



**TRIBUNALE ORDINARIO DI TORINO**  
**SEZIONE FERIALE**

Nrg 13057/2020

Il giudice dr. Ludovico Sburlati,  
sciogliendo la riserva assunta nella causa in intestazione,  
ha pronunciato la presente

**ORDINANZA**

Claudio Bellavita e Domenico Marino hanno chiesto, ai sensi dell'art. 700 Cpc, nei confronti della Presidenza del Consiglio dei Ministri, del Ministero dell'Interno e del Ministero della Giustizia, l'accertamento del diritto, "*individuale e collettivo come componenti del corpo elettorale, di votare in conformità alla Costituzione nel referendum ex art. 138 Cost. fissato per la data del 20-21 settembre 2020, ... con votazione distinta e separata da ogni altra votazione*" (p. 30), che sarebbe leso dall'accorpamento di questa consultazione con altre elezioni, previsto dall'art. 1 bis DI 26/2020, inserito dalla legge di conversione n. 59/2020, secondo cui "il principio di concentrazione delle scadenze elettorali ... si applica, altresì, al referendum confermativo del testo di legge costituzionale recante: "Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari", pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 240 del 12 ottobre 2019".

Secondo i ricorrenti, la norma in esame violerebbe, sotto il profilo procedimentale, gli art. 72 c. 4 e 77 Cost., anche in considerazione della questione di fiducia posta dal Governo al Senato (p. 4); dal punto di vista sostanziale, gli art. 48 e 21 Cost., in quanto l'*election day* impedirebbe "*una informazione adeguata*" sul referendum confermativo, a causa sia della "*insopprimibile eterogeneità delle campagne elettorali*", sia dello "*squilibrio informativo ... tra i luoghi i cui si va anche*



*al voto regionale e locale, e quelli invece in cui quel voto non è previsto” (p. 18 e 19).*

I resistenti, in via preliminare, hanno eccepito il difetto assoluto di giurisdizione, il difetto di legittimazione passiva del Ministero della Giustizia, il difetto di interesse e di legittimazione attiva dei ricorrenti e il difetto di strumentalità; nel merito, hanno chiesto il rigetto del ricorso, in ragione della manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale prospettate.

La terza eccezione preliminare dei resistenti rende necessario rilevare che il Bellavita e il Marino sono iscritti nelle liste elettorali del Comune di Torino, in cui nei giorni 20 e 21/09/2020 non è previsto lo svolgimento di consultazioni elettorali diverse dal referendum ex art. 138 Cost.

Per quanto concerne il diritto individuale, ciò comporta la carenza di interesse dei ricorrenti a proporre la domanda ex art. 100 Cpc, con conseguente inammissibilità del ricorso.

In proposito, va infatti osservato che i più recenti orientamenti della Corte di Cassazione e della Corte Costituzionale, pur avendo ampliato la possibilità di sollevare questioni di legittimità costituzionale in materia elettorale, anche al fine di evitare di “creare una zona franca nel sistema di giustizia costituzionale proprio in un ambito strettamente connesso con l’assetto democratico, in quanto incide sul diritto fondamentale di voto” (Corte Cost. 1/2014), hanno tuttavia confermato la natura incidentale del controllo di costituzionalità e la necessità dell’autonomia tra l’oggetto del giudizio di merito e quello costituzionale, rispetto alla quale si è precisato che il provvedimento che definisce la causa ordinaria “accerta l’avvenuta lesione del diritto azionato e, allo stesso tempo, lo ripristina nella pienezza della sua espansione, seppure per il tramite della sentenza costituzionale” (Cass. 12060/2013).

La persistente necessità dell’esistenza di un concreto pregiudizio del diritto politico fatto valere esclude nella specie la sussistenza dell’interesse dei ricorrenti, perché la concentrazione delle scadenze elettorali, su cui si incentrano le loro censure, è priva di effetti sulle concrete modalità di esercizio del loro diritto di voto, che riguarderà esclusivamente il referendum costituzionale.

Né si può ritenere che essi possano agire quali titolari di un diritto collettivo, non sussistendo nella specie un caso di sostituzione processuale previsto dalla



legge ex art. 81 Cpc, con conseguente fondatezza, sotto questo profilo, dell'eccezione preliminare di difetto di legittimazione attiva.

