

**CORTE COSTITUZIONALE**

**UDIENZA 16/1/2008**

**REG.REF. 146 REL. DE SIRVO**

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

Nell'interesse del Senatore Tommaso Barbato nato a Marigliano (NA) l'1.5.1952 in proprio e nella qualità di capogruppo del partito/gruppo politico organizzato denominato **Popolari U.D.EUR** con sede in Roma al Largo Argentine, nonché dell'on.le Dott. Mauro Fabris nato a Camisano (VI) il 14.3.1958 in proprio e nella qualità di capogruppo alla Camera dei Deputati del partito/gruppo politico organizzato denominato popolari **U.D.EUR** con sede in Roma al Largo Argentine, , rappresentato, difeso ed assistito giusta mandato a margine del presente atto dagli avvocati on. Felice C. Besostri di Milano e Andrea Abbamonte con domicilio eletto presso il secondo in Roma, Via degli Avignonesi 5

**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.,

Dati in atti i quesiti referendari è bene precisare in punto di fatto che sugli stessi sono state raccolte le sottoscrizioni di cittadini elettori in numero superiore a quello richiesto dall'art. 75 c. 1 Costituzione.

Con i primi due quesiti, rispettivamente rivolti il primo avverso le disposizioni del DPR 361/57 in tema di elezioni alla Camera dei Deputati, ed il secondo avverso il DPR 533/93 in tema di elezione

al Senato della Repubblica, il Comitato referendario ha inteso sottoporre al referendum le porzioni di norme relative alla ammissibilità alla competizione elettorale liste collegate – da un medesimo programma e dalla medesima indicazione del soggetto indicato dagli elettori quale futuro Presidente del Consiglio - e di conseguenza le disposizioni connesse in tema di attribuzione del premio di maggioranza relativamente all'ipotesi di attribuzione del medesimo alla coalizione di liste resasi vincitrice della tornata elettorale.

Con il terzo quesito si intende abrogare in parte qua l'art. 19 DPR 361/57 per la parte in cui consente al medesimo soggetto di presentarsi nell'ambito della medesima lista in più circoscrizioni.

L'Ufficio Centrale costituito presso la Corte di Cassazione ex art. 12 L 352/1970 ha verificato la regolarità della richiesta e non ha sollevato rilievi di legittimità; 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, 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 1978, 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).

\*\*\*\*\*

**1) CARATTERE DELLA CENSURA DI INAMMISSIBILITÀ DEL REFERENDUM RELATIVAMENTE AI PRIMI DUE QUESITI REFERENDARI.**

Scaturisce da un'attenta lettura del complesso ed articolato testo sottoposto all'attenzione della Consulta.

E' bene premettere che, come già accaduto talvolta, siamo in presenza di un'istanza referendaria a carattere dichiaratamente "manipolativo" del dato normativo di partenza, dato sul quale ci si soffermerà infra sub 2).

In siffatte ipotesi "manipolative" è rimessa alla Consulta ex artt. 33 e 34 L. 352/70 una verifica di ammissibilità ancor più stringente in quanto volta ad individuare, oltre alla chiarezza e coerenza intrinseca dei quesiti referendari, i caratteri della normativa eventualmente scaturente dall'accoglimento dei quesiti stessi, e dunque quello che un'autorevole dottrina individua come "teleologica significanza" della normativa di risulta.

E' noto infatti che l'Ecc.ma Corte ha da tempo precisato (vedasi sent. 50/00 e 43/03 da ultima) che la tecnica dell'intervento manipolativo, "di ritaglio", ha una sua implicita limitazione di ammissibilità ogni qualvolta tale intervento giunga ad una disciplina completamente nuova rispetto a quella teleologicamente individuata nel testo normativo oggetto di intervento.

Anche con le sentenze 36/97, 13/99, e da ultimo 33/00, l'Ecc.ma Corte ha infatti precisato nel requisito della cosiddetta "**continenza**" degli esiti normativi perseguiti dai referendari rispetto alla normativa originaria, uno degli elementi essenziali sottoposti al giudizio di ammissibilità dei quesiti stessi: si è ritenuto coerentemente che la scelta da sottoporre alla volontà popolare o è totalmente abrogativa di un testo normativo, o correttiva del medesimo testo ma, evidentemente, coerente e contenuta negli scopi e funzioni dichiarati nel testo normativo promulgato dal Parlamento.

Questo a tacer poi dei profili di costituzionalità del testo normativo scaturente dalla consultazione popolare.

In questo ambito si volgeranno pertanto le considerazioni che seguono a partire, per l'appunto, dal sistema elettorale normativamente oggi vigente al fine di comprovare da manifesto inammissibilità dei quesiti sopra tratteggiati

## **2) 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, denominato impropriamente proporzionale, proprio per l'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.

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

La legge 270/2005 confermava ed introduceva soglie di accesso per partecipare alla attribuzione di seggi: l'esistenza di soglie di accesso non fa venir meno la natura proporzionale del sistema elettorale, poiché resta un rapporto preciso tra voti conseguiti e seggi attribuiti, con l'esclusione della ripartizione dei soggetti che non avessero raggiunto la soglia di accesso o di sbarramento (sperrklausal) e quindi con un rapporto proporzionale coi voti ottenuti dai soli soggetti ammessi al riparto.

