riscontrarsi in questo come in ogni altro attivismo giudiziale ..... (e) può trovare temperamento non solo nella formale autoremissione (idonea, per sé, a garantire il contraddittorio) ma, ancora prima, in una auspicata maggiore valorizzazione, anche a questi fini, delle difese e delle eccezioni delle parti*”

**D.4)** Sulla base di questi principi generali, affermati in tante occasioni dalla Corte, riteniamo che nel nostro caso ci siano buone ragioni per farne applicazione, essendo macroscopicamente palese l’esistenza di tutti i requisiti di volta in volta richiesti che, nel nostro caso sono addirittura cumulativamente presenti.

In particolare, la q. l. c. qui sollecitata:

---

<sup>95</sup> Così, Cerri, Corso di giustizia costituzionale plurale, Milano, 2012, pag. 144; F. Modugno, La giurisdizione Costituzionale, in Giur. Cost., 1978, 1253.

- investe il suo **iter legislativo**, e quindi la genesi di tutta la legge (*rectius, in parte qua*, dei suoi articoli 1, 2, 4), essendo l'art. 3 non investito da censura perché estraneo alle anomale modalità di approvazione, e comunque irrilevante nel contesto legislativo, potendo autonomamente sopravvivere anche se tutta la restante parte della L. 52-2015 risultasse costituzionalmente censurata;
- si pone certamente in rapporto di **continenza** rispetto alle altre questioni sollevate;
- rispetto a esse, può essere considerata, in qualche modo, anche **pregiudiziale**, in quanto la q. l. c. del procedimento legislativo costituisce l'antecedente logico di quei tre articoli della legge, che chiaramente non potrebbero sopravvivere;
- e, *last but not least*, riguarda proprio la **stessa complessiva legge**, la cui legittimità costituzionale è già "*in parte qua*" all'esame.

Ovviamente non ignoriamo che la Corte, anche nella giurisprudenza più recente, ha più volte escluso, con decisioni reiterate nel tempo, la possibilità che potessero formare oggetto di scrutinio di costituzionalità profili di illegittimità costituzionale che non fossero stati previamente valutati come non manifestamente infondati dal giudice remittente, non ritenendo possibile in tali casi l'estensione del *thema decidendum*.

Ma la premessa dello sfavore per un tale ampliamento è per lo più dipesa dal fatto che le q. l. c. dedotte avevano "*formato oggetto di discussione nell'ambito del giudizio a quo, e tuttavia non sono state recepite nell'ordinanza di remissione, che, dopo averle valutate, le ha espressamente disattese*"<sup>96</sup>.

Tuttavia, il nostro caso è alquanto diverso:

- perché la q. l. c. ora dedotta, pur essendo stata formulata dinanzi al

---

<sup>96</sup> cfr. sent. 83-2015, conforme ord. 122-2015.

giudice *a quo*, non è stata da questi minimamente valutata, se non per averla ritenuta astrattamente ammissibile e rilevante, salvo poi a non più occuparsene perché erroneamente ritenuta sfornita di evidenza documentale;

- perché ciò che qui invochiamo non è la mera estensione delle medesime q. l. c. già sollevate, e però con riferimento a diversi parametri normativi di ordine costituzionale o sovranazionale non previamente dedotti, quanto piuttosto una valutazione su un diverso e più ampio *thema decidendum* rispetto a quelli già oggetto d'esame, che la Corte, in ragione del suo potere officioso, potrebbe sempre e comunque fare *ex se ipsa*, sollevando in autoremissione una q. l. c., purché essa risponda ai requisiti di continenza e/o pregiudizialità di cui abbiamo già detto;
- perché infine la correttezza dell'*iter* legislativo, specie in una materia così delicata come la legge elettorale, che attiene all'ordinato e legittimo svolgimento della vita democratica del Paese, non può essere lasciata ai disinvolti, se non arbitrari, comportamenti del legislatore di turno: né di quello presente (in quanto già eletto con una legge elettorale già demolita dalla Corte), e neppure di quello futuro (che potrebbe essere tentato di fare altrettanto, se non di peggio, utilizzando proprio la legge elettorale che ora stiamo tentando di mettere in discussione), specie in un sistema monocamerale privo di reali controlli intrinseci, quale quello che si preannuncia a Costituzione riformata..

Alla prevedibile obiezione secondo cui, avendo il Tribunale di Messina omissivo di valutare la questione per una mera svista processuale, nulla impedirebbe di riproporla in prosieguo o in separato giudizio, ci permettiamo di osservare che ciò potrebbe confliggere col principio, non solo programmatico ma anche prescrittivo, della ragionevole durata e dell'equità del processo (**art. 111, comma 2, Cost.**), che suggerisce al Giudice (a tutti i giudici) di affrontare le questioni nel merito, equamente e celermente, ogni volta che se ne presenti l'occasione e l'ordinamento lo consenta, e ciò anche

alla luce dell'art. 6, paragrafo 1, della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, laddove stabilisce che “*Ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole da un tribunale indipendente e imparziale, costituito per legge, il quale sia chiamato a pronunciarsi sulle controversie sui suoi diritti e doveri di carattere civile....*”.

Quanto al pericolo che il legislatore di turno, una volta insediato in forza di una legge di accertata incostituzionalità, sia tentato di “strafare”, utilizzando *ad libitum* il principio dell'indefettibilità dell'istituzione parlamentare, osserviamo che esso è stato sin anco avvertito dall'attuale “precario” legislatore, che ha approvato l'attuale legge elettorale, com'è reso palese dal fatto che la riforma costituzionale *in itinere*, ove mai andasse in porto, ha previsto<sup>97</sup>, la possibilità di sottoporre la legge elettorale 52-2015 a un giudizio principale di costituzionalità, per la verità alquanto improprio, a richiesta diretta di un minoritario numero di parlamentari, così dimostrando, quasi *ex cathedra*, quanto lo stesso legislatore abbia paradossalmente dubitato della stessa legittimità costituzionale di ciò che aveva appena approvato.

**D.5)** Se le osservazioni che abbiamo sin qui fatto saranno condivise dalla Corte, anche *in parte qua*, potendosi così affrontare in questa sede la q. l. c. trascurata dal giudice remittente, ci toccherebbe allora di ripetere le argomentazioni che a quel giudice abbiamo già sottoposto, e ciò **sia**, in via di principio, rispetto alla censurabilità in sede costituzionale degli *interna corporis* delle Camere, e **sia**, nello specifico, rispetto alle anomalie che hanno accompagnato, prima al Senato e poi alla Camera, l'iter di approvazione.

Ma non vogliamo approfittare della pazienza della Corte, più di quanto non abbiamo già fatto, e quindi ci limitiamo in proposito a fare rinvio al nostro ricorso introduttivo<sup>98</sup>) e alle nostre note autorizzate dell'11.02.1016<sup>99</sup>.

---

<sup>97</sup>Cfr. art. 39, comma 11, disposizioni transitorie della riforma costituzionale.

<sup>98</sup>cfr. ricorso, pagg. 33-38

Ricordiamo soltanto che in quelle difese abbiamo evidenziato come la mancata indicazione, nell'art. 116 Reg. Camera, delle leggi elettorali tra le materie su cui il governo non può porre la fiducia, di per sé non significa che la fiducia su tali leggi possa essere posta, essendo invece possibile che l'esclusione dipenda dal fatto che essa discende direttamente proprio dall'**art. 72, comma 4, Cost.**, che espressamente prescrive che su leggi costituzionali ed elettorali va **sempre** seguita la procedura **normale** di approvazione; e ciò in assoluto parallelismo con quanto prescrive l'**art. 3 del Protocollo CEDU**<sup>100</sup>, che obbliga le parti contraenti a organizzare libere elezioni “*in condizioni tali da assicurare la libera espressione dell'opinione del popolo sulla scelta del corpo legislativo*”. Sulla base di tale normativa, abbiamo evidenziato che se il Parlamento viene “forzato” ad approvare una legge elettorale che, per quanto abbiamo già detto sui vari motivi di ricorso, finisce per vulnerare “*la libera espressione del popolo*” piuttosto che assicurarla, il *vulnus* inferto al risultato finisce per delegittimare anche lo strumento, nella specie il metodo, attraverso il quale si è conseguito quel risultato.

E se anche gli *interna corporis* delle Camere sono, nella normalità dei casi, sottratte allo scrutinio di costituzionalità, la stessa esenzione non può valere quando vengano in discussione materie così sensibili come la legge elettorale, attraverso la quale si manifesta concretamente la sovranità popolare, e questa, da principio astratto, diventa pratica concreta e fonte indiretta della produzione legislativa e della legittimazione del governo del Paese.

E ricordiamo anche di avere in proposito richiamato le antiche, ma sempre valide, **sentenze della Corte n. 3-1957**, allorché ha affermato che “*la violazione delle norme strumentali per il processo formativo della legge nelle*

---

<sup>99</sup> cfr. note autorizzate, pagg. 4-11.

<sup>100</sup> recepito in Italia con legge ordinaria, ma a sua volta coperto dalla garanzia costituzionale dell'art. 117 Cost..

*sue varie specie, al pari delle norme di carattere sostanziale contenute nella Costituzione, sono suscettibili di sindacato costituzionale”), e n. 9-1959, che ha affermato “la competenza della Corte a controllare la legittimità costituzionale del procedimento di formazione delle leggi”).*

**D.6)** A questo punto, ci permettiamo di aggiungere alcune riflessioni specificatamente riferite all’iter legislativo che ha accompagnato la nascita della L. 52.2015.

Illuminanti in proposito ci sembrano alcune osservazione del prof. Imarisio nell’intervento che abbiamo già citato, allorché ha osservato<sup>101</sup>: *“Non pare, invero, che le argomentazioni dedotte dai ricorrenti possano tutte complessivamente e sinteticamente valutarsi nel merito come inconferenti, vertendo tra l’altro su profili tra loro diversi e rispetto ai quali diverso appare il percorso che potrebbe condurre alla (eventuale) individuazione di un parametro costituzionale violato”*

E ciò sulla considerazione che *”la deduzione dei vizi procedurali connessi al ricorso alla questione di fiducia nel procedimento di approvazione della legge n. 52 non è operata in relazione alla violazione della richiamata norma regolamentare attinente al voto segreto, bensì al diverso profilo attinente al (mancato) rispetto del principio esplicitamente previsto dall’art. 72 Cost. relativo alla necessità di impiego della «procedura normale di esame e di approvazione diretta da parte della Camera» per i disegni di legge in materia elettorale.... sia in quanto il ricorso alla questione di fiducia darebbe luogo ad una procedura specifica e, in quanto tale, "non normale", sia in quanto il ricorso alla tecnica dell'”emendamento premissivo” avrebbe, egualmente, alterato la "normalità" del procedimento di esame e di approvazione”;* e che *“Anche il richiamo al “lodo Iotti” non è operato nel senso di individuare in esso il parametro violato nella procedura di ricorso*

---

<sup>101</sup> Cfr. Imarisio, La nuova legge elettorale di fronte alla Consulta, tra questioni che tornano a bussare e questioni che restano fuori dalla porta, punto n. 2, pag. 4-5, in Osservatorio Costituzionale, fasc. 2/2016 del 28.06.2016.

