



TRIBUNALE DI MESSINA

Collegio per le cause in materia di diritti elettorali

Il Tribunale di Messina, Collegio per le cause in materia di diritti elettorali, composto dai magistrati:

- | | |
|-----------------------------|-----------------|
| 1) dott. Giuseppe Minutoli | Presidente rel. |
| 2) dott. Antonino Orifici | Giudice |
| 3) dott. Giuseppe Bonfiglio | Giudice |

Esaminati gli atti della **causa n. 6316/2015 R.G.**, sul ricorso *ex art. 702 bis* c.p.c., avente ad oggetto “*diritti di elettorato attivo e passivo*”, proposto da **PALUMBO Vincenzo, MAGAUDDA Tommaso, UGDULENA Francesca, MAGAUDDA Giuseppe, COTROLEO Girolamo, D’UVA Francesco, GEMBILLO Giuseppe Rocco, MAGAUDDA Paolo Maria, RAO Giuseppe, VILLAROSA Alessio, ZAFARANA Valentina**, rappresentati e difesi. Per procura in calce al ricorso dagli avv. Vincenzo Palumbo, Tommaso Magaudda, Francesca Ugdulena, Giuseppe Magaudda,

ricorrenti

contro

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI e MINISTERO DELL’INTERNO, rappresentati e difesi *ex lege* dall’Avvocatura distrettuale dello Stato di Messina;

resistenti

in esito all’udienza del 12 febbraio 2016, ha pronunciato la seguente



ORDINANZA

1. *Il thema decidendum.*

Con ricorso proposto nelle forme dell'art. 702 *bis* c.p.c., depositato in data 24 novembre 2015, i ricorrenti, premesso di essere cittadini italiani iscritti nelle liste elettorali del Comune di Messina, hanno chiesto a questo Tribunale di:

- a) riconoscere e dichiarare il loro diritto soggettivo di elettorato, per partecipare personalmente, liberamente e direttamente, in un sistema istituzionale di democrazia parlamentare, con metodo democratico ed in condizioni di libertà ed eguaglianza, alla vita politica della Nazione, nel legittimo esercizio della loro quota di sovranità popolare, così come previsto e garantito dagli artt. 1, 2, 3, 24, 48, 49, 51, 56, 71, 92, 111, 113, 117, 138 Cost. e dagli artt. 13 CEDU (Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo), 3 Protocollo Cedu, entrambi ratificati in Italia con legge 4 agosto 1955, n. 848;
- b) di riconoscere e dichiarare che l'applicazione della legge elettorale 6 maggio 2015, n. 52 (*"disposizioni in materia di elezione della Camera dei deputati"*), con riguardo alle norme via via citate nel ricorso (oltre che degli artt. 16 e 17 della legge n. 533/1993 in tema di elezioni del Senato), risulta gravemente lesiva dei loro diritti come sopra indicati, ponendosi in contrasto con le superiori disposizioni costituzionali;
- c) conseguentemente, in via incidentale, ai sensi dell'art. 23 legge 11 marzo 1953, n. 87, ritenuta la rilevanza e non manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dedotte, disporre la trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale.



Si è costituita l'Avvocatura distrettuale dello Stato di Messina per la Presidenza del Consiglio dei Ministri e il Ministero dell'Interno, contestando *in toto* le domande avversarie.

2. Sulla riserva di collegialità.

Ritiene il Collegio che la questione prospettata in giudizio (attinente in sostanza ai diritti politici connessi a quel particolare *status* della persona che inerisce alla qualità di cittadino-elettore) rientri tra le ipotesi per le quali è prescritta la composizione collegiale del tribunale, ai sensi dell'art. 50 *bis* c.p.c.: infatti, si tratta di causa nella quale “è *obbligatorio l'intervento del pubblico ministero*” (co. 1, n. 1), a norma dell'art. 70, co. 1, n. 1 c.p.c., secondo cui “*Il pubblico ministero deve intervenire, a pena di nullità rilevabile d'ufficio: (...) 3) nelle cause riguardanti lo stato e la capacità delle persone; (...) 5) negli altri casi previsti dalla legge*”.

Del resto, lo stesso art. 70 prevede come necessario l'intervento del pubblico ministero anche “(...) 5) negli altri casi previsti dalla legge”. E per questo aspetto, tenendo conto della normativa prevista per le azioni popolari e le controversie in materia di eleggibilità, decadenza e incompatibilità nelle elezioni comunali, provinciali e regionali (art. 22 d. lgs. 1 settembre 2011, n. 150) e di quella per le elezioni del Parlamento Europeo (legge 24 gennaio 1979 n. 18 e successive modificazioni), può ritenersi che sia un principio di sistema che il pubblico ministero debba intervenire nelle cause in materia di diritti elettorali, tanto più laddove – come nel caso in esame – si discuta dei sistemi attraverso i quali vengono formate le supreme assemblee rappresentative del potere legislativo nazionale e in cui è di tutta evidenza l'esigenza di tutela dell'interesse pubblico sotteso.



Non potendo la procedura semplificata prevista dall'art. 702 *bis* c.p.c., quanto alla mera articolazione sommaria del rito, scelta dai ricorrenti, incidere sulla riserva di collegialità in esame, che opera sul piano della capacità e composizione del giudice, ne deriva dunque che la pronuncia sull'azione in esame compete al Collegio, nella formazione prevista dalle tabelle di quest'Ufficio per le cause in materia di diritti elettorali.

3. Sulla eccezione di inammissibilità dell'azione perché proposta al di fuori di una determinata consultazione elettorale.

3.1 - L'Avvocatura erariale ha eccepito preliminarmente che l'azione sarebbe inammissibile, in assenza di una condizione di attuale esistenza dell'attivato diritto di elettorato attivo, derivandone la carenza dell'interesse ad agire, non essendo state ancora indette le elezioni politiche e non ricorrendo una prossima competizione elettorale nella quale esercitare il diritto di voto che si intenderebbe leso dalle censurate norme di legge, le quali, peraltro, entreranno in vigore dal 1^a luglio 2016. Ne deriverebbe l'irrilevanza delle dedotte questioni di legittimità costituzionale, per impossibilità di accesso diretto degli istanti alla Corte Costituzionale con riferimento ad una legge non immediatamente applicabile neppure in astratto.

3.2 - A giudizio del Collegio, anche alla luce delle controdeduzioni svolte dai ricorrenti con la memoria autorizzata, va condiviso l'orientamento giurisprudenziale per il quale *"l'espressione del voto - attraverso cui si manifestano la sovranità popolare e la stessa dignità dell'uomo - rappresenta l'oggetto di un diritto inviolabile e "permanente", il cui esercizio da parte dei cittadini può avvenire in qualunque momento e deve esplicarsi secondo modalità conformi alla Costituzione, sicché uno stato di incertezza al riguardo ne determina un pregiudizio concreto, come tale idoneo a giustificare la*



sussistenza, in capo ad essi, dell'interesse ad agire per ottenerne la rimozione in carenza di ulteriori rimedi, direttamente utilizzabili con analoga efficacia, per la tutela giurisdizionale di quel fondamentale diritto” (Cass. 17 maggio 2013, n. 12060).

