

SOVRANA CORTE COSTITUZIONALE - ROMA

Memoria ad opponendum

Comitato promotore nazionale per il costituendo PARTITO SOCIALISTA, in persona del legale rappresentante pro-tempore, On. Giuseppe Albertini; con sede in Roma, Via Germanico, 12; rapp.to e difeso, come da procura a margine del presente atto, con poteri anche disgiunti, dall'Avv. On. Felice Carlo Besostri e dall'Avv. Prof. Costantino Murgia; elettivamente domiciliato presso quest'ultimo in Roma, Via Orazio, n. 31;

nel giudizio

di ammissibilità della proposta di referendum abrogativo presentata dal Comitato promotore, presieduto dal Prof. Giovanni Guzzetta, concernente alcune norme delle seguenti leggi elettorali: DPR 30.03.1957, n. 361; D.Lgs 20.12.1993, n. 533; proposta dichiarata legittima dall'Ufficio Centrale presso la Corte di Cassazione.

A ministero dei sottoscritti Avvocati, il Comitato suindicato chiede a codesta Ecc.ma, Sovrana Corte Costituzionale, previa audizione in Camera di Consiglio dei propri difensori, di dichiarare inammissibile e comunque illegittima, la richiesta referendaria in esame, per le seguenti ragioni.

1. In via preliminare.

Il Comitato interventore fa presente che codesta Ecc.ma, Sovrana Corte Costituzionale, con sentenza n. 31 del 2000, ha ammesso la presentazione di memorie anche ad opera di entità politiche diverse da quelle espressamente

Io sottoscritto onorevole Giuseppe Albertini, nella mia qualità di legale rappresentante del Comitato promotore nazionale del costituendo **PARTITO SOCIALISTA**, per sottoscrivere il presente atto e per essere rappresentato e difeso nel relativo procedimento nanti la Corte Costituzionale nel giudizio proposto dal Comitato Promotore per il Referendum abrogativo di alcune norme elettorali, presieduto dal Proff. Giovanni Guzzetta, delego, congiuntamente e disgiuntamente tra loro gli avvocati On. Felice Carlo Besostri e Proff. Costantino Murgia. Eleggo domicilio presso quest'ultimo in Roma, Via Orazio, 31.

Roma, 4 gennaio 2008

Giuseppe Albertini
È autentico

Avv. Felice Carlo Besostri

indicate affermando che... nel medesimo ordine di considerazioni - che ha indotto questa Corte a permettere ai delegati o presentatori della richiesta referendaria e al Presidente del Consiglio dei Ministri l'illustrazione dei loro scritti – si possa consentire altresì l'ingresso di memorie provenienti da altri soggetti, senza che costoro assumano la posizione di parti intervenienti e che se ne possa ammettere l'illustrazione, in limine alla decisione in camera di consiglio, come avviene per le memorie depositate dai soggetti indicati dalla legge, purché non si pregiudichi lo svolgimento del controllo di ammissibilità che deve tenersi, e concludersi, in una scansione temporale definita. Ciò per assicurare l'opportunità di accesso ad argomentazioni potenzialmente rilevanti, ai fini del decidere, in un procedimento, come quello in questione, teso a far valere i limiti oggettivi di ammissibilità del referendum risultanti dalla Costituzione, e non a giudicare su posizioni soggettive di parte.

La successiva giurisprudenza costituzionale ha confermato tale corretta decisione (cfr. sent. n. 41, 42, 43, 45, 47, 49/2000; 45, 46, 47, 48, 49/2005) ed anzi, a partire dalla sentenza n. 45 del 2005, ha ammesso a discutere in camera di consiglio i presentatori di memorie, ancorchè non rientranti espressamente tra quelli indicati dalla legge, ribadendo peraltro che questa facoltà non deve pregiudicare il rispetto delle scadenze temporali del procedimento referendario.

Nello spirito della predetta giurisprudenza, il Comitato chiede, in riferimento al procedimento indicato in epigrafe, di essere sentito in camera di Consiglio, a mezzo dei propri difensori, per illustrare anche verbalmente il contenuto della presente memoria e dunque per confermare che la richiesta di

referendum abrogativo venga dichiarata inammissibile e comunque illegittima.