*alla fiducia, ... , quanto come argomento a conferma della natura autonoma e “non normale” del procedimento attivato a seguito dell’apposizione della questione di fiducia”.*

Dove si vede che il commentatore ha ben colto quel profilo che invece il Tribunale non aveva sufficientemente attenzionato.

La conclusione in proposito del docente torinese è che *“la circostanza per cui la materia elettorale presenta caratteristiche tali da rendere costituzionalmente inopportuno il ricorso a procedure (ed istituti) parlamentari non ordinari ed eccessivamente legati all’indirizzo politico di maggioranza appare percepita, de iure condendo, dalla stessa maggioranza presente nell’attuale Parlamento che, nella legge costituzionale di revisione della seconda parte della Costituzione, approvata il 12 aprile 2016, ha ritenuto di rimettere la materia alla competenza legislativa bicamerale paritaria (con la conseguente impossibilità di ricorrere allo strumento della questione di fiducia, per lo meno presso una delle due camere) escludendo al contempo la stessa possibilità di ricorrere in materia elettorale al nuovo istituto del voto a data certa”.*

Lo stesso commento del docente, interlocutoriamente adesivo ai dubbi dei ricorrenti sul punto, richiama in proposito anche il commento della **prof. Anna Falcone**<sup>102</sup>, e quello del **prof. L. Ciaurro**<sup>103</sup>, che avevamo già citato nelle nostre note autorizzate dell’11.02.2016<sup>104</sup>.

E richiama anche il parere reso il 22.04.2015 (in sede di esame ex art. 16.bis, c. 6-bis, Reg. Camera) dal **Comitato per la Legislazione della Camera dei Deputati**, che aveva rilevato che l’emendamento premissivo *“inserito nel*

---

<sup>102</sup>Falcone, La riforma elettorale alla prova del voto in Senato: il super-emendamento premissivo e il voto "bloccato" sulla proposta di legge, in [www.osservatorioaic.it](http://www.osservatorioaic.it), n. 1, 2015.

<sup>103</sup>L’emendamento premissivo omnibus: un nuovo modo di legiferare? in [www.osservatorioaic.it](http://www.osservatorioaic.it), n. 1, 2015.

<sup>104</sup>cfr. note autorizzate dell’11.02.2016 dinanzi al Tribunale di Messina, pag. 7.

corso dell'esame al Senato, anticipa, **con tecnica normativa inusuale**, taluni contenuti degli articoli 2 e 4 della proposta di legge, talvolta riassumendoli. Questa tecnica **diverge da quella consueta** secondo cui i primi articoli di un testo normativo ne indicano elementi generali quali: oggetto, finalità, principi e/o campo di applicazione: nel caso in esame, infatti, vengono anticipate disposizioni che risultano replicate successivamente nel corpo della legge in modo più specifico; tale tecnica normativa appare suscettibile di creare talune difficoltà in fase applicativa e interpretativa, in relazione a fattispecie che verrebbero ad essere disciplinate da più disposizioni in ipotesi di non perfetto coordinamento, nonché in caso di emendamenti o future modificazioni”.

Un parere, questo, che poi si dilungava a evidenziare le contraddizioni e imperfezioni, anche terminologiche, del testo approvato dal Senato e che, da lì a qualche giorno, sarebbe poi stato approvato definitivamente dalla Camera attraverso la votazione della questione di fiducia posta dal Governo<sup>105</sup>.

Tra i commenti sul tema, ci sembra interessante anche l'interrogativo che si era subito posto il **prof. Matteo Cosulich**<sup>106</sup>, allorché, rilevando che il Tribunale di Messina aveva evitato di avventurarsi nell'impervio terreno degli “interna corporis” delle Camere, ha osservato che “Al riguardo, in una prospettiva squisitamente teorica – o, se si preferisce, controfattuale – può costituire un interessante esercizio intellettuale il chiedersi che cosa sarebbe potuto accadere se fosse stato sottoposto al giudizio della Corte costituzionale il vizio in discorso, riguardante il procedimento di formazione dell'intera legge n. 52... e la relativa questione di legittimità costituzionale fosse stata accolta.”, aggiungendo infine che “L'accoglimento della questione avrebbe infatti determinato l'annullamento dell'intera legge e la

---

<sup>105</sup> <http://documenti.camera.it/leg17/resoconti/commissioni/bollettini/pdf/2015/04/22/leg.17.bol0429.data20150422.com48.pdf>

<sup>106</sup> cfr, Cosulich, *Contra Italicum*, ovvero dell'ordinanza del Tribunale di Messina del 17 febbraio 2016, in Osservatorio Costituzionale del 04.03.2016.

*conseguente reviviscenza della legge precedente, vale a dire della legge n. 270 del 2005, peraltro come rimodellata dalla sent. n. 1 del 2014”.*

**D.7)** Possiamo ora affrontare il merito della questione che vorremo, *hic et nunc*, sottoporre all’attenzione della Corte, perché valuti se l’iter legislativo seguito nella fattispecie sia stato rispetto dei canoni costituzionali.

Cominciamo con l’emendamento c. d. “premissivo” Esposito n. 1.103, approvato dal Senato nella seduta del 20 gennaio 2015, quello che è passato alla cronaca come il c. d. “*supercanguro*”, e che molti commentatori continuano a ritenere come tecnica parlamentare ormai consolidata, rispetto alla quale, tuttavia, sono nell’occasione emerse due sostanziali differenze, assolutamente innovative, che ci preme evidenziare:

- intanto perché nell’esperienza parlamentare del Senato i c. d. emendamenti “premissivi” non avevano mai avuto una vera e propria valenza precettiva, limitandosi a indicare talvolta i principi ispiratori o le norme costituzionali di riferimento (**natura ordinamentale**), tal altra gli scopi della legge (**natura finalistica**), il più delle volte, più semplicemente, il significato lessicale dei lemmi adoperati nel testo della legge (**natura definitoria**);
- poi perché la facoltà di avvalersi della c. d. “regola del canguro” apparteneva e appartiene non già alla libera disponibilità del singolo senatore, ma piuttosto all’esclusiva responsabilità della Presidenza d’Aula, a tal fine utilizzando l’**art. 102, comma 4. Reg. Senato**, (similmente a quanto dispone l’art. 85, comma 8, Reg. Camera), nel punto in cui entrambe le norme consentono al Presidente di derogare al sistema ordinario, mettendo in votazione l’emendamento più lontano dal testo originario, con conseguente preclusione degli emendamenti incompatibili con la pregressa approvazione, ma solo “*quando lo reputi opportuno ai fini dell’economia o della chiarezza delle votazioni stesse*”.
- infine perché, una volta presentato l’emendamento Esposito (addirittura fuori termine, come ha pubblicamente sostenuto, per sua diretta

cognizione, il vicepresidente del Senato Calderoli), non era stato consentito, ai sensi del comma 5 dell'art. 100 Reg. Senato, la possibilità di presentare subemendamenti, che la Presidente d'Aula, sen. Fedeli, aveva preferito di sottoporre alla bocciatura dell'Assemblea, e così rinunciando impropriamente a una prerogativa esclusivamente presidenziale, chiaramente posta a garanzia di tutti i senatori, specie quelli della minoranza d'aula, e quindi non delegabile alla maggioranza parlamentare del momento attraverso un voto dall'esito inevitabilmente scontato in ragione dei diversi equilibri parlamentari.

Quanto alla precettività dell'emendamento Esposito, essa risulta *per tabulas*; abbiamo in proposito già evidenziato che **la lettera a)** corrispondeva all'art.

1, comma 2 del ddl e alla sua tabella all. A; **la lettera b)** corrispondeva all'art. 1, commi 9 e 10, lettera b), del ddl; **la lettera c)** corrispondeva all'art. 1, comma 4, a sua volta modificativo dell'art. 4, comma 2, del DPR 361-1957; **le lettere da d) a g)** corrispondevano all'art. 1, comma 17, del ddl, a sua volta modificativo degli art.li 83 e 83-bis del DPR 361-1957; **la lettera h)** corrispondeva all'art. 1, comma 3, del ddl.

Nello specifico, con l'emendamento Esposito le soglie di sbarramento da 4,5% (per liste collegate) e 8% (per liste non collegate) passavano al 3% per tutte le liste; il premio andava alla singola lista piuttosto che alla coalizione; la soglia per accedere al premio dal 37% passava al 40%; le pluricandidature passavano da 8 a 10; veniva imposta almeno una preferenza di genere diverso; i collegi plurinominali venivano previsti nel numero fisso di 100, piuttosto che in numero variabile sino a un massimo di 120; i candidati supplenti passavano da 1+1 a 2+2, sempre di sesso diverso.

Infine, **la lettera i)**, contenente il singolare differimento delle nuove modalità di elezione della Camera al 1° luglio 2016, di cui abbiamo già parlato (**cf. retro, sub. C.5**), non trovava corrispondenza nel ddl, ma era chiaramente una norma finale o transitoria che una buona tecnica legislativa avrebbe dovuto fare *naturaliter* collocare alla fine del testo, piuttosto che all'inizio, com'è

invece avvenuto.

In buona sostanza, si è trattato di una serie complessa di veri e propri emendamenti, furbescamente assemblati in un testo apparentemente unitario, e tuttavia chiaramente modificativi di plurime norme pervenute all'esame del Senato nel testo che era stato già approvato dalla Camera; cosicché, con unica votazione, l'abilità del proponente e l'acquiescenza politica della presidenza d'aula, sono state in grado sia di fagocitare tutti gli emendamenti difformi, sia di stravolgere il testo degli articoli successivi con esso sino a quel momento contrastanti, col rischio residuale di eventuali contrasti ove mai le norme successive, già approvate dalla Camera, non fossero state modificate in coerenza con l'appena approvato emendamento "premissivo".

**Anna Falcone**, nel suo commento che abbiamo già citato<sup>107</sup>, ha icasticamente affermato che in tal modo, con una sola *"mossa di scacco al re" (o al Senato) si è violato l'art. 72, 4° comma. Cost. – nella parte in cui prevede che i disegni di legge in materia elettorale siano discussi e approvati "articolo per articolo e con votazione finale" – e i principi del diritto parlamentare, così come codificati nei regolamenti di Camera e Senato, laddove, proprio in attuazione dell'art. 72 Cost., stabiliscono che l'esame e la discussione della proposta di legge vanno garantiti anche tramite il diritto di poter presentare all'Aula emendamenti al testo di legge e di poterli porre in votazione, senza che nessuno degli strumenti posti ad argine dell'ostruzionismo possa impedire o condizionare, a monte, lo svolgimento di un dibattito libero e plurale sui singoli e diversi contenuti della legge da approvare"*. Nello stesso senso si sono espressi, nell'immediatezza della circostanza e in prevenzione rispetto agli interventi che sarebbero poi seguiti, una volta

---

<sup>107</sup> Falcone, La riforma elettorale alla prova del voto in Senato: il super-emendamento premissivo e il voto "bloccato" sulla proposta di legge, in [www.osservatorioaic.it](http://www.osservatorioaic.it), n. 1, 2015.

approvata la legge, molti avvertiti costituzionalisti italiani<sup>108</sup>.

