

**STUDIO LEGALE  
PALUMBO – MAGAUDDA**

98123 MESSINA - via Nino Bixio n. 89  
tel./fax 090 696757 – 694701  
00187 ROMA – vicolo Scavolino n. 71  
tel. 06 6789151

**TRIBUNALE CIVILE DI MESSINA**

**NOTE AUTORIZZATE**

**R.G. 6312/2015  
ud. 12 febbraio 2015**

per gli avvocati **Vincenzo Palumbo, Tommaso Magauidda, Francesca Ugdulena, Giuseppe Magauidda**, i quali agiscono in proprio e stanno in giudizio personalmente, ai sensi dell'art. 86 c. p. c., e inoltre, sia uniti che divisi, in rappresentanza e difesa degli altri istanti: prof. Girolamo Cotroneo, on. le Francesco D'Uva, prof. Giuseppe Gembillo, dott. Paolo Magauidda, prof. Giuseppe Rao, on. le Alessio Villarosa, on. le Valentina Zafarana, **attori**,

**NELLA CAUSA CONTRO**

la **Presidenza del Consiglio dei Ministri**, in persona del Presidente del Consiglio dei Ministri pro tempore, e il **Ministero dell'Interno**, in persona del Ministro dell'Interno pro tempore, entrambi rappresentati e difesi per legge dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Messina, **convenuti**,

**E NEI CONFRONTI**

dell'Ufficio del Pubblico Ministero presso procura della Repubblica di Messina, **chiamato in giudizio iussu iudicis**.

**PREMESSO E RITENUTO**

in fatto e in diritto quanto ha formato oggetto del ricorso ex art. 702-bis, depositato il 05.12.2015, al quale facciamo ogni più ampio riferimento, ci limiteremo in questa sede a replicare alla memoria di costituzione depositata il 26.01.2016 dall'Avvocatura dello Stato, nell'interesse della Presidenza del Consiglio dei Ministri e del Ministero dell'Interno, sostanzialmente reiterando, con qualche ulteriore precisazione, quanto ha già formato oggetto della discussione orale nel corso dell'udienza tenutasi il 05.02.2016.

**A) LE QUESTIONI PREGIUDIZIALI E PRELIMINARI**

L'Avvocatura ha eccepito l'inammissibilità del ricorso per difetto assoluto di



giurisdizione, per irrilevanza della questione e per mancanza dell'interesse dei ricorrenti a promuovere il presente giudizio.

Quanto al **difetto di giurisdizione**, l'Avvocatura richiama l'art. 66 Cost., per il quale a ciascuna Camera è riservata la giurisdizione in materia di "*ammissione, ineleggibilità e incompatibilità*" dei parlamentari, e, interpretando estensivamente tale disposizione, sostiene che ciò comporterebbe l'esclusione della giurisdizione del giudice ordinario anche nella fattispecie dedotta in questo giudizio.

In proposito è agevole evidenziare:

**a)** che la questione all'esame riguarda l'accertamento del diritto degli istanti di esercitare concretamente i loro diritti di elettorato attivo e passivo in termini conformi alle disposizioni costituzionali, gravemente violati dalla L. 52-2015 come anche dalle norme residue della L. 270-2005, ed è quindi assolutamente diversa dalle materie riservate dall'art. 66 Cost. a ciascuna Camera, che riguardano esclusivamente le valutazioni in tema di "*titoli di ammissione dei suoi componenti e delle cause sopraggiunte di ineleggibilità e incompatibilità*";

**b)** e che la questione della sua giustiziabilità dinanzi all'A. G. ordinaria è già stata delibata positivamente **nell'ordinanza n. 12060-2013** della Cassazione, nella **sentenza n. 1-2014** della Corte Costituzionale e nella **sentenza n. 8878-2014**, con cui la Cassazione ha definito nel merito quel giudizio.

L'Avvocatura sostiene poi che ogni questione dedotta in via ordinaria deve collegarsi a una situazione di concreto interesse ad agire, il che nella specie non sarebbe ravvisabile perché la L. n. 52-2015 non ha ancora trovato attuazione concreta (per il passato) e non è ancora applicabile (nel presente), essendo stati i suoi effetti differiti alla data del 1° luglio 2016.

Anche tali eccezioni sono del tutto prive di fondamento.

**Quanto alla rilevanza incidentale della questione**, che abbiamo ampiamente affrontato, in prevenzione, al **punto 10 (pagg. 16-24)** del ricorso introduttivo,



osserviamo che le citate decisioni della Cassazione e della Corte Costituzionale, ma anche la più recente sentenza **n. 110-2015** della stessa C. C., hanno definitivamente chiarito che q. l. c., simili a quelle qui sollevate, non esauriscono la controversia di merito avendo, rispetto ad essa, una “*portata più ampia introdotta mediante la formulazione di una domanda di accertamento*”, non potendo esservi coincidenza, sul piano fattuale e giuridico, tra il dispositivo della sentenza della C. C. e quello della sentenza di merito, posto che quest’ultima accerta la lesione del diritto azionato e ne ripristina la pienezza, “*seppure per il tramite della sentenza costituzionale*”, che ne diviene solo il presupposto.

**E quanto all’interesse ad agire**, abbiamo chiarito (**punto n. 11, pagg. 24-30**) che ciò che giustifica la sua esistenza e la sua meritevolezza non è l’attualità della lesione, e quindi la deduzione di un danno già subito dal diritto azionato, ma l’attualità del pregiudizio che quel diritto può subire e, quindi, l’attualità del pericolo che la lesione abbia a verificarsi; requisito questo che, nella fattispecie dedotta, è già ben presente, oltre che certamente prevedibile nell’immediato futuro (**cf. Cass. ord. n. 12060-2013**)

Diversamente ragionando, e cioè subordinando la giustiziabilità del pregiudizio all’attualità del suo verificarsi (come, in ipotesi, la convocazione dei comizi elettorali, cosa questa possibile con brevissimo preavviso, comunque inferiore a quello necessario per promuovere e definire un qualsiasi giudizio di merito che debba passare attraverso un vaglio costituzionale) si entrerebbe in conflitto con i parametri costituzionali di effettività e tempestività della tutela giurisdizionale e si finirebbe per vanificarla del tutto, in quanto inevitabilmente destinata a concretizzarsi solo quando il danno si fosse già verificato e ne risultasse impossibile il ristoro.