Ora, se è vero che la superiore statuizione dei giudici di legittimità ha riguardato un ricorso proposto da un cittadino elettore in relazione ad elezioni per la Camera dei Deputati e per il Senato della Repubblica che si erano già svolte, è altresì vero che gli stessi (espressamente riferendosi anche a future consultazioni elettorali) hanno significativamente evidenziato – con *iter* argomentativo che si condivide integralmente e che va applicato anche alla fattispecie in esame - che:

- a) la (indagine sulla) meritevolezza dell'interesse non costituisce un parametro valutativo richiesto a norma dell'art. 100 c.p.c., (a differenza di quanto previsto in materia negoziale dall'art. 1322, comma 2, c.c.);
- b) ai fini della proponibilità delle azioni di mero accertamento (ammesso che quella proposta sia realmente tale, potendosi in verità avvicinare all'archetipo delle azioni costitutive o di accertamento-costitutive), “è sufficiente l'esistenza di uno stato di dubbio o incertezza oggettiva sull'esatta portata dei diritti e degli obblighi scaturenti da un rapporto giuridico di fonte negoziale o anche legale, in quanto tale idonea a provocare un ingiusto pregiudizio non evitabile se non per il tramite del richiesto accertamento giudiziale della concreta volontà della legge, senza che sia necessaria l'attualità della lesione di un diritto (v. Cass. n. 13556 e n. 4496/2008, n. 1952/1976, n. 2209/1966)”;
- c) “l'espressione del voto - attraverso la quale si manifestano la sovranità popolare (art. 1, comma 2, Cost.) e la stessa dignità dell'uomo - costituisce



oggetto di un diritto inviolabile (artt. 2, 48, 56 e 58 Cost., art. 3 prot. 1 CEDU) e "permanente" dei cittadini, i quali possono essere chiamati ad esercitarlo in qualunque momento e devono poterlo esercitare in modo conforme a Costituzione. Lo stato di incertezza al riguardo è fonte di un pregiudizio concreto e ciò è sufficiente per giustificare la meritevolezza dell'interesse ad agire”;

d) Infine, subordinare la proponibilità di azioni come quella in esame (attinente, come detto, a diritti politici fondamentali della persona quale elettore, con riguardo al diritto di elettorato attivo) *“al maturare di tempi indefiniti o al verificarsi di condizioni non previste dalla legge (come, ad esempio, la convocazione dei comizi elettorali) implicherebbe una lesione dei parametri costituzionali (art. 24, e art. 113, comma 2) della effettività e tempestività della tutela giurisdizionale”.*

Peraltro, la Corte Costituzionale, con la sentenza 13 gennaio 2014, n. 1 (pronunciando sulle questioni di legittimità costituzionale sollevate dalla Suprema Corte remittente prima citata), ha statuito l'ammissibilità di una questione relativa a *“normativa elettorale non conforme ai principi costituzionali, indipendentemente da atti applicativi della stessa, in quanto già l'incertezza sulla portata del diritto costituisce una lesione giuridicamente rilevante”;* ha, quindi, aggiunto che *“l'esigenza di garantire il principio di costituzionalità rende imprescindibile affermare il sindacato di questa Corte - che <<deve coprire nella misura più ampia possibile l'ordinamento giuridico>> (sentenza n. 387 del 1996) - anche sulle leggi, come quelle relative alle elezioni della Camera e del Senato, <<che più difficilmente verrebbero per altra via ad essa sottoposte>> (sentenze n. 384 del 1991 e n. 226 del 1976)”*, essendo necessario tutelare *“l'esigenza che non siano sottratte al sindacato di costituzionalità le leggi, quali quelle concernenti le*



elezioni della Camera e del Senato, che definiscono le regole della composizione di organi costituzionali essenziali per il funzionamento di un sistema democratico-rappresentativo e che quindi non possono essere immuni da quel sindacato”.

3.3 – Né in contrario varrebbe invocare – come ha inteso fare l’Avvocatura dello Stato – la più recente Corte Cost. 15 giugno 2015, n. 110 che ha dichiarato inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell’art. 21, primo comma, numeri 1-bis) e 2), della legge 24 gennaio 1979, n. 18 (Elezioni dei membri del Parlamento europeo spettanti all’Italia) relativa a future consultazioni, giungendo a conclusioni diverse da Corte Cost. n. 1/2014, in applicazione degli stessi criteri ivi elaborati in tema di pregiudizialità e rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale.

Infatti, nell’invocata pronuncia i giudici delle leggi espressamente hanno osservato come la questione sollevata con riferimento alla normativa per l’elezione dei membri italiani del Parlamento europeo (oggetto di quel vaglio di legittimità) si differenzia per un profilo determinante - attinente al diverso regime del controllo giurisdizionale sulla relativa vicenda elettorale – da quella inerente le elezioni del Parlamento nazionale (decisa con la citata sentenza n. 1 del 2014), posto che:

- a) nell’ipotesi delle elezioni per il Parlamento nazionale (caso deciso nel 2014), il controllo dei risultati elettorali è sottratto al giudice comune ed è rimesso dall’art. 66 Cost. alle Camere di appartenenza degli eletti, <<quale unica eccezione al sistema generale di tutela giurisdizionale in materia di elezioni>> (sentenze n. 259/2009 e n. 113/1993): di conseguenza, il *vulnus* che si lamenti arrecato a un diritto fondamentale, quale è il diritto di voto, da una normativa elettorale che si sospetti costituzionalmente illegittima non potrebbe essere eliminato attraverso lo strumento del giudizio incidentale



successivo;

b) al contrario, la legge che disciplina l'elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia (caso deciso nel 2015) non può ritenersi - come invece è stato affermato dalla legge elettorale per la Camera e il Senato - ricadente in quella <<zona franca>>, sottratta al sindacato costituzionale, che questa Corte ha ritenuto di non poter tollerare, in nome dello stesso principio di costituzionalità: infatti, *“le vicende elettorali relative all'elezione dei membri italiani del Parlamento europeo, a differenza di quelle relative all'elezione del Parlamento nazionale, possono essere sottoposte agli ordinari rimedi giurisdizionali, nel cui ambito può svolgersi ogni accertamento relativo alla tutela del diritto di voto e può essere sollevata incidentalmente la questione di costituzionalità delle norme che lo disciplinano”*.

3.4 – In conclusione, l'azione in esame, proposta da cittadini elettori, titolari, quindi, del diritto di elettorato attivo (v. certificati elettorali prodotti) e, conseguentemente, legittimati ad agire secondo quanto prima evidenziato, è ammissibile in astratto, dovendosi quindi passare alla verifica dei presupposti della rilevanza e non manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale prospettate dai ricorrenti.

4. Sulla rilevanza delle questioni prospettate.

Va premesso che, nell'ambito del giudizio preliminare di filtro affidato al giudice *a quo* per l'accesso alla giurisdizione della Corte Costituzionale ai sensi dell'art. 23 legge 11 marzo 1953 n. 87, il requisito della rilevanza della questione di legittimità costituzionale sollevata esprime – come opportunamente osservato in dottrina - l'indissolubile suo legame con l'esercizio della funzione giurisdizionale, potendo il giudice delle leggi essere investito soltanto di



questioni relative a norme legislative di cui il giudice *a quo* debba necessariamente fare applicazione ai fini della definizione del giudizio dinanzi a lui pendente.

Ciò posto, il merito del presente giudizio, così come delineato in ricorso, è costituito dall'accertamento del diritto soggettivo dei ricorrenti, costituzionalmente tutelato, di esercitare l'elettorato attivo conformemente ai principi della Carta fondamentale e sovranazionale, con metodo democratico e in un sistema istituzionale di democrazia parlamentare, assertivamente pregiudicato dal nuovo sistema elettorale introdotto con la legge 6 maggio 2015, n. 52.

Sussiste, di conseguenza, la rilevanza delle questioni di legittimità sollevate: infatti, la risoluzione delle stesse (ove venga riconosciuta anche la non manifesta infondatezza) è con tutta evidenza strumentale e pregiudiziale alla verifica del *petitum* richiesto, coincidente con l'accertamento della portata del diritto di voto, ritenuta incerta a causa delle norme censurate.

Non osta a tale valutazione la circostanza che la dedotta incostituzionalità di una o più norme di legge costituisca l'unico motivo di ricorso innanzi al giudice *a quo*, ogni qualvolta sia individuabile nel giudizio principale un *petitum* separato e distinto dalla questione di legittimità costituzionale, sul quale il giudice rimettente sia chiamato a pronunciarsi" (Corte cost. n. 4/2000; Corte cost. n. 59/1957). Al riguardo, non può non richiamarsi quanto già statuito dal giudice di legittimità, secondo cui, premesso che *"vi sono leggi che creano in maniera immediata restrizioni dei poteri o doveri in capo a determinati soggetti, in tali casi l'azione di accertamento può rappresentare l'unica strada percorribile per la tutela giurisdizionale di diritti fondamentali di cui, altrimenti, non sarebbe possibile una tutela ugualmente efficace e diretta"* (Cass. n. 12060/2013 cit.).