Che è poi ciò che abbiamo sin dall'inizio sostenuto, allorché abbiamo sollevato i nostri dubbi di costituzionalità, non tanto (o non soltanto) per la palese violazione delle regole parlamentari (su cui pure, prima o poi, anche la Corte Costituzionale auspichiamo voglia pure pronunziarsi, e questa potrebbe magari essere **la ..... volta buona!**); quanto piuttosto l'altrettanto palese violazione dell'**art. 72, comma 4, Cost.**, secondo cui l'iter legislativo delle leggi elettorali, in significativa endiadi con quello delle leggi costituzionali, deve seguire un procedimento assolutamente **"normale"**.

Ci permettiamo qui di dire che potrebbe essere giunto il momento per la Corte di riempire la parola **"normale"**, sin qui inascoltato e inapplicato lemma, con contenuti sostanzialmente precettivi, posto che il legislatore ordinario si è più volte fatto lecito di stravolgerlo, piegandolo alle contingenti esigenze della maggioranza parlamentare del momento.

Il che è accaduto, come abbiamo testé detto, in occasione dell'approvazione del ddl al Senato; ed è ciò che è anche avvenuto, sia pure con diverse modalità, in occasione della sua definitiva approvazione nell'Aula della

Camera, su cui ora ci permettiamo di soffermarci ulteriormente, non avendolo fatto a sufficienza del ricorso introduttivo.

Tralasciando di parlare delle anomalie della fase istruttoria svoltasi nella Commissione AA. CC., con relative audizioni degli illustri costituzionalisti che si sono succeduti esprimendo i rispettivi pareri, rimasti per lo più

---

<sup>108</sup> così: **Azzariti**, "Il canguro" illegittimo (**II Manifesto** del **21/01/2015**); **Villone**, "L'italicum incostituzionale" (**II Manifesto** del **01.02.2015**), e L'autodistruzione della Democrazia (**II Manifesto del 28.01.2015**); **Mangiameli** (intervista del 22/01/2015, <http://www.ilsussidiario.net/News/Politica/2015/1/22/caos-italicum-giurista-il-Renzellum-e-incostituzionale/574799/>); **Pace**, "Riforme, Camere ricattate, Carta a rischio" (**intervista del 14/02/2015**: <http://www.ilfattoquotidiano.it/2015/02/14/riforme-costituzionalista-pace-camere-ricattate-carta-rischio/1423500/>).

inascoltati, ciò che ci preme di mettere in evidenza è che nell'occasione si sono consumate ulteriori gravissime violazioni all'esame "*normale*" che doveva accompagnare un disegno di legge in una materia così sensibile come quella elettorale.

Ci riferiamo in primo luogo alla brutale "*epurazione*" dei deputati PD c. d. dissidenti, che, in numero di dieci su cinquanta (un quinto dell'intera Commissione), nel corso della seduta del 21.04.2015, sono stati sollevati d'imperio dall'incarico e sostituiti da altrettanti deputati PD c.d. "obbedienti", ad iniziativa del capogruppo di quel partito e su ispirazione del Presidente del Consiglio, il quale nell'occasione dichiarava che "*se c'è un'espressione di volontà come le primarie queste vanno rispettate. Questo non significa essere contro la democrazia: antidemocratico è chi non rispetta le regole*"<sup>109</sup>

E' noto in proposito che parte importante della dottrina ritiene che i membri delle commissioni parlamentari non possano essere rimossi d'imperio dai loro incarichi perché ciò viola chiaramente la prescrizione dell'**art. 67 Cost.**, secondo cui ogni parlamentare "*esercita le sue funzioni senza vincolo di mandato*"<sup>110</sup>.

Se a ciò si aggiunge che l'estromissione, a detta di chi l'ha voluta, veniva fatta per il rispetto che sarebbe stato dovuto a un evento politico esterno come le c. d. "*primarie*", istituto assolutamente sconosciuto alla Costituzione e alle Leggi dello Stato, è agevole rilevare come la violazione dell'art. 67

Cost. sia stata addirittura conclamata e addirittura, in quanto tale, rivendicata. Esercitare le proprie funzioni senza vincolo di mandato non significa soltanto potere cambiare gruppo politico, come purtroppo ormai tanti parlamentari

---

<sup>109</sup> cfr. Il premier avverte la minoranza: antidemocratico ignorare le regole, in Corriere della Sera, 20 aprile 2015, p.17.

<sup>110</sup> cfr. G. Azzariti, *Sostituire per punire, uno sfregio illegittimo, Il Manifesto*, 22 aprile 2015, p. 1; Pertici, "*Inutile forzatura della Costituzione*", *Il Fatto Quotidiano*, 21 aprile 2015, p. 11.

hanno fatto e continuano a fare, spesso anche più volte e quasi sempre senza alcuna ragionevole motivazione, perché ciò vorrebbe dire immiserire la funzione parlamentare nella semplice appartenenza al gruppo in cui si è stati eletti (nella specie, *rectius*, “nominati”).

Ma significa anche, e forse soprattutto, non potere imporre in alcun modo la volontà del gruppo di appartenenza sotto minaccia di rimozione dalle specifiche funzioni cui si sia stati legittimamente chiamati; se poi questa imposizione avviene addirittura in forza di una altrui legittimazione estranea all’istituzione parlamentare, la situazione raggiunge il paradosso, finendo per vanificare del tutto il precetto costituzionale.

Come gli elettori non possono attendersi dal parlamentare eletto che ne segua le indicazioni, e men che meno possono imporglielo, così neppure i gruppi parlamentari (e men che meno, i segretari di partito) possono imporre ai parlamentari del rispettivo gruppo di seguire le loro direttive, sotto pena di privarli della titolarità di una qualsiasi funzione parlamentare che sia stata in precedenza loro conferita.

Nella nostra concezione della rappresentanza (e quindi del mandato) parlamentare, ogni deputato e senatore, appena eletto (quand’anche, come oggi accade, nominato) diviene titolare di una piccola ma insopprimibile frazione di sovranità popolare, delegato a esercitarla dal popolo senza alcun vincolo rispetto a chi gliel’ha conferita, perché questa specifica caratteristica del mandato parlamentare, a differenza di quelli dell’Ancien Régime, è ritenuta valore supremo che presiede alla libertà di esercitare quella frazione di sovranità nell’interesse generale del Paese, di cui il parlamentare diventa, da quel momento, unico attore e insieme unico giudice.

Per quanto ci risulta, e salvo qualche indiretto riferimento nella premessa della sentenza n. 1-2014, e però solo con indiretto richiamo alla tesi del giudice rimettente, la Corte Costituzionale non ha mai trovato l’occasione per intervenire in una materia così delicata, che tuttavia, l’esperienza maturata, specie negli ultimi anni, dimostra di non potere più lasciare al *self-restraint*

dei gruppi parlamentari; ci permettiamo quindi di evidenziare che quella all'esame potrebbe essere l'opportunità che è sin qui mancata.

Una volta consumata, nella seduta del 21.04.2015 della Commissione AA. CC., questa clamorosa rottura della normalità istituzionale, i deputati dei gruppi di opposizione abbandonavano le sedute della Commissione, che poi proseguiva i suoi lavori, ovviamente rigettando tutti gli emendamenti che erano stati presentati dai deputati di opposizione, quelli "sostituiti" e quelli "aventiniani" (**evoca nulla, il nome?!**) e fatti propri *pro-forma* dai deputati "collaborativi".

Dopo di che, nella seduta del giorno successivo, il ddl veniva licenziato per l'Aula, affidando al Presidente della Commissione (che pure si era detto "contrario", sic!) e al relatore di maggioranza il compito di rassegnare all'Aula il parere "favorevole" (ri-sic!) della Commissione, chiaramente senza che venisse approvata nessuna relazione di maggioranza, né presentata una relazione di minoranza.

Ed è proprio nell'Aula che si consumava poi l'ennesima e definitiva rottura della "normalità" costituzionale, allorché, dopo che nella seduta del 27.04.2016 erano state rigettate le rituali pregiudiziali di costituzionalità e di merito, nella successiva seduta del 28.04.2015 il Governo poneva la questione di fiducia sugli articoli 1, 2 e 4 del ddl (l'art. 3, non emendato dal Senato, era ormai definitivo, e comunque appariva irrilevante al fine), così di fatto ancora una volta precludendo, ex **art. 116, comma 2. Reg. Camera**, la votazione di qualsiasi emendamento attraverso la votazione di fiducia, poi avvenuta nelle sedute del 29.04.2016 (**quanto all'art. 1**, originato dal famoso emendamento Esposito) e del 30.04.2016 (**quanto agli articoli 2 e 4**).

Infine, nella seduta del 4 maggio il testo complessivo del ddl veniva definitivamente approvato, così rinnovando l'infausta votazione della legge Acerbo del 1923 e della legge truffa del 1953; da allora, nessuna legislatura aveva subito una questione di fiducia su una legge elettorale, neppure nel caso della legge 270-2005, il tanto vituperato "*porcellum*".

Su tale forzatura parlamentare (la c. d. “fiducia-ricatto”) utilizzata contro la propria riottosa maggioranza<sup>111</sup>, che ha finito per vanificare del tutto la prescrizione vincolante dell’**art. 72, comma 4, Cost**, abbiamo già detto, e non ci torneremo sopra.

Tuttavia, il riferimento allo scrutinio segreto con cui il ddl è stato definitivamente approvato ci suggerisce di affrontare ora **un ulteriore diverso aspetto**, che non avevamo sin qui mai trattato e che, sempre nell’ambito del potere officioso della Corte, riteniamo meriti una specifica attenzione.

**D.8)** Dopo l’apposizione della questione di fiducia, nella seduta del 28.04.2015 si sviluppava una vivace polemica d’aula, nel corso della quale numerosi deputati di opposizione, sostenevano la tesi che la sola richiesta di scrutinio segreto era di per sé tale da precludere la questione di fiducia sul ddl elettorale.

Tuttavia, le contestazioni sul punto venivano rigettate dalla presidenza, sul presupposto che la fiducia dovesse ritenersi preclusa solo nel caso in cui lo scrutinio segreto fosse previsto come obbligatorio (i. e. prescritto), e non già quando esso fosse previsto solo come opzionale (a richiesta), e a tal fine veniva anche citato il c. d. **Lodo Iotti del 1980**, col quale, secondo la presidenza d’aula, sarebbe stato affermata la possibilità di porre la questione di fiducia sui ddl elettorali.