Proprio l'attribuzione di un premio di maggioranza, cioè la possibilità di godere della maggioranza assoluta pari a 340 dei seggi nella Camera dei Deputati e di concorrere al conseguimento dei premi nelle singole circoscrizioni elettorali, coincidenti per le Regioni, per il Senato della Repubblica, consente che gli eletti in liste di partiti o gruppi politici organizzati, sia singole che coalizzate, possano dare la fiducia ad un governo espressione di quelle forze politiche.

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 avviava 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), estendendo la protezione dei simboli o contrassegni elettorali, introdotta con l'art. 2 c. 1 lett. a) n. 3 della L. 277/1993.

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 di loro o trarre in confusione o in errore l'elettore. Infatti è detto con chiarezza nel nuovo quarto comma dell'art. 14 T.U. Elez. Cam., 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. Elezioni deputati, riguarda

anche «*elementi e diciture, o solo alcuni di essi*» usati tradizionalmente da altri partiti.

Sempre 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*».

La novità più pregnante della L 270/2005 è costituita dal quinto comma dell'art. 1 della L 270/2005, laddove, modificando il T.U. Elez. cam. introducendo l'art. 14bis, si introduce la possibilità che i partiti o gruppi politici organizzati possano effettuare il collegamento in una coalizione delle liste da essi rispettivamente presentate.

La dichiarazione di collegamento, ai sensi del nuovo comma 2 dell'art. 14 bis del T.U. Elezioni Camera è effettuata contestualmente al deposito del contrassegno di cui all'art. 14 T.U. citato ed è regolamentata 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 sulla base di un programma e di 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 1 (Camera dei Deputati) e 2 (Senato della Repubblica) le modifiche sostanziali che si introdurrebbero nella legge vigente nel caso di esito positivo del referendum, cioè con la vittoria dei SI all'abrogazione di parti della Legge 270/2005, sono il divieto per partiti o gruppi politici organizzati di presentare liste in coalizione e quindi con l'attribuzione del premio di maggioranza a livello nazionale per la lista 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.

Le considerazioni che si sono svolte e quelle che si svolgeranno, si riferiscono al DPR 361/1957, cioè al Testo Unico delle Leggi recanti norme per la 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..

Ulteriori 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 (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 (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.

### **3) PROFILI DI INCOSTITUZIONALITÀ DELLA NORMATIVA SCATURENTE DALLA CONSULTAZIONE REFERENDARIA.**

*“In diritto, lista e coalizione, pari sono”* (Stefano Ceccanti, intervento al seminario Astrid del 11 giugno 2007 – [www.astridonline.it](http://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 favorendo la loro aggregazione.

***Il fine intrinseco della 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. Nulla, peraltro, impedisce che partiti e gruppi politici organizzati, nella loro autonomia, concordino il programma di una lista con un suo capo politico e con contrassegno costituito dalla riproduzione dei contrassegni tradizionali dei partiti e gruppi politici organizzati, che abbiano deciso di presentare una sola lista. L'accoglimento dei quesiti referendari relativi alla 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, la stessa avrebbe diritto al premio di maggioranza ancorché altre liste con contrassegno diverso, ma programma uguale 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.

Questo effetto si riprodurrebbe nel Senato per ogni circoscrizione regionale cioè un complesso di liste che avesse diritto - in assenza di premi di maggioranza - al 55% dei seggi assegnati alla singola circoscrizione, ma altra lista senza collegamento politico con altre fosse la lista più votata ad essa andrebbe il premio previsto a livello di circoscrizione senatoriale regionale.

***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).

Se l'art. 14 T.U. Elez. Cam. impedisce la presentazione di contrassegni, identici, simili o confondibili, in nessun luogo è detto che è vietato presentare programmi simili e/o identici e indicare il nome e cognome della stessa persona quale capo politico.

Tanto più ciò non è vietato quando il programma simile e/o uguale non sia il frutto di furto di idee bensì 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 sopracitato. Comunque 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 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 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 però dispongono di un singolo giocatore eccezionale, cui riesce di segnare ben cinque reti da solo.

Ebbene, se il capocannoniere della squadra omogenea ne avesse segnate solo quattro, la vittoria **a tavolino** sarebbe assegnata alla squadra che ha segnato complessivamente meno reti, anzi che ne ha subite ben sei in più.

Questo è quanto potrebbe succedere in caso di 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.

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**".

Tuttavia la scelta del legislatore rimane sottoposto al "controllo di ragionevolezza" (Sentenza . 107 del 1966), cioè di verificare i 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 legislazione attuale vigente.

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.

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 validi 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 cui tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale.

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

Concorrere a determinare la politica nazionale significa 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.

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).