2. Nel merito.

Con l'iniziativa in esame è stato richiesto dai promotori che vengano sottoposte a referendum abrogativo alcune disposizioni della vigente legge elettorale per l'elezione della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica le quali hanno previsto 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 interessata.

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. 14 bis del DPR n. 361 del 1957, introdotto dall'art. 1, c. 5 della legge 270/2005 secondo il quale: *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.

Con i quesiti referendari primo (Camera dei Deputati) e secondo (Senato della Repubblica) le modifiche sostanziali che risulterebbero introdotte nella legge vigente in caso di esito positivo del referendum, cioè con la vittoria dei SI, consisterebbero, essenzialmente, nel divieto per partiti o gruppi politici organizzati di presentare liste in coalizione, e quindi dell'attribuzione del premio di maggioranza a livello nazionale per la coalizione di liste più votata nella competizione per la Camera dei Deputati ed il premio di maggioranza regionale per la lista di candidati senatori più votata nelle singole circoscrizioni regionali.

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, allo scopo 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. In altre parole, l'accoglimento dei quesiti referendari relativi all'abrogazione delle coalizioni e del premio di maggioranza alle stesse avrebbe l'effetto paradossale di far conseguire alla lista che raccogliesse più voti di qualsiasi altra lista il premio di maggioranza, costituito da un minimo di 340 seggi alla Camera, ancorché altre liste con contrassegno diverso, ma con programma identico e/o capo politico autonomamente individuato nella stessa persona, raccogliessero complessivamente più voti e in ipotesi la somma delle loro percentuali superasse il 50% + 1 dei voti validamente espressi.

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 alla lista, senza collegamento politico con altre, che risultasse più votata nella regione.

Tale effetto sarebbe comunque paradossale anche nel caso in cui la somma dei voti delle liste con identico programma superasse quello attribuito alla lista solitaria.

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

2.1) Ebbene, l'effetto distorsivo della volontà del corpo elettorale è innegabile: 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 elettorale determinato, ma è altrettanto vero che in alcune disposizioni (maggioranza qualificata, quorum per la validità delle deliberazioni, lo stesso complessivo procedimento di revisione costituzionale) esprime una evidente preferenza per quello proporzionale. Inoltre, è anche vero che il principio dell'uguaglianza del voto sembra esigere che il risultato concreto della manifestazione di volontà dell'elettorato sia proporzionale al numero di consensi espressi. Tale principio è stato del resto affermato dalla Bundesverfassungsgericht (Beschluss 22.05.1963, 2BvC 3/62, BVerfGE 16, 130) della Repubblica Federale Tedesca in applicazione della seguente 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 esprime un'esigenza ancora più puntuale perché deve essere "uguale" il voto e non solo le "elezioni". Nello scenario referendario non vi sarebbe più l'uguaglianza del voto espresso per un programma elettorale, con la conseguente 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*. La libertà per liste con diverso contrassegno di presentare un identico programma, con l'individuazione dello stesso capo politico, è prevista dalla legge elettorale residuale, poiché, ai sensi dell'art. 14 DPR 361/1957, è soltanto fatto divieto di presentare liste con contrassegni simili o confondibili o comunque che possano trarre in inganno gli elettori.

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 *appare del tutto irragionevole* premiare una scelta piuttosto che l'altra dato che, nella formulazione originaria delle norme oggetto dei quesiti abrogativi, liste e coalizioni di liste erano poste sullo stesso piano; al fine dell'attribuzione del premio di maggioranza, peraltro, nella legge elettorale vigente vengono incentivate 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.

Dunque, appare paradossale, contraddittorio ed irragionevole che una lista di minoranza (con più voti della lista più votata tra quelle con identico programma) venga assegnata la maggioranza assoluta dei seggi alla Camera, anzi ben 340 seggi su 630, nonché il premio di maggioranza regionale nelle

circoscrizioni senatoriali, pur avendo conseguito solo una minima parte dei voti complessivi.

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, compito che in un regime parlamentare come il nostro appartiene al Parlamento in unione col Governo, che al Parlamento risponde e di cui deve avere la fiducia.