Per la verità, il lodo Iotti non si era nella specie occupato della materia elettorale, giacché esso aveva riguardato l’art. 4 del ddl sulle autonomie locali, che non conteneva alcun riferimento alle procedure elettorali, ma solo alle regole per l’approvazione dei relativi Statuti.

Sta di fatto che proprio il lodo Iotti, emesso, previa consultazione della Giunta del regolamento) nella seduta del 23.01.1980 e poi reiterato nella seduta del 25.09.1980, poteva invece essere addirittura invocato in senso

---

<sup>111</sup> così G. Rivosecchi, Fiducia parlamentare, in Digesto delle discipline pubblicistiche, aggiornamento, Utet, Torino 2008, pag. 26, nota 206).

contrario alla decisione della presidenza, risultandovi espressamente stabilito che la questione di fiducia era un procedimento per definizione “*speciale*”, specificatamente regolato dall’art. 116 reg. Camera, mentre la materia elettorale doveva essere oggetto del procedimento legislativo “*normale*”, specificatamente regolato, quanto ai lavori in Commissione, dagli art. li 72 e segg. Reg., e quanto alle votazioni d’Aula, dagli art. li 82 e segg. Reg., in conformità alla prescrizione costituzionale di “*normalità*” dettata dall’art. 72, comma 4, Cost..

Ciò che ora ci proponiamo di fare è di affrontare la questione **sotto una diversa prospettiva**, che non ci sembra sia stata sin qui oggetto di specifica valutazione.

Proviamo allora a ricordare a noi stessi cosa stabiliscono in proposito le norme del Regolamento della Camera; in particolare:

- il **comma 4 dell’art. 116** stabilisce che “*La questione di fiducia non può essere posta .....su tutti quegli argomenti per i quali il regolamento prescrive votazioni per alzata di mano o scrutinio segreto*”;
- il **comma 1 dell’art. 49** stabilisce che “*Le votazioni hanno luogo a scrutinio palese. Sono effettuate a scrutinio segreto le votazioni riguardanti le persone, nonché, quando ne venga fatta richiesta ai sensi dell’art. 51, quelle che incidono sui principi e diritti di libertà di cui agli articoli ....., sui diritti della famiglia di cui agli articoli ....., e sui diritti della persona umana di cui all’art..... . Sono altresì effettuate a*  
*uti io g to, m h v ga fatta i hi ta, l vota io i ....*  
*sulle leggi elettorali*”;
- il **comma 1-bis dell’art. 49** stabilisce poi che “*Non è consentito lo scrutinio segreto nelle votazioni concernenti la legge finanziaria, le leggi di bilancio e le leggi collegate, .....*”;
- il **comma 2 dello stesso art. 49** stabilisce altresì che “*Nello scrutinio palese i voti sono espressi per alzata di mano, per divisione nell’Aula o per votazione nominale*”;

- il successivo **comma 3** stabilisce infine che: “*Nello scrutinio segreto i voti sono espressi deponendo nelle urne una pallina bianca o nera ovvero, se si tratta di elezioni, apposita scheda*”;
- il **comma 1 dell’art. 51**, stabilisce che “*Salve le votazioni riguardanti persone, che si effettuano a scrutinio segreto, l’Assemblea e le Commissioni votano normalmente per alzata di mano, a meno che sia richiesta la votazione nominale o, nei casi consentiti dall’art. 49 e limitatamente all’Assemblea, la votazione per scrutinio segreto*”;
- il **comma 1 dell’art. 53** stabilisce che “*Il voto per alzata di mano in Assemblea è soggetto a controprova mediante procedimento elettronico senza registrazione di nomi, se ne viene fatta richiesta prima della proclamazione*”;
- il **comma 4 dell’art. 53** stabilisce che “*Il Presidente può sempre disporre, per agevolare il computo dei voti in assemblea, che una votazione la quale dovrebbe aver luogo per alzata di mano sia effettuata invece mediante procedimento elettronico, senza registrazione dei nomi*”;
- il **comma 1 dell’art. 54** stabilisce che “*La votazione nominale può aver luogo per appello nominale ovvero mediante procedimento elettronico con registrazione dei nomi*”
- e il **comma 2 dell’art. 54** stabilisce che “*Le votazioni di fiducia o di sfiducia hanno sempre luogo per appello nominale*”.

Il combinato disposto delle norme regolamentari appena richiamate ci dice quindi che:

- i sistemi di voto alla Camera si dividono in **due grandi categorie**, voto segreto e voto palese, quello segreto a sua volta diviso in **due sub-categorie** quanto al mezzo (pallina o scheda), e quello palese a sua volta diviso in **tre sub-categorie** (alzata di mano, divisione, appello nominale);
- il voto segreto è “prescritto” soltanto quando si tratti di votazione sulle

persone; è il caso dell'elezione del Presidente e del Consiglio di Presidenza (**art. 4 e 5 Reg.**) e di membri di collegi o commissioni (**art. 56 Reg.**);

- in tutti gli altri casi, il sistema di voto normale, come tale ordinariamente “**prescritto**”, è quello per **alzata di mano**;
- la votazione per alzata di mano, se effettuata attraverso il procedimento elettronico opzionale, deve avvenire “*senza registrazione dei nomi*”;
- il sistema di voto **prescritto** per le questioni di fiducia/sfiducia è invece sempre quello per appello nominale, eventualmente con procedimento elettronico e in tal caso “*con registrazione dei nomi*”;
- e quindi le votazioni sulla fiducia non possono mai essere segrete, in modo che sempre si sappia “*chi ha votato e come*”;
- mentre le votazioni per **alzata di mano**, anche con modalità elettronica possono definirsi palesi solo quanto alla modalità collettiva di espressione, ma sono sempre “**quasi segrete**” quanto alla modalità di espressione individuale, perché non devono consentire di individuare agevolmente e comunque di verbalizzare e fare constare come ciascun deputato si sia nell'occasione espresso;
- che proprio tale caratteristica di “**quasi segretezza**” giustifica logicamente la previsione regolamentare dell'**art. 116, comma 4**, che, accomunando in unica prescrizione le due modalità, esclude la votazione di fiducia “*su tutti quegli argomenti per i quali il regolamento prescrive votazioni per alzata di mano o scrutinio segreto*”.

Se infatti fosse ammessa dal regolamento la questione di fiducia sulle materie per le quali si deve votare “*per alzata di mano*” ovvero con “*procedimento elettronico senza registrazione dei nomi*”, ed essendo la questione di fiducia inevitabilmente votata per appello nominale, verrebbe meno la caratteristica della “**quasi-segretezza**” che è insita nel voto per alzata di mano e che la differenzia rispetto alle altre modalità di voto palese (divisione e appello nominale), in cui è invece agevole individuare e verbalizzare “**chi ha votato**”

**e come”.**

Così stando le cose, appare palesemente priva di pregio l'obiezione fatta dalla Presidenza nel corso della discussione d'aula, allorché ha provato a fare una bizantina (*absit iniuria verbis!*) e inutile distinzione tra **voto segreto** “**prescritto**” e “**opzionale**”, affermando che la questione di fiducia sarebbe esclusa solo nel primo caso e non anche nel secondo.

Tale singolare interpretazione del regolamento equivale ad affermare che **la questione di fiducia potrebbe essere posta su tutto salvo che nelle votazione sulle persone**, così dando del Regolamento una lettura assolutamente fantasiosa ed impossibile, posto che nessun governo, in un sistema di democrazia parlamentare come il nostro, ardirebbe porre (e non ha mai posto) la questione di fiducia sull'elezione di una o più persone in un qualsiasi organo monocratico o collegiale..

E tuttavia, se anche una tale singolare interpretazione potesse avere un minimo di credibilità, essa non gioverebbe egualmente alla tesi di chi l'ha sostenuta, per il semplice motivo che, sulla base del regolamento parlamentare, quei tre articoli del ddl elettorale, ove non fosse stato richiesto il voto segreto, andavano comunque approvati obbligatoriamente per alzata di mano, anche attraverso il procedimento elettronico, e **senza registrazione dei nomi**, e cioè con la procedura “**quasi segreta**” prescritta dall'**art. 53, comma 4**, Reg. Camera, e non potevano quindi essere sottoposte a un triplice voto di fiducia da farsi necessariamente per appello nominale.

Per altro, che la materia delle leggi elettorali sia sottratta alla questione di fiducia risulta anche dal Progetto Organico di riforma del Regolamento della Camera, discusso nella seduta della Giunta del 12.12.2013 e tuttora *in itinere*, il cui novellando **comma 4 dell'art. 116**, espressamente prevede che

*“la questione di fiducia non può essere proposta su progetti di legge costituzionale o elettorale”.*

In tal modo s'intende formalizzare in una norma regolamentare la prassi costante osservata dalla Camera a partire dal 1953, dopo l'infausta votazione

sulla c. d. “legge-truffa”, come ha correttamente osservato il prof. Pace<sup>112</sup> affermando la natura “*confermativa*” della riforma regolamentare, in replica alla contraria opinione espressa dal Presidente della Camera in una lettera a quel quotidiano di qualche giorno prima<sup>113</sup> in cui l’on. Boldrini ne sosteneva la natura “*innovativa*”.

Non s’innova quando si formalizza ciò che si è sempre fatto in più di sessanta anni, semmai se ne dà conferma, come per altro suggerisce lo stesso **art. 16, comma 3, Reg. Camera**, per il quale “*La Giunta (per il regolamento) propone all’Assemblea le modificazioni e le aggiunte al Regolamento che l’esperienza dimostri necessarie*”<sup>114</sup>.

E’ invece accaduto ciò che non doveva essere consentito che accadesse: i tre articoli del ddl elettorale sono stati approvati implicitamente attraverso tre separate votazioni su altrettante questioni di fiducia, in una materia che, per Costituzione, Regolamento, prassi parlamentare e riforma regolamentare *in itinere* avrebbe dovuto seguire un *iter* legislativo assolutamente normale.

Cosicché, oggi sappiamo anche, attraverso l’appello nominale, “*chi ha votato e come*”, che è invece ciò che non si dovrebbe sapere in una normale votazione per alzata di mano, anche con procedimento elettronico, ma senza registrazione dei nomi; il che, magari, sarà buona cosa per la trasparenza

“politica” delle decisioni parlamentari, ma è anche un pessimo servizio reso alla libertà costituzionale del mandato parlamentare.

**D.9)** Speriamo ci sia perdonato questo lungo excursus sui sistemi del voto parlamentare, ma ci è sembrato importante sgombrare il campo da affermazioni tanto singolari quanto infondate che si sono registrate nel vivace dibattito di quei giorni, e che hanno portato la Camera a legiferare in modo

---

<sup>112</sup>Pace, Quei dubbi sulla fiducia, La Repubblica, 03.05.2015, pag. 32.