Il caso dell’attuale Parlamento, delegittimato quanto alla sua genesi elettorale dalla sentenza n. 1-2014, e che tuttavia continua tranquillamente ad operare



come se nulla fosse, ed è addirittura impegnato a riformare la Costituzione, fruendo di una innaturale *prorogatio* – addirittura senza che neppure si sia completato il procedimento di convalida dei parlamentari eletti (*rectius*, nominati), ormai chiaramente impossibile in quanto dovrebbe basarsi su norme che non ci sono più – è la più emblematica dimostrazione dell’inutilità pratica di una censura costituzionale che intervenisse a cose fatte e dimostra inequivocabilmente che un’eventuale giustiziabilità successiva risulterebbe “*tamquam non esset*”.

Con il che, la “zona franca”, che la Corte Costituzionale ha finalmente espunto dalla “porta” dell’Ordinamento giuridico, finirebbe per rientrare surrettiziamente dalla “finestra” di un’inammissibile furbizia legislativa del tipo di quella all’esame.

## B) I MOTIVI DI RICORSO

L’Avvocatura ha poi provato a contestare singolarmente i vari motivi di ricorso, e in particolare:

### **I MOTIVO – La legge 52-2015 è stata approvata con un procedimento in-costituzionale.**

L’Avvocatura sostiene che l’apposizione della questione di fiducia, apposta dal Governo alla Camera in sede d’approvazione definitiva della legge, non ne ha compromesso la procedura normale di esame e approvazione, perché il testo è stato esaminato nelle commissioni e poi dall’aula, e questa l’ha approvato, articolo per articolo e con votazione finale, ai sensi dell’art. 72.1 Cost e 116.2 Reg. Camera.

La questione è già stata ampiamente affrontata in ricorso (**cf. pagg. 33- 38**) e tuttavia merita qui qualche ulteriore riflessione.

Osserviamo intanto che l’irritualità della procedura seguita risulta proprio dal richiamo all’**art. 116.2 Reg. Camera**, quale norma è inserita nella parte terza (“*Procedure d’indirizzo, di controllo e d’informazione*” Reg. Camera), riguar-



dante il rapporto politico tra Parlamento e Governo, e non nella Parte Seconda (“*Procedimento Legislativo*”). che invece è specificatamente dedicata alla normale approvazione dei testi legislativi.

L’**art. 72.4 Cost.** prescrive che deve **sempre** essere **normale**, non solo la votazione, ma anche l’**esame** dei ddl in materia elettorale e costituzionale, accomunate in una sorta di endiadi proprio perché entrambe le materie sono state ritenute dai costituenti come particolarmente sensibili, il cui *iter* legislativo deve quindi essere accompagnato da particolari garanzie procedurali: quelle dell’art. 138, per le leggi costituzionali, e quelle assolutamente normali, per le leggi elettorali.

In occasione dell’esame della nuova legge elettorale, occorre quindi seguire l’iter legislativo, per l’appunto normale, sia in Commissione (**cf. art. li 41e segg. Reg. Senato e art. li 72 e segg. Reg. Camera**), sia in Aula (**cf. art. 95 e segg. Reg. Senato, e art. li 82 e segg. Reg. camera**).

Il che non è certamente avvenuto, **sia perché** l’esame nelle Commissioni AA. CC., al Senato (**cf. resoconto sommario seduta del 17.12.2014, ns. doc. A**) e alla Camera (**cf. resoconto stenografico seduta del 22.04.2015, ns. doc. B**), non si è neppure concluso e il ddl è giunto in aula senza preve votazioni in sede referente e senza relazione scritta, **sia perché** le normali votazioni d’aula al Senato sono state forzate dalla maggioranza parlamentare utilizzando un espediente procedurale (su cui diremo *infra* qualcosa in più), **sia perché** le votazioni d’aula alla Camera sono state impropriamente forzate dal Governo attraverso l’impropria richiesta del voto di fiducia sugli art. li 1, 2, e 4 del ddl.

Quanto alla discussione d’aula alla Camera, abbiamo già ampiamente dimostrato in ricorso, e documentato con la produzione dei resoconti stenografici delle sedute del 28.04 e 04.05.2015 (**cf. ns. docc. 17-18**), che la questione di fiducia posta dal Governo ha reso assolutamente anomalo l’iter legislativo, ad-



dirittura trasferendo l'approvazione del ddl da un *iter* regolamentare (quello legislativo normale) ad un altro (quello della fiducia, come tale speciale).

Che quello adottato nell'occasione sia stato un procedimento assolutamente anomalo e "speciale" risulta inequivocabilmente dal c. d. "**Lodo Iotti**", emesso dall'allora Presidente della Camera dei Deputati, previa consultazione della Giunta del Regolamento, in occasione della seduta della **del 23.01.1980** e poi reiterato nella seduta **del 25.09.1980**, nel quale, stabilendo un precedente poi sempre seguito, è stato affermato "*Che la questione di fiducia, modificando in base all'art. 116 l'ordinario procedimento di discussione e approvazione dei progetti di legge, dà vita ad un iter autonomo e speciale, come confermato dalla sua stessa collocazione nella parte terza del regolamento*" (**cf. resoconto stenografico Camera del 23.01.1980 e del 25.09.1980, ns. docc. D-E**).

Ma c'è di più, perché la normale procedura di approvazione del ddl non era stata seguita neppure al Senato.

In proposito, **l'art. 100, comma 2, Reg. Senato**, non diversamente da ciò che dispone l'art. 85, comma 1, Reg. Camera, espressamente prescrive che "*L'esame degli articoli si effettua con la trattazione, articolo per articolo, degli emendamenti proposti dai singoli Senatori, dalla Commissione e dal Governo*".

È invece accaduto che, nelle sedute del 20 e 21.01.2015 (**cf. resoconto stenografico Senato, Aula, sedute del 20-21.01.2015, ns. doc. C**) è stato consentito dalla Presidenza, ed è stato poi messo in votazione e approvato, un emendamento c. d. premissivo (poi denominato "Supercanguro"), distinto col n. 01.103, presentato dal sen. Esposito che ha inopinatamente precluso la trattazione di tutti gli altri emendamenti.