La conquista della maggioranza parlamentare in una forma di governo parlamentare è tendenzialmente rappresentativa della maggioranza del corpo elettorale, considerato nel suo complesso o 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?

Di più il mantenimento della legge n. 270/2005, nella parte in cui prevede la presentazione del programma elettorale da parte di liste comporterebbe la palese incongruenza di liste presentatrici di identico programma, nel complesso maggioritarie nel voto del corpo elettorale, ma perdenti nel confronto di una lista minoritaria, che abbia tuttavia conseguito un numero di voti maggiore della lista più votata delle liste con identico programma. Ciò concreta un palese difetto di coerenza e chiarezza dei quesiti abrogativi. Oltre a ciò, un difetto di chiarezza deriva dalla non congruenza del titolo rispetto al contenuto del quesito abrogativo. Infatti, oggetto principale del Referendum è l'abrogazione della facoltà di coalizione di liste, non dell'attribuzione del premio di maggioranza alla lista più votata.

2.2) La verità è che la proposta in questione è tale da comportare non la semplice abrogazione delle norme elettorali contestate, ma piuttosto l'introduzione di un nuovo sistema elettorale radicalmente diverso da quello contemplato nelle leggi e/o norme assoggettate a referendum.

Il *referendum* proposto, infatti, è tipicamente «costruttivo - approvativo», tende cioè, attraverso l'abrogazione di alcuni frammenti normativi, ad un risultato non propriamente «negativo», ma «positivo», e dunque ad introdurre nell'ordinamento un sistema assolutamente nuovo e diverso rispetto a quello contemplato dalla legge investita dalla richiesta abrogativa. Non conduce, in altre parole, alla pura soppressione di alcune disposizioni ed all'eventuale riesplorazione di principi generali in materia elettorale, ma piuttosto a creare un nuovo e diverso sistema ed a conferire un profondo, differente significato alle ulteriori disposizioni della stessa legge, non investite dai quesiti abrogativi e quindi destinate a restare in vigore.

Senonché, tale pretesa appare assolutamente inammissibile proprio in base alla giurisprudenza di codesta Corte venutasi a formare dalla seconda metà degli anni '90, in quanto gli esiti normativi conseguenti alla proposta, e dai sottoscrittori auspicata, abrogazione, devono, in qualche modo, essere «racchiusi» nella normativa originaria, non potendo risultare ad essa totalmente estranei (cfr. Corte Cost., Sentenze nn. 36/1997, 13/1999, 33/2000).

A ben riflettere, questa condizione è più impegnativa di quel che potrebbe apparire a prima vista. Il *referendum* abrogativo, espressione particolarmente elevata e diretta della sovranità popolare, appare comunque oltremodo limitato per il carattere solo «binario» - come codesta Corte ha anche in varie occasioni segnalato - della scelta che consente. Attraverso il *referendum*, infatti, il popolo (a differenza del Parlamento), non può scegliere - fra le varie soluzioni possibili - quella preferita, ma solo esprimere una preferenza fra due di esse: il mantenimento dello *status quo* o l'introduzione di limitate e ben determinate modifiche. Può accadere allora che l'esito di queste modifiche non sia, a sua volta, preferito a terze, quarte, quinte soluzioni. Ciò non potrebbe dirsi, invece, della legge che, attraverso l'esercizio del potere di emendamento, viene a dare ad una certa materia proprio l'assetto normativo preferito dal corpo deliberante, scegliendo non solo fra due, ma fra tutte le soluzioni ragionevolmente possibili.

Non si può dunque prescindere dalla necessità di garantire la «continenza» degli esiti normativi perseguiti rispetto alla normativa originaria, onde evitare un risultato «adespota», e cioè non preferito da nessuno; vale a dire dal popolo che non può esprimersi se non su un quesito «binario»; dal

Parlamento, che, di fronte ad un completo stravolgimento delle scelte politiche fondamentali, avrebbe, a sua volta, preferito, allora, terze, quarte, quinte soluzioni. Così inteso, il requisito in esame impone anche di ritenere che il contenuto del *referendum* debba essere, necessariamente, o totalmente abrogativo, oppure semplicemente correttivo della legge, ma tale da non mantenere in vigore quest'ultima con un significato normativo estraneo o contrario all'indirizzo politico fondamentale risultante dal testo originario: diversamente verrebbe introdotto un testo normativo non corrispondente né alla volontà del Parlamento, né a quella del popolo. Quando invece l'abrogazione sia tale da espungere parti non essenziali del disegno politico da cui è nata la legge, deve, quantomeno, presumersi che il testo residuo sia ancora sostenuto dal consenso delle Camere, mentre agli elettori è stata riservata la scelta fra due opzioni, che non necessariamente includono quella che per loro sarebbe ottimale.

