

CORTE COSTITUZIONALE

MEMORIA EX ART. 33, C. 3 L 352/1970

Nell'interesse dei gruppi politici organizzati "**Uniti a sinistra**" con sede in Roma, Via de Pozzetto, 105 in persona dell'on. Pietro Folena presidente legale rappresentante pro-tempore e "**Ars – Associazione Rinnovamento della Sinistra**" con sede in Roma Via S. Ambrogio 1 in persona del Sen. Piero Di Siena Presidente legale rappresentante pro-tempore, rappresentati e difesi dall' avvocato on. Felice C. Besostri di Milano, con domicilio eletto presso lo studio del dr. GianMarco Grez in Roma, lungotevere Flaminio n.46, giusta procura in calce al presente atto,

AD OPPONENDUM

dell'ammissibilità dei tre quesiti referendari presentati dal Comitato promotore presieduto dal prof. Giovanni Guzzetta di modifica delle leggi elettorali vigenti per la Camera dei Deputati (DPR 30 marzo 1957 n. 361) in seguito T.U. Elez. Cam. e del Senato della Repubblica (D.Lgs. 20 dicembre 1993, n. 533) in seguito T.U. Elez. Sen., così intitolati

QUESITI:

I° quesito, Modulo colore verde (**Elezione della Camera dei Deputati- Abrogazione del collegamento tra liste e della possibilità di attribuzione del premio di maggioranza ad una coalizione di liste già Premio di maggioranza alla lista più votata- Camera) Reg. Ref. 146**

II° quesito, Modulo colore bianco (**Elezione del Senato della Repubblica-
Abrogazione del collegamento tra liste e della possibilità di attribuzione
del premio di maggioranza ad una coalizione di liste già Premio di
maggioranza alla lista più votata – Senato) Reg. Ref. 147**

III° quesito, Modulo colore rosso (**Elezione della Camera dei Deputati-
Abrogazione della possibilità per uno stesso candidato di presentare la
propria candidatura in più di una circoscrizione già Abrogazione
candidature multiple) Reg. Ref. 148**

Sui sopraddetti quesiti sono state raccolte le sottoscrizioni di cittadini elettori in numero superiore a quello richiesto dall'art. 75 c. 1 Costituzione.

L'Ufficio Centrale costituito presso la Corte di Cassazione ex art. 12 L 352/1970 ha dapprima preso atto delle due memorie presentate dal Comitato Promotore sull'incompletezza dei quesiti abrogativi e proposto di sottoporre alla valutazione del Comitato Promotore i titoli per le tre richieste con deliberazione del 5 novembre 2007. Lo stesso Ufficio ha successivamente emesso l'ordinanza del 28 novembre 2007, rettificata per errori materiali in data 13 dicembre 2007, di ammissione, per quanto di competenza, dei quesiti riformulati. L'ultimo ostacolo alla indizione del referendum è il giudizio di ammissibilità della Corte Costituzionale ex art. 33 L 352/1970 da rendere entro il 10 febbraio 2008.

Con la presente memoria, gli interventori, così come individuati in epigrafe, espongono le ragioni che contrastano per l'ammissibilità dei quesiti referendari, ragioni che chiedono altresì di illustrare e discutere nella Camera di Consiglio del 16

gennaio 2008 (Cfr. punto 4 «in fatto» della sentenza n. 16 dell'anno 1987, una volta che abbia dichiarato ammissibile l'intervento di un partito/movimento politico per effetto delle sentenze 31, 41, 42, 43, 46, 47, 49 dell'anno 2000) o successiva.

1) CARATTERI SALIENTI DELLA LEGGE SOTTOPOSTA A REFERENDUM.

Con legge 21 dicembre 2005 n. 270 (G.U. n. 303 del 30 dicembre 2005 – S.O.) si sono profondamente modificati i testi per la elezione della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica non con un organico disegno di riforma, ma intervenendo sui testi vigenti, peraltro, già più volte modificati nell'impianto generale.

Si tratta rispettivamente del DPR 30 marzo 1957 n. 361 (T.U. Elez. Cam.) e del D.Lgs. 20 dicembre 1993 n. 533 (T.U. Elez. Sen.).

Il sistema elettorale da misto con predominanza di maggioritario (3/4 dei seggi) è passato ad un sistema da taluni denominato impropriamente proporzionale, poiché si tratta di un sistema a voto di lista con introduzione di un premio maggioranza.

Tale premio costituisce la vera innovazione della legge, sia che fosse attribuito a partiti o gruppi politici organizzati che si presentino con proprie liste ovvero collegati in coalizione, prevista dai nuovi commi 1 e 2 dell'art. 14bis del DPR nr. 361/1957 come introdotto dall'art. 5 della L 270/2005.

L'esistenza di un premio di maggioranza esclude che si tratti di un sistema elettorale proporzionale, giacché viene meno la proporzione tra i voti ottenuti ed i seggi attribuiti.

La legge 270/2005 conferma soglie d'accesso già esistenti e ne introduce nuove, differenziate per le liste singole e per le liste coalizzate, per partecipare alla

attribuzione di seggi. L'esistenza di soglie di accesso non fa venir meno la natura proporzionale del sistema elettorale, poiché permane un rapporto preciso tra voti conseguiti e seggi attribuiti, con l'esclusione della ripartizione dei soggetti, che non abbiano raggiunto la soglia di accesso o di sbarramento (Sperrklausel) e quindi con un rapporto proporzionale ai voti ottenuti dai soli soggetti ammessi al riparto.

Proprio l'attribuzione di un premio di maggioranza, in pratica la possibilità di conseguire una maggioranza assoluta, pari a 340 dei seggi, nella Camera dei Deputati e di concorrere al conseguimento dei premi nelle singole circoscrizioni elettorali, coincidenti con le Regioni, per il Senato della Repubblica, consente agli eletti, candidati in liste di partiti/gruppi politici organizzati, sia singole che coalizzate, di avere i numeri per dare la fiducia ad un governo di loro espressione. Questa finalità della legge è importante, a prescindere dal fatto che non poteva comunque risolvere i problemi derivanti da un bicameralismo perfetto, in cui le due Camere sono espressione di corpi elettorali non coincidenti e con un diverso rapporto tra seggi ed elettori, grazie al numero minimo di seggi senatoriali attribuito di norma alle regioni, fatte salve le eccezioni fissate per la Valle d'Aosta ed il Molise.

L'art. 14 del DPR 361/1957, prima delle novelle apportate dall'art. 2 L 4 agosto 1993 n. 277 e poi dall'art. 1 D.Lgs. 20 dicembre 1993 n. 534, recitava al 1° comma: «*I partiti o gruppi politici organizzati, **che intendono presentare liste di candidati**, debbono depositare presso il Ministero il **contrassegno** con il quale dichiarano di voler distinguere le liste nelle singole circoscrizioni ... (omissis)*».

Con l'art. 1, c. 1 lettera a) numeri 1), 2) della legge 277/1993 si è introdotto il riferimento alle candidature nei collegi uninominali oltre che alle liste circoscrizionali, ed infine con il D.Lgs. n. 534/1993, art. 1, c. 1 lett. b) si ovviava ad una dimenticanza della legge relativamente alla volontà di voler distinguere con il contrassegno le candidature nei collegi uninominali, oltre che le liste circoscrizionali.

La legge 270/2005 con l'art. 1 c. 4 lett. a) e b) apporta poche modifiche, di carattere soppressivo, all'art. 14 del T.U. Elez. Cam., cioè il riferimento alle candidature nei collegi uninominali e con le lettere b) e c) estende la protezione, introdotta con l'art. 2 c. 1 lett. a) n. 3 della L. 277/1993, dei simboli o contrassegni elettorali.

Resta inalterato il nucleo essenziale dell'art. 14 T.U. Elez. Cam., cioè che il contrassegno da depositare presso il Ministero degli Interni **è formalità connessa alla presentazione delle liste di candidati** e perciò alla loro identificabilità. Alle liste di partiti e gruppi politici è assegnato dalla legge soltanto il fine di concorrere alla formazione dei due rami del Parlamento con i propri candidati eletti.