Anche in tal caso non è stata rispettata la modalità c. d. "normale" di approvazione delle leggi, secondo la secolare Regola di Bentham, per altro codificata negli **art. li 100 e segg. Reg. Senato** e negli **art. li 85 e segg. Reg. Camera**,



secondo cui gli emendamenti devono seguire razionali criteri di logica procedurale e vanno esaminati e votati in ordine di lontananza rispetto al testo degli articoli all'esame; e, quindi, prima i soppressivi, poi tutti gli altri, sempre in ordine di lontananza: sostitutivi, aggiuntivi, modificativi (cfr. **L. Ciaurro, L'emendamento premissivo omnibus, in Osservatorio Costituzionale, AIC, marzo 2015**).

L'**art. 102, comma 2, Reg. Senato** è in proposito chiarissimo allorché prescrive che *“Qualora siano stati presentati più emendamenti ad uno stesso testo, sono posti ai voti prima i soppressivi e poi gli altri, cominciando da quelli che più si allontanano dal testo originario e secondo l'ordine in cui si oppongono, si inseriscono o si aggiungono ad esso”*, mentre il **comma 3** del medesimo articolo precisa che *“Gli emendamenti ad un emendamento sono votati prima dello stesso”*.

In questo quadro regolamentare, assolutamente chiaro e sempre in passato osservato, è piombato all'improvviso, quando ormai non era più possibile subemendarlo per scadenza dei relativi termini, l'emendamento premissivo n. 01.103 che, per la sua valenza dirompente, ha sconvolto il normale iter legislativo del ddl all'esame.

L'emendamento in questione si componeva di un solo articolo e di un solo comma, a sua volta distinto in nove lettere, dalla a) alla f), ciascuna delle quali corrispondeva, con parziali modifiche, a qualcuna delle più rilevanti previsioni del ddl all'esame, quale era stato approvato dalla Camera nella seduta del 12.03.2014.

In particolare: **la lettera a)** corrispondeva all'art. 1, comma 2 del ddl e alla sua tabella all. A; **la lettera b)** corrispondeva all'art. 1, commi 9 e 10, lettera b), del ddl; **la lettera c)** corrispondeva all'art. 1, comma 4, del ddl, a sua volta modificativo dell'art. 4, comma 2, del DPR 361-1957; **le lettere da d) a g)** cor-



rispondevano all'art. 1, comma 17, del ddl, a sua volta modificativo degli art.li 83 e 83-bis del DPR 361-1957; **la lettera h)** corrispondeva all'art. 1, comma 3, del ddl; infine, **la lettera i)**, contenente il singolare differimento delle nuove modalità di elezione della Camera al 1° luglio 2016, non trovava corrispondenza nel ddl, ma era chiaramente una norma finale o transitoria che una buona tecnica legislativa avrebbe dovuto fare naturalmente collocare alla fine del testo, piuttosto che all'inizio, com'è invece avvenuto.

In sostanza, l'emendamento n. 01.103 null'altro era che una schematica formulazione riassuntiva delle principali norme contenute nel testo del ddl, il cui impianto complessivo veniva confermato, e al quale venivano apportate solo quelle parziali modifiche che la maggioranza parlamentare aveva previamente concordato.

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

Ciò posto, occorre ora rammentare che l'emendamento "premissivo" non compare in alcuna norma regolamentare, ed è piuttosto invenzione della prassi parlamentare, essendo stato utilizzato in passato solo in sede di commissione referente; la prassi parlamentare aveva finito per renderlo ammissibile, ma solo nei limiti in cui esso avesse avuto mera valenza espositiva o si fosse limitato a riassumere lo scopo generale del ddl, ovvero ad aggiungere principi generici e non precettivi, ovvero indicazioni definitorie o richiami alle norme costituzionali di riferimento.





Nell'occasione, invece, l'emendamento del sen. Esposito ha assunto una natura assolutamente diversa, mirando a predeterminare, con parziali modifiche, le parti essenziali del ddl e così conseguendo l'obiettivo, una volta approvato, di precludere l'esame di tutti gli emendamenti che con quell'emendamento fossero apparsi in qualche contrasto.

È del tutto evidente che si è trattato **per un verso** di un emendamento sostanzialmente “confermativo” dell'intero impianto del ddl e, **per altro verso**, di un emendamento comportante alcune rilevanti modifiche, ciascuna delle quali avrebbe dovuto formare oggetto di apposita proposta emendativa nel momento in cui i singoli articoli interessati dalle modifiche fossero pervenuti alla discussione d'aula.

Ne è derivata invece la conseguenza che gli articoli successivi sono risultati surrettiziamente emendati *ex ante*, senza che i relativi testi fossero stati nemmeno posti in discussione, e in termini non più modificabili per le preclusioni nascenti dall'approvazione iniziale dell'emendamento premissivo.

Ed è ciò che il Presidente del Senato ha infine comunicato all'Aula, allorché ha affermato che “*A seguito dell'approvazione dell'emendamento 01.103, a firma del senatore Stefano Esposito, risultano preclusi, ai sensi dell'art. 97, comma 2, del Regolamento, gli emendamenti e i subemendamenti recanti disposizioni in contrasto con il contenuto dello stesso emendamento, riportati nell'elenco in distribuzione (vedi allegato B)*”.

Ora, a noi sembra che, **nella misura in cui appariva confermativo**, quell'emendamento andava dichiarato inammissibile ai sensi dell'**art. 100, comma 8, Reg. Senato**, per il quale “*Il Presidente può stabilire, ... la inammissibilità di emendamenti privi di reale portata modificativa*”.

Mentre, **nella misura in cui esso appariva modificativo** dei vari articoli del testo all'esame, esso andava “spacchettato” in parti separate e ciascuna di esse



andava esaminata e posta in votazione al momento in cui l'esame avesse riguardato l'articolo al quale la modifica si riferiva, e ciò nel rispetto dell'**art. 102, comma 1, Reg. Senato**, per il quale *“La votazione si fa sopra ogni articolo e sugli emendamenti proposti”*.