Criteri simili valgono, del resto, con riguardo a qualsiasi atto giuridico, che viene meno per intero, quando per ragioni diverse una sua parte essenziale non possa operare (cfr., ad es., art. 1419, 1463 c. c.); anche con riguardo alla legge, l'invalidità conseguenziale è stata talvolta pronunciata per questo motivo: cfr., ad es., sent. 40/1990; 445/2002; 166/2004; 408/2005.

Né potrebbe opporsi che il Parlamento resti libero, dopo l'intervenuta abrogazione, di approvare terze, quarte, quinte soluzioni (ciò è verissimo ma, per così dire, «prova troppo»). Codesta Corte, invero, ha anche insegnato che gli esiti abrogativi delle disposizioni che disciplinano istituti indefettibili (e fra questi ha sempre incluso i sistemi elettorali) mai possono essere tali da renderne anche temporaneamente ineffettiva la funzionalità: cfr., ad es., sent.

26, 27, 32/1993; 17, 26, 28, 31, 33/1997; 33, 34, 49/2000; 45/2005, ecc.). Ciò perché le lentezze e le difficoltà dei procedimenti legislativi non possono pregiudicare la permanente funzionalità delle istituzioni. Ciò vale anche quando la normativa di risulta (da applicare qui ed ora, in ipotesi, ad es., di scioglimento delle Camere) non sia tale da corrispondere ad alcuna delibera degli organi dotati di competenza legislativa, quindi, né del Parlamento, né del popolo. Le conseguenze desunte dal principio della «continenza» nei *referendum* «costruttivi - approvativi» hanno forse un impatto più generale; ma valgono certamente con riguardo ad un *referendum* che tocchi un istituto costituzionalmente indefettibile.

Nel caso in esame, appunto, la legge investita dalla proposta abrogativa contempla, come si è già accennato, un concorso fra coalizioni o liste, nell'ottica di un'aggregazione quanto più ampia possibile tra forze politiche di diversi schieramenti; così che il «premio di maggioranza» viene ad essere attribuito ad un'entità politica già di per sé molto ampia. La legge elettorale in vigore vuole evitare, inoltre, che la strategia di alleanze che precede una consultazione elettorale sia perturbata da questioni estranee ai programmi da portare avanti nella prossima legislatura, quali possono essere la forte identificazione dei militanti nel proprio partito o il pregiudizio dei suoi fini ultimi. Una volta esclusa la possibilità di coalizioni, il premio di maggioranza (e, dunque, l'attribuzione del 55% dei seggi) verrebbe assegnato alla lista più votata in modo abnorme ed anche piuttosto casuale (a prescindere cioè da scelte strategiche a monte), o ad es., ad una lista con una rappresentatività modesta (20%, ecc.). Ciò è estraneo ai sistemi elettorali di tutti i paesi europei e tantomeno è contenuto nella legge di cui si propone la parziale