I contrassegni non si devono confondere tra loro o trarre in confusione o in errore l'elettore. Nel nuovo quarto comma dell'art. 14 T.U. Elez. Cam. È detto con chiarezza, che ai fini del terzo comma (inammissibilità di contrassegni identici o confondibili con quelli presentati in precedenza ovvero con quelli riproducenti simboli usati tradizionalmente da altri partiti) *«costituiscono elementi di confondibilità, congiuntamente od isolatamente considerati, oltre alla rappresentazione grafica e cromatica generale, i simboli riprodotti, i singoli dati grafici, le espressioni letterali,*

nonché le parole o le effigi costituenti elementi di qualificazione degli orientamenti o finalità politiche connesse al partito o alla forza politica di riferimento».

La legge 270/2005 precisa che il divieto di riproduzioni di simboli, di cui al terzo comma dell'art. 14 T.U. Elez. Cam., riguarda anche «*elementi e diciture, o solo alcuni di essi*» usati tradizionalmente da altri partiti.

Sempre con la stessa legge si sono aggiunte in fine al quarto comma dell'art. 14 T.U. Elez. Cam. le parole «*anche se in diversa composizione o rappresentazione grafica*».

Le novità più pregnanti della L. 270/2005 sono costituite dal quinto comma dell'art. 1 della L. 270/2005; laddove, modificando il T.U. Elez. Cam. con l'aggiunta dell'art. 14bis, introduce la possibilità che i partiti o gruppi politici organizzati possano effettuare il collegamento in una coalizione delle liste da essi rispettivamente presentate e per tutte le liste, solitarie o coalizzate, **l'obbligo di depositare**, oltre che il proprio contrassegno, **un programma elettorale** con l'indicazione del capo della forza politica.

La dichiarazione di collegamento, ai sensi del nuovo comma 2 dell'art. 14 bis del T.U. Elez. Cam. è effettuata contestualmente al deposito del contrassegno di cui all'art. 14 T.U. citato ed è disciplinata dal comma 3 dell'art. 14bis del DPR n. 361 del 1957, introdotto dall'art. 1, c. 5 della legge 270/2005 che stabilisce: «*Contestualmente al deposito del contrassegno di cui all'articolo 14, i partiti o i gruppi politici organizzati che si candidano a governare depositano il programma elettorale nel quale dichiarano il nome e cognome della persona da loro indicata come capo della forza politica. I partiti o i gruppi politici organizzati tra loro collegati in coalizione*

*che si **candidano a governare** depositano un **unico programma elettorale** nel quale **dichiarano il nome e cognome** della persona da loro indicato come **unico capo della coalizione**. Restano ferme le prerogative spettanti al Presidente della Repubblica previste dall'articolo 92, secondo comma, della Costituzione.»*

Il contrassegno dell'art. 14 T.U. Elezioni Camera riguarda **l'intenzione di presentarsi alle elezioni**, ma contestualmente ad esso «*i partiti o gruppi politici organizzati che **si candidano a governare***» depositano un programma e dichiarano il nome e cognome (attenzione alle omonimie!) della persona indicata come capo della forza politica.

Pur restando ferme le prerogative spettanti al Presidente della Repubblica ex art. 92, secondo comma della Costituzione (periodo del tutto pleonastico non potendo una legge ordinaria incidere su norma costituzionale), il programma ed il nome del capo servono ad individuare il soggetto al quale attribuire il premio di maggioranza, poiché il suo presupposto è la volontà di **candidarsi a governare** il paese e non semplicemente di presentarsi alle elezioni e, ferme restando le prerogative del Capo dello Stato, di chiedere consenso agli elettori in conformità ad un programma e con un capo, che sarà proposto come Presidente del Consiglio nelle consultazioni, che tradizionalmente precedono la nomina del Presidente del Consiglio ex art. 92 Cost..

Senza un programma ed un capo **non avrebbe senso attribuire un premio di maggioranza al contrassegno più votato**, tanto più in assenza di un quorum minimo di voti per poter beneficiare del premio.

Con i quesiti referendari I° (Camera dei Deputati) e II° (Senato della Repubblica) le modifiche sostanziali a differenza dei titoli ingannevoli attribuiti ai quesiti I° e II° nella fase di raccolta delle firme di elettori, che s'introdurrebbero nella legge vigente nel caso d'esito positivo del referendum, cioè con l'abrogazione di parti della Legge 270/2005, sono il divieto per partiti o gruppi politici organizzati di presentare liste in coalizione, lasciando inalterata la previsione di un premio di maggioranza, con l'effetto di attribuire il premio di maggioranza nazionale alla lista più votata nella competizione per la Camera dei Deputati ed i premi di maggioranza regionali alle lista di candidati senatori più votate nelle singole circoscrizioni regionali.

Le considerazioni, che si sono svolte e quelle che si svolgeranno, si riferiscono al DPR 361/1957, vale a dire al Testo Unico delle Leggi recanti norme per l'elezione della Camera dei Deputati, ma si estendono al Decreto Legislativo 20 dicembre 1993 n. 533, Testo Unico delle leggi recanti norme per l'elezione del Senato della Repubblica, modificato dall'art. 4 della Legge 270/2005, in quanto il T.U. Elez. Cam. è richiamato espressamente dall'art. 4 c. 2: legge 270/2005 di sostituzione dell'art. 8 del D.Lgs. 533/1993 (T.U. Elez. Sen.) e sempre dallo stesso articolo 4 Legge 270/2005 dal comma 3 di sostituzione dell'art. 9 T.U. Elezioni Senato, dal comma 7 di sostituzione dell'art. 16 T.U. Elez. Sen..

Altre modifiche del DPR 361/1957 sono apportate dall'art. 6 L. 270/2005.

La presentazione delle candidature al Senato è retta dagli artt. da 14 a 17 del DPR 361/1957, cui rinvia l'art. 8 T.U. Elez. Sen..

Nella legge 270/2005 l'attribuzione del premio di maggioranza (sia per la Camera dei Deputati per il premio di maggioranza nazionale ex art. 83, c. 2 T.U. Elez. Cam. come modificato dall'art. 1 c. 12 L 270/2005, che regionale per il Senato della Repubblica ex art. 17, c. 2 e 4 T.U. Elez. Sen. come modificato dall'art. 4, c. 8 della L 270/2005) è puramente eventuale, se cioè una lista o coalizione di liste abbia eletto 340 deputati ovvero abbia conquistato il 55% dei seggi senatoriali attribuiti alla singola regione, non si distribuisce alcun premio di maggioranza né nazionale, né regionale.

Non vi è, dunque, alcun automatismo di attribuzione del premio al maggior numero di voti conseguiti: la finalità è quella di consentire il raggiungimento di una maggioranza, per poter governare sulla base del programma elettorale presentato e sotto la guida, fatte salve le prerogative del Capo dello Stato, della persona indicata quale capo politico della lista o della coalizione.

2) CONTRADDITTORIETA' ED IRRAGIONEVOLEZZA DEI QUESITI REFERENDARI.

"In diritto, lista e coalizione, pari sono" (Stefano Ceccanti, intervento al seminario Astrid del 11 giugno 2007 – www.astridonline.it), se non per il vantaggio accordato alle formazioni, aderenti ad una coalizione, in termini di soglia di accesso e di formalità per la presentazione delle liste.

Il favor delle coalizioni, che però è accompagnato da una soglia di accesso più elevata, 10% per la Camera (art. 83, c. 1 nr. 3, lett. a) T.U. Elez. Cam.) e 20% per le circoscrizioni regionali (art. 16, c. 1, lett. b) nr. 1 T.U. Elez. Sen.), si giustifica nel

sistema della legge, che è quello di favorire il governo del Paese assegnando un premio alle formazioni più votate e quindi promuovendo il loro raggruppamento.

Il fine intrinseco dell'abrogazione referendaria è evidente: vietare la coalizione di liste con contrassegni diversi, ma con un unico programma ed un unico capo della coalizione, con il fine di attribuire il premio di maggioranza soltanto alla lista, contraddistinta da un proprio contrassegno, un proprio programma e proprio capo (art. 14 e 14bis T.U. Elez. Cam.) più votata.