Va aggiunto che l'esistenza nel nostro ordinamento di un filtro per l'accesso alla Corte Costituzionale (costituito dal giudizio di rilevanza della questione di costituzionalità rispetto alla definizione di un giudizio comune) non può tradursi, a pena di incostituzionalità della legge n. 87/1953, *“in un ostacolo che precluda quell'accesso qualora si debba rimuovere un'effettiva e concreta lesione di valori costituzionali primari”*: ne consegue che *“fallace sarebbe quindi l'obiezione (...) secondo cui l'eventuale pronuncia di accoglimento della Corte costituzionale verrebbe a consumare ex se la tutela richiesta al giudice remittente, nella successiva fase del giudizio principale, con l'effetto di escludere l'incidentalità del giudizio costituzionale. Infatti, il giudizio sulla rilevanza va fatto nel momento in cui il dubbio di costituzionalità è posto, dalla cui dimostrata fondatezza (per effetto della sentenza della Corte costituzionale) è possibile avere solo una conferma e non certo una smentita della correttezza di quel giudizio sulla rilevanza”*.

Può, quindi, concludersi sul punto che la proposta questione di legittimità costituzionale non esaurisce la controversia di merito, che ha una portata più ampia, in quanto il *petitum* oggetto del giudizio principale è costituito dalla pronuncia di accertamento del diritto costituzionalmente tutelato, in ipotesi condizionata dalla decisione delle sollevate questioni di legittimità costituzionale, in quanto residuerebbe la verifica delle altre condizioni da cui la legge fa dipendere il riconoscimento del diritto di voto; non v'è neppure coincidenza (sul piano fattuale e giuridico) tra il dispositivo della sentenza costituzionale e quello della sentenza che definisce il giudizio di merito, la quale ultima, accertata l'avvenuta lesione del diritto azionato, lo ripristina nella pienezza della sua espansione, seppure per il tramite della sentenza costituzionale (Cass. n. 12060/2013): infatti, la rimozione del pregiudizio



lamentato dagli attori, frutto di una (già avvenuta) modificazione della realtà giuridica, resa incerta da una normativa elettorale in ipotesi incostituzionale, necessita di un'attività ulteriore, giuridica e materiale, ad opera del giudice di merito, che consenta ai cittadini elettori di esercitare realmente il diritto di voto in modo pieno e in sintonia con i valori costituzionali (un'attività diversa e successiva rispetto all'eventuale accoglimento delle questioni di legittimità costituzionale), indispensabile per accertare il contenuto del diritto dell'attore (in tal senso, v. in motivazione, Corte cost. n. 1/2014, cit., secondo cui le sollevate questioni di legittimità costituzionale sono ammissibili, anche in linea con l'esigenza che non siano sottratte al sindacato di costituzionalità le leggi, quali quelle concernenti le elezioni della Camera e del Senato, che definiscono le regole della composizione di organi costituzionali essenziali per il funzionamento di un sistema democratico-rappresentativo e che quindi non possono essere immuni da quel sindacato).

Va poi ricordato che l'ammissibilità dell'azione introdotta avanti al giudice ordinario non collide con la competenza riservata alle Camere tramite le rispettive Giunte parlamentari (art. 66 Cost.), la quale non interferisce con la giurisdizione del giudice naturale dei diritti fondamentali e dei diritti politici in particolare, che è il giudice ordinario (Cass. n. 12060/2013).

5. I singoli motivi di ricorso. Il primo motivo: la violazione delle norme costituzionali in tema di formazione delle leggi.

5.1 - Affermata in via generale (per le superiori considerazioni) la sussistenza del requisito preliminare della rilevanza delle questioni prospettate (salva la concreta verifica per ciascuna di esse), occorre esaminare i singoli motivi di ricorso, per accertare l'ulteriore requisito previsto dall'art. 23 legge n. 87/1953 per l'accesso alla Corte Costituzionale e, cioè, la non manifesta infondatezza



dei motivi stessi, intesa quale delibazione (non della probabile incostituzionalità, ma) della mera esistenza del dubbio di costituzionalità della norma impugnata, senza la possibilità di una risoluzione della questione sul piano interpretativo.

Non può sottacersi in proposito che il giudice a quo non ha il compito di sindacare la legittimità delle norme censurate, ma, appunto, di verificare che i rilievi sollevati non siano palesemente pretestuosi o del tutto privi di fondamento.

5.2 - Premesso che la violazione delle norme strumentali per il processo formativo della legge è suscettibile di sindacato costituzionale (Corte cost. n. 3/1957; Corte cost. n. 9/1959), la prima questione sollevata concerne l'asserita violazione dell'art. 72, co. 1 e 4, Cost. (secondo cui la procedura normale – da adottare per le leggi elettorali – prevede che il disegno di legge sia esaminato in commissione e poi dalla Camera o dal senato, che l'approva articolo per articolo), posto che il d.d.l. unificato A.C. 3-B-Bis è stato approvato senza la preventiva votazione delle commissioni in sede referente e dopo che il governo aveva posto la questione di fiducia, senza emendamenti ed articoli aggiuntivi, sugli artt. 1, 2 e 4, con voto finale di fiducia il 4 maggio 2015, con unica votazione a scrutinio palese cumulativamente per tutti e tre gli articoli in questione.

Ritiene il Tribunale che la questione – certamente rilevante nel giudizio di merito - sia manifestamente infondata, non emergendo in atti elementi idonei ad introdurre dubbi di incostituzionalità.

Infatti, dai documenti prodotti dai ricorrenti e legittimamente utilizzabili in questa sede processuale, anche alla luce delle contrarie eccezioni e deduzioni dell'Avvocatura erariale, non risulta dimostrata la dedotta violazione della procedura ordinaria prescritta per le leggi elettorali dall'art. 72 Cost., non



emergendo *per tabulas* che, a seguito della proposizione dal parte del Governo della questione di fiducia, sia stata omessa la votazione articolo per articolo, previo esame in commissione. Peraltro, gli ulteriori profili prospettati (come quelli inerenti il c.d. Lodo lotti del 1980, attinente alle disposizioni regolamentari della Camera) non appaiono rilevanti per la questione in esame.

6. Il quarto e il quinto motivo: il *vulnus* ai principi della rappresentanza democratica: il premio di maggioranza, la mancanza di soglia minima per il ballottaggio, la clausola di sbarramento, i criteri di calcolo delle soglie.

6.1 - Per ragioni di coerenza sistematica nell'esposizione, è opportuno esaminare a questo punto il quarto ed il quinto motivo di ricorso, con i quali si deduce la violazione degli artt. 1, co. 1 e 2; 3, co. 1 e 2; 48, co. 2; 49; 51, co. 1; 56, co. 1 Cost. e art. 3 protocollo CEDU ad opera delle norme denunciate (artt. 1, lett. f) legge n. 52/2015; 1, co. 2 e 83, co. 1, 2, 3, 4 e 5, d.p.r. n. 361/1957, come modificati dall'art. 2, co. 1 e 25, legge n. 52/2015), nella parte in cui – ledendo i principi della rappresentanza democratica, della sovranità popolare, della pari dignità e dell'eguale capacità politica ed elettorale - :

- a) fanno scattare il premio di maggioranza (con attribuzione di 340 seggi alla Camera) alla lista che ha superato la soglia del 40 % dei voti al primo turno di votazione ovvero, in mancanza, alla lista che abbia comunque vinto il ballottaggio tra le prime due liste del primo turno;
- b) non prevedono alcuna soglia minima di votanti e di voti validi per accedere al ballottaggio;
- c) escludono dall'attribuzione dei seggi le liste che non hanno superato la soglia del 3 % dei voti validi;
- d) computano nel calcolo delle predette soglie anche i voti espressi nelle circoscrizioni Trentino Alto Adige e Valle d'Aosta, pur se gli stessi non



concorrono alla ripartizione dei seggi assegnati al di fuori delle rispettive Regioni;

In particolare, i ricorrenti evidenziano tra l'altro che l'esigenza di assicurare la governabilità non possa essere attuata a discapito del principio del pluralismo politico, essendo indispensabile perseguire un certo grado di ragionevolezza nei meccanismi legislativi che tramutino i voti in seggi, soprattutto laddove, come nella legge censurata, si utilizzino cumulativamente e non alternativamente gli strumenti del premio di maggioranza e della soglia di sbarramento, le quali ultime escludono dalla rappresentatività parlamentare larghe fasce di elettori, con effetti nefasti sulla libertà ed eguaglianza del voto.