abrogazione. Anzi, lungi dal provocare un effetto “espansivo” della medesima legge, l’avversa richiesta si pone in evidente, radicale contrasto con i suoi fondamentali principi ispiratori e come tale appare palesemente e incontestabilmente inammissibile. Né si dica che le scelte strategiche sarebbero comunque possibili in quanto, al contrario, potrebbero venire ostacolate irrimediabilmente dal sentimento e dal valore dell’identità politica di ciascun partito e dei rispettivi militanti. Volere la formazione di coalizioni quanto più ampie possibile, compatibilmente con il programma da portare ad effetto nella legislatura di riferimento, non costituisce elemento accessorio della normativa vigente, ma essenziale, perché contribuisce a legittimare un premio di maggioranza altrimenti abnorme. E ciò anche a tacere del rilievo, non secondario, che può assumere il rispetto di queste identità. Escludere, invece, la possibilità di coalizioni, pur quando possibili in relazione ai programmi perseguiti, significa render legittimo l’arbitrio e, cioè, il concorso caotico e disordinato di entità politiche diverse, con vittoria (che in seguito al premio di maggioranza diviene schiacciante) anche di un’entità politica che non rappresenti un indirizzo politico maggiormente condiviso, essendosi presentate separatamente liste affini che, unite alla prima, sarebbero state maggioritarie. Al limite, risulterebbe perdente anche un programma politico proposto in termini esattamente identici da due o tre partiti per il solo fatto che si presentino separati alla consultazione popolare, pur quando i voti complessivamente da questi riportati fossero – in ipotesi – largamente maggioritari.

Tutto ciò sembra una modifica che colpisce un profilo essenziale e condizionante della legge in vigore, concretando un’intrinseca

irragionevolezza dell'esito della consultazione proposta che, come si è visto, deve essere considerato in sede di ammissibilità, quando si tratti di istituti, come la legge elettorale, costituzionalmente necessari.

2.3) La giurisprudenza di codesta Sovrana Corte non esclude che gli esiti della normativa di risulta possano essere valutati ai fini del giudizio di ammissibilità della proposta referendaria. Prova ne sia che – relativamente a leggi costituzionalmente o comunitariamente necessarie o sotto il profilo della coerenza, chiarezza del quesito - accanto al controllo di ammissibilità, ha anche esercitato quello di incostituzionalità (e non), di tale normativa (cfr., sent. 32/1993; 5/1995; 17, 18, 26, 35/1997; 31, 41, 45/2000; 46/2005). Tale giurisprudenza ha ritenuto non ammissibile una consultazione popolare suscettibile da un lato di rendere inoperanti istituti costituzionalmente necessari o indefettibili (fra cui rientra sicuramente una legge elettorale: cfr., ad es., sent. 26, 27, 32/1993; 2, 5/1995; 7, 9, 10/1995; 26/1997; 17, 28, 31, 33/1997; 23/1999; 33, 34, 46, 49/2000), dall'altro di produrre un regime organizzativo (in questo caso elettorale) palesemente incostituzionale, sia per ragioni intrinseche, sia perché comunque accentua l'irragionevolezza e l'incostituzionalità di qualche aspetto della legge originaria: basti pensare, relativamente a quest'ultimo profilo, all'alterazione del criterio proporzionale conseguente alla previsione di un premio di maggioranza diversificato alla Camera (su base nazionale) e al Senato (su base regionale). Se la normativa di risulta sia, come in questo caso, palesemente incostituzionale appare assolutamente impossibile ritenerla idonea a sostenere la perdurante operatività dell'istituto essenziale; si tratterebbe, infatti, di una idoneità solo apparente e precaria. A parte il fatto che proprio con riguardo alle leggi

costituzionalmente necessarie, le suindicate sentenze della Corte hanno dichiaratamente esercitato un controllo di costituzionalità della normativa di risulta, ai fini dell'ammissione del referendum.

Né ostantiva al riguardo, quantomeno in termini assoluti, appare, la sent. 63/1990 che, nel ritenere non valutabili gli esiti normativi dell'abrogazione eventuale ai fini dell'ammissibilità del *referendum*, precisa quanto segue: *è evidente la difficoltà è l'incertezza di un rigoroso accertamento a priori, che potrebbe portare ad un risultato sommario e provvisorio, suscettibile di essere smentito con un più adeguato approfondimento dialettico.* Infatti, la Corte, in questo contesto, più che un principio di carattere sostanziale, fa valere un criterio di «prudenza», di scrupolo processuale, se non anche di regime proprio dell'atto avente valore legislativo. Il caso ora in esame presenta, però, aspetti specifici che lo sottraggono agli inconvenienti ed alle obiezioni che hanno talvolta (non sempre) trattenuto la Corte dal valutare la costituzionalità degli eventuali esiti normativi, sia pure ai soli fini dell'ammissibilità del *referendum*. Il *referendum* manipolativo si innesta sui dati normativi di partenza, a loro volta, di dubbia costituzionalità. In questo caso, l'incostituzionalità della (eventuale) normativa di risulta oltre, a costituire un dato proprio e specifico, rappresenta in qualche misura anche una proiezione dell'incostituzionalità che già esiste ed inficia la normativa di partenza, su cui si appoggia la proposta di «*referendum* manipolativo». Poiché il giudizio di ammissibilità del *referendum* costituisce una sede *lato sensu* giudiziale, una volta ammesso che l'Ufficio centrale, in sede di giudizio di procedibilità, possa sollevare questione di legittimità costituzionale delle leggi (cfr. sent. 334/2004; e già sent. 43/1982, su