La ragione esposta dai promotori è quella che le coalizioni, malgrado l'unico programma ed unico capo politico rimangono eterogenee e quindi non assicurano la governabilità. Nulla, peraltro, impedisce che partiti e gruppi politici organizzati, nella loro autonomia, concordino un programma elettorale con un suo capo politico e con contrassegno, costituito dalla riproduzione dei contrassegni tradizionali dei partiti e gruppi politici organizzati, e presentino una sola lista, altrettanto eterogenea delle coalizioni abrogate. **L'accoglimento dei quesiti referendari relativi all'abrogazione delle coalizioni e del premio di maggioranza alle stesse ha l'effetto paradossale che, se la lista, di cui sopra, raccogliesse, più voti di qualsiasi altra lista avrebbe diritto al premio di maggioranza** ancorché altre liste con contrassegno diverso, ma con programma identico e/o capo politico autonomamente individuato nella stessa persona, **avessero complessivamente raccolto più voti** e putacaso **la somma delle loro percentuali superasse il 50% + 1** dei voti validamente espressi **ovvero avessero diritto a 340** o più seggi della **Camera dei Deputati**.

Il rovesciamento della logica, che univa lista o coalizione, programma elettorale e capo politico, è totale. Tale fatto non è, peraltro, desumibile dal titolo dei referendum con i quali si sono raccolte le firme degli elettori e neppure da quello riformulato dall'Ufficio Centrale presso la Corte di Cassazione e pertanto contrasta con l'univocità e chiarezza dei quesiti. Nella fase di raccolta delle firme si taceva il fatto che si impedivano le coalizioni e l'attribuzione ad esse del premio di maggioranza nelle diverse ipotesi di Camera e Senato sottolineando soltanto l'attribuzione del premio alla lista più votata. Nei titoli riformulati compare l'abrogazione delle coalizioni, ma non più la conseguenza dell'attribuzione del premio di maggioranza alla lista più votata.

Questo effetto si riprodurrebbe nel Senato per ogni circoscrizione regionale, in altre parole un complesso di liste con identico programma, che avesse diritto - in assenza di premi di maggioranza - al 55% dei seggi assegnati alla singola circoscrizione, non conseguirebbe la maggioranza dei seggi assegnati, ma il premio sarebbe attribuito a lista senza collegamento politico con altre, che fosse la lista più votata nella regione.

Questo sarebbe l'effetto paradossale più evidente, ma l'attribuzione del premio regionale alla lista più votata si verificherebbe pur nel caso che la somma dei voti delle liste con identico programma superasse quello attribuito alla lista solitaria.

Le leggi elettorali sono di stretta interpretazione per quanto attiene alle restrizioni all'elettorato attivo e passivo e vanno interpretate alla luce del favore delle candidature (Corte Costituzionale, sentenze nr. 344/1993; 141/1996; 364/1996 e 373/2007; Cass. Civ., n. 8303 del 17.09.1996 e n. 788 del 17.01.2006).

L'art. 14 T.U. Elez. Cam. impedisce la presentazione di contrassegni, identici, simili o confondibili, ma non è vietato presentare programmi simili e/o identici e indicare il nome e cognome della stessa persona quale capo politico. Alla luce degli orientamenti giurisprudenziali sopraccitati non si può impedire la presentazione di liste con contrassegno diverso, ma identico programma elettorale e con lo stesso capo politico.

Tanto più ciò non è vietato quando il programma identico sia il frutto di un accordo politico trasparente preso nella loro autonomia dalle diverse formazioni politiche innanzi alla pubblica opinione ed al corpo elettorale. Con l'abolizione delle coalizioni non vi è più distinzione tra "*il programma elettorale*" di cui al primo periodo dell'art. 14 bis T.U. Elez. Cam., come aggiunto dal comma 5 dell'art. 1 L. 270/2005 e "*l'unico programma elettorale*" di cui al secondo periodo del medesimo comma dell'articolo sopraccitato. In ogni modo ed in ogni caso gli aggettivi "**unico**" ed "**identico**" hanno significati diversi e non si può inferire dall'abrogazione delle norme sulle coalizioni, il divieto di presentare programmi identici da parte di liste distinte.

Il divieto di coalizione conseguente al referendum abrogativo, costringerebbe o indurrebbe i partiti politici, che intendono governare insieme, di dichiararlo nel corso della campagna elettorale e per il corpo elettorale sarebbe ottima cosa.

In nessun luogo della legislazione elettorale vigente è detto che il capo politico debba essere un candidato alle elezioni, quindi far parte di una delle liste, né che il capo debba essere il presidente od il segretario del partito politico o gruppo politico

organizzato, cariche specificamente individuate, ad altri fini, dall'art. 15 T.U. Elez. Cam..

Né si deve dimenticare che restano ferme le prerogative del Capo dello Stato e, pertanto, l'individuazione mediante nome e cognome del capo della forza politica costituisce mera indicazione. Il Capo dello Stato non è vincolato a nominare un parlamentare della Repubblica quale Presidente del Consiglio dei Ministri e pertanto ne esce rafforzata l'interpretazione che il **capo** non debba essere candidato e pertanto possa essere indicato da più liste, poiché non opererebbe il divieto ex art. 19 T.U. Elez. Cam., neppure nel testo risultante dal successo del terzo quesito referendario.

La Corte mi consenta di fare un esempio illustrativo della contraddittorietà e della irrazionalità dei quesiti referendari tratto dallo sport nazionale, cioè dal calcio.

Si affrontano due squadre. Una di esse si presenta con la stessa maglia [il programma] e con uno stesso allenatore [il capo] e tutti i componenti hanno dichiarato che intendono giocare insieme nel prossimo campionato [governo di legislatura].

L'altra squadra è un'accozzaglia di giocatori, ciascuno di essi vestito come gli pare, con un allenatore diverso, e pronti ad andare nelle più disparate direzioni dopo la partita [tornata elettorale].

La squadra omogenea, segnando ben 11 reti, surclassa gli avversari, che in compenso hanno a disposizione un singolo giocatore eccezionale, che, da solo, riesce a segnare ben cinque reti.

Se il capocannoniere della squadra omogenea avesse segnato solo quattro reti, la vittoria **a tavolino** sarebbe assegnata alla squadra con meno reti all'attivo, anzi che ne ha subite ben sei in più.

Questo è quanto potrebbe succedere in caso d'ammissione dei quesiti referendari, che fossero poi approvati dalla maggioranza del corpo elettorale.

L'effetto distorsivo della volontà del corpo elettorale è patente: il voto di una minoranza politica ed elettorale prevarrebbe su quello della maggioranza politica ed elettorale. È ben vero che la Costituzione non impone un sistema di tipo proporzionale, anche se in alcune disposizioni (maggioranza qualificata, quorum per la validità delle deliberazioni) lo presuppone ed il principio fosse stato costituzionalizzato in alcuni statuti di regioni a statuto speciale..

Il principio dell'uguaglianza del voto non esige secondo gli orientamenti attuali della Corte che il risultato concreto della manifestazione di volontà dell'elettorato sia proporzionale al numero di consensi espressi, dipendendo questo invece dal concreto atteggiarsi delle singole leggi elettorali (principio affermato nelle sentenze numeri 39 del 1973; 6, 60, 168 del 1963 e 43 del 1961). Gli interventori auspicano "de futuro" che la Corte Costituzionale cambi orientamento ed entri in concordanza con la giurisprudenza della Bundesverfassungsgericht (Beschluss 22.05.1963, 2BvC 3/62, BVerfGE 16, 130) della Repubblica Federale Tedesca: giurisprudenza formatasi su una norma costituzionale "I deputati del Bundestag sono eletti con elezioni generali, dirette, libere, uguali e segrete" non dissimile dal nostro art. 48 Cost., che anzi è più forte perché deve essere "**uguale" il voto** e non le "**elezioni**". Nello scenario

referendario **non vi sarebbe più l'uguaglianza del voto espresso per un programma elettorale, cioè una violazione del diritto di voto "in entrata": il voto per un programma presentato da una sola lista avrebbe un peso maggiore del voto per un programma identico presentato da più liste.**

Tuttavia la scelta del legislatore rimane sottoposta al "controllo di ragionevolezza" (Sentenza n. 107 del 1966), in altre parole alla verifica dei meccanismi, con cui i voti sono trasformati in seggi.

A fronte della libertà di partiti e gruppi politici organizzati di presentarsi in un'unica lista ovvero con liste diverse con lo stesso programma e lo stesso capo politico è del tutto **irragionevole** premiare una scelta piuttosto che l'altra, entrambe legittime per la normativa residua, in caso di vittoria dei quesiti referendari.