Questa soluzione trova inoltre conferma nell'ordinanza della Corte Costituzionale n. 195/2020 - relativa alle stesse questioni e pronunciata, in sede di conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, in data 12/08/2020 -, in cui si è escluso che il Comitato promotore del referendum costituzionale abbia "una funzione di generale tutela del miglior esercizio del diritto di voto da parte dell'intero corpo elettorale".

Per questi motivi, il ricorso deve essere dichiarato inammissibile.

La natura degli interessi coinvolti, tuttavia, rende opportuno svolgere comunque alcune considerazioni di merito sulle questioni di legittimità costituzionale prospettate, che risultano manifestamente infondate.

Iniziando da quella relativa alla violazione dell'art. 72 c. 4 Cost., va anzitutto osservato che la locuzione "materia costituzionale ed elettorale" deve essere riferita alle norme costituzionali e ai profili essenziali della disciplina elettorale, con esclusione degli aspetti di dettaglio di quest'ultima, attinenti a mere modalità organizzative delle competizioni elettorali. La Corte Costituzionale, infatti, nel rigettare alcune questioni costituzionalità del DI 83/1995 in tema di campagne elettorali e referendarie, ha interpretato in modo restrittivo l'espressione in esame, escludendo l'illegittimità di un decreto-legge che "non viene a toccare né il voto né il procedimento referendario in senso proprio, ma le modalità della campagna referendaria" (Corte Cost. 161/1995).

Rispetto al voto di fiducia, va invece considerato che dal resoconto stenografico della 231° seduta pubblica del Senato del 18/06/2020 emerge che il disegno di legge n. 1845 è stato votato dall'assemblea (all. E fasc. ric.); i ricorrenti non prospettano alcuna specifica violazione del Regolamento del Senato; secondo la Corte Costituzionale, anche con riferimento alla questione di fiducia posta dal Governo, "il rispetto da parte delle Camere della procedura desumibile dalla disciplina regolamentare relativa all'approvazione dei disegni di legge di conversione, conduce ad escludere che si sia configurata la lesione delle norme procedurali fissate nell'art. 72 Cost., poiché risultano salvaguardati sia l'esame in sede referente sia l'approvazione in aula" (Corte Cost. 237/2013).



Le esposte argomentazioni trovano conferma nell'ordinanza della Corte Costituzionale n. 197/2020, che ha esaminato profili relativi alla questione di fiducia posta dal Governo al Senato, giungendo comunque a dichiarare inammissibile il ricorso per conflitto di attribuzione promosso dal senatore Gregorio De Falco.

A ciò si aggiunga che la stessa soluzione, con riferimento alla questione di fiducia posta dal Governo alla Camera, è stata adottata dal Tribunale di Torino nell'ordinanza del 05/07/2016, pronunciata nella causa Nrg 27796/2015, che ha dichiarato manifestamente infondata, sotto questo profilo, la relativa questione di legittimità costituzionale della L. 52/2015, rimettendo alla Corte Costituzionale altre questioni, poi accolte con la sentenza n. 35/2017.

Ad analoghe conclusioni si deve giungere per quanto concerne la prospettata violazione dell'art. 77 Cost.

Al riguardo, va rilevato che la Corte Costituzionale - nell'affermare la necessità di un nesso di interrelazione funzionale tra decreto-legge e legge di conversione, in forza del quale quest'ultima "non può ... aprirsi a qualsiasi contenuto ulteriore" - ha precisato, per un verso, che "la richiesta coerenza tra il decreto-legge e la legge di conversione non esclude, in linea generale, che le Camere possano apportare emendamenti al testo del decreto-legge, per modificare la normativa in esso contenuta"; per altro verso, che tale nesso impone che ogni ulteriore disposizione introdotta in sede di conversione sia "collegata ad uno dei contenuti già disciplinati dal decreto-legge ovvero alla ratio dominante del provvedimento originario considerato nel complesso" (Corte Cost. 32/2014).

In applicazione di questi principi, nella specie deve essere esclusa la sussistenza di un uso improprio della legge di conversione, perché l'art. 1 bis risulta correlato al contenuto e alla ratio del decreto-legge, che reca "disposizioni urgenti in materia di consultazioni elettorali per l'anno 2020", rese necessarie dalla situazione epidemiologica derivante dalla diffusione del Covid-19.