Quando i meccanismi elettorali non consentono ai cittadini associati in partiti di decidere liberamente se presentarsi alle elezioni sotto un unico contrassegno ovvero con un identico programma, è la nozione stessa di democrazia che è messa in pericolo.

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

#### **4) VERIFICA DI AMMISSIBILITÀ DEI PRIMI DUE QUESITI REFERENDARI.**

Le considerazioni complessivamente svolte sub 2 e 3 sono state sviluppate sino ad una verifica di legittimità costituzionale dell'assetto normativo scaturente dall'eventuale raccoglimento dei quesiti referendari,.

Non di meno , e sulla scorta sistematica di cui sub 1, questo collegio difensivo ritiene che anche senza entrare in tale valutazione preventiva i suddetti quesiti referendari possano essere dichiarati inammissibili in quanto palesemente violativi/additivi della ratio legis del sistema elettorale vigente così come scaturente ex L. 270/05.

Le discrasie tra i quesiti referendari ed il testo normativo oggetto dei "ritagli" contenuti nei predetti quesiti sono evidenti.

Ed invero:

a) scompare nel proposto nuovo testo normativo ogni e qualsivoglia riferimento alle coalizioni elettorali, e per l'effetto ogni serio riferimento allo stesso programma elettorale di coalizione (e cioè il documento fondamentale di riferimento dell'attuale attività dell'Esecutivo);

b) scompare anche sotto il profilo dell'ammissione al Parlamento il quorum ridotto per le liste collegate, nonché la disciplina di favor per la prima delle liste non percepenti il quam pur essendo collegate (la prima lista sotto il 2%);

c) scompare, a ben vedere, la ratio dell'intervento normativo del Legislatore del 2005 volto ad individuare nel nesso funzionale programma/coalizione di liste/premio di maggioranza l'elemento funzionale di individuazione di una coalizione di Governo unificata da un obiettivo di Legislatura.



Per converso il testo normativo ex adverso proposto contiene:

**1)** un ritorno al vecchio concetto di lista, laddove a quest'ultimo si accompagna nella tradizione italiana positiva il concetto di preferenza (ovviamente nel sistema proporzionale) inviolato dal Legislatore del 2005 sull'altare della coalizione di governo, altare, invece, cancellato dai quesiti referendari;

**2)** compare un premio di maggioranza alla lista "relativamente" più votata che non trova disciplina alcuna nel testo attualmente vigente dell'art. 83 DPR 361/57 evidentemente calibrato sul concetto di coalizione e, soprattutto, di attribuzione del premio di maggioranza alla lista o coalizione che, pur non raggiungendo la maggioranza assoluta dei seggi abbia comunque vinto la elezioni!;

**3)** comporta l'elezione di soggetti che, in assenza di preferenze, ed in assenza di una disciplina di "minimo garantito" della lista con maggior numero di voti, si trovano ad entrare in Parlamento per effetto della abnorme spalmatura del premio di maggioranza così come scaturente dal nuovo testo normativo.

Dalle considerazioni che precedono possiamo affermare che ci sono elementi necessari e sufficienti per dire che i quesiti referendari in questione sono palesemente violativi del principio di coerenza/continenza con il testo normativo oggetto del chiesto referendum abrogativo.

Ed invero 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 o di una coalizione di liste.

Ad avviso degli interventori già la previsione della legge presentava profili di costituzionalità nel trasformare teoricamente

una maggioranza relativa, cioè 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 del 25% dei voti come soglia. La cosiddetta "Legge Truffa" 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 ce 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 distorsivo 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.

## **5) INAMMISSIBILITÀ DEL TERZO QUESITO**

Allo stato non è ipotizzabile una contraddizione tra l'impianto referendario e l'intento soggettivo dei promotori, come acutamente sostenuto da Marilisa D'Amico (Seminario Astrid del 11 giugno 2007 in [www.astridonline.it](http://www.astridonline.it)), in quanto, per una lacuna della legge, l'intento soggettivo dei promotori può derivare unicamente da dichiarazioni od interviste riportate dai mezzi di informazione, che, per quanto siano 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.

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 relativa all'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](http://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 la 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.

Dal sistema è semmai ricavabile il principio contrario avendo occhio a tutte le norme relative alla 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 di appartenenza ai sensi dell'art. 66 Cost..

P.Q.M.

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, a tal fine autorizzando la convocazione anche per via telematica (telefax: 06/48916676; e-mail: [studio@studiosad.it](mailto:studio@studiosad.it)) dichiarati inammissibili i quesiti, anche in alternativa tra loro:

I quesito Elezioni della Camera dei Deputati –Abrogazione del collegamento tra liste e della possibilità di attribuzione del premio di maggioranza ad una coalizione di liste.

II quesito Elezioni della Senato della Repubblica –Abrogazione del collegamento tra liste e della possibilità di attribuzione del premio di maggioranza ad una coalizione di liste.

III quesito Elezione della Camera dei Deputati – Abrogazione della possibilità per uno stesso candidato di presentare la propria candidatura in più di una circoscrizione.

Milano/Roma            gennaio 2008

Avv. Andrea Abbamonte

Avv. Felice C. Besostri