Nella formulazione precedente all'eventuale successo dei quesiti abrogativi liste e coalizioni di liste erano poste sullo stesso piano al fine dell'attribuzione del premio di maggioranza, ma si incentivavano le coalizioni per le più basse soglie di accesso previste per le liste coalizzate, discriminazione non irragionevole alla luce dell'attribuzione di un premio di maggioranza per governare.

Con il successo dei quesiti referendari ai partiti, che concordano su un programma di legislatura e su una concorde indicazione al Capo dello Stato della persona da nominare Presidente del Consiglio dei Ministri, pur conservando la propria identità, non resta altra scelta che presentarsi con contrassegni diversi ma con un identico programma e capo da sottoporre al vaglio del corpo elettorale. È paradossale, contraddittorio ed irragionevole che il corpo elettorale, che suffragasse con la

maggioranza assoluta dei voti, validamente espressi, il programma comune a più liste, debba assistere all'assegnazione ad una lista di minoranza (con più voti della lista più votata tra quelle con identico programma) la maggioranza assoluta dei seggi alla Camera, anzi ben 340 seggi su 630 ed il premio di maggioranza regionale nelle circoscrizioni senatoriali.

Non è in gioco soltanto l'art. 48 della Costituzione, ma anche l'art. 49, per il quale tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale.

Principio indefettibile del metodo democratico è quello della prevalenza della maggioranza, purché non conculchi i diritti fondamentali della minoranza.

Concorrere a determinare la politica nazionale significa, tra l'altro, contribuire a tracciare l'indirizzo politico, che in un regime parlamentare come il nostro è tracciato dal Parlamento in unione con un Governo, che al Parlamento risponde e di cui deve avere la fiducia. Alla determinazione della politica nazionale concorrono anche le formazioni politiche di minoranza: ma è un ruolo, al quale forze alleate con distinto contrassegno elettorale ma identico programma, forti del consenso della maggioranza (relativa o assoluta) degli elettori, rinuncerebbero volentieri, se non costrette dal successo dei quesiti I e II dei promotori del referendum sulle leggi elettorali.

La conquista della maggioranza parlamentare in una forma di governo parlamentare è tendenzialmente rappresentativa della maggioranza del corpo elettorale, sia che sia considerato nel suo complesso, sia come sommatoria dei corpi elettorali di collegi

uninominali (da qui discende la legittimità di un sistema elettorale maggioritario, anche a turno unico).

Meccanismi elettorali, che non consentono ai cittadini associati in partiti di decidere liberamente se presentarsi alle elezioni sotto un unico contrassegno ovvero con un identico programma, ma diverso contrassegno, mettono in pericolo l'essenza stessa della democrazia rappresentativa.

Si toglie anche valore all'altro precetto costituzionale tipico d'ogni democrazia rappresentativa, cioè che il parlamentare rappresenta la Nazione (art. 67 Cost.). Quale Nazione rappresentano i parlamentari eletti a tavolino come parte del premio di maggioranza?

3) INAMMISSIBILITA' DEI QUESITI SOTTO ALTRI PROFILI.

Per le leggi la volontà del legislatore, che è un criterio ermeneutico, è desumibile dalla relazione illustrativa, dal dibattito e dagli emendamenti accettati o respinti. Per i quesiti referendari al Comitato Promotore non sono richiesti per la presentazione altri adempimenti, diversi da quelli previsti dagli artt. 7 e 27 della L 352/1970.

Brevemente sul quesito numero III l'art. 19 T.U. Elez. Cam. verrebbe così riscritto: "Nessun candidato può essere incluso in liste con diversi contrassegni o in altra circoscrizione, pena la nullità dell'elezione".

Secondo le intenzioni dei promotori con la soppressione delle parole "nella stessa" si impedirebbe la candidatura multipla sia sotto diversi contrassegni, che in altra circoscrizione con il medesimo contrassegno.

Il carattere manipolativo è evidente in quanto la norma aveva tutt'altra finalità.

Nella formulazione originaria l'art. 19 T.U. Elez. Cam. recitava "Nessun candidato può essere compreso in liste circoscrizionali portanti contrassegni diversi, né in più di tre liste circoscrizionali, pena la nullità della sua elezione".

Con l'art. 2, c. 1 lett. e) della L 277/1993 l'art. 19 T.U. Elez. Cam. è stato nuovamente modificato, mantenendo la struttura originaria che regolava due distinte fattispecie: il divieto di candidatura sotto diversi contrassegni ed il limite di candidature nella stessa lista. A regola, oggetto del referendum abrogativo doveva essere la norma che abrogava la limitazione a tre collegi, non quella sulle candidature sotto contrassegni diversi.

La manipolatività discende dal fatto che il quesito nella parte concernente, l'art. 19 "propone l'abrogazione di frammenti normativi che, assunti nella loro individualità, sono lessicalmente non significativi" (Massimo Luciani, Seminario Astrid 11 giugno 2007 in www.astridonline.it). Inoltre, quando anche un certo grado di manipolatività sia accettabile per assicurare l'autoapplicatività della normativa di risulta "non sembra accettabile la manipolatività che determina un risultato diverso dall'estensione/espansione di un principio normativo che sia già contenuto nel sistema" (Luciani, ibidem). Orbene con l'impossibilità di candidarsi in più circoscrizioni con liste con il medesimo contrassegno non si espande alcun principio normativo contenuto nel sistema: nel sistema è presente il principio normativo del divieto di candidarsi in liste concorrenti, ma per quanto riguarda liste con il medesimo contrassegno, l'unico principio desumibile è quello della limitazione nel numero delle candidature, non del divieto assoluto di candidature multiple e in ogni

modo non si può giungere a quel risultato **manipolando** una norma concernente candidature in liste con diverso contrassegno.

Dal sistema è semmai ricavabile il principio contrario avendo occhio a tutte le norme concernenti la necessità di optare per una elezione o per l'altra, ove vi sia incompatibilità: di questo principio è espressione lo stesso art. 85 T.U. Elez. Cam., di cui il terzo quesito propone l'abrogazione.

Il divieto di doppia candidatura può essere rilevato attraverso l'impugnazione della lista dei candidati, ma teoricamente vi potrebbe essere una plurima proclamazione di un eletto, sul quale ove non vi sia impugnazione della proclamazione dovrebbe giudicare la Camera d'appartenenza ai sensi dell'art. 66 Cost..

Alla luce di quanto sopra anche i quesiti I e II, nelle parti in cui attraverso le soppressioni di frammenti lessicali di per sé privi di significato, impediscono la formazione di coalizioni e quindi l'attribuzione del premio di maggioranza a partiti che abbiano concordato un unico programma ed un unico capo ha carattere manipolativo e non espande/estende alcun principio incorporato nel nostro ordinamento: non esiste alcun principio di attribuzione di un premio di maggioranza alla lista più votata. Il premio di maggioranza è stato introdotto dalla L. 270/2005 con la contestuale previsione di liste e coalizioni di liste, ma soprattutto con l'introduzione dell'obbligo di un programma di governo, cioè il premio di maggioranza va al programma più votato sia che sia di una lista che di una coalizione di liste.

Ad avviso degli interventori già la previsione della legge presentava profili di costituzionalità nel trasformare teoricamente una maggioranza relativa, in pratica

una minoranza assoluta, in una maggioranza assoluta senza previsione di un quorum percentuale minimo per beneficiarne.

La legge Acerbo era leggermente migliore con la richiesta di una soglia del 25% dei voti per beneficiare del premio. La cosiddetta "Legge truffa" (L. 148/1953) prevedeva che per avere diritto al premio in seggi, si dovesse addirittura conquistare la maggioranza dei voti: tecnicamente parlando era più un **"premio alla maggioranza"** che un **"premio di maggioranza"**.

Parafrasando il manzoniano Don Abbondio, non si dovrebbe dare un premio di maggioranza, come il coraggio, a chi non l'ha.

Si potrebbe intervenire quando manchi poco per ottenere la maggioranza, come avviene in Germania quando sia sufficiente un solo seggio per conseguire la maggioranza assoluta nel Bundestag.

Il voto è libero e costituisce un rispetto di questa libertà il fatto che dalle elezioni non scaturiscano obbligatoriamente maggioranze precostituite e stabili.