questioni sollevate da Uffici giudiziari istituiti, come organi competenti a giudicare l'ammissibilità di *referendum* regionale, da leggi della Regione; cfr. anche Uff. centr., ad es., ord. 6/10/1980; 2, 15, 19/12/1980; 25, 26/1978; 3/6/1982; 13/12/1986; 13/11/1989), a fortiori deve ammettersi che possa sollevarla la Corte, in sede di ammissibilità.

2.4) Dal punto di vista intrinseco l'avversa richiesta abrogativa appare direttamente lesiva del diritto di libera organizzazione in partiti, sancito dall'art. 49 Cost., in quanto un esito abrogativo (cioè la normativa di risulta) condurrebbe ad una compulsione stretta verso il bipartitismo, costringendo all'unità soggetti politici diversamente radicati nel sociale ed, eventualmente, portatori di distinte idealità, senza che ciò sia univocamente funzionale ai fini della c. d. governabilità. Infatti, non costituisce certo un modo adeguato quello di garantire un governo stabile ed omogeneo costringendo i partiti medi e minori a sciogliersi, ovvero collocarsi in un ruolo di completa ineffettività per dar luogo ad un bipartitismo forzato. Quando si toccano diritti costituzionali, lo strumento di incisione deve essere strettamente correlato ad un fine legittimo, secondo una tesi largamente condivisa (nella giurisprudenza e nella dottrina sulla ragionevolezza); nel caso in esame, è di tutta evidenza che l'incisione nella libertà fondamentale di associarsi in partiti non è affatto un percorso obbligato per garantire stabile ed omogenea governabilità, sussistendo numerosi altri sistemi elettorali (sistema tedesco, inglese, spagnolo, ecc.) in grado di garantire questa finalità. Dunque, un esito abrogativo direttamente lesivo di un diritto costituzionale integra una ulteriore ragione di inammissibilità.

2.5) 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. Anche in questo caso, il carattere manipolativo è evidente, in quanto la norma aveva all'origine una finalità totalmente diversa. Se anche un certo grado di manipolatività possa essere ritenuto accettabile, non può certo ammettersi quello che produce un effetto assolutamente differente dall'estensione/espansione di un principio normativo contenuto nella legge originaria. 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 quale infatti 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, avuto riguardo 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.

Anche sotto questo profilo, pertanto, la richiesta in esame è inammissibile.

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 infatti 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 per cui il premio di maggioranza va al programma più votato di una lista, o di una coalizione di liste.

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.

2.6) 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 sufficiente: nel caso di leggi elettorali il controllo deve essere ancora più stretto per ragioni connesse all'irripetibilità delle elezioni e alla 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.

2.7) 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; ne consegue l'inammissibilità del quesito anche alla luce dei criteri enunciati nella sentenza nr. 16 del 1978.

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 sono conteggiabili ai fini dell'attribuzione del premio di maggioranza, a differenza degli elettori del Trentino –Alto Adige, che pure hanno un sistema elettorale particolare.

Tutto ciò premesso, il Comitato interventore, rappresentato e difeso come in atti,

chiede

che la Corte Costituzionale, previa audizione in Camera di Consiglio dei propri difensori, dichiarare inammissibili e comunque illegittimi i quesiti referendari sopraindicati.

Roma 4 gennaio 2008

Proff. Avv. Costantino Murgia

On. Avv. Felice Carlo Besostri