<sup>113</sup>Boldrini, lettera a La Repubblica, 30.04.2015, pag. 43),

<sup>114</sup>cfr. Cosentino, Regolamento della Camera e prassi parlamentare, in Contini e Mariuzzo, L’indirizzo politico del nuovo regolamento della Camera dei Deputati, Seminario di Cagliari, 1-2 aprile 1971, Giuffrè, Milano, 1973, p. 55.

assolutamente “anormale” (il contrario, cioè di ciò che è costituzionalmente prescritto) su una questione tanto rilevante per la vita democratica del nostro Paese, che la “normale” dialettica parlamentare dovrebbe essere in grado di presidiare, come purtroppo non sempre avviene, in termini che ci sembra possano meritare l’attenzione del Giudice delle Leggi.

Il che è certamente consentito sulla scorta degli antichi, ma sempre validi e ripetutamente riaffermati orientamenti, espressi dalla Corte con le famose **sentenze n. 3-1957** (che 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”*) e **n. 9-1959** (che ha affermato *“la competenza della Corte a controllare la legittimità costituzionale del procedimento di formazione delle leggi”*).

In conclusione, ciò che qui e ora ci preme di sottoporre all’attenzione della Corte Costituzionale è come e qualmente tutta la procedura utilizzata dalla maggioranza parlamentare nel corso dell’*iter* legislativo che ha accompagnato le vicende della nuova legge elettorale, dall’inizio della sua ultima lettura al Senato sino alla sua definitiva approvazione ad opera della Camera, abbia rappresentato la più conclamata **violazione di tutte le regole, prima costituzionali e poi regolamentari**, che presiedono alla formazione della legislazione elettorale, che rappresenta lo strumento essenziale attraverso cui, in una democrazia parlamentare, il popolo partecipa al concreto esercizio della sovranità popolare.

E pensiamo che sia qui il caso di rinnovare l’auspicio, che non è solo il nostro, che la Corte voglia cogliere l’occasione che le si presenta per esercitare quel *“sindacato sugli atti del procedimento legislativo alla luce della Costituzione, e non alla luce dei regolamenti parlamentari, sindacato che appare garanzia tanto più irrinunciabile nel contesto del sistema maggioritario. Se un tempo lo schermo rappresentato dall’autonomia delle Camere sembrava impenetrabile, oggi la Corte può a buon diritto*

*rivendicare il compito che per definizione le spetta, e del quale ha già mostrato di essere consapevole (nella contigua materia dei decreti legge) imponendo il rispetto delle norme costituzionali sui procedimenti delle Camere come necessaria conseguenza del rispetto dei diritti inviolabili*<sup>115</sup>

E quanto all'interesse dei ricorrenti a sollecitare anche in questa sede una valutazione di congruità sui dubbi costituzionali che abbiamo testé provato a illustrare valgono ovviamente le considerazioni che abbiamo fatto, in via generale, nel nostro ricorso introduttivo<sup>116</sup> e nelle note autorizzate dell'11.02.2016<sup>117</sup>, oltre che nella parte iniziale di questa memoria, allorché abbiamo dimostrato come gli articoli 1, 2 e 4 della legge 52-2015, complessivamente considerati sono tali da pregiudicare irrimediabilmente i diritti costituzionali dei ricorrenti, sia sotto il profilo dell'elettorato attivo, sia sotto quello dell'elettorato passivo.

Anche questo aspetto della questione è stato acutamente colto dal prof. Imarisio, quando, nell'intervento che abbiamo citato<sup>118</sup>, ha osservato che *“Se, dunque, per un verso la natura procedurale e formale dei vizi denunciati nell'odierna azione di accertamento potrebbe far apparire la stessa come non specificamente e direttamente riconducibile alla finalità di consentire ai cittadini elettori di esercitare realmente il diritto di voto in modo pieno e in sintonia con i valori costituzionali, deve d'altra parte osservarsi come le argomentazioni della Consulta in ordine all'esigenza di prevenire il formarsi di zone franche sottratte agli ordinari canali del giudizio di costituzionalità*

---

<sup>115</sup>Manetti, La corte Costituzionale ridefinisce l'autonomia delle Camere, etc .... , in Giur. Cost. 2014, n. 3, pag. 21103).

<sup>116</sup>cfr. ricorso, sub. N. 11, pagg. 24-30.

<sup>117</sup>cfr. note autorizzate, sub a, pagg. 3-4.

<sup>118</sup>Cfr. Imarisio, La nuova legge elettorale di fronte alla Consulta, tra questioni che tornano a bussare e questioni che restano fuori dalla porta, punto n. 2, pag. 3, in Osservatorio Costituzionale, fasc. 2/2016 del 28.06.2016

*in ambiti strettamente connessi all'assetto democratico dell'ordinamento potrebbero adattarsi anche ad ipotesi di riscontro di vizi di legittimità costituzionale di natura formale della legislazione elettorale”*,

Se quindi la Corte, trovandosi in presenza di un atto normativo (la legge 52-2015) affetto da un originario vizio procedurale, e quindi assolutamente inidoneo, sin dalla sua formazione, a produrre effetti abrogativi o modificativi, e condividendo dubbi, che non sono solo nostri, finisse per caducare del tutto quella legge per l'irrimediabile difetto insito nella sua genesi legislativa, potrebbero tranquillamente rivivere le norme del DPR 361-1957, nei termini residuali consentiti dalla sentenza della Corte n. 1-2014.

Chiediamo quindi che la Corte adita voglia, in autoremissione, preliminarmente dubitare, e poi eventualmente decidere, che gli **art. li 1, 2 e 4 della legge 52-2015** sono stati approvati con un procedimento legislativo incostituzionale, in violazione dell'**art. 72, commi 1 e 4, Cost.** dell'**art. 13 della Carta CEDU del 04.11.1950** e dell'**art 3 del Protocollo Addizionale CEDU del 20.03.1952** (ambidue ratificati e resi esecutivi con L. 848-1955), per come richiamati dall'**art. 117, comma 1, Cost.**, con ogni conseguente statuizione.

\*\*\*\*\*

**E) CONCLUSIONE: CONSEGUENZE SULLA FORMA DI STATO**  
**Il surrettizio mutamento del modello di democrazia parlamentare e del complessivo assetto della forma di Stato prefigurati in Costituzione attraverso una legge ordinaria.**

Il Tribunale di Messina non ha ritenuto di condividere e sollevare i dubbi di legittimità costituzionale proposti col nostro **secondo motivo** del ricorso (*Trasformazione surrettizia del sistema da democrazia parlamentare in premierato forte, aggirando in via di fatto il procedimento di revisione costituzionale prescritto dall'art. 138 Cost.*) e **col nono motivo** (“*vulnus*” alle prerogative del Presidente della Repubblica, di fatto limitate dai nuovi meccanismi elettorali, nonostante il formale ossequio prestato alla norma

dell'art. 92, comma 2, Cost. dall'art. 14-bis, comma 1, ultimo periodo, della L. 52-2015).

Essendoci stata una valutazione negativa del giudice "a quo" in ordine alla non meritevolezza delle questioni proposte, non ci permettiamo di invocare su tali punti l'autoremissione della Corte, come invece abbiamo fatto in ordine alla questione appena trattata, per la quale invece il giudizio di non meritevolezza, come abbiamo evidenziato, non c'è proprio stato.

Tuttavia, siccome in una materia così delicata come quella all'esame tutto si tiene, non ci sembra ultroneo sottolineare, in conclusione, gli effetti sistemici che tutti i vizi denunciati potranno comunque determinare sulla natura e sull'equilibrio dell'attuale sistema di democrazia parlamentare disegnato dalla Costituzione, trattandosi di effetti assolutamente pregiudizievoli, che non possono rimanere estranei alla complessiva valutazione che la Corte è chiamata ad operare sui vari aspetti della legge elettorale, che non sono "monadi" isolate, reciprocamente comunicabili, e comunque e ininfluenti sul sistema politico costituzionale.

Esse invero "definiscono le regole della composizione di organi costituzionali essenziali per il funzionamento del sistema democratico-rappresentativo"<sup>119</sup>, per cui "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"<sup>120</sup>.

Né può ignorarsi il ruolo centrale che la Costituzione assegna alle assemblee parlamentari (a Costituzione eventualmente riformata, quasi esclusivamente alla Camera dei Deputati) "che sono sedi esclusive della rappresentanza politica nazionale, si fondano sull'espressione del voto e quindi sulla sovranità popolare ed in virtù di ciò ad esse "sono affidate funzioni fondamentali, dotate di caratterizzazione tipica e infungibile" fra le quali vi

---

<sup>119</sup> cfr. Corte Cost. n. 384-1991.

<sup>120</sup> cfr. Corte Cost. sent. n. 242/2012, n. 107-1996, n. 1-2014; ord. n. 260-2002

sono, “accanto a quelle di indirizzo e controllo del Governo anche le delicate funzioni connesse alla stessa garanzia della Costituzione (art. 138 Cost.)”.

Per quanto formalmente d’iniziativa parlamentare e non governativa, com’è invece avvenuto per il coevo ddl di riforma costituzionale, è lo stesso *iter* della legge n. 52-2015 che ne dimostra l’eccentricità rispetto al sistema di democrazia parlamentare, nel momento in cui il Governo ha legato alla sua forzata approvazione la stessa sua esistenza, com’è dimostrato chiaramente dalla sua approvazione col ricorso al voto di fiducia, che, se negato, ne avrebbe inevitabilmente comportato le dimissioni<sup>121</sup>.

Non sorprende quindi che essa introduca un sistema fortemente sbilanciato in favore della “*stabilità governativa*” affidata ad un solo partito dominante, trasformando così la natura della legge elettorale, che da “neutra”, quale dovrebbe essere, si è fatta “politica”, per soddisfare contingenti esigenze della maggioranza che l’ha approvata, e così squarciando quel “*velo d’ignoranza*” che tutta la cultura costituzionale più avvertita ritiene che debba essere posto a presidio delle libertà individuali e della democrazia, ogni volta che si tratti di legiferare su materie così sensibili per la convivenza civile.

Non è casuale quindi che la legge elettorale, contravvenendo alla logica della neutralità istituzionale, sia stata approvata con l’obiettivo di favorire una determinata formazione politica, al prezzo di porre a rischio l’equilibrio tra i poteri, di fatto facendo ostaggio di una sola persona le istituzioni di garanzia, che normalmente “*restano in carica per un tempo più lungo della legislatura*”<sup>122</sup>, e quindi sopravvivono alla “*maggioranza*” politica di turno.

---

<sup>121</sup>Cfr. Volpi, *Italicum due: una legge elettorale abnorme*, in *Questioni Giustizia*, n. 1/2015, critica l’iniziativa assunta dal Governo sulla legge elettorale poiché, dovendosi ricercare il più ampio consenso, sarebbe stata opportuna la presentazione da parte dei gruppi parlamentari.

<sup>122</sup> cfr. Cass. ord. n. 12060-2013 e n. 8878-2014; Corte Cost. n. 1-2014.