Un intervento distorto e ragionevole è quello di attribuire un premio di maggioranza limitato ma soltanto a quella lista che così conseguirebbe la maggioranza dei membri assegnati, cioè che abbia raggiunto una percentuale di voti quantomeno rispettabile, se non considerevole.

Di fatto con la previsione di coalizioni implicitamente un quorum percentuale era richiesto, con il successo referendario ogni limite, compreso quello della decenza, sarebbe superato.

Proviamo ad immaginare un sistema politico tripolare.

La casualità del premio di maggioranza che va alla lista più votata, prescindendo da ogni capacità di coalizione, potrebbe dare la maggioranza assoluta ad una lista di destra, pur in presenza di due liste, una di centro e l'altra di sinistra, ciascuna di esse con pochi voti di differenza rispetto alla lista vincitrice (Secondo altre inclinazioni politiche si potrebbe immaginare con sgomento una vittoria di una lista di sinistra pur in presenza di consistenti consensi elettorali per liste di centro o di destra).

La logica della governabilità sarebbe stravolta da un meccanismo premiale assolutamente casuale.

Il premio di maggioranza assegnato ad una lista, prescindendo dal consenso su un programma, ha una duplice funzione di distorsione o produce maggioranze totalmente artificiali e senza consenso politico e sociale ovvero spinge i partiti a compattarsi in una lista con un unico contrassegno, ma ciò a danno della trasparenza, proprio quando tra i motivi del referendum era stato addotto il fatto che le coalizioni si erano rivelate disomogenee.

Queste argomentazioni non sono politiche ma censurano l'assenza di proporzionalità tra le norme ed i fini che apparentemente si volessero raggiungere: una irragionevolezza sotto altri profili.

4) I POTERI DELLA CORTE NEL GIUDIZIO DI AMMISSIBILITA' DEI REFERENDUM.

Il controllo di ammissibilità sulle richieste referendarie non è tra le attribuzioni della Corte Costituzionale previste dall'art. 134 Cost., fu, infatti istituito con l'art. 2, c. 1 della legge costituzionale nr. 1 del 1953, che stabilisce che *«spetta alla Corte*

Costituzionale giudicare se le richieste di referendum abrogativo presentate a norma dell'art. 75 della Costituzione siano ammissibili ai sensi del 2° comma dell'articolo stesso». La scelta del legislatore costituzionale è stata assolutamente libera, perché tale controllo di ammissibilità non era obbligatorio porlo in capo alla Consulta: verificare che un referendum abrogativo non avesse ad oggetto leggi tributarie e di bilancio, di amnistia e di indulto ovvero di autorizzazione a ratificare trattati internazionali era compito che poteva essere assolto dall'Ufficio centrale istituito presso la Corte di Cassazione per la verifica della regolarità della richiesta. Il procedimento innanzi alla Corte si svolge in **Camera di Consiglio**, ma la decisione si fa con **sentenza** e non con ordinanza, come di norma per i procedimenti camerati e, per rimanere in tema, come **ordinanza definitiva** si configura la decisione nel procedimento innanzi all'Ufficio centrale sopramenzionato.

La Corte dopo essersi limitata ad un'applicazione cauta e prudente dell'art. 1 della legge costituzionale nr. 1 del 1953 ha mutato radicalmente la propria giurisprudenza individuando con la sentenza nr. 16 del 1978 criteri ulteriori di ammissibilità affermando l'esistenza «*di valori di ordine costituzionale riferibili alle strutture od ai temi delle richieste referendarie ,da tutelare escludendo i relativi referendum, al di là della lettera dell'art. 75, 2° co., Cost.*». Con questa sentenza la Consulta ha allargato la latitudine delle sue decisioni, senza tuttavia vincolarsi rigidamente, come sarebbe accaduto se avesse enunciato con chiarezza che il giudizio di ammissibilità riguardasse anche la legittimità costituzionale delle norme della legge sottoposte a referendum e della normativa di risulta. A tale ultimo proposito Augusto Cerri (Corso

di Giustizia Costituzionale, Milano, 2004, 410) ritiene che la Corte «*ha sovente ritenuto che non rientri nei requisiti di ammissibilità del referendum la conformità a Costituzione della normativa di risulta (sent. 10/1972; 251/1975; 16/1978; 24,26/1981; 26/1987, ad es.) sulla quale, del resto, talvolta è stata chiamata a giudicare (sent. 468/1990; 244/1996; 214/1998, ad es.) Pur se talvolta è accaduto che considerazioni sull'esito incostituzionale dell'evento abrogativo siano state valutate in sede di ammissibilità, ciò non esclude la significatività, a questi fini, dei detti precedenti (cfr., ad es., sent. 27/181, sotto il profilo della chiarezza;....)*».

Ad avviso, per quanto modesto sia, degli interventori la Corte dovrebbe esplicitare un orientamento teso ad affermare un giudizio pieno di costituzionalità della normativa sottoposta al suo vaglio in sede di giudizio di ammissibilità per una serie di ragioni, che si cercherà sinteticamente di enunciare. Nell'economia di questa memoria *ad opponendum* i motivi già enunciati in precedenza hanno carattere assorbente e non necessitano di un nuovo o diverso orientamento giurisprudenziale essendo sufficiente la contraddittorietà del quesito.

Infatti, non avendo chiesto i referendari l'abrogazione del programma di governo da depositare contestualmente al contrassegno, si consente che liste con diverso contrassegno adottino politicamente **un identico programma**, che non potrebbe essere attuato neppure nel caso che le liste con identico programma (e capo politico) ottenessero dal corpo elettorale la **maggioranza assoluta dei voti** validi in ambito nazionale per la Camera dei Deputati o nelle singole circoscrizioni regionali per il Senato della Repubblica, anche conteggiando soltanto i voti delle liste con identico

programma, che superassero le soglie di accesso. D'altro canto abolire il programma come dato caratterizzante di una lista toglierebbe ogni senso al conferimento di un premio di maggioranza, poiché si tratterebbe esclusivamente di un premio dato ad una lista di minoranza che abbia ottenuto più voti, ma senza sottoporre al giudizio del corpo elettorale un programma da attuare grazie al premio di maggioranza.

Un diverso orientamento della Consulta sull'estensione dei criteri di controllo nel giudizio di ammissibilità è richiesto, altresì, dalla portata che (impropriamente) i referendari attribuiscono ai quesiti referendari. Ne è esempio l'intervista rilasciata dal presidente del comitato promotore, prof. Giovanni Guzzetta, al Secolo d'Italia e pubblicata dal quotidiano in data 20 gennaio 2007 (doc. 2).

Nel titolo virgolettato è scritto «**Il referendum è una scelta costituente**», invero nel testo la perentorietà dell'asserzione è mitigata, poiché alla domanda del giornalista il prof. Guzzetta risponde: «Si tratta di una scelta **quasi costituente**».

Una portata quasi costituente del risultato positivo del referendum abrogativo porrebbe la normativa di risulta al riparo da censure di costituzionalità. Il controllo di costituzionalità sulla normativa di risulta avverrebbe necessariamente dopo lo svolgimento delle elezioni con normativa di dubbia costituzionalità o, comunque, successivamente all'indizione delle elezioni e presentazione delle liste di candidati, con conseguenze devastanti ove fossero accolte le censure di costituzionalità. Gli interventori sono ben consapevoli del fatto che addurre gli inconvenienti di una interpretazione/applicazione di una normativa non conferisce maggior forza alla argomentazione contraria, tuttavia non ci si può esimere dal tentativo di trovare una

soluzione compatibile con i diversi interessi e valori costituzionali in gioco. Si discute del carattere amministrativo ovvero giurisdizionale dell'ordinanza dell'Ufficio centrale, con la conseguenza se nel procedimento innanzi allo stesso possa essere sollevata una questione di legittimità costituzionale, come affermato nella sentenza nr. 334 del 2004. Il procedimento di ammissibilità innanzi alla Corte Costituzionale si conclude con una sentenza, quindi non si dovrebbe dubitare del carattere giurisdizionale dello stesso. Da un punto di vista sistematico non si comprenderebbe l'esistenza di un giudizio della Corte Costituzionale, nel quale la Corte sia privata della sua competenza a giudicare della legittimità costituzionale degli atti sottoposti al suo giudizio, tanto più che la Consulta considera sé stessa giudice ai limitati fini del promovimento della questione di incostituzionalità già a partire dall'ordinanza nr. 22 del 1960 (Marco Croce, "Se non ora quando?": sui possibili vizi di costituzionalità della legge elettorale, in corso di pubblicazione su "Quaderni costituzionali", nel testo pubblicato in www.astridonline.it). Nelle prime due ipotesi dell'art. 134 Cost. è evidente che il parametro di giudizio sia costituito dalle norme di rango costituzionale.