6.2 - Il Tribunale non ignora il dibattito, soprattutto dottrinale, seguito alle sentenze n. 1/2014 e n. 110/2015 della Consulta ed alla emanazione della legge qui sospettata di incostituzionalità, nel contesto del raggiungimento di quel necessario equilibrio tra l'obiettivo – costituzionalmente legittimo - di assicurare da un lato la stabilità del governo del Paese e la rapidità dei processi decisionali (v., in motivazione, Corte cost. n. 1/2014) e dall'altro i principi della rappresentatività, nella consapevolezza – evidenziata da illustri studiosi – che “rappresentatività e governabilità sono contenuti fondamentali del principio democratico e che vanno garantite e contemperate non solo tramite la legge elettorale, ma nel contesto dell'intero sistema che caratterizza la forma dello Stato e di governo”.

6.3 - Ciò posto, ed iniziando ad esaminare i plurimi e complessi profili dedotti con il motivo di ricorso in questione, è noto che la più volte citata Corte Cost. n. 1/2014 non ha ritenuto incostituzionale *ex se* la previsione di un premio di maggioranza, avendo invece censurato l'art. 83, comma 1, n. 5, e comma 2, del d.P.R. n. 361 del 1957, come modificata dalla legge n. 270/2005, solo in quanto



non imponeva, ai fini dell'attribuzione del premio di maggioranza, il raggiungimento di una soglia minima di voti alla lista (o coalizione di liste) di maggioranza relativa dei voti: in tal modo assegnando automaticamente un numero anche molto elevato di seggi ad una formazione che aveva conseguito una percentuale pur molto ridotta di suffragi e realizzando di conseguenza un'illimitata compressione della rappresentatività dell'assemblea parlamentare, incompatibile con i principi costituzionali in base ai quali le assemblee parlamentari sono sedi esclusive della rappresentanza politica nazionale (art. 67 Cost.).

In motivazione, i giudici delle leggi osservano come *“l'Assemblea Costituente, <<pur manifestando, con l'approvazione di un ordine del giorno, il favore per il sistema proporzionale nell'elezione dei membri della Camera dei deputati, non intese irrigidire questa materia sul piano normativo, costituzionalizzando una scelta proporzionalistica o disponendo formalmente in ordine ai sistemi elettorali, <<la configurazione dei quali resta affidata alla legge ordinaria”*, posto che, peraltro, *la <<determinazione delle formule e dei sistemi elettorali costituisce un ambito nel quale si esprime con un massimo di evidenza la politicità della scelta legislativa>> (sentenza n. 242 del 2012; ordinanza n. 260 del 2002; sentenza n. 107 del 1996)”. Né potrebbe ritenersi vulnerato da una legge elettorale maggioritaria il principio costituzionale di eguaglianza del voto, che “esige che l'esercizio dell'elettorato attivo avvenga in condizione di parità, in quanto <<ciascun voto contribuisce potenzialmente e con pari efficacia alla formazione degli organi elettivi>> (sentenza n. 43 del 1961), ma <<non si estende [...] al risultato concreto della manifestazione di volontà dell'elettore [...] che dipende [...] esclusivamente dal sistema che il legislatore ordinario, non avendo la Costituzione disposto al riguardo, ha*



adottato per le elezioni politiche e amministrative, in relazione alle mutevoli esigenze che si ricollegano alle consultazioni popolari>> (sentenza n. 43 del 1961)”.

In definitiva (avverte Corte cost. n. 1/2014) *“il sistema elettorale (...) é sempre censurabile in sede di giudizio di costituzionalità quando risulti manifestamente irragionevole”,* soprattutto in presenza di un meccanismo premiale che, in astratto, potrebbe essere *“foriero di una eccessiva sovrarappresentazione della lista di maggioranza relativa, in quanto consente ad una lista che abbia ottenuto un numero di voti anche relativamente esiguo di acquisire la maggioranza assoluta dei seggi. In tal modo si può verificare in concreto una distorsione fra voti espressi ed attribuzione di seggi che, pur essendo presente in qualsiasi sistema elettorale, nella specie assume una misura tale da comprometterne la compatibilità con il principio di eguaglianza del voto”.*

In tale contesto, appare necessario che venga affidato al vaglio di costituzionalità il giudizio *“se la norma oggetto di scrutinio, con la misura e le modalità di applicazione stabilite, sia necessaria e idonea al conseguimento di obiettivi legittimamente perseguiti, in quanto, tra più misure appropriate, prescriva quella meno restrittiva dei diritti a confronto e stabilisca oneri non sproporzionati rispetto al perseguimento di detti obiettivi”.*

6.4 – Sulla base delle superiori premesse in diritto, occorre verificare se la normativa censurata (nella parte in cui fa scattare il premio di maggioranza, con attribuzione di 340 seggi alla Camera su 630 totali, alla lista che ha superato la soglia del 40 % dei voti al primo turno di votazione ovvero, in mancanza, alla lista che abbia comunque vinto il ballottaggio tra le prime due liste del primo turno) possa sollevare un minimo dubbio di conformità al principio fondamentale



di eguaglianza del voto (art. 48, secondo comma, Cost.), che richiede che ciascun voto contribuisca potenzialmente e con pari efficacia alla formazione degli organi elettivi (Corte cost. n. 43/1961).

Tenendo conto di quanto evidenziato prima in punto di diritto, non potrebbe dubitarsi in astratto (nel contesto del giudizio di non manifesta infondatezza) della conformità alla Costituzione della previsione di un premio di maggioranza alla lista che ottenga la percentuale prescritta del 40 % dei voti al primo turno: a giudizio del Tribunale, infatti, si tratta di una soglia che non appare irragionevole, nell'ambito della discrezionalità politica del legislatore, perché né esigua (e, quindi, potenzialmente idonea a falsare eccessivamente il rapporto tra voti e rappresentanza) né lontana dalla maggioranza assoluta (e, pertanto, difficilmente raggiungibile), sì da non rendere intollerabile la c.d. disproporzionalità tra voti espressi e seggi attribuiti.

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



controllo dell'elettorato". Senza dimenticare che, essendo nella riforma costituzionale solo la Camera espressione diretta della rappresentatività popolare, il principio maggioritario non può che essere adeguatamente contenuto.

6.5 – Quanto al profilo della clausola di sbarramento (essendo previsto che ciascuna lista superi almeno il 3 % dei voti validi), osserva il Tribunale (condividendo quanto evidenziato in altra autorevole sede) che di per sé la sua previsione obbedisce a criteri aventi elevato tasso di discrezionalità ed opportunità politica, nel contesto dell'esigenza di tutelare la governabilità, evitando un'eccessiva frammentazione del voto (e delle opposizioni), e che la percentuale in questione non è né troppo bassa (sì da essere di fatto irrilevante) né eccessivamente elevata (tale, cioè, da penalizzare troppo il principio della eguaglianza del voto). Non a caso Corte Cost. n. 193/2015 (in tema di legge regionale della Lombardia, che esclude le liste provinciali il cui gruppo abbia ottenuto nell'intera Regione meno del 3 per cento dei voti, se non è collegato a un candidato Presidente che abbia conseguito almeno il 5 per cento) ha affermato che la previsione di soglie di sbarramento e delle relative modalità di applicazione sono tipiche manifestazioni della discrezionalità del legislatore che intenda evitare la frammentazione della rappresentanza politica e contribuire alla governabilità.