A tal fine, il Presidente del Senato avrebbe potuto (e dovuto) utilizzare anche la facoltà di cui all'**art. 102, comma 4, Reg. Senato**, per il quale *“Il presidente ha facoltà di modificare l'ordine delle votazioni quando lo reputi opportuno ai fini dell'economia o della chiarezza delle votazioni stesse”*, ovvero disporre la votazioni per parti separate, com'è pure previsto dall'**art. 102, comma 5, Reg. Senato**, per il quale *“Quando il testo da mettere ai voti contenga più disposizioni o sia comunque suscettibile di essere distinto in più parti aventi ciascuna un proprio significato logico ed un valore normativo”*.

Il fatto che il Presidente del Senato abbia consentito questa palese anomalia procedurale e non vi abbia posto rimedio con l'esercizio dei suoi poteri discrezionali, incanalando l'esame del ddl nella sua normale corsia legislativa, oltretutto in una materia particolarmente sensibile come quella all'esame, non impedisce certamente alla Corte Costituzionale di valutarne la rispondenza al dettato costituzionale e allo stesso Regolamento, come più volte affermato dalla stessa Corte a partire dalle **sentenze n. ri 3-1957 e 9-1959**.

Il fatto si è che, se non prontamente rimosso per opera del Giudice delle Leggi, che è anche giudice del corretto *iter* legislativo, il furbesco espediente del sen. Esposito resterà negli annali parlamentari come un precedente pericolosissimo per la vita della nostra democrazia, essendo chiaramente in grado di vanificare del tutto ogni garanzia regolamentare, e ciò col semplice ricorso a una prassi mai codificata, che va invece immediatamente espunta dall'Ordinamento, prima che diventi costante tentazione della maggioranza parlamentare, come già s'intravede anche in occasione della discussione in corso sul ddl in materia di diritti civili, dove il supercanguro del sen. Esposito sembra avere trovato solerti



imitatori nei suoi colleghi di partito.

Ci sia consentito, per concludere sul punto, riportare l'auspicio formulato dalla prof. Michela Manetti, ordinario di Diritto Costituzionale all'Università di Siena, in un suo recente articolo (**La Corte Costituzionale ridefinisce l'autonomia delle Camere, ben oltre i regolamenti parlamentari e l'autodichia**, in **Giur. Cost. 2014, n. 3, p. 21103**), allorché ha affermato che l'aspettativa più importante sulla futura attività della Corte riguarda *“il sindacato sugli atti del procedimento legislativo alla luce della Costituzione, e non alla luce dei regolamenti parlamentari, sindacato che appare garanzia tanto più irrinunciabile nel contesto del sistema maggioritario. Se un tempo lo schermo rappresentato dall'autonomia delle Camere sembrava impenetrabile, oggi la Corte può a buon diritto rivendicare il compito che per definizione le spetta, e del quale ha già mostrato di essere consapevole (nella contigua materia dei decreti legge) imponendo il rispetto delle norme costituzionali sui procedimenti delle Camere come necessaria conseguenza del rispetto dei diritti inviolabili”*.

Auspicio che facciamo nostro, e che rassegniamo all'attenzione dell'on. le Tribunale, anche noi nella legittima aspettativa che la q. l. c. qui posta, insieme alle altre su cui ora c'intratteremo, sia portata all'attenzione del Giudice delle Leggi allo scopo di fermare, sino a che si è in tempo, una deriva della prassi parlamentare che rischia di compromettere il corretto esercizio della funzione legislativa.

## **II MOTIVO – La L. 52-2015 trasforma surrettiziamente la Costituzione.**

L'Avvocatura sostiene che il premio di maggioranza (alla lista che superi la soglia del 40% al primo turno e consegua al ballottaggio un solo voto in più della lista concorrente) rispetta le indicazioni della sentenza n. 1-2014 della Corte Costituzionale ed è finalizzato all'obiettivo della governabilità; e che le



modalità di assegnazione dei seggi alla Camera non modificano il procedimento di revisione costituzionale previsto dall'art. 138 Cost.

Abbiamo ampiamente affrontato l'argomento in ricorso (cfr. pagg. 38-44), evidenziando che, attraverso un meccanismo "simulato" (340 seggi ad un solo partito, praticamente guidato da un solo uomo, che nomina almeno un terzo dei suoi parlamentari e praticamente determina l'elezione degli altri, inserendoli in lista nell'ordine che più gli aggrada) si è voluto "dissimulare" il concreto effetto della normativa e cioè una sorta di monopolio del sistema istituzionale, che viene consegnato nelle mani del leader del partito di maggioranza relativa, che sarebbe più corretto definire come la "minoranza meno debole", non avendo essa conseguito un risultato effettivamente maggioritario,

Se questo è il sicuro risultato della nuova legge elettorale, altrettanto indubitabile è che, di fatto e non di diritto, il sistema di garanzie previsto dalla Costituzione ne risulterà stravolto, senza neppure passare attraverso una qualche procedura di revisione costituzionale, che, essa stessa, finirà per essere compromessa, essendo sufficiente per la sua modifica la metà più uno dei deputati (e, con questo sistema, non ci sarà partita) e dei senatori prossimi venturi (consiglieri regionali e sindaci), improbabili parlamentari a mezzo servizio, anch'essi a loro volta eletti con vari sistemi maggioritari, e quindi inevitabilmente dipendenti dal leader che ne avrà determinato l'elezione.

La nostra, che è ancora oggi una "democrazia parlamentare", nella quale caratteristica essenziale è la **centralità del Parlamento**, si tramuterà in un sistema istituzionale la cui caratteristica essenziale sarà **la centralità del premier**, che risulterà essere assolutamente egemone sia nei confronti dei parlamentari (da lui più o meno direttamente nominati, in quanto capo del relativo partito), sia nei confronti dello stesso Governo, i cui membri, ancorché formalmente nominati dal Presidente della Repubblica, verranno designati dal premier che avrà vinto le elezioni, senza che il Capo dello Stato, pure rimasto formalmente tale,



abbia alcuna effettiva possibilità di influirvi (e su ciò torneremo *infra*, **sub. IX**, **pagg. 20 e segg.**).