Quando la Corte giudica sulle accuse promosse contro il Presidente della Repubblica, a norma della Costituzione la prima verifica da compiere è il rispetto dell'art. 90 Cost., cioè che si tratti di alto tradimento o di attentato alla Costituzione. Il giudizio di ammissibilità sarebbe l'unico svincolato da un potere di controllo di legittimità costituzionale, se non ai limitati fini del rispetto del secondo comma dell'art. 75 Cost., che per il suo carattere formale ben poteva essere affidato all'Ufficio centrale

previsto dall'art. 12 della L. 352/1970, lasciando il controllo di costituzionalità della Corte ad una fase successiva, cioè quando fosse impugnata in via incidentale la normativa di risulta.

Una tale soluzione può in astratto essere applicata a qualsivoglia legge soggetta a referendum abrogativo, ma non alle leggi elettorali, perché gli effetti di una elezione con legge incostituzionale sono irreversibili, poiché la maggioranza parlamentare, che ne scaturisse, specie in presenza di un consistente premio di maggioranza, avrebbe il potere di modificare le norme costituzionali.

Non si può dimenticare che per l'art. 66 della Costituzione «*Ciascuna Camera giudica dei titoli di ammissione dei suoi componenti e delle cause sopraggiunte di ineleggibilità e di incompatibilità*». Dunque una maggioranza parlamentare frutto di una normativa elettorale incostituzionale dovrebbe automutilarsi, in pratica non convalidare i parlamentari eletti grazie al premio di maggioranza nazionale o regionale. Diceva Saint Just che c'è un paradosso nelle democrazie, poiché richiede dai molti le virtù che di norma sono di pochi; non è ipotizzabile che ciò succeda nel nostro Parlamento: basta ricordare quanto è avvenuto nella XIVesima legislatura alla Camera dei Deputati e nella XVesima per i seggi contestati in Senato. I cittadini elettori ed i candidati non eletti, nonché i partiti/gruppi politici organizzati, che li avessero presentati, sarebbero privati dei diritti costituzionali garantiti dagli articoli 24, 111 e 113 della Costituzione e l'art. 49 della Carta sarebbe vanificato.

Nell'attesa di un costituzionalismo europeo si può trarre dall'esperienza di altre Corti Costituzionali, ispirate dal medesimo tipo di controllo di costituzionalità accentrato,

suggerimenti positive. Per esempio nella Repubblica Federale Tedesca la Corte Federale Costituzionale, la *Bundesverfassungsgericht*, interviene nel procedimento di verifica / contestazione delle elezioni (*Wahlprüfungsverfahren*), sia pure quale giudice di appello delle decisioni del *Bundesrat* in materia (Beschluss in der Wahlanfechtungssache). Questo procedimento è distinto da quello principale di controllo di costituzionalità delle norme, in quanto oggetto principale è la verifica della corretta applicazione della legge elettorale. Nella già citata decisione del 22 maggio 1963 (nel procedimento 2BvC 3/62, BVerfGE 16,130), invece, ha assunto la massima (Leitsatz) che «*La Corte costituzionale federale ha anche nel procedimento di verifica delle elezioni il controllo della materiale concordanza con la Costituzione della legge elettorale*».

Nella stessa direzione spingono i principi di concentrazione, economicità e rapidità dei giudizi (art. 111, c. 1 Cost.): l'incostituzionalità di una norma, per di più relativa alla forma di governo del paese, costituisce un *vulnus* massimo della Costituzione, che deve essere rimosso nei tempi più rapidi possibili.

Un controllo di costituzionalità sulle norme da abrogare sarebbe opportuno, per coerenza con l'eventuale abrogazione parlamentare delle norme sottoposte a referendum: una dichiarazione d'incostituzionalità espungerebbe dall'ordinamento la norma soggetta a referendum abrogativo rendendolo improcedibile. *De iure condendo* appare più razionale, che il giudizio di ammissibilità precedesse la raccolta delle sottoscrizioni, per evitare un dispendio di energie e spese, ma nel

bilanciamento tra la conservazione degli effetti della raccolta delle sottoscrizioni e la violazione della Costituzione, la scelta di evitare questa ultima evenienza si impone.

Tuttavia per evitare che si perpetuasse una lesione della Costituzione sarebbe sufficiente che il controllo di costituzionalità riguardasse quantomeno la normativa residua nell'unica occasione, che necessariamente precede lo svolgimento di elezioni con normativa di dubbia costituzionalità.

5) VIOLAZIONE DEGLI ARTICOLI 48 E 49 COSTITUZIONE.

Si è accennato al punto **2)** della presente memoria alla violazione degli articoli costituzionali richiamati in epigrafe. L'uguaglianza del diritto di voto è stata concepita come divieto del voto multiplo e del voto plurimo non come rapporto tra il voto ed il risultato elettorale, al più si è ritenuto che il parametro dell'uguaglianza riguardasse soltanto il voto in *entrata* e non il *risultato* del voto (Enrico Grosso, commento all'art. 48 in Bifulco, Celotto, Olivetti, Commentario alla Costituzione, Torino, 2006, 970): in entrata tutti i voti hanno la stessa possibilità teorica di influire sull'esito finale, che sarà determinato dalla casualità delle aggregazioni di voto: in altre parole non si può sapere chi vincerà ma ciascuno può contribuire all'esito finale purché altri votino in maggioranza come lui. Quindi nessun problema sussiste sia che si voti con un sistema elettorale proporzionale, che maggioritario, sia a turno unico a maggioranza relativa (*plurality system*) o a maggioranza assoluta con eventuale ballottaggio (*majority system*). In tali casi sussiste sempre una teorica violazione del principio di uguaglianza nel caso che nei collegi o nelle circoscrizioni non vi sia un equo e tendenzialmente uguale rapporto tra il numero degli elettori e gli eletti. La

prospettiva cambia nel caso di un premio di maggioranza attribuito semplicemente alla lista più votata senza nessun altro requisito, quale una percentuale minima di voti ovvero un margine di distacco dalle liste che seguono: la vittoria può essere assegnata ad una lista piuttosto che ad un'altra per circostanze del tutto aleatorie e casuali, con una distorsione della volontà del corpo elettorale, considerato nel suo complesso, cioè con una lesione del principio democratico insito in ogni democrazia rappresentativa e massimamente nelle forme di governo parlamentare, come è l'Italia, dove il parlamentare deve rappresentare la Nazione. Con la sentenza nr. 16 del 1978 la Corte Costituzionale individuò, oltre che il letterale tenore del secondo comma dell'art. 75 Cost., «*quattro distinti complessi di ragioni d'inammissibilità*», quali la **pluralità di domande eterogenee; le richieste relative alla Costituzione ed alle leggi di revisione ed altre leggi costituzionali**, nonché **agli atti legislativi dotati di una forza passiva peculiare; le richieste relative a disposizioni legislative ordinarie a contenuto costituzionalmente vincolato** ed infine devono essere annoverate tra le cause di inammissibilità **le disposizioni collegate in modo così stretto all'ambito di operatività delle leggi espressamente indicate dall'art. 75 che la preclusione debba ritenersi sottintesa.** Alla luce di tali principi la limitazione all'autoapplicatività della normativa residua per l'ammissibilità dei referendum elettorali non è criterio soddisfacente: nel caso di leggi elettorali il controllo deve essere ancora più stretto per le ragioni esposte al punto **4)** della presente memoria, irripetibilità delle elezioni scarsa o nulla possibilità di un tempestivo controllo in via incidentale. Questo

problema sussiste unicamente per le elezioni parlamentari, non per quelle degli enti locali territoriali o regionali, poiché la proclamazione degli eletti è soggetta a controllo giurisdizionale. Per tale ragione hanno poco peso le invocazioni a precedenti riguardanti leggi elettorali comunali.