Tuttavia, la sua previsione (che in ipotesi tende a privilegiare i partiti più forti, anche di opposizione) va valutata nell'ambito dell'intero sistema che delinea i criteri di selezione della rappresentanza politica alla Camera: ne consegue che, richiamando quanto prima affermato circa il premio di maggioranza (a sua volta tendente a sovra-rappresentare il partito con più voti) la questione di legittimità sollevata – certamente rilevante rispetto al giudizio di merito introdotto dai



ricorrenti - non appare manifestamente infondata nella concatenazione delle motivazioni addotte.

6.6 – Il profilo di incostituzionalità prospettato con riguardo al calcolo delle predette soglie anche con i voti espressi nelle circoscrizioni Trentino Alto Adige e Valle d'Aosta, pur se gli stessi non concorrono alla ripartizione dei seggi assegnati al di fuori delle rispettive Regioni, appare manifestamente infondato anche in relazione alla genericità delle motivazioni addotte.

7. Secondo motivo: la violazione del principio di sovranità popolare e del principio di rappresentatività, con surrettizia trasformazione della costituzione, al di fuori del meccanismo dell'art. 138 Cost.

Ritiene il Tribunale che sia manifestamente infondata la questione (dedotta con il secondo motivo di ricorso, qui esaminato) concernente l'asserita violazione degli artt. 1, co. 1 e 2, 117, co. 1, e 138 Cost., nonché dell'art. 3 Protocollo CEDU nel senso prospettato dai ricorrenti, secondo cui il complesso delle modifiche alla legislazione elettorale qui censurate (artt. 1, 2 e 4 legge n. 52/2015) e, quindi, il c.d. premio di maggioranza, consentirà alla lista vincente di concentrare nelle sue mani anche il potere di revisionare la Costituzione, trasformandola da rigida (secondo l'originario disegno dei costituenti) in uno strumento flessibile, a disposizione di qualsiasi partito che risulti occasionalmente maggioritario in Parlamento, pur essendo minoritario nel Paese: ciò in palese violazione dei principi di democraticità della Repubblica e di sovranità popolare espressi dalle norme costituzionali prima indicate.

Infatti, la superiore argomentazione, per il vero, sembra provare troppo, potendosi applicare anche – a legislazione previgente – in caso di coalizioni che comunque raggiungano il *quorum* previsto dall'art. 138 Cost. (approvazione delle leggi di revisione della Costituzione e delle altre leggi costituzionali in



doppia lettura e a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera nella seconda votazione); ed inoltre, non tiene conto del fatto che (anche a voler prescindere dalla considerazione che la Corte Costituzionale, nella citata sentenza n. 1/2014 non ha escluso per nulla – anzi, richiedendola - la possibilità di prevedere una soglia minima di consensi per far operare il meccanismo del premio di maggioranza) il principio di sovranità popolare ritenuto pregiudicato dalla norma censurata è comunque fatto salvo dalla perdurante previsione della procedura di referendum confermativo, quale ulteriore garanzia del procedimento di revisione costituzionale.

8. Terzo motivo: il *vulnus* al principio della rappresentatività territoriale e del voto diretto.

Sostengono i ricorrenti che la nuova normativa (in particolare gli artt. 1, lett. a), d) ed e) della legge n. 52/2015; l'art. 83, co. 1-5, e 84, co. 2 e 4, d.p.r. n. 361/1957, come sostituiti rispettivamente dall'art. 2, co. 25 e 26, legge n. 52/2015), partendo (a differenza di quella pregressa) dalla distribuzione nazionale per approdare a quella circoscrizionale, dia rilevanza al comportamento degli elettori svincolato dal riferimento ad un ambito territoriale, in violazione del principio del voto diretto, con specifico riferimento all'art. 56, co. 1 e 4, Cost., che esprime la necessità che i deputati siano rappresentativi dell'elettorato del territorio nel quale gli elettori di riferimento sono chiamati a votare.

La normativa del 2015, prevede la suddivisione del territorio nazionale in 20 circoscrizioni elettorali, suddivise in 100 collegi plurinominali (fatti salvi i collegi uninominali nelle circoscrizioni Valle d'Aosta e Trentino Alto Adige) e, nel contesto di un complesso meccanismo di calcolo da parte dell'Ufficio centrale nazionale, nel caso in cui una lista abbia esaurito in una circoscrizione il



numero dei candidati potenzialmente eleggibili, i seggi spettanti a quella circoscrizione “carente” vengono trasferiti ad altra circoscrizione in cui vi siano candidati “eccedentari”, eleggibili in virtù del trasferimento di seggi.

La questione prospettata, pur nella complessità tecnica del meccanismo elettorale, appare non manifestamente infondata (oltre che certamente rilevante al fine di accertare l’ambito del diritto di elettorato attivo dei ricorrenti), poiché, pur trattandosi di scelte di politica legislativa che, se non palesemente irragionevoli, non possono formare oggetto di sindacato di costituzionalità, intercetta il dubbio che venga leso il criterio di rappresentatività territoriale che l’art. 56 Cost. (pur senza prevedere l’elezione a base regionale ex art. 57 per il Senato) delinea con riguardo al rapporto tra i seggi da distribuire e la popolazione di ogni circoscrizione. In effetti, la farraginosità della normativa censurata (ampiamente esposta nel ricorso), che sembra consentire, ad esempio, la traslazione dei voti utili per l’elezione da una circoscrizione (che risulti carente di candidati) ad un’altra (che risulti eccedentaria), ai sensi dell’art. 2, co. 26, legge n. 52/2015, rende, allora, necessario l’invocato sindacato di costituzionalità, al fine di verificare se la scelta legislativa collida con il principio di rappresentatività e responsabilità dell’eletto rispetto agli elettori che lo hanno espresso.

9. Sesto motivo: impossibilità di scegliere direttamente e liberamente i deputati.

I ricorrenti censurano gli artt. 1, lett. g) legge n. 52/2015, 18 bis, co. 3, primo periodo d.p.r. n. 361/1957, come modificato dall’art. 2, co. 10, lett. c) legge n. 52/2015, art. 19, co. 1, primo periodo d.p.r. n. 361/1957, sostituito dall’art. 2, co. 11, legge n. 52/2015, 84, co. 1, d.p.r. n. 361/1957, modificato dall’art. 2, co. 26 legge n. 52/2015, in quanto, prevedendo il c.d. blocco misto delle liste e delle



candidature, la composizione delle stesse liste (un candidato bloccato e gli altri liberi), la possibilità per un candidato di essere in più liste in un massimo di dieci collegi plurinominali diversi, la scelta dei candidati eletti, partendo dal primo (il capolista bloccato) e poi proseguendo con gli altri, in ragione dei voti ottenuti, essi violerebbero gli artt. 1, co. 1 e 2; 2; 48, co. 2; 51, co. 1; 56, co. 1 e 4 Cost.: ciò in quanto con tale sistema la grande maggioranza dei deputati (almeno i 100 capilista del partito risultato maggioritario e tutti i 278 deputati dei partiti minoritari) verrà automaticamente eletta senza essere passata attraverso il vaglio preferenziale degli elettori, ai quali resterà certamente la delusione di vedere che anche molti dei capilista, magari localmente apprezzati, finiranno per trasmigrare altrove, lasciando il posto a primi dei non eletti, graditi solo al capolista rinunziante o al leader del suo partito. Peraltro, i capilista possono candidarsi in dieci collegi, così realizzando un'insopportabile disparità di trattamento rispetto agli altri.