Manifestamente infondate risultano altresì le questioni relative alla violazione degli art. 48 e 21 Cost.

Al riguardo, occorre anzitutto osservare che la L. 59/2020, emanata nel corso di un'emergenza sanitaria, più volte menzionata nel provvedimento, risulta complessivamente ispirata dall'esigenza di tutelare, in una prospettiva di



bilanciamento di valori costituzionali, sia il diritto fondamentale alla salute (art. 32 Cost.), sia quello all'esercizio del diritto di voto (art. 48 Cost.), come emerge tra l'altro dalla previsione del comma 1, in cui, "al fine di assicurare il necessario distanziamento sociale", si introduce una deroga art. 1 c. 399 L. 147/2013, stabilendo che le operazioni di votazione si svolgano anche "nella giornata di lunedì, dalle ore 7 alle ore 15".

In questo contesto, è pertanto da escludere che la concentrazione delle scadenze elettorali violi di per sé la libertà del voto e il diritto all'informazione, la cui tutela in queste occasioni è garantita da un'ampia disciplina - costituita in particolare dalla L. 212/1956, dalla L. 352/1970, dalla L. 130/1975 e dalla L. 28/2000 (quest'ultima espressamente richiamata dall'art. 1 bis c. 2 DI 26/2020) -, rispetto alla quale i ricorrenti non hanno prospettato specifici problemi applicativi derivanti dal contestato accorpamento.

Anche questo profilo è stato inoltre esaminato in una delle ordinanze del 12/08/2020, in cui la Corte Costituzionale ha escluso che "la contestualità tra differenti campagne elettorali comporti, di per sé, una penalizzazione degli spazi d'informazione dedicati alla campagna referendaria" (Corte Cost. 195/2020).

A ciò si aggiunga che, in un significativo precedente in materia, la stessa Corte, chiamata a pronunciarsi sul mancato accorpamento di referendum abrogativi con le elezioni amministrative del 15-16/05/2011, ha affermato che esso "di per sé non agevola, ma neppure ostacola, lo svolgimento delle operazioni di voto referendario e non è suscettibile di incidere sulle attribuzioni costituzionalmente garantite del comitato promotore", esprimendo quindi una valutazione orientata nel senso dell'indifferenza di tale scelta organizzativa rispetto ai valori costituzionali (Corte Cost. 169/2011); più in generale, in sede di conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato, la Corte ha escluso che i poteri del comitato promotore del referendum si estendano "alle specifiche modalità organizzative" della competizione, "rispetto alle quali operano pienamente le facoltà del Governo" (Corte Cost. 38/2008, Id. 198/2005 e Id 131/1997).

Va infine considerato, sotto il profilo della disamina della disciplina ordinaria della materia, che il dettato della norma in esame si pone in continuità con quello dell'art. 7 DI 98/2011 (convertito dalla L. 111/2011) sull'election day, il quale, da un lato, impone lo svolgimento "in un'unica data nell'arco dell'anno" di più



consultazioni elettorali eterogenee; dall'altro, non vieta espressamente alcuna ipotesi di concentrazione di scadenze elettorali.

Irrilevanti, da ultimo, risultano le “*note finali*” relative al merito della riforma e alla possibilità di una “*norma costituzionale paradossalmente incostituzionale*” (ric. p. 20 e segg.), considerato che esse, in primo luogo, sono avulse dall'invocato diritto di votare in conformità alla Costituzione; in secondo luogo, riguardano una legge non promulgata ex art. 138 c. 2 Cost.

In conclusione, il ricorso deve essere dichiarato inammissibile.

Le considerazioni che precedono assorbono le altre questioni trattate dalle parti.

La novità della questione e la natura degli interessi coinvolti giustificano ex art. 92 Cpc l'integrale compensazione delle spese di lite.

### **PQM**

Dichiara inammissibile il ricorso proposto da Claudio Bellavita e Domenico Marino nei confronti della Presidenza del Consiglio dei Ministri, del Ministero dell'Interno e del Ministero della Giustizia;

compensa integralmente tra le parti le spese di lite.

Si comunichi.

Torino, 14/08/2020.

**IL GIUDICE**  
dr. Ludovico Sburlati