6) ALTRI PROFILI DI INAMMISSIBILITA' DEI QUESITI REFERENDARI.

Con i quesiti relativi all'art. 83, comma 1, numero 3) lettere a) e b) si introduce una limitazione alle teoriche possibilità di liste rappresentative di minoranze linguistiche di essere rappresentate, anche quando non raggiungessero il 20% dei voti nelle circoscrizioni comprese in regioni il cui statuto speciale prevede una particolare tutela di tali minoranze linguistiche. La norma originaria teneva in conto soltanto le minoranze linguistiche della Regione Trentino Alto-Adige e Friuli Venezia Giulia.

Con la L. nr. 482/ 1999 sono state riconosciute altre minoranze linguistiche, dette storiche. La maggior parte di esse non ha la consistenza numerica e la concentrazione territoriale delle minoranze delle regioni a statuto speciale, si pensi alla minoranza di lingua albanese dispersa in almeno tre regioni. L'Italia con L. nr. 302/1997 ha ratificato la convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali fatta a Strasburgo il 1° febbraio 1995.

L'art. 4, c. 1, secondo periodo della Convenzione vieta ogni discriminazione fondata sull'appartenenza ad una minoranza nazionale. L'art. 15 della detta Convenzione impone alle Parti di creare le condizioni necessarie per la partecipazione effettiva delle persone appartenenti a minoranze nazionali agli affari pubblici, in particolare a quelli che li concernono. La partecipazione ad elezioni e l'elezione in Parlamento

sono la massima espressione di partecipazione agli affari pubblici, l'abolizione di ogni possibilità di liste collegate esclude dalla teorica possibilità di essere eletti gli appartenenti a minoranze nazionali, che non siano elettori in una circoscrizione compresa in una regione a statuto speciale, che preveda norme di tutela, e che non raggiungano il 20% in detta circoscrizione. Con la previsione di un collegamento tra liste, invece, associazioni politiche ai sensi dell'art. 49 Cost. di cittadini appartenenti ad una minoranza linguistica nazionale avevano la possibilità di partecipare con proprie liste, anche se non residenti in una regione a statuto speciale e di beneficiare delle soglie ridotte previste per le liste collegate.

Nel caso di specie vi è altresì violazione di norme contenute in una legge di ratifica di un trattato internazionale, da qui un'inammissibilità del quesito alla luce dei criteri enunciati nella sentenza nr. 16 del 1978.

Ulteriore motivo di contraddittorietà e confusione dei quesiti referendari è costituito dal, teoricamente sempre possibile, esito differenziato dei referendum abrogativi delle norme individuate rispettivamente, dal I° (Camera dei Deputati, Reg.Ref. 146) e dal II° (Senato della Repubblica, Reg.Ref. 147). ***La normativa residua è autoapplicativa unicamente se il risultato referendario è identico per i due quesiti. Se invece fosse approvato uno solo dei quesiti la normativa di risulta sarebbe inapplicabile.*** Sono, infatti, comuni alle due elezioni di Camera e Senato le norme sulle presentazione delle liste ex artt. Da 14 a 17 T.U. Elez. Cam., mentre sono differenti le norme sullo spoglio dei risultati, l'attribuzione del premio di maggioranza ed i riferimenti normativi alle coalizioni. Nella Camera le parti

abrogative degli articoli 18 bis, 24, 31, 83 e 84 sono coerenti con quelli relative all'art. 14 bis del medesimo T.U. Elez. Cam.. Nel referendum Senato, anche se respinto, si applicherebbero comunque, per rinvio recettizio, i nuovi articoli da 14 a 17 del T.U. Elez. Cam. nella parte in cui non consentono la presentazione di coalizioni, ma anche i riferimenti alle coalizioni contenuti negli articoli 11, 16, 17 e 19 del T.U. Elez. Senato.

La contraddizione resterebbe anche nel caso inverso, cioè che fosse approvato il II° quesito abrogativo e non il I°: in tal caso al Senato non si potrebbero conteggiare i voti alle coalizioni e assegnare il relativo premio circoscrizionale, ma sarebbe stato possibile presentarle. **Questa obiezione non è contrastabile con l'argomentazione fattuale dell'improbabilità che non si raggiunga il quorum su un quesito se lo si raggiunge sull'altro ovvero che vi sia una diversa prevalenza sei sì e dei no nei due quesiti.**

7) INCOSTITUZIONALITA' DELLA NORMATIVA RESIDUA.

L'abolizione delle coalizioni di liste accentua l'irragionevolezza del premio di maggioranza e della distorsione della volontà del corpo elettorale

Permane inalterata la discriminazione degli elettori della Valle d'Aosta che non si possono collegare a nessuna lista, così come – a legislazione vigente - a nessuna lista o coalizione, con l'effetto che i loro voti non siano conteggiabili ai fini dell'attribuzione del premio di maggioranza, a differenza degli elettori del Trentino – Alto Adige, che pure hanno un sistema elettorale particolare.

8) NON CHIAREZZA, EQUIVOCITA', NON OMOGENEITA' ED INCOERENZA DEI QUESITI.

E' ben vero che allo stato non è ipotizzabile una contraddizione tra l'impianto referendario e l'intento soggettivo dei promotori, come sostenuto da Marilisa D'Amico (Seminario Astrid del 11 giugno 2007 in www.astridonline.it); e ciò in quanto l'intento soggettivo dei promotori sia desunto unicamente da dichiarazioni od interviste riportate dai mezzi di informazione, che, sebbene inquietanti, come quando attribuiscono valore costituente al referendum, non sono utilizzabili. Da esse si può desumere al massimo uno smodato protagonismo del Presidente, che si erge ad arbitro unico di ogni possibile riforma elettorale.

Ma è vero anche che la Corte costituzionale, nella sua consolidata giurisprudenza, ha ipotizzato e svolto un sindacato preciso (anche) di carattere teleologico sui quesiti referendari, per assicurarsi che ciascuno di essi, risultando obiettivamente non chiaro, equivoco, disomogeneo o incoerente, non traesse in inganno gli elettori, pregiudicandone la libertà del voto nel referendum (v., ad es. e tra le altre, la sent. n. 43 del 2000, la quale dichiara l'inammissibilità poiché *"la richiesta di referendum non è idonea ad incorporare il quesito referendario prefigurato dai proponenti e non consente all'elettore una scelta che consegua gli effetti annunciati, sicché manca la possibilità per gli elettori di esprimere un voto referendario consapevole dei suoi effetti normativi"*).

Ebbene, nel caso nostro, ed anche si badi nella denegata ipotesi che la Corte non ritenga l'inammissibilità per gli ulteriori profili in qua illustrati, i quesiti referendari

(con particolare riferimento al I ed al II) sarebbero comunque inammissibili giacché essi, in danno alla libertà degli elettori, non otterrebbero affatto lo scopo per essi obiettivamente dichiarato, per come ricavabile dalla formulazione del quesito e dalla sua stessa intitolazione.

Intanto, è evidente, per la stessa descrizione che se ne è data più indietro, che i quesiti referendari, sia per la Camera dei Deputati che per il Senato della Repubblica, non mirano affatto, al contrario di quel che dichiarato e sostenuto dai promotori, ad introdurre la possibilità di un *"premio di maggioranza alla lista più votata"*; ciò non foss'altro perché una tale possibilità di *"premio di maggioranza alla lista più votata"* già è data dalla legislazione attualmente in vigore, sempreché naturalmente altre liste, in quanto coalizzate tra loro, non la superino nel loro complesso per voti riportati, dimostrando in tal guisa, in modo inequivocabile, che l'essere quella la *"lista più votata"* (ossia, perlomeno, più voluta dagli elettori) è solo apparente, essendo più numerosi gli elettori votanti per una coalizione tesa a disvolerla.

In realtà, più che ad attribuire in positivo il premio di maggioranza alla *"lista più votata"*, i quesiti referendari mirano allo scopo, per così dire soltanto negativo, di proibire che il premio di maggioranza possa andare a quei partiti e gruppi politici i quali, pur partecipando alla competizione elettorale ciascuno con una propria lista, si coalizzino intorno al programma elettorale ed alla scelta di un capo politico.