Ciò premesso, alla luce delle eccezioni dell'Avvocatura dello Stato, va ricordato che la Corte costituzionale, con la sentenza n. 1/2014, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle norme della legge elettorale precedente (art. 4, comma 2, del d.P.R. n. 361 del 1957 e, in via consequenziale, art. 59, comma 1, del medesimo d.P.R., nonché art. 14, comma 1, del d.lgs. n. 533 del 1993), in quanto le liste bloccate ivi previste, non consentendo all'elettore di esprimere alcuna preferenza al fine di determinare l'elezione, ma solo di scegliere una lista di partito, cui era rimessa la designazione e la collocazione in lista di tutti i candidati, avrebbero reso il voto sostanzialmente "indiretto", e, quindi, ne' libero, ne' personale, in violazione dell'art. 48, secondo comma, Cost.: in tal modo, essendo *“un voto per la scelta della lista”*, quelle norme *“escludono ogni facoltà dell'elettore di incidere sull'elezione dei propri rappresentanti, la quale dipende,*



oltre che, ovviamente, dal numero dei seggi ottenuti dalla lista di appartenenza, dall'ordine di presentazione dei candidati nella stessa, ordine di presentazione che è sostanzialmente deciso dai partiti. La scelta dell'elettore, in altri termini, si traduce in un voto di preferenza esclusivamente per la lista, che - in quanto presentata in circoscrizioni elettorali molto ampie, come si è rilevato - contiene un numero assai elevato di candidati, che può corrispondere all'intero numero dei seggi assegnati alla circoscrizione, e li rende, di conseguenza, difficilmente conoscibili dall'elettore stesso. Una simile disciplina priva l'elettore di ogni margine di scelta dei propri rappresentanti, scelta che è totalmente rimessa ai partiti". Ciò in quanto "il cittadino è chiamato a determinare l'elezione di tutti i deputati e di tutti senatori, votando un elenco spesso assai lungo (nelle circoscrizioni più popolose) di candidati, che difficilmente conosce" (...) individuati sulla base di scelte operate dai partiti, che si riflettono nell'ordine di presentazione, sì che anche l'aspettativa relativa all'elezione in riferimento allo stesso ordine di lista può essere delusa, tenuto conto della possibilità di candidature multiple e della facoltà dell'eletto di optare per altre circoscrizioni sulla base delle indicazioni del partito."

Tenuto conto di tali principi (avendo in sostanza il Giudice delle leggi censurato la scelta bloccata della totalità degli eletti), occorre verificare se le nuove norme abbiano rispettato il *dictum* della Corte ovvero se sussistano dubbi sulla non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità prospettata.

Ciò posto, osserva il Tribunale che la legge censurata – nell'ambito dei cento collegi previsti sul territorio nazionale - prevede da un lato liste bloccate solo per una parte dei seggi (i 100 capilista) e dall'altro circoscrizioni elettorali relativamente piccole, introducendo, come è stato notato, un sistema misto, in



parte blindato ed in parte preferenziale. Di per sé, quindi, le norme potrebbero considerarsi coerenti con le indicazioni della Corte Costituzionale. Tuttavia, in ambiti connotati da un'ampia discrezionalità legislativa, quale quello in esame, la stessa ha avuto modo di sottolineare la necessità di <<operare il bilanciamento degli interessi costituzionalmente rilevanti tenendo conto delle circostanze e delle limitazioni concretamente sussistenti>> (ancora C. Cost. n. 1/2014, nonché n. 1130/1988).

Pertanto, (e questo rileva ai fini del giudizio di non manifesta infondatezza), residua il dubbio – manifestato in dottrina e che questo Tribunale condivide - che possa concretamente realizzarsi per le forze di opposizione (*rectius*: minoritarie) un effetto distorsivo dovuto alla rappresentanza parlamentare largamente dominata da capilista bloccati, pur se con il correttivo della multicandidatura, ma con possibilità che il voto in tali casi sia sostanzialmente "indiretto", e, quindi, ne' libero, ne' personale, in violazione dell'art. 48, secondo comma, Cost.

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

10. Settimo motivo: violazione del diritto di elettorato passivo ed attivo per possibile sforamento del *plenum* della Camera dei deputati.

I ricorrenti deducono che l'art. 83, co. 3, d.p.r. n. 361/1957, come modificato dall'art. 2, co. 25, legge n. 52/2015, è in contrasto con l'art. 56, c. 2, Cost. (oltreché con gli artt. 3 e 51, co. 1, Cost.), nella parte in cui consente – per il meccanismo descritto in ricorso - la possibilità di proclamare eletti un numero di deputati superiore a quello di 630 costituzionalmente previsto e cioè da 631 a 639, per effetto della mancata precisazione che i seggi già assegnati con



diverso sistema nelle regioni della Val d'Aosta e del Trentino Alto Adige non vanno computati nei seggi da assegnare alle minoranze.

Il motivo è manifestamente infondato, poiché – al di là di eventuali imprecisioni della norma – il co. 6 dello stesso articolo (nonché l'art. 92, co. 1 bis) si preoccupa di chiarire che i voti espressi in quelle due regioni non concorrono alla ripartizione dei seggi assegnati nella restante parte del territorio nazionale: sicché è tutto da dimostrare che sia possibile eleggere un numero di deputati superiore al tetto prescritto dalla Costituzione.

Ad abundantiam, va rilevato come l'asserita illegittimità costituzionale del novellato art. 83 comma 3 possa, invero, essere risolta in via ermeneutica, sulla base di un'interpretazione costituzionalmente orientata, ossia assumendo che proprio il secondo comma dell'art. 56 Cost. valga ad escludere che si possa superare per effetto della legge elettorale il numero di componenti della Camera dei deputati fissato nella Carta Costituzionale.

Ne consegue come, seguendo tale impostazione, la normativa vada interpretata ritenendo che in caso di elezione nei collegi di tali due regioni di deputati di liste diverse da quella premiata, questi siano da computare in riduzione ulteriore della quota di seggi da ripartire tra le liste minoritarie nazionali.

11. Ottavo motivo: indizione di un secondo turno di ballottaggio anche quando la lista maggioritaria, pur non superando la soglia del 40 % dei voti validi, abbia comunque conseguito almeno 340 seggi.

Con il motivo in esame i ricorrenti paventano la violazione da parte dell'art. 83, co. 1, n. 7, d.p.r. n. 361/1957, come modificato dall'art. 2, co. 25, legge n. 52/2015, degli artt. 3, 51, co. 1 Cost., nella parte in cui prevede comunque il



ballottaggio se nessuna lista ha ottenuto al primo turno il 40 % dei voti validi, pur se la stessa abbia già ottenuto n. 340 seggi.

Premesso che gli stessi ricorrenti evidenziano che si tratterebbe comunque di un caso limite, la questione sollevata appare manifestamente infondata, poiché, proprio partendo dall'invocata Corte Cost. n. 1/2014, la previsione di un premio di maggioranza alla sola lista che al primo turno ottenga almeno il 40 % dei voti (dovendosi in caso contrario procedersi al ballottaggio) costituisce una scelta politica del legislatore per nulla irragionevole, rispetto alla quale l'eventualità paventata in ricorso non appare inficiare i principi costituzionali che si intendono tutelare.

Peraltro, la piena conformità al principio stabilito dal giudicato costituzionale è da rinvenire nella stessa *ratio* dello svolgimento del secondo turno per il premio di maggioranza. Avendo l'elettorato scelto al primo turno il proprio rappresentante, il secondo turno svolge in concreto la funzione di coagulare il consenso elettorale su una precisa indicazione di governo, realizzando la massima estrinsecazione del diritto di elettorato passivo.

12. Nono motivo: il *vulnus* alle prerogative del Presidente della Repubblica.

I ricorrenti deducono che l'art. 14 *bis* d.p.r. n. 361/1957, come sostituito dall'art. 2, co. 8, legge n. 52/2015, violi l'art. 92, co. 2, Cost. e il loro diritto a partecipare alla vita politica della Repubblica in un sistema di democrazia parlamentare, laddove prevede che *“contestualmente al deposito del contrassegno di cui all'articolo 14, i partiti o i gruppi politici organizzati che si candidano a governare depositano il programma elettorale nel quale dichiarano il nome e cognome della persona da loro indicata come capo della forza politica (...).”* a cura di persona munita di *“mandato da parte del presidente*



o del segretario del partito o del gruppo politico organizzato”: in tal modo verrebbero lese le prerogative del Capo dello Stato, posto che il leader di quello che sarà il primo partito assommerà in sé il potere di nominare la maggior parte dei deputati e, contemporaneamente, di godere di una impropria investitura popolare quale capo del Governo, senza che il Presidente della Repubblica possa disattendere la proposta, a pena di una crisi istituzionale, comportando la novella una surrettizia trasformazione della Repubblica da "parlamentare" a "presidenziale".