Al termine di questo processo di surrettizia trasformazione dell'attuale sistema democratico, il premier potrà poi disporre anche delle istituzioni di garanzia che, pur restando formalmente nelle disponibilità dei parlamentari, saranno di fatto accentrate nelle mani di chi li ha nominati.

La stessa Costituzione potrà risultarne ulteriormente compromessa, anche al di là di quanto già prevede la riforma costituzionale *in itinere*, perché la maggioranza parlamentare che si sarà così artificialmente formata potrà a sua volta emendarla ulteriormente, facendo leva sulla fedeltà dei parlamentari nominati e sul loro timore di non esserlo più alla successiva elezione, in termini che li porteranno ad assecondare ogni *input* del premier, come per altro sta già avvenendo con la scandalosa transumanza da un gruppo ad un altro, che ha visto nell'attuale parlamento oltre 300 parlamentari “cambiare casacca”, nella disperata ricerca di chi possa loro garantire una futura rinomina.

Se questo è il quadro che inevitabilmente ne conseguirà, ciò che qui viene revocato in dubbio è che la trasformazione surrettizia della nostra Costituzione possa avvenire attraverso la mera approvazione di una legge ordinaria, qual è la legge elettorale, e quindi senza passare attraverso l'iter procedimentale rafforzato previsto dall'art. 138 Cost.

### **III MOTIVO – Il vulnus al principio di rappresentanza territoriale.**

L'Avvocatura sostiene che l'art. 56, co. 1, Cost. dispone soltanto che la Camera è eletta a suffragio universale e diretto, mentre nulla prescrive in ordine al collegamento territoriale della rappresentanza parlamentare.

L'eccezione è priva di fondamento, come già ampiamente illustrato in ricorso (**pagg. 44-50**), laddove abbiamo chiaramente dimostrato che tutti i principi che il legislatore ordinario è tenuto a seguire nella normativa elettorale sono im-



prontati a un diretto collegamento tra il territorio e i parlamentari che da esso devono trarre espressione e legittimità democratica.

È qui appena il caso di aggiungere che, se fosse vero ciò che sostiene l'Avvocatura, ne risulterebbe l'assoluta inutilità (e quindi, di fatto, l'implicita abrogazione) dell'**art. 56.4 Cost.**, dettato per la Camera (laddove si prescrive che la distribuzione dei seggi deve avvenire in proporzione alla popolazione di ciascuna circoscrizione), come anche dell'**art. 57.4 Cost.**, che detta analoga prescrizione per il Senato; mentre da tali norme emerge chiaramente che i Costituenti vollero che i parlamentari fossero rappresentativi degli elettori del rispettivo territorio, nei cui confronti divenivano politicamente responsabili ancorché giuridicamente liberi nell'espletamento del loro mandato.

La legge 52-2015 si spinge poi sino all'assurdo di prevedere esplicitamente (**art. 2, comma 26**) la traslazione dei voti utili per l'elezione da una circoscrizione (che risulti carente di candidati) ad un'altra (che risulti eccedentaria), così addirittura codificando lo strappo costituzionale alla rappresentatività territoriale dei deputati, in chiara violazione della norma costituzionale che vuole invece che la rappresentanza parlamentare sia strettamente collegata al territorio di riferimento.

#### **IV MOTIVO – Il vulnus ai principi della rappresentanza democratica.**

L'Avvocatura sostiene, in particolare, che la Corte Costituzionale ha ritenuto legittima la previsione di un premio di maggioranza per garantire la governabilità, e che questa non può essere pregiudicata dall'astensionismo, essendo il voto un dovere civico.

Ancora una volta, facciamo riferimento a quanto ampiamente argomentato in ricorso (**cf. pagg. 51-60**).

Quanto all'astensionismo, che ormai tocca punte del 50% e anche oltre, ci limitiamo a dire che, se il voto è un dovere civico per i cittadini, dovrebbe essere dovere costituzionale per il Parlamento di approvare leggi che non disincenti-



vino la partecipazione alle elezioni, diversamente da quanto si va facendo da venti anni in qua.

A parte ciò, che ha ovviamente solo una valenza politica, è appena il caso di ricordare che il sistema politico italiano non è bipolare, né tantomeno bipartitico, e che, in conseguenza, il meccanismo elettorale della L. 52-2015 è destinato a produrre una fortissima distorsione tra voti e seggi, così istituzionalizzando la diseguaglianza dei cittadini nell'esercizio concreto del diritto di voto e negli effetti che ne conseguono in termini di distribuzione di seggi.

La Corte Costituzionale ha affermato icasticamente che la governabilità può essere perseguita **purché col minore sacrificio possibile per la rappresentanza** (e non viceversa).

Sta di fatto che la nuova legge elettorale non rispetta tale vincolo, ma piuttosto ripropone, *sub specie diversitatis*, le norme censurate, ripristinandone sostanzialmente gli effetti distorsivi rispetto alla volontà del corpo elettorale.

Ricordiamo in proposito che, alle elezioni del 2013, il quoziente di maggioranza (cioè il numero di voti necessari per conseguire un seggio) è stato di meno di 30.000 voti, mentre quello di minoranza è stato superiore a 80.000 voti, con un rapporto di circa 2,70; per esemplificare ulteriormente, mentre il PD con 8.646.457 voti (circa il 25,40%) ha ottenuto 292 seggi (pari al 48% dei 608 disponibili), il Movimento 5 Stelle con 8.704.969 (25,56%) ha ottenuto 102 seggi (pari al 16,8%).

Il servizio Studi della Camera, nel suo dossier n. 98/4 del 16.04.2015 (**cf. ns. doc. 20**), ha provveduto a proiettare sulla composizione della prossima Camera i risultati elettorali a partire dal 2006 e sino al 2014, rendendo così plasticamente evidente come la nuova legge elettorale, mentre finge di adeguarsi alle prescrizioni della Corte, in realtà si sbarazza dei paletti che la Consulta ha posto alla discrezionalità del legislatore, mettendo a regime una versione peggio-



rata della legge 270-2005 (il c. d. *porcellum*).