Ciò peraltro, non produce per sé mutamenti nel sistema elettorale in vigore, quanto alla possibilità che il premio di maggioranza sia effettivamente attribuito, e dunque quanto all'essenza maggioritaria del sistema stesso, la quale rimarrebbe immutata

anche dopo il sì al referendum; giacché, come sanno ed infatti dicono anche i promotori, affinché una pluralità di partiti o gruppi politici, tra loro distinti e non importa quanto omogenei, ottengano esattamente lo stesso premio di maggioranza che oggi otterrebbero formando una "coalizione", basterebbe, dopo il sì al referendum, che essi si riuniscano, anche solo formalmente, in una unica lista; tanto più che un sistema a voto di lista senza preferenze, quale è e rimarrebbe quello italiano anche dopo il referendum, di sicuro potrebbe agevolare una logica spartitoria dei candidati (futuri eletti) tra partiti e gruppi politici pur diversi, secondo la loro forza desunta da risultanze di elezioni precedenti o da sondaggi.

Né può presumersi, come paiono presumere i promotori del referendum, che il divieto di "coalizione" e la necessità di formare una unica lista per sperare nel premio di maggioranza renderebbe più trasparente e netta l'assunzione di responsabilità verso gli elettori, da parte di diversi partiti e gruppi politici, circa l'adesione effettiva ad una qualche maggioranza parlamentare in grado di assicurare la fiducia al governo, magari per l'intera durata della legislatura. Ad un tale effetto ostano, invero, i caratteri di fondo del sistema costituzionale italiano: si è ricordato più indietro che, nel sistema italiano come in altri, i partiti non sono che libere associazioni a cui si aderisce altrettanto liberamente (art. 49 cost.) e vige per i parlamentari il divieto di mandato imperativo (art. 67 cost.); sicché, non solo non è praticabile il vincolare il parlamentare alla fedeltà al partito o al gruppo politico che aveva promosso la lista in cui egli sia eletto, ma anche e soprattutto resta possibile, come è accaduto e sta anche presentemente accadendo, che nuove formazioni

politiche (e conseguentemente gruppi parlamentari) sorgano senza che debba interrompersi la legislatura ed ovviamente mutando, anche e proprio agli occhi degli elettori, il gioco delle appartenenze e delle stesse alleanze.

L'unico reale effetto del sì al referendum – ovviamente non dichiarato, non reso trasparente dal tenore dei requisiti referendari ed anzi tenuto completamente celato dai promotori – sarebbe appunto e proprio solo quello di eliminare il contrappeso, ragionevolissimo, rappresentato dalla possibilità che gruppi politici o partiti differenti tra loro si “coalizzino”, pur con liste distinte, per contrastare l'ipotesi che il premio di maggioranza possa andare ad una lista altrimenti “più votata” di altre ma invisibile alla gran parte degli elettori. In altre parole, l'unico reale effetto del divieto di “coalizione”, che sarebbe introdotto dal sì al referendum, è quello di evitare che gli altri gruppi o partiti politici decidano di “coalizzarsi”, senza dar vita ad una unica lista, proprio per impedire che una lista “più votata” ma in grado di raccogliere un modestissimo consenso elettorale (potrebbe essere sufficiente un 10% dell'elettorato) strappi un premio di maggioranza tale da consentirgli di dominare l'assemblea parlamentare; il che condurrebbe dritti all'ipotesi di governi drasticamente minoritari.

Sotto questo profilo, che i quesiti referendari in commento, così come obiettivamente confezionati e presentati dai promotori, siano in frode alla libertà di voto nel referendum, tendendo a carpire la buona fede degli elettori, è del tutto manifesto.

Né, si badi, quelli appena fatti sono rilievi astratti, avulsi da contesto concreto del sistema politico-costituzionale italiano, con cui deve comunque misurarsi il funzionamento di ogni sistema elettorale, anche a vocazione maggioritaria.

Il sistema politico italiano, tra l'altro proprio ora in rapido movimento, si va configurando, come del resto è avvenuto anche in passato, come composto da due partiti o gruppi politici di maggior dimensione e programmaticamente contrapposti, attorno a cui si dispongono una serie plurale di altri gruppi e partiti, disponibili a trattare, con orientamento non necessariamente univoco, alleanze parlamentari con quei medesimi gruppi o partiti politici di maggior dimensione, in vista della fiducia o della sfiducia al governo (con lo schema risaputo del cd. "bipartitismo imperfetto").

In questo quadro, i promotori immaginano che dopo il sì al referendum, cadendo la possibilità di "coalizioni" elettorali, i due gruppi o partiti di maggior dimensione sarebbero indotti a formare ciascuno una unica lista insieme con le rispettive formazioni politiche di minor dimensione più prossime per indirizzo, portando così all'attenzione degli elettori, come per la verità già è accaduto ma secondo i promotori potrebbe avvenire con maggior chiarezza, la scelta tra due maggioranze parlamentari alternative per il sostegno al governo.

Ma, oltre a richiamare quel che sopra specificato sul carattere immaginario di un simile esito, va aggiunto, in stretta connessione, che l'esito medesimo non è neanche probabile proprio perché dipendente dalle scelte politiche, libere ed imperscrutabili, dei gruppi e dei partiti politici, se non di loro singoli esponenti.

In un quadro come quello sopra sintetizzato, molte altre eventualità, oltre a quella ipotizzata dai promotori, sarebbero egualmente plausibili: potrebbe darsi, ad esempio, che i due partiti o gruppi politici maggiori, in accordo anche solo tacito tra loro su questo unico punto, decidano di presentare ciascuno una propria lista indipendentemente da ogni alleanza con forze minori; con il che potrebbe aversi che uno dei due gruppi o partiti maggiori, con relativamente pochi voti che superino però quelli di altre liste impossibilitate a "coalizzarsi", ottenga il premio di maggioranza e, dunque, una salda maggioranza parlamentare, formando un governo il quale, avendo contro tutti gli altri gruppi o partiti politici, risulterebbe tuttavia in partenza, presso gli elettori, come un governo largamente minoritario; e potrebbe darsi persino che i gruppi o partiti minori, superando le loro divisioni, decidano di formare una unica lista, con il solo scopo di tagliar fuori dalla maggioranza parlamentare e dal governo, grazie al premio per la lista (relativamente) "più votata", i due gruppi o partiti politici di dimensione maggiore.

Con il che l'idea di maggioranze parlamentari stabili e coese, in grado di assicurare un governo di legislatura conservando una responsabilità politica trasparente verso gli elettori, lungi dall'essere avvalorata dal sì a referendum come vorrebbero i promotori, sarebbe ulteriormente allontanata. Anche in concreto, pertanto, i quesiti referendari di cui si controverte produrrebbero, per gli elettori che fossero chiamati a pronunciarsi sugli stessi, solamente confusione, potendo sortire effetti incerti ed equivoci.

Tutto ciò premesso gli interventori, rappresentati e difesi come in atti,

chiedono

che la Corte Costituzionale, dopo averli ammessi alla discussione in Camera di Consiglio, dichiarati inammissibili i quesiti **I° (nr.146 del Registro Referendum) e II° (nr.147 del Registro Referendum)** così come validati e corretti dall'Ufficio centrale presso la Corte di Cassazione. Si depositano:

- 1) Statuti dei gruppi politici "**Uniti a sinistra**" e "**Ars**"

Roma, 9 gennaio 2008

on. avv. Felice C. Besostri

PROCURA

Noi sottoscritti on. Pietro Folena, presidente legale rappresentante pro-tempore del gruppo politico organizzato "**Uniti a sinistra**" e Sen. Piero Di Siena presidente legale rappresentante pro-tempore del gruppo politico organizzato "**Ars – Associazione per il rinnovamento della sinistra**" deleghiamo a rappresentarci e difenderci nel giudizio di inammissibilità dei quesiti referendari relativi al DPR 30 marzo 1957 n. 361 e D.lg. 20 dicembre 1993 n. 533 innanzi alla Corte Costituzionale, rubricati sotto registro referendum nn.146 e 147, l' avvocato on. Felice Carlo Besostri di Milano, conferendogli ogni più ampio potere inerente al

mandato ed eleggendo speciale domicilio presso lo studio del dr GianMarco Grez in
Roma, lungotevere Flaminio 46.

Roma, 9 gennaio 2008

On. Pietro Folena

Sen. Piero Di Siena

Visto per autentica

On. Avv. Felice Besostri