Il legislatore con il nuovo sistema elettorale, imponendo una soglia non rappresentativa al primo turno, e al secondo turno un ballottaggio senza soglia, ha voluto convogliare i consensi all'interno di una sorta di camicia di forza, verso la vittoria di un unico partito destinato a governare con ampia maggioranza a prescindere dalla reale consistenza dei consensi ottenuti, con contorno di micro-partiti ancillari o protestatari.

Ciò non costituisce una mera conseguenza di fatto e quindi accidentale (che può riscontrarsi in altri sistemi elettorali), ma piuttosto il risultato normativamente orientato dal legislatore con "dolo specifico", sacrificando a tale scopo primari interessi costituzionali, in termini che si rivelano eccessivi e irragionevoli rispetto allo stesso scopo perseguito, e comunque rispetto ai canoni costituzionali che presidiano la materia.

Anche in altri sistemi può accadere che i governi siano formati da un solo partito; è tuttavia evidente la differenza tra l'aver voluto programmare "forzatamente" il dominio di un solo partito al governo del Paese, senza le necessarie garanzie di pluralismo politico, senza bilanciamenti costituzionali e senza che ne sia garantita l'effettiva rappresentatività, con alterazione dell'assetto costituzionale ritraibile dai principi fondamentali del sistema, piuttosto che riuscire a conseguirlo per effetto di spontanei processi politici e della volontà consapevole della reale maggioranza dei cittadini elettori.

La scelta "*verticistica*" del legislatore depotenzia artificialmente la rappresentanza sull'altare della governabilità e di una presunta maggiore efficienza dei processi decisionali.

Senonché questi obiettivi nell'ambito parlamentare non possono essere il risultato di "*un'alterazione profonda della composizione della rappresentanza democratica sulla quale si fonda l'intera architettura dell'ordinamento costituzionale vigente*" perché ciò viola il principio fondamentale "*della funzione rappresentativa dell'assemblea e dell'eguale diritto di voto*"<sup>123</sup>

---

<sup>123</sup> cfr. sentenza n. 1-2014.

In particolare una legge elettorale può modificare il risultato della votazione per conseguire la governabilità a condizione che sia rispettato il principio di ragionevolezza<sup>124</sup>, rispettando comunque l'indicazione, se non la precisa volontà, degli elettori, in ipotesi premiando una lista già di per sé maggioritaria o, quanto meno, operando su di una reale ed ampia percentuale di voti mediante congrue soglie selettive, in mancanza di che la volontà degli elettori non risulta rispettata.

La governabilità, che (non ci stanchiamo di ripeterlo) non è principio costituzionale, non può costituire il criterio esclusivo per giudicare la bontà di un sistema politico, dovendosi essa pur sempre basare sull'“*equa rappresentanza*”, di modo che sia scongiurato il “*dominio assoluto della maggioranza anche non effettivamente rappresentativa*”, perché “*Il potere di un gruppo deve essere controllato (Balanced) da altri poteri*”<sup>125</sup>, mentre la compressione della rappresentatività e del pluralismo democratico conduce alla torsione oligarchica del sistema.

Tutto ciò rischia di sacrificare i diritti costituzionali degli elettori; di comprimere le minoranze e le istanze popolari di partecipazione politica, alterando lo stesso equilibrio complessivo del sistema, nel quale invece, secondo l'insegnamento del giudice costituzionale, tutti i diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione devono trovarsi in rapporto di reciproca integrazione.

La conseguenza della nuova legge elettorale, peggio ancora se in combinato disposto con la riforma costituzionale *in itinere*, finirebbe per creare il

---

<sup>124</sup> cfr. Corte Cost. n. 107-1996.

<sup>125</sup> Dahl, Sulla democrazia, Bari, 2000 148; Kelsen, La democrazia, in Il primato del Parlamento, a cura di C. Geraci, Milano 1982, 30. “*L’onnipotenza in sé mi sembra una cosa cattiva e pericolosa*”.... “*Non vi è dunque sulla terra autorità, tanto rispettabile in se stessa o rivestita di un diritto tanto sacro, che possa agire senza controllo e dominare senza ostacolo*”: Alexis de Tocqueville, in “*La tirannide della maggioranza*” La democrazia in America, vol. I, 149.

deprecabile paradosso di una maggioranza forte in un sistema democratico debole.

Il consenso verrà così indirizzato una tagliola fatta di premio, sbarramenti, ballottaggio senza “*quorum*”, deputati nominati (prima e dopo voto), con l’eventuale aggiunta di senatori nominati da consessi regionali di per sé già maggioritari: tutte queste cose insieme, quale più quale meno, ma tutte convergenti a un unico fine, trasformeranno le elezioni in una saga plebiscitaria tra due o tre *leader*, in cui il vincitore finirà per prendere tutto ciò che può, e per farsi poi le leggi necessarie per prendere via via tutto il resto, mentre si sarà nel frattempo perso ogni collegamento con la società civile, che assisterà impotente alla morte della democrazia, alla quale, nell’impossibilità di incidere significativamente, finiranno per concorrere spontaneamente anche i cittadini, rifugiandosi in pratiche astensionistiche crescentemente generalizzate.

Ne deriverà una pericolosa deviazione dalle forme e dalla qualità della rappresentanza, e si determinerà la trasformazione silente, anche a Costituzione invariata, della forma di Stato, che, da democrazia rappresentativa qual è quella disegnata nell’attuale Costituzione, si trasformerà in una democrazia d’investitura, una sorta di surrettizio premierato, non previsto dalla Costituzione e neppure dichiarato dal legislatore, privo di contrappesi e di strumenti equilibratori di garanzia costituzionale<sup>126</sup>.

Il rischio è quello di un cortocircuito democratico che concentrerà ogni potere decisionale nel Governo e, ancora di più, nel solitario potere del Presidente del Consiglio, al quale non potrà porre argini neppure il formale

---

<sup>126</sup> Cfr Elia, Il Premierato assoluto, relazione al seminario Astrid sul progetto governativo di riforma della Seconda Parte della Costituzione del 22.09. 2003; Revelli, Dentro e contro, Bari-Roma 2015, 89, che segnala il rischio della verticalizzazione e personalizzazione del potere nel capo dell’Esecutivo; idem Damianti, La controdemocrazia, in La Repubblica, 3.11.2015; Volpi, op. cit., 29, il quale critica il ruolo che svolgerà il Presidente del Consiglio “*plebiscitato di fatto dal popolo, in un contesto fortemente intriso di cultura populistica*”.

ossequio prestatato dalla L. 52.2015 alle prerogative costituzionali del Presidente della Repubblica.

Attraverso la finzione di una maggioranza parlamentare conquistata da una minoranza popolare, il leader del partito vittorioso (al primo turno o al ballottaggio) risponderà solo formalmente all'assemblea, con alterazione del ruolo di centralità che nel sistema di democrazia rappresentativa compete al Parlamento, dinanzi al quale il premier si presenterà sempre avendo in tasca il decreto di scioglimento delle Camere (a Costituzione vigente) o della sola camera dei Deputati (a Costituzione riformata), un po' come accadeva nella vigenza dello Statuto albertino, quando il Presidente del Consiglio dell'epoca, nei momenti di difficoltà, si recava in Parlamento avendo in tasca l'apposito decreto regio, della cui esistenza aveva cura di rendere edotti i riottosi deputati perché potessero regolarsi.

Il che finirà anche per trasformare la natura stessa della Costituzione del 1948, che, da rigida quale l'hanno voluta i Costituenti, memori dei soprusi consumati all'ombra di quello Statuto regio, si trasformerà di fatto in una costituzione flessibile, a disposizione del primo spregiudicato *leader* di partito che vorrà profittarne.

Il rischio che si prefigura, oltre che dalla politica, comincia finalmente a essere avvertito dalla dottrina costituzionalista, che si sta interrogando proprio "*Sulle riforme a colpi di maggioranza e lo svuotamento della rigidità costituzionale*"; così, il prof. Vari il quale evidenzia in particolare che "*Dopo la riforma costituzionale, però, la rigidità della Carta fondamentale potrebbe restare una proclamazione di facciata, un mero orpello, giacché la maggioranza politica – formatasi come abbiamo detto – in realtà quasi certamente una minoranza nel Paese, finirà per avere il potere di cambiare il testo costituzionale*"<sup>127</sup>.

La Camera, dominata da un partito egemone e dal suo *leader* divenuto *premier*, non potrà che svolgere un ruolo subalterno e ancillare nei confronti

---

<sup>127</sup> in Rivista A. I. C., n. 3-2016 del 27.07.2016, punto 8.

del Governo e del Presidente del Consiglio<sup>128</sup>; e la modifica dei rapporti di forza tra l'Esecutivo e il Parlamento sarà tanto più rilevante se, a Costituzione riformata, il rapporto di fiducia col Governo residuerà solo nella Camera, mentre all'improbabile Senato prossimo venturo, più che dimidiato quanto a composizione, funzioni, poteri e autorevolezza, sarà sostanzialmente riservata una funzione da sindacalista dei politici dei territori, che li avranno a loro volta nominati, con inevitabile richiesta di finanziamenti da portare nella sede di riferimento, e quindi in spesa pubblica ulteriore.

Facciamo nostra la conclusione del prof. Vari in proposito: *“Se la riforma Renzi-Boschi entrasse in vigore superando lo scoglio referendario, la Costituzione, da baluardo a garanzia contro la volontà della maggioranza politica, potrebbe essere convertita in uno strumento utilizzato da un partito politico, che, come detto, quasi sicuramente è minoranza nel Paese, per imporre con maggiore forza le proprie decisioni a coloro che non le condividono. Così, al primo cambiamento di maggioranza politica è lecito aspettarsi che il nuovo partito vincitore dell'elezioni si comporterebbe allo stesso modo, andando a modificare le innovazioni introdotte senza il suo consenso nella Carta fondamentale. Ciò avrebbe la conseguenza ultima di trasformare la Costituzione da patrimonio comune del popolo italiano a instabile terreno di scontro tra le forze politiche, destinato a essere riconformato con l'avvento di ogni nuova maggioranza.”*<sup>129</sup>

Per cui, in forza del combinato disposto tra le due riforme, elettorale e costituzionale, **il prof. Tondi delle Mura** si spinge ad affermare che *“Parafrasando la teologia, verrebbe da dire che il passaggio in questione è quello da una riforma compiuta a una riforma <semper reformanda>; con*

---

<sup>128</sup>Cfr Zagrebelsky, Moscacieca, Bari-Roma, 2015, 67 ss.; Scaccia, La legge elettorale “Italicum” cit. 23, rileva che *“nel modello definito dall'Italicum la dialettica politica tra maggioranza ed esecutivo, viene riportata tutta all'interno del partito di maggioranza”* e che *“il primato nel partito si converte in candidatura alla premiership tanto che può parlarsi di governo parlamentare del Primo ministro”*.