**V MOTIVO – Mancanza di soglia minima per accedere al ballottaggio.**

L'Avvocatura sostiene che la mancata previsione di una soglia minima per accedere al ballottaggio è irrilevante perché il premio si consegue comunque col 50% dei voti validi espressi al secondo turno, e quindi con una soglia superiore a quella del 40% prevista per il primo turno, mentre l'astensionismo è irrilevante perché il risultato delle elezioni si basa sui voti effettivamente espressi.

Così argomentando, l'Avvocatura dimentica il rischio, contestato in ricorso (cfr. pagg. 60-67), che al ballottaggio ottenga il premio una lista che abbia ottenuto al primo turno una bassa percentuale di voti, comunque inferiore a quella della prima lista al primo turno, con effetti ulteriormente distorsivi rispetto al principio di rappresentanza, nel qual caso diverrà addirittura abissale il differenziale tra il quoziente elettorale della lista maggioritaria e quello delle altre liste.

Il ballottaggio nazionale – che è istituito sconosciuto ai sistemi elettorali del resto del mondo democratico – appare poi addirittura paradossale nel momento in cui per assegnare concretamente i seggi nelle circoscrizioni si dovranno comunque utilizzare i risultati conseguiti dalle liste nel primo turno.

Ne conseguirà che le liste che non hanno partecipato al ballottaggio finiranno per vedersi falciati i seggi sulla base di una competizione elettorale alla quale non avranno partecipato.

Ovviamente diverso sarebbe invece il caso dei ballottaggi di collegio – questo, sì, istituito ben noto ad altri sistemi elettorali – che non producono effetti distorsivi generalizzati ma si limitano ad assegnare la vittoria nel singolo collegio al candidato più votato, senza conseguenze per gli altri candidati del collegio che resteranno esclusi dall'elezione, e senza conseguenze per i risultati degli altri collegi.

**VI MOTIVO – Impossibilità di scegliere direttamente e liberamente i de-**





**putati.**

Quanto ai capilista bloccati, l'Avvocatura sostiene che il sistema misto adottato dal legislatore appare conforme alla sentenza della C. C. n. 1-2014, e anche alla sentenza della C. C. n. 203-1975, perché si tratta di liste corte, con espressa indicazione del capolista e con la possibilità di esprimere almeno una preferenza per una parte dei candidati.

E quanto alle pluricandidature, l'Avvocatura sostiene che tale possibilità è sempre stata prevista nelle leggi elettorali italiane e che, anche in mancanza di tale previsione, nulla potrebbe impedire al deputato eletto di dimettersi in corso di mandato facendo subentrare il primo dei non eletti e così comunque disattendendo il risultato elettorale.

Ancora una volta è agevole replicare, ricordando il conteggio elementare che abbiamo già esposto in ricorso (**cf. pagg. 67-75**), allorché abbiamo evidenziato che, col sistema disegnato dalla L. 52-2015, 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.

Quanto poi alla sentenza della Corte Costituzionale n. 203-1975, non per nulla espressamente richiamata dalla sentenza della C. C. n. 1-2014, essa dice esattamente il contrario di ciò che l'Avvocatura vorrebbe farle dire, nel momento in cui afferma che l'ordine di lista è stato ritenuto legittimo proprio perché era allora previsto che l'elettore potesse sovvertirlo attraverso il concreto esercizio del voto di preferenza.

Quanto poi alle pluricandidature, è pur vero che nelle precedenti leggi elettora-



li, tale possibilità era egualmente prevista, e tuttavia essa, nel sistema originario del DPR 361-1957 era consentita in soli tre collegi, e nel sistema della L. 270.2005 era consentita dappertutto, ma, nell'un caso come nell'altro, era estesa a tutti i candidati, senza discriminazioni tra capilista e non.

Non è così nel sistema della L. 52-2015, che assicura tale privilegio solo ai capilista, che possono candidarsi in dieci collegi, così realizzando un'insopportabile disparità di trattamento rispetto agli altri.

Si tratta chiaramente dell'ennesimo odioso privilegio che i leader di partito (questa volta di maggioranza e di opposizione) hanno voluto riservare a sé stessi per implementare la loro *chance* di essere eletti; come dire: tutti eguali, ma qualcuno più eguale degli altri.

**VII MOTIVO – C'è il rischio che vengano assegnati più seggi rispetto al plenum della Camera.**

L'Avvocatura addebita la questione a una mera imprecisione nell'art. 83.3, primo periodo, DPR 361-1957, essendo comunque previsto che i seggi delle regioni Trentino-Alto Adige e Valle d'Aosta non possono essere assegnati in altre circoscrizioni e che quei voti non sono altrove utilizzabili.

L'argomentazione dell'Avvocatura non ha alcun pregio, quasi che una legge elettorale, dalla quale dipende il normale svolgersi della vita democratica, possa permettersi "mere imprecisioni", inevitabilmente destinate ad avvelenare il dibattito politico e ad alimentare il contenzioso costituzionale..

La questione era stata invero sollevata in prevenzione dal Servizio Studi della Camera nel dossier n. 98/4 del 15.04.2015, ma la questione di fiducia ha impedito ogni modifica sul punto.

Resta indubitabile ciò che abbiamo evidenziato in ricorso (cfr. pagg. 75-79), e cioè la legge (art. 92.1.1-bis, e 93-bis.1.ult. per.) si preoccupa di stabilire che i seggi di Trentino-Alto Adige e Valle d'Aosta vanno computati nel numero di quelli spettanti alla lista nazionalmente maggioritaria collegata coi candidati



eletti in quei collegi speciali uninominali, ma non fa altrettanto con riferimento alle liste di minoranza che siano collegate coi candidati eletti negli stessi collegi (art. 83.3).