Il motivo è manifestamente infondato, in quanto, a tacer d'altro (ricordando le prassi invalse nella c.d. Prima e Seconda Repubblica), l'inciso (contenuto nella norma contestata) secondo cui *“restano ferme le prerogative spettanti al Presidente della Repubblica previste dall'art. 92, co. 2, Cost. del Capo dello Stato”* costituisce un presidio formale di tutela dei poteri della più alta carica dello Stato, come peraltro affermato espressamente da Cass. n. 12060/2013 in merito ad analoga censura sollevata in quella sede, sicché nessun vincolo (diverso da quelli consolidatisi nella prassi costituzionale) potrebbe derivare dalla indicazione del capo della forza politica di maggioranza.

13. Decimo motivo: violazione del diritto di associarsi liberamente in partiti e per accedere in condizioni di eguaglianza alle cariche elettive.

Il motivo in esame attiene all'asserita violazione degli artt. 3, 49 e 51, co. 1, Cost. ad opera dell'art. 18 *bis* d.p.r. n. 361/1957, come modificato dall'art. 2, co. 10, lett. b), e co. 36, legge n. 52/2015, nella parte in cui vengono introdotte forme di ostacolo alla nascita e all'affermarsi di nuove forme politiche, attraverso sbarramenti alla presentazione delle liste in sede circoscrizionale ovvero in collegi plurinomiali (numero di firme tra 1.500 e 2.000 elettori), che, invece, per irragionevole privilegio, non si applicheranno non solo ai partiti o



gruppi politici costituiti in gruppo parlamentare in entrambe le camere all'inizio della legislatura in corso al momento della convocazione dei comizi (secondo la normativa in vigore sino al 30 giugno 2016) ma anche, per le prime elezioni successive alla data di entrata in vigore della legge, ai partiti o ai gruppi politici costituiti in gruppo parlamentare in almeno una delle due Camere al 1° gennaio 2014, oltre che ai partiti rappresentativi di minoranze linguistiche che abbiano conseguito almeno un seggio alle ultime elezioni.

In sostanza, secondo la prospettazione dei ricorrenti, il privilegio (dell'esclusione della necessità delle firme) se da un lato penalizzerebbe in maniera eccessiva le nuove formazioni politiche (costrette a raccogliere un numero ritenuto alto di sottoscrizioni), dall'altro viene esteso irragionevolmente:

- a) anche a soggetti politici già presenti nella legislatura, sulla base di una data (1 gennaio 2014) del tutto arbitraria;
- b) ad alcune soltanto delle minoranze linguistiche del Paese (Val d'Aosta e Trentino Alto Adige) escludendo la più grande minoranza presente in Italia, quella sarda, riconosciuta dall'art. 2 legge n. 482/1999).

La questione appare manifestamente infondata, dovendosi condividere le eccezioni dell'Avvocatura dello Stato.

Infatti, per ciò che concerne il primo profilo, la scelta del legislatore di chiedere alle nuove formazioni politiche di dimostrare un minimo di consenso popolare rispetto a chi è già passato attraverso il vaglio delle elezioni non appare per nulla irragionevole, restando affidata alla discrezionalità dello stesso legislatore anche l'individuazione di un discrimine temporale.

Quanto al secondo profilo (quello delle minoranze), la questione non appare rilevante nel giudizio in questione, promosso da cittadini elettori iscritti nelle liste elettorali del Comune di Messina, ed a tacere di ogni questione relativa alla



particolare rilevanza e tutela che le minoranze linguistiche delle regioni Val d'Aosta e Trentino Alto Adige (e provincia di Bolzano) risultano avere nei rispettivi Statuti speciali rispetto alle altre regioni aventi medesimo regime di specialità (come lo stesso Friuli o la minoranza albanese in Sicilia o Calabria e così via).

14. Undicesimo motivo: violazione del diritto dei ricorrenti di agire in giudizio per la tutela dei loro diritti in materia di atti preliminari e successivi alle elezioni politiche.

Con il motivo in esame i ricorrenti lamentano l'asserita violazione degli artt. 3, 24, 49, 51, 111, co. 1 e 2, 113, co. 1 e 2, Cost. e 13 CEDU ad opera della mancata attuazione, con il c.d. codice del processo amministrativo (d. lgs. n. 104/2010) della delega prevista dall'art. 44, co. 1, legge 18 giugno 2009, n. 69 per quanto concerne il contenzioso elettorale nazionale: ne deriverebbe che una lista esclusa dalla competizione elettorale non avrebbe possibilità di ricorrere in giudizio, dovendosi accontentare di esperire le inutili procedure presso le commissioni elettorali, che sono organi essenzialmente amministrativi.

La questione è manifestamente infondata, poiché, anche a tacere del fatto che involge la previsione della c.d. autodichia prevista dall'art. 66 Cost., rientra nella discrezionalità del potere legislativo prevedere forme ulteriori e diverse di tutela, senza che ne derivi, a legislazione invariata, un inammissibile vuoto di tutela (Cass. ss.uu., ord. 15 febbraio 2013, n. 3731, secondo cui *“le sopravvenute disposizioni del codice del processo amministrativo (emanato con D.Lgs. n. 104 del 2010) in tema di contenzioso sulle operazioni elettorali, ed in particolare gli artt. 126 e 129 del cit. codice che, rispettivamente, fissano la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo nella materia e disciplinano la*



tutela anticipata avverso gli atti di esclusione dai procedimenti elettorali preparatori, lungi dall'implicare l'attrazione nell'ambito della suaccennata giurisdizione di controversie attinenti alla fase preparatoria delle elezioni politiche nazionali, confermano come il legislatore abbia inteso escludere da quell'ambito simili controversie; infatti, le citate disposizioni sono state emanate dal Governo in attuazione della L. n. 69 del 2009, art. 44 con cui al medesimo Governo, delegato a provvedere al riordino del processo amministrativo sul contenzioso elettorale, era stata data espressamente la facoltà d'introdurre la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo nelle controversie concernenti gli atti del procedimento preparatorio per l'elezione delle due Camere del Parlamento: delega, tuttavia, non esercitata su questo punto, avendo il Governo deciso di disciplinare solo il contenzioso elettorale riguardante le consultazioni amministrative, quelle regionali e quelle europee, ed avendo invece, quanto alle elezioni politiche nazionali, espressamente motivato nella relazione accompagnatoria al decreto delegato la propria scelta di non innovare la situazione preesistente, tenuto conto dei vincoli temporali posti dal citato art. 61 Cost.; a questa scelta non è verosimilmente estranea neppure la considerazione che, pur se nella veste formale di organo amministrativo, l'Ufficio Elettorale Centrale, per la sua stessa composizione e per la sua collocazione, sul piano sostanziale offre un livello di tutela per molti versi già equiparabile, nell'ambito della fase preparatoria delle elezioni, a quello di una vera e propria tutela giurisdizionale”).

15. Dodicesimo motivo: irragionevolezza delle soglie di accesso al Senato.

Ancora, i ricorrenti censurano la previsione delle soglie di sbarramento previste in misura più elevata per elezioni del Senato rispetto a quelle della



Camera dall'art. 16, co. 1, lett. b), d. lgs. n. 533/1993, novellato dall'art. 4, co. 7, legge n. 207/2005 e dall'art. 17, in base ai quali, in ciascun ambito regionale, per poter accedere alla ripartizione dei seggi le coalizioni di liste debbono raggiungere almeno il 20 % dei voti validi; le singole liste facenti parte delle stesse coalizioni debbono conseguire almeno il 3 % dei voti validi, mentre le liste non coalizzate devono conseguire almeno l'8 % dei voti validi. Ciò premesso, essi sostengono che le superiori previsioni appaiono irragionevolmente diverse rispetto alla Camera dei deputati, pregiudicando l'obiettivo della governabilità, per la possibilità del raggiungimento di maggioranze diverse nei due rami del Parlamento, in tal modo ponendosi in contrasto con gli artt. 1, 3, 48, co. 2, 49 e 51 Cost. e rendendo comunque più difficile l'elezione al Senato, con irragionevole compressione del diritto di elettorato passivo.