<sup>129</sup>cfr. Vari, ibidem, punto 8, pagg. 5-6.

*l'aggravante che ciò che per l'ecclesiologia costituisce un valore (Ecclesia semper reformanda est), per l'ordinamento rappresenta un disvalore, tale da svilire la ragion d'essere della rigidità costituzionale. In tale diversa dinamica, infatti, il potere di revisione cessa di essere strumentale alla rigidità, divenendo piuttosto funzionale alla flessibilizzazione del ruolo di garanzia della Costituzione, la cui continua rielaborazione viene a essere dettata dalle contingenze politico-istituzionali”*<sup>130</sup>

L'espulsione dei partiti minori dal circuito del potere reale, ormai riservato a un solo partito, inciderà ovviamente anche sulla funzione di controllo che quei partiti avrebbero potuto esercitare all'interno dell'Esecutivo, mentre il Parlamento, da organo rappresentativo del pluralismo delle istanze sociali e sintesi del pluralismo della società, si trasformerà in organo vassallo di una maggioranza strapotente a sua volta alle dipendenze del premier<sup>131</sup>.

Il rischio, concretamente conseguente alla “*trasfigurazione della rappresentanza*”, è che la Camera non sarà più un'assemblea legislativa organicamente concepita per lo svolgimento di una corretta dialettica parlamentare, bensì un organo separato istituzionalmente e funzionalmente in due distinti corpi collettivi: i 340 deputati (e anche più, in ragione di quelli

---

<sup>130</sup>Tondi delle Mura, In “Il paradosso del patto del Nazareno etc., in Rivista A. I. C. n. 2-2016, pag. 25.

<sup>131</sup> La dottrina costituzionalista esclude che il principio democratico possa identificarsi con la “*dittatura della maggioranza*”. Secondo l'Esposito, “.....l'affermazione che l'Italia è una democrazia non vuol dire che la maggioranza possa statuire qualunque forma di Governo..... Niente è perciò tanto inesatto quanto la comune affermazione che in regime democratico la maggioranza è onnipotente.....I limiti del potere sono peraltro estesi ed inseparabili, quanto in nessuna altra forma di governo.....” (in Commento all'art. 1 della Costituzione, in La Costituzione italiana, Padova, 1964, 9). Nel sistema parlamentare previsto dalla vigente Costituzione il Parlamento non può essere ridotto a cinghia di trasmissione del volere del partito di maggioranza, e in realtà del suo segretario-premier e di una ristretta oligarchia. “*L'efficacia del principio di maggioranza non dipende dalla maggioranza numerica; la volontà collettiva si presenta non come imposizione della maggioranza, ma quale risultato della reciproca influenza dei due gruppi*”; Kelsen, La democrazia in Il primato del Parlamento, a cura di Geraci, Milano, 1982, I°, 30. Altrimenti si ha che l'interesse unilaterale di un solo partito diviene volontà dello Stato: Kelsen, La democrazia, Urbino, ed. Il Mulino, 1998, 110.

esteri e di quelli di complemento) facenti capo all'artificiale maggioranza, dominati dal *premier*; i deputati espressi da tutte le altre liste di minoranza, rigidamente contrapposti, quando non in transito verso i più rassicuranti lidi di maggioranza, con un effetto *band-wagon* di cui abbiamo avuto uno sconcertante esempio nell'attuale Legislatura, nella quale circa 350 parlamentari, nominati dai rispettivi vertici di partito, sono transitati ad altre formazioni, o ne hanno create di nuove, nella speranza di essere rinominati alla scadenza successiva, col miraggio di potere ambire a qualche posto tra i capilista previsti dalla nuova normativa elettorale.

I deputati di maggioranza daranno la fiducia all'Esecutivo e saranno fedeli esecutori del suo programma legislativo, in ragione di una sorta di automatismo forzato, sostanzialmente privo di dialettica politica, in presenza del quale, con palese violazione dell'art. 67 Cost., “*non si può instaurare un regime democratico*”<sup>132</sup>.

Quelli di minoranza, che accetteranno coerentemente di restare tali per l'intera legislatura, godranno soltanto del “*diritto di tribuna*”, ma non avranno alcun ruolo effettivo nella ricerca di soluzioni alternative o condivise.

L'effettiva mancanza di contropoteri, anche pro-futuro, è anche rivelata dalla circostanza che la riforma costituzionale *in itinere* rinvia ai regolamenti delle assemblee parlamentari, inevitabilmente deliberati con le rispettive maggioranze assolute (316 voti alla Camera, 51 al Senato) il compito di garantire i diritti delle minoranze<sup>133</sup>, e al regolamento della sola Camera di

---

<sup>132</sup>Intervento dell'on. le Fuschini all'Assemblea Costituente: A.C. pag. 1528. Si consideri che circa i ¾ dei deputati saranno sottratti alla designazione fatta dagli elettori al momento del voto e al loro controllo durante lo svolgimento del “*mandato*” in quanto saranno stati scelti quali capilista dal premier in ragione della loro fedeltà. (cfr Pasquino, *Cittadini senza scettro*, Milano, 2015, 127) secondo il quale la legge elettorale farà sì che per quasi tutti i deputati sarà difficilissimo votare senza vincolo di mandato se desidereranno essere ricandidati in posizioni che ne garantiscano la rielezione.

<sup>133</sup>Il testo dell'**art. 64, comma 2**, della riforma, è il seguente: “*I regolamenti delle Camere garantiscono i diritti delle minoranze parlamentari. Il regolamento della Camera dei*

disciplinare lo “*statuto delle opposizioni*”; dove la diversità dei lemmi utilizzati per Senato (**minoranze**) e per la Camera (**opposizioni**), rende di per sé palese che la seconda Camera sarà per lo più composta di silenti comparse, magari minoritarie, mai potenzialmente destinate a contrapporsi al governo, neppure nell’attività di vigilanza.

Poiché dunque l’opposizione politica si svolgerà unicamente all’interno della Camera, l’anomala formazione della maggioranza in quest’assemblea farà sì che il rinvio al regolamento si traduca in realtà in un rinvio alla mera discrezionalità del partito dominante e del suo *leader*.

Quel che vogliamo qui evidenziare è che questo risultato pratico, assolutamente prevedibile a meno di non voler chiudere gli occhi, va molto di là di una semplice modifica della normativa elettorale, e finisce per trasformarsi in una profonda alterazione della forma di Stato.

La Corte Costituzionale ha più volte affermato la centralità che nel sistema hanno le assemblee parlamentari quali “*sedi esclusive di rappresentanza politica nazionale*” (**cf. art. 67 Cost.**), e, in quanto fondate sulla sovranità popolare, “*ad esse sono affidate funzioni fondamentali dotate di una caratterizzazione tipica e infungibile*”<sup>134</sup> ), tra le quali vi sono “*accanto a quelle di indirizzo e controllo del governo, anche delicate funzioni connesse alla stessa garanzia della Costituzione (art. 138 Cost.)*”<sup>135</sup>.

Attraverso una legge ordinaria, quella elettorale, la Repubblica italiana finirà così per trasformarsi surrettiziamente da parlamentare a governativa, di fatto eludendo le procedure rafforzate dell’art. 138 Cost., e alterando la posizione di equilibrio, differenziato per funzioni ma pari per dignità, tra gli organi

---

*deputati disciplina lo statuto delle opposizioni*”. L’**art. 72, comma 2**, della riforma afferma che le Commissioni anche permanenti “*alla Camera dei deputati sono composte in modo da rispettare la proporzione dei gruppi parlamentari*”; l’**art. 82, comma 2**, relativo alle inchieste parlamentari, dispone che “*Alla Camera dei deputati la commissione è formata in modo da rispecchiare la proporzione dei vari gruppi*”.

<sup>134</sup> cfr. sentenza n. 106-2002

<sup>135</sup> cfr. sentenze n. 1-2014 e n. 106-2002).

costituzionali, con inevitabile compromissione di quel congegno garantistico e bilanciato che tende ad assicurare il mantenimento dell'attività di ciascun organo nell'ambito delle competenze istituzionalmente attribuitegli dalla Costituzione.

Ne risulterà alterato anche l'equilibrio tra la seconda parte della costituzione, quella in corso di riforma, e la prima, che formalmente non viene intaccata, ma che finirà inevitabilmente per esserne influenzata, posto che la seconda parte è quella che consente l'attuazione della prima, le cui riserve di legge, in materia di fondamentali diritti di libertà, resteranno affidate a un Parlamento dominato da un solo partito e non rappresentativo di tutta la comunità nazionale, onde la Costituzione, sia pure non formalmente modificata, potrà tuttavia essere manomessa anche nei suoi principi fondanti.

Il Presidente della Repubblica, che resterà al centro di un vuoto cerimoniale, non potrà che nominare (*rectius*, ratificare) quale Presidente del Consiglio il *leader* del partito vincente, nonostante il formale ossequio prestato alle sue prerogative dall'art. 2, comma 8, della L. 52-2015, posto che lo stesso art. 2 significativamente prevede che i partiti "*che si candidano a governare*" dichiarano contestualmente al deposito del proprio contrassegno e del programma il nominativo della persona da loro indicata quale "*capo della forza politica*", onde la nomina a *premier* diviene "atto dovuto" rispetto alla volontà presuntivamente popolare, ma in effetti del solo partito egemone.

In questa situazione nelle mani del *premier*, incontrastato dominatore del partito di riferimento, dell'assemblea e del Governo, "*sdruciolerà*" di fatto il potere di imporre al Presidente della Repubblica lo scioglimento dell'assemblea secondo logiche che inevitabilmente risponderanno all'interesse di quel leader e di quel partito, piuttosto che a quelli generali del Paese, di cui il Capo dello Stato deve invece essere istituzionale tutore.

Il partito vincente, a dispetto della rarefazione della rappresentanza e del depotenziamento della sua reale legittimazione democratica, sarà in grado di designare tutti i c. d. organi di garanzia, in realtà quasi tutte le cariche

istituzionali, con la definitiva politicizzazione delle funzioni statali e un surrettizio mutamento dell'assetto e delle caratteristiche fondamentali del sistema democratico-costituzionale.

In proposito, quando si parla di organi di garanzia, si è soliti fare esclusivo riferimento al Presidente della Repubblica (PdR), alla Corte Costituzionale (C. C.) e al Consiglio Superiore della Magistratura (CSM); e ci si ferma lì, senza pensare a tutto il resto, che ci sembra invece il caso di ricordare.