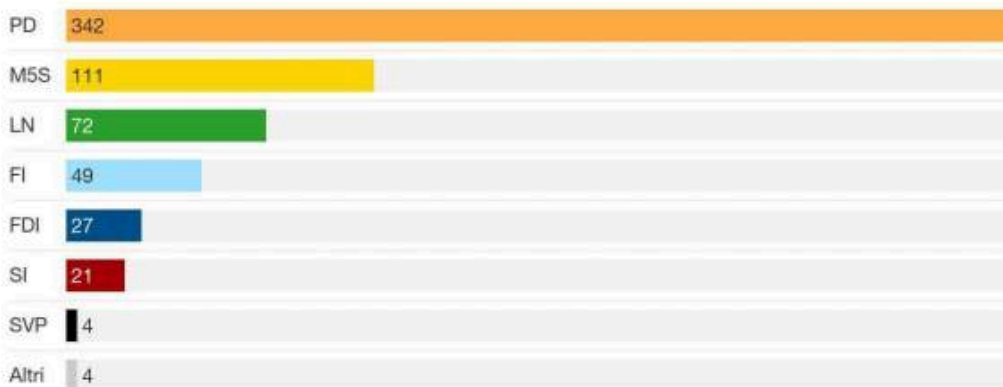
**VIII MOTIVO – È possibile che una lista abbia diritto all'assegnazione di 340 seggi già al primo turno, pur senza avere conseguito il 40% dei voti, e che in tal caso debba comunque sottomettersi al ballottaggio.**

L'Avvocatura sostiene che tale ipotesi è assolutamente teorica, e comunque risulta obbligata per il rispetto alla sentenza della C. C. n. 1-2014, che ha previsto l'impossibilità di attribuire la maggioranza dei seggi se non si raggiunge una soglia congrua che il legislatore ha fissato nel 40% dei voti validi.

Intanto, c'è da osservare che l'ipotesi è tutt'altro che teorica, risultando comprovata da un recentissimo sondaggio condotto da **Scenari Politici** per l'Huffington Post, e che qui di seguito riportiamo, dal quale risulta che il PD, conseguendo il 32% dei voti, contro il 23,3% del Mov. 5Stelle, avrebbe diritto, già al primo turno di vedersi assegnati 342 seggi, come risulta dalla seguente tabella:

### Distribuzione Seggi - 05 Feb '16

Sondaggio ScenariPolitici - Winpoll per Huffington Post.



Nota informativa:

Data esecuzione: 02-04 Feb '16.

Metodo di rilevazione: CAWI su 1500 casi rappresentativi della popolazione italiana.

Source: [Sondaggio HuffingtonPost/ScenariPolitici-Winpoll](#)

Scenari Politici Huffington Post



E tuttavia, non avendo conseguito almeno il 40% dei voti validi, il PD dovrebbe egualmente sottoporsi al ballottaggio, con risultati che potrebbero paradossalmente sovvertire quelli del primo turno.

Quanto all'osservazione secondo cui la sentenza n. 1-2014 avrebbe sancito l'impossibilità di attribuire la maggioranza dei seggi se non si raggiunge una soglia congrua (che ora il legislatore ha fissato nel 40% dei voti validi), è agevole replicare che la Corte ha detto una cosa ben diversa.

Come abbiamo avuto modo di precisare in ricorso (cfr. pagg. 79-86), la Corte ha stabilito che “**il premio di maggioranza**” (e non “**la maggioranza dei seggi**”) non possa essere assegnato se non in presenza di una congrua percentuale di voti; il premio era quindi ammissibile solo in una situazione nella quale una lista non avesse già di per sé raggiunto la maggioranza dei seggi, tale da assicurare comunque la governabilità.

Ne consegue che, una volta che tale risultato fosse raggiunto al primo turno, anche a prescindere dal conseguimento di una certa soglia di voti, e quindi nel rispetto della volontà espressa dal corpo elettorale senza la forzatura del premio, risulterebbe assolutamente irragionevole costringere quella lista a un ballottaggio che potrebbe vederla soccombente rispetto ad una lista ben più minoritaria.

In tale evenienza, verrebbe quindi meno la necessità di ricorrere ad un secondo turno di ballottaggio per assegnare, attraverso il premio, una “maggioranza di seggi” già conseguita; mentre, dovendosi comunque in tal caso ricorrere al ballottaggio, la barriera del “minore sacrificio possibile” imposta dalla Corte verrebbe di fatto trasformata in quella opposta del “maggiore sacrificio assicurato”.

#### **IX MOTIVO – Il vulnus alle prerogative del Presidente della Repubblica.**

L'Avvocatura sostiene che la legge fa espressamente salve le prerogative del Presidente della Repubblica, al pari di ciò che prescriveva la precedente nor-



mativa, con, in più, il fatto che sulla scheda non compare il nome del leader della forza politica.

L'Avvocatura omette tuttavia di ricordare, nonostante questa difesa ne abbia fatto espressa menzione in ricorso (**cf. pagg. 86-91**), che il programma elettorale di ciascuna lista deve indicare il capo della forza politica, che, a sua volta, è quello che nomina capilista e candidati; e, quindi, se quella lista avrà la maggioranza dei deputati, in presenza di un sistema sostanzialmente monocamerale e in assenza di coalizioni, l'investitura che ne deriva per il leader impedirà al Presidente della Repubblica di fare qualsiasi diversa scelta.

La situazione è assolutamente diversa da quella della L. 270-2005, per la quale i seggi venivano assegnati alla coalizione, il premio veniva ripartito tra i partiti che la componevano, onde residuava nel Presidente della Repubblica un qualche margine di discrezionalità, che invece ora scompare del tutto.

**X MOTIVO – Una democrazia sclerotizzata e senza possibilità di ricambio a causa dei privilegi per i partiti/gruppi già costituiti.**

L'Avvocatura sostiene che si tratta di una libera scelta del Legislatore, nel senso di evitare che i partiti già legittimati in misura consistente dal corpo elettorale siano costretti a dimostrare ulteriormente il rispettivo consenso popolare attraverso la raccolta di firme, mentre le analoghe deroghe previste per il Trentino-Alto Adige e la Valle d'Aosta sono giustificate dalla speciale tutela nascente dai rispettivi Statuti.

Come abbiamo evidenziato in ricorso (**cf. pagg. 91.97**), osserviamo che il DPR 361-1957, prima della modifica apportata dalla L. 52-2015, limitava questo privilegio ai soli partiti che avessero costituito gruppi parlamentari in almeno una delle Camere all'inizio della Legislatura, e cioè all'indomani delle elezioni politiche.