La questione appare non manifestamente infondata.

Già la Corte costituzionale, con la sentenza n. 1/2014, nel dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 17, commi 2 e 4, del d.lgs. n. 533 del 1993 (che disciplina il premio di maggioranza per le elezioni del Senato della Repubblica, prevedendo che l'Ufficio elettorale regionale, qualora la coalizione di liste o la singola lista, che abbiano ottenuto il maggior numero di voti validi espressi nell'ambito della circoscrizione, non abbiano conseguito almeno il 55 per cento dei seggi assegnati alla regione, assegni alle medesime un numero di seggi ulteriore necessario per raggiungere il 55 per cento dei seggi assegnati alla regione) ha osservato che, nonostante rientri nella discrezionalità delle scelte politiche riservate al legislatore ordinario differenziare i sistemi elettorali dei due rami del Parlamento, essa ha tuttavia il dovere di verificare se la disciplina legislativa violi manifestamente i principi di proporzionalità e



ragionevolezza e, pertanto, sia lesiva degli artt. 1, secondo comma, 3, 48, secondo comma, e 67 Cost.

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

16. Tredicesimo motivo: irragionevole applicazione della nuova normativa elettorale per la Camera a Costituzione vigente per il Senato.

I ricorrenti, per ultimo, si dolgono che l'art. 2, co. 35, legge n. 52/2015 (secondo cui le disposizioni di cui al presente articolo si applicano per le elezioni della Camera dei deputati a decorrere dal 1° luglio 2016) si ponga in contrasto con gli artt. 1, 3, 48, co. 1, 49, 51, co. 1, 56, co. 1 Cost., nella misura in cui, in caso di nuove elezioni a legislazione elettorale del Senato invariata (pur essendo *in itinere* la riforma costituzionale di questo ramo del Parlamento), si produrrebbe una situazione di palese ingovernabilità, per la coesistenza di due diverse maggioranze. La dedotta incostituzionalità discenderebbe dalla mancata previsione del differimento dell'entrata in vigore della legge n. 52/2015 al momento in cui verrà attuata la riforma costituzionale indicata.



Anche tale questione (che pur involge scelte di carattere politico rientranti nella responsabilità del legislatore che sfuggono al sindacato di costituzionalità, non apparendo irragionevoli due sistemi elettorali parzialmente diversi per rami del Parlamento che hanno differenti composizioni e caratteristiche, pur nell'attuale sistema di bicameralismo perfetto), non è manifestamente infondata, essendo anche rilevante per la decisione del presente giudizio, tenuto conto delle osservazioni svolte con riguardo al dodicesimo motivo.

17. Conclusioni.

In conclusione, ritenute manifestamente infondate le questioni prospettate ai motivi nn. 1, 2, 7, 8, 9, 10 ed 11, sono rilevanti e non manifestamente infondate le questioni di costituzionalità sollevate nel giudizio, tutte incidenti sulle modalità di esercizio della sovranità popolare, aventi ad oggetto:

1. gli artt. 1, lett. a), d) ed e) della legge n. 52/2015; l'art. 83, co. 1-5, e 84, co. 2 e 4, d.p.r. n. 361/1957, come sostituiti rispettivamente dall'art. 2, co. 25 e 26, legge n. 52/2015, per violazione dell'art. 56, co. 1 e 4, Cost.
2. gli artt. 1, lett. f) legge n. 52/2015; 1, co. 2 e 83, co. 1, 2, 3, 4 e 5, d.p.r. n. 361/1957, come modificati dall'art. 2, co. 1 e 25, legge n. 52/2015), per violazione degli artt. 1, co. 1 e 2; 3, co. 1 e 2; 48, co. 2; 49; 51, co. 1; 56, co. 1 Cost. e art. 3 protocollo CEDU;
3. gli artt. 1, lett. g) legge n. 52/2015, 18 bis, co. 3, primo periodo d.p.r. n. 361/1957, come modificato dall'art. 2, co. 10, lett. c) legge n. 52/2015, art. 19, co. 1, primo periodo d.p.r. n. 361/1957, sostituito dall'art. 2, co. 11, legge n. 52/2015, 84, co. 1, d.p.r. n. 361/1957, modificato dall'art. 2, co. 26 legge n. 52/2015, per violazione degli artt. 1, co. 1 e 2; 2; 48, co. 2; 51, co. 1; 56, co. 1 e 4 Cost.



4. gli artt. 16, co. 1, lett. b), d. lgs. n. 533/1993, novellato dall'art. 4, co. 7, legge n. 207/2005 e dall'art. 17, per violazione degli artt. 1, 3, 48, co. 2, 49 e 51 Cost.

5. l'art. 2, co. 35, legge n. 52/2015 per violazione degli artt. 1, 3, 48, co. 1, 49, 51, co. 1, 56, co. 1 Cost.

Non si ravvisa l'esigenza di pubblicazione del dispositivo dell'ordinanza su quotidiani nazionali, come richiesto dai ricorrenti.

P.Q.M.

Il Tribunale di Messina, pronunciando sul ricorso ex art. 702 bis c.p.c. iscritto al n. 6316/2015 R.G.:

1. dichiara rilevanti e non manifestamente infondate le questioni di costituzionalità sollevate dai ricorrenti, aventi ad oggetto:

a) gli artt. 1, lett. a), d) ed e) della legge n. 52/2015; l'art. 83, co. 1-5, e 84, co. 2 e 4, d.p.r. n. 361/1957, come sostituiti rispettivamente dall'art. 2, co. 25 e 26, legge n. 52/2015, in relazione all'art. 56, co. 1 e 4, Cost.

b) gli artt. 1, lett. f) legge n. 52/2015; 1, co. 2 e 83, co. 1, 2, 3, 4 e 5, d.p.r. n. 361/1957, come modificati dall'art. 2, co. 1 e 25, legge n. 52/2015), in relazione agli artt. 1, co. 1 e 2; 3, co. 1 e 2; 48, co. 2; 49; 51, co. 1; 56, co. 1 Cost. e art. 3 protocollo CEDU;

c) gli artt. 1, lett. g) legge n. 52/2015, 18 bis, co. 3, primo periodo d.p.r. n. 361/1957, come modificato dall'art. 2, co. 10, lett. c) legge n. 52/2015, art. 19, co. 1, primo periodo d.p.r. n. 361/1957, sostituito dall'art. 2, co. 11, legge n. 52/2015, 84, co. 1, d.p.r. n. 361/1957, modificato dall'art. 2, co. 26 legge n. 52/2015, in relazione agli artt. 1, co. 1 e 2; 2; 48, co. 2; 51, co. 1; 56, co. 1 e 4 Cost.



- d) gli artt. 16, co. 1, lett. b), d. lgs. n. 533/1993, novellato dall'art. 4, co. 7, legge n. 207/2005 e dall'art. 17, in relazione agli artt. 1, 3, 48, co. 2, 49 e 51 Cost.
 - e) l'art. 2, co. 35, legge n. 52/2015 in relazione agli artt. 1, 3, 48, co. 1, 49, 51, co. 1, 56, co. 1 Cost.
- 2. dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale,
 - 3. Sospende il giudizio in corso,
 - 4. manda alla cancelleria:
 - a) di notificare la presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei Ministri nonché di darne comunicazione al Presidente del Senato della Repubblica ed al Presidente della Camera dei Deputati;
 - b) di notificare la medesima ordinanza alle parti del presente giudizio, compreso il Pubblico Ministero;
 - c) di trasmettere gli atti, comprensivi della documentazione attestante il perfezionamento delle prescritte comunicazioni e notificazioni, alla Corte Costituzionale.

Così deciso in Messina, nella camera di consiglio del Tribunale, collegio per le cause elettorali, in data 17 febbraio 2016.

Il Presidente est.
(Giuseppe Minutoli)