Tanto per avere ben chiaro ciò di cui parliamo, sulla base del combinato disposto della L. 52-2015 (per la Camera) e della riforma costituzionale in corso (per il Senato), diverranno esclusivo appannaggio di un solo partito, e del suo *leader-premier*:

**a)** da subito, all'inizio della legislatura, **i Presidenti delle due Camere**, che sono gli organi di garanzia del Parlamento, che potranno essere eletti con le maggioranze assolute (metà più uno) dei rispettivi componenti (51 voti al Senato, 316 alla Camera);

**b)** le **commissioni parlamentari permanenti**, che, dovendo "*rispecchiare la proporzione dei gruppi parlamentari*" (**art. 72, comma 3, Cost.**), ne riprodurranno inevitabilmente i difetti d'origine, determinando a loro volta l'elezione dei rispettivi presidenti, che sono gli organi di garanzia dell'ordinario lavoro parlamentare;

**c)** le **commissioni parlamentari d'inchiesta** (**art. 82 Cost.**), che, avendo "*gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria*", possono incidere sulle stesse garanzie di libertà dei cittadini;

**d)** il **Presidente della Repubblica**, che, a partire dal 7° scrutinio (**art. 70, comma 2, riforma Cost.**), potrà essere eletto coi 3/5 dei votanti, numero d'imprevedibile quantificazione, ma facilmente conseguibile dal partito di maggioranza, che, in partenza, potrà disporre di almeno 416 voti: 340 deputati, **più** almeno 6 dei 12 esteri, **più** i 20 senatori delle 10 regioni-province autonome che esprimono un solo consigliere e un solo sindaco, **più**

due terzi (e cioè 50) degli altri 75 senatori che provengono dagli altri consigli regionali, per altro già eletti con sistemi maggioritari;

e) almeno 5 dei 7 membri laici del **CSM**, che, a partire dal 3° scrutinio, potranno essere anch'essi eletti coi 3/5 dei votanti<sup>136</sup>);

f) quanto alla **Consulta**, via via che scadranno gli attuali membri di nomina parlamentare, la norma transitoria<sup>137</sup> prevede che Camera e Senato ne eleggeranno, nell'ordine, uno alla volta, ovviamente coi voti di 3/5 dei componenti<sup>138</sup>; dopo di che, a regime, la maggioranza d'aula eleggerà agevolmente i due Giudici spettanti al Senato con 60 voti e, con 378 voti, almeno due dei tre Giudici spettanti alla Camera<sup>139</sup>

g) con la maggioranza assoluta del Senato (51 voti) e della Camera (316 voti), verranno eletti i quattro membri laici dei **Consigli di Presidenza** di ciascuna delle **tre magistrature di settore**: amministrativa<sup>140</sup>, contabile<sup>141</sup>, e tributaria<sup>142</sup>.

h) **le c. d. Autorità indipendenti** (se non sbagliamo a contarle, allo stato ce ne sono ben 11, il cui potere di designazione si ripartisce tra Camere, rispettivi presidenti e governo); in particolare, per citare solo le più importanti, saranno in buona parte designati dalla maggioranza di governo:

**AGCM**<sup>143</sup>, **AGCOM**<sup>144</sup>, **ANAC**<sup>145</sup>, **CONSOB**<sup>146</sup>, **PRIVACY**<sup>147</sup>, **IVASS**<sup>148</sup>.

---

<sup>136</sup>art. 22 L. 195-1958.

<sup>137</sup>art. 39, comma 1, ddl riforma Cost.

<sup>138</sup>art. 3 L. Cost. n. 2-1967.

<sup>139</sup>art. 135, comma 1, riforma Cost..

<sup>140</sup>art. 7, comma 1, lett. D, L. 186-1992.

<sup>141</sup>art. 11, comma 8, L. 15-2009.

<sup>142</sup>art. 17, comma 2, D. Lgs. 545-1992.

<sup>143</sup>4 membri, nominati d'intesa dai Presidenti di Camera e Senato; v. art. 10, comma 2, L. 287-1990.

i) la RAITV, nel cui CdA di 7 membri la maggioranza potrà contare su almeno 4 membri, oltre al Direttore Generale<sup>149</sup>;

l) tutti gli enti e organismi, economici e non, le cui nomine promanano dal Governo, e che costituiscono l'ossatura istituzionale ed economica del Paese, che, ancora oggi, mantiene il controllo delle più importanti *holding* nazionali, da cui a loro volta promana la galassia delle società controllate indirettamente dallo Stato.

m) *last but not least*, la possibilità di mettere in **stato di accusa** il Presidente della Repubblica, ad opera del Parlamento in seduta comune (**art. 90, comma 2, Cost.**), che, a Senato riformato, potrà essere deliberata con appena 366 voti. Per non dire della deliberazione dello stato di guerra (**art. 78 Cost.**), la cui deliberazione oggi compete a entrambi i rami del Parlamento e che, a Costituzione riformata, sarà riservato alla sola Camera, che potrà deliberarlo con la maggioranza assoluta (316 voti), come opportunamente ricorda il prof. Vari in una nota del lavoro che abbiamo già citato<sup>150</sup>, nella quale evidenzia che *“Anche altri importanti quorum previsti in Costituzione verrebbero sostanzialmente sviliti dal concorso tra la nuova legge elettorale e la riforma*

---

<sup>144</sup> 4 membri, eletti due dalla Camera e due dal Senato con voto limitato a uno; v. art. 1, comma 3, L. 249-1997-

<sup>145</sup> 5 membri, nominati dal Presidente della Repubblica su designazione del Governo, previo parere favorevole di 2/3 delle commissioni parlamentari competenti; v. art. 13, comma 3, D. Lgs. 150-2009

<sup>146</sup> cinque membri nominati dal PdR su designazione del Governo; v. art. 1, comma 3, D. L. 95-1974.

<sup>147</sup> 4 membri, eletti 2 dalla Camera e due dal Senato a maggioranza semplice con voto limitato a 1; v. art. 30, comma 3, L. 675-1996.

<sup>148</sup> 3 membri, nominati dal PdR su designazione del Governo.

<sup>149</sup> Il governo ne nominerà 2, le camere ne nomineranno altri 2, con voto limitato a 1, il settimo sarà eletto dai dipendenti (art. 2 L. 28.12.2015, n. 220).

<sup>150</sup> *ibidem*, punto 8, nota 14.

*costituzionale: si pensi, ad esempio, alla decisione sull'entrata in guerra dell'Italia, con le terribili conseguenze che essa comporta. Tale decisione verrebbe rimessa all'esclusiva determinazione della Camera dei deputati, sia pure a maggioranza assoluta. Anche qui, il quorum non è in grado di evitare che la minoranza più numerosa del Paese, uscita vincitrice dall'elezioni, possa da sola imporre a tutti l'entrata in guerra"*

Sulla base di questo quadro generale, che pensiamo anche incompleto, il rischio che ci appare concreto è che, attraverso la compressione della rappresentanza, finisca per venire inciso il modello di democrazia che è stato concepito dai costituenti come partecipativo ed inclusivo, basato su un sistema di bilanciamento reciproco e di forti garanzie.

E tutto ciò dimostra che, alla fin fine, ciò che risulta messa in discussione è “**la garanzia delle garanzie**”, cioè la nostra Carta Costituzionale, che, a Costituzione riformata, potrà essere ulteriormente modificata con la maggioranza assoluta dei voti della Camera (316) e di un discutibile Senato (51).

Resterà ovviamente salva la successiva conferma referendaria, che tuttavia un furbo legislatore potrebbe provare egualmente a propiziare inserendovi misure attrattivamente demagogiche, come per altro ha già fatto quello attuale allorché ha intitolato il ddl di riforma anche al “*contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni*”: una sorta di “*captatio civium benevolentiae*”, che per altro non trova neppure significativo riscontro nel relativo testo e che comunque non appare emblematica della reale portata delle modifiche introdotte, che hanno ben altra valenza.

Dove si vede chiaramente, e quasi si tocca con mano, quanto sia pericoloso per la sovranità popolare, per la democrazia, per la libertà per le garanzie costituzionali e sin anco per la vita dei cittadini un sistema che affida a un sol uomo le sorti della Repubblica.

Gli inconvenienti denunciati non sono meramente ipotetici, non costituiscono ipotesi-limite, né un dato fattuale contingente: essi costituiscono invece un elemento strutturale del modello normativo col quale ci siamo confrontati, che ci premette di paventare un esito, tanto voluto quanto occultato, tale da risultare incompatibile con la Costituzione.

La nuova legge elettorale è quindi organicamente concepita per determinare una “verticalizzazione” del potere e uno spostamento verso l’alto del centro delle decisioni dove possono coagularsi interessi sottratti al controllo e alle responsabilità democratiche, in termini che possono rovesciare la democrazia nel suo opposto<sup>151</sup>, attraverso una serie di concatenate fasi di “spossessamento” che condurranno a una “regressione oligarchica”.

In una vera **democrazia parlamentare**, qual è ancora oggi la nostra, ogni livello di potere non può essere autoreferenziale, perché deve rispondere sia a quello subordinato sia quello sovraordinato, in una piramide che la Costituzione del 1948 ha voluto che procedesse naturalmente dal basso verso l’alto.

Alla base vi sono i diritti dei cittadini rispetto all’elezione dei parlamentari; e poi, man mano che si procede, il potere legislativo e di controllo dei parlamentari rispetto al potere decisionale del Governo, la responsabilità collegiale del Governo rispetto al potere d’indirizzo del *premier*, e la nomina del Presidente del Consiglio rispetto alle prerogative del Capo dello Stato.

E infine, la soggezione di tutti rispetto alla Corte Costituzionale, quando si faccia giudice delle leggi, dei conflitti e delle accuse (**art. 134 Cost.**), questa a sua volta promanando dalle nomine dei giudici di competenza del Capo dello Stato, del Parlamento e delle alte Magistrature: un circuito in cui

---

<sup>151</sup> Meritano di essere ancora attentamente meditate le profonde e profetiche riflessioni del Capograssi, in *La nuova democrazia diretta*, Roma, 1922, 517 ss.: “*La crisi del Parlamento è stata indubbiamente la crisi più importante, che ha subito il diritto costituzionale moderno, perché appunto, essendo questo tutto quanto fondato sopra la sovranità parlamentare, la crisi di questo organo sovrano e centrale della Costituzione si riverbera sopra tutta l’organizzazione costituzionale e mette in crisi anche questa*”.

nessuno può essere certo, in partenza e comunque, di potere avere l'ultima parola su tutto.

**Nella democrazia "governante"** che si prefigura, con la Legge 52-2015, e, ancora di più, con la Costituzione riformata, la piramide democratica voluta dalla Costituzione risulterà rovesciata, e all'origine di tutto ci sarà un solo partito e, per esso, un solo uomo.

E' già accaduto, nel nostro Paese, potrebbe ancora accadere; e poco importa che a usufruirne sia chi l'ha voluto, o qualcun altro che la sorte potrà mettere sulla nostra strada.

Ed è (anche) per questo che osiamo sperare che l'accoglimento, in tutto o in parte, delle questioni all'esame, possa scongiurare questo pericolo che vediamo profilarsi all'orizzonte della nostra democrazia.

**Messina-Roma, 12 settembre 2016**

avv. Vincenzo Palumbo    prof. avv. Giuseppe Bozzi    avv. Tommaso Magaudo