La legittimità costituzionale di una tale previsione poteva essere revocata in



dubbio, e comunque appariva sostenuta da una motivazione non irrilevante, e cioè dal fatto che quel partito aveva acquisito una diretta legittimazione popolare attraverso le elezioni appena svoltesi.

Sta di fatto che ora tale privilegio è invece riconosciuto ai partiti che abbiano formato gruppi parlamentari in almeno una delle camere, non più all'indomani delle elezioni ma ad una data assolutamente arbitraria, quella del 1° gennaio 2014 e, quindi, a gruppi che non hanno avuto alcuna legittimazione elettorale. Si tratta chiaramente di un grazioso e inammissibile privilegio elargito a partiti nati attraverso il fenomeno del trasformismo parlamentare, che in questa Legislatura ha visto prosperare la transumanza da un gruppo a un altro (e poi, magari, ad altri ancora) di centinaia di parlamentari, non già per avere essi cambiato idea nel libero esercizio del loro mandato parlamentare ex art. 67 Cost., ma solo nel non encomiabile tentativo di trovare un qualsiasi “luogo politico” che possa favorirne la rielezione (*rectius*, la rinomina).

Quanto poi all'analogo privilegio riconosciuto a talune liste delle regioni Trentino-Alto Adige e Valle d'Aosta, è assolutamente evidente che esiste una palese disparità di trattamento con quelle della Regione Sardegna, anch'essa titolare di uno statuto speciale e la cui lingua è anch'essa legislativamente riconosciuta.

#### **XI MOTIVO – È necessario rendere “giustiziabile” il procedimento elettorale preparatorio delle elezioni.**

L'Avvocatura sostiene che nel procedimento elettorale preparatorio è previsto il ricorso all'Ufficio Centrale Nazionale, composto da cinque magistrati di Cassazione.

L'Avvocatura, così facendo, ha finito per avvalorare il nostro motivo di ricorso (cfr. pagg. 97-104), essendo ben noto che gli uffici elettorali (circoscrizionali e nazionale), ancorché composti da magistrati, sono organi amministrativi e non giurisdizionali, per cui resta irrisolto il problema della non giustiziabilità del



procedimento elettorale preparatorio, che il Parlamento aveva inteso risolvere, approvando la legge di delega 69-2009, che il Legislatore delegato aveva poi trascurato di esercitare.

E il fatto che lo stesso Parlamento, con la legge di delega, avesse ritenuto opportuno di legiferare in materia, è la più chiara dimostrazione della necessità di un intervento additivo della Corte Costituzionale, che consenta di estendere al procedimento preparatorio delle elezioni politiche le stesse garanzie giurisdizionali ora previste per le elezioni locali e per quelle europee, essendo assolutamente irragionevole un simile vuoto normativo.

**XII MOTIVO – Le soglie di sbarramento oggi previste per il Senato residue nel “Porcellum” sono irragionevolmente più alte di quelle della Camera.**

L’Avvocatura sostiene che le soglie più alte oggi previste per il Senato sono ragionevoli perché l’elezione del Senato avviene su base regionale, ove risulta più agevole conseguire una soglia particolarmente alta di consensi, specie per alcune forze politiche radicate solo in alcune zone.

Sia consentito di dire che tale affermazione ci sembra anch’essa altrettanto irragionevole delle norme che abbiamo contestato con questo motivo di ricorso (cfr. pagg. 104-108).

È assolutamente evidente che le soglie ancora oggi previste per l’accesso al Senato (che è composta da 315 membri) sono irragionevolmente il doppio di quelle previste per l’accesso alla Camera (che è composta da 630 membri), e ciò rende praticamente impossibile a tutti i partiti non maggioritari di accedere all’elezione in Senato, mentre proprio l’elezione su base più ristretta avrebbe dovuto indurre il legislatore della L. 270-2005 a prevedere soglie dimezzate, piuttosto che raddoppiate.

**XIII MOTIVO – Irragionevole applicazione della nuova normativa eletto-**



**rale per la Camera a Costituzione vigente per il Senato.**

L'Avvocatura sostiene che la disomogeneità delle norme elettorali di Camera e Senato è tutt'altro che irragionevole essendo addirittura già prevista a Costituzione vigente.

Portando avanti la tesi della disomogeneità, l'Avvocatura contraddice clamorosamente lo stesso scopo della L. 52-2015 che è quello di assicurare la governabilità, sia pure in termini che abbiamo già contestato come incostituzionali (**cf. ricorso, pagg. 108-112**).

Se quello è lo scopo della legge, sarebbe stato necessario armonizzare subito le due normative proprio per evitare ogni rischio del genere, semplicemente differendo gli effetti della nuova legge elettorale per la Camera al momento dell'entrata in vigore della riforma costituzionale.

È stata invece prevista per la sua applicazione la cervellotica data del 1° luglio 2016, assolutamente priva di ogni giustificazione che non sia quella di un grazioso cadeau ai riottosi parlamentari di maggioranza, e anche sul punto è lecito attendersi che la Corte Costituzionale possa rimediare a questo inammissibile vulnus alla coerenza dell'ordinamento istituzionale.

\*\*\*\*\*

Con riferimento a quanto qui dedotto sub I), e in conformità all'autorizzazione del Tribunale di cui all'ordinanza del 5-8.02.2015, abbiamo già provveduto a depositare telematicamente i seguenti documenti:

- A. Senato, Comm. AA. CC. resoconto sommario seduta del 17.12.2014;
- B. Camera, Comm. AA. CC. resoconto stenografico seduta 22.04.2015;
- C. Senato, Aula, resoconto stenografico seduta del 20-21.01.2015;
- D. Camera, Aula, resoconto stenografico seduta 23.01.1980;
- E. Camera, Aula, resoconto stenografico seduta 25.09.1980.

\*\*\*\*\*





Per quanto precede, e per quant'altro sarà eventualmente dedotto nei modi e termini di legge, insistiamo in tutte le deduzioni e domande spiegate in ricorso, col rigetto di ogni contraria domanda, deduzione ed eccezione e con vittoria di spese e compensi.

**Messina li 11 febbraio 2016**

**Avv. Vincenzo Palumbo**

**Avv. Tommaso Magaudo**

**Avv. Francesca Ugdulena**

**Avv. Giuseppe Magaudo**

