

Prof. Avv. Andrea Pubusa
Professore di Diritto Amministrativo
Facoltà di Giurisprudenza
dell'Università di Cagliari

Avv. Paolo Pubusa

Via G.B.Tuveri n. 84
09129 CAGLIARI
Tel. e Fax 070.485840 –
070.401457

TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE - CAGLIARI

Ricorso ex art. 130 ss. c.p.a. per

LIGAS MARCO, C.F. LGS MRC 41C10 B354F; **2) FERNANDO CODONESU**, C.F. CDNFNN51M08L998V; **3) SALVATORE LAI**, C.F. LAISVT46H10M0880; **4) CHESSA LUCIA** CHSLCU60M49A895D; **5) PINTORI GRAZIANO**; **6) ANTONIO MUSCAS**, C.F. MSCNTN69P23B354J; **7) ANTONELLO PABIS**, PBSNTN46P29B745C; **8) ROBERTO MIRASOLA** C.F. MRSRRT66M27B354P; **9) EDOARDO FLAVIO LAI**, C.F. LAIDDD84T10F205U; **10) GIOVANNI MELONI**, C.F. MLNGNN42C01I452B; **11) ANTONIETTA MAZZETTE**, C.F. MZZNNT51D41I4520; **12) ANTONELLO MURGIA** C.F. MRG NNL 50H19 I667K **13) GAVINO DETTORI** DTTGNN44C14A287H; **14) FRANCESCO MELONI** C.F. MLN FNC 50B22 B3540; **15) FRANCO SCASSEDU** C.F. SCS FNC 54A17 B354H; **16) GIANFRANCO MELLEDDU** C.F. GFRMLD52C24G153R; **17) GABRIELLA LANERO** C.F. LNRGRL54HG383N; **18) GIANNA CANDIDA LAI**, C.F. LAI GNC 47D58 B745D; **19) TRONCI FRANCESCO**, C.F. TRN FNC 38T16 B354P; **20) MARIA BONARIA MAZZA**, c.f. MZZMBN38R55B354Y; **21) LODDO ROBERTO**, C.F. LDDRRT81P01B354Z; **22) DEL BENE MARIA GRAZIA**, C.F. DLB MGR 41T41 D969L; **23) VENTRONI FRANCESCO**, C.F. VNTFNC51S07L231W; **24) MONTIXI MARIA IMMACOLATA**, C.F. MNT MMM 66T55 B354G, tutti elettivamente domiciliati in Cagliari nella via Tuveri 84, presso lo Studio del Prof. Avv. Andrea Pubusa (c.f. PBSNDR45R20F991J) e dell'Avv. Paolo Pubusa (c.f.

Prof. Avv. Andrea Pubusa

Avv. Paolo Pubusa

PBSPLA78H23B354E), che li rappresentano e difendono in virtù di procura speciale a margine del presente atto;

Ricorrenti

contro

- **REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA**, in persona del Presidente *pro tempore*, con sede in Cagliari, viale Trento n. 69;
- **UFFICIO CENTRALE ELETTORALE REGIONALE DELLA REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA**, costituito presso la Corte d'Appello di Cagliari, in persona del legale rappresentante p.t., e All'Ufficio Elettorale Centrale Regionale della Regione Autonoma della Sardegna, presso la Regione Sardegna, Direzione Generale della Presidenza Ufficio e Osservatorio elettorale regionale, in Cagliari nel Viale Trento n. 69;

RESISTENTI

e nei confronti di

SOLINAS CHRISTIAN, residente in in Capoterra – Loc. Poggio dei Pini,
Strada 64, n. 3;

CONTROINTERESSATO

per l'annullamento e/o la correzione

- *in parte qua*, del verbale delle operazioni dell'Ufficio Centrale Elettorale costituito presso la Corte d'Appello di Cagliari e dei presupposti verbali degli Uffici Centrali circoscrizionali costituiti presso i Tribunali di Cagliari, Sassari, Nuoro, Oristano, Carbonia-Iglesias, Olbia-Tempio, Ogliastra e Medio Campidano, relativamente alla elezione del Presidente della Regione e del XV Consiglio Regionale della Sardegna, elezioni regionali svoltesi in Sardegna il 24 febbraio

- nonché delle deliberazioni dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio e della Giunta della Regione Sardegna e degli atti connessi e conseguenti;
- unitamente, in particolare, all'atto di proclamazione ad opera dell'Ufficio Centrale Elettorale costituito presso la Corte d'Appello di Cagliari dell'elezione alla carica di Presidente della Regione Sardegna del candidato Christian Solinas, che ha ottenuto il 47,74% dei voti validi e gli ha assegnato il 60% dei voti dei seggi, ossia 36, mentre i restanti 24 sono stati assegnati alla coalizione con candidato Presidente Massimo Zedda, secondo classificato col 33,00%. Sei seggi sono stato assegnati alla lista M5S, capeggiata dal dr. Desogus grazie alla percentuale dell' 11,20 (v. pagg. 10-11);
- dell'attribuzione dei seggi alle liste collegate al Presidente eletto e al secondo dei candidati presidenti, riconoscendo ai gruppi politici collegati al candidato eletto Presidente un numero di seggi di 36, compreso quello del Presidente stesso, pari al 60% su un totale di 60 consiglieri regionali (pag. 31) e i 24 seggi restanti alla coalizione o al gruppo di liste collegati al candidato Massimo Zedda (18 seggi), compreso il seggio dello stesso sig. Zedda, nonché 6 seggi al M5S, con esclusione di tutti gli altri gruppi di liste che hanno ottenuto meno del 5% dei voti, e in particolare della lista del PDS collegata al candidato Maninchedda, nonostante la percentuale ottenuta sia superiore al 3%, e agli altri con percentuali inferiori (v. pag. 30). Non è stato proclamato eletto il dr. Desogus, ancorché candidato alla presidenza del M5S con oltre 85 mila preferenze pari al 11,20% dei voti validi (v. pag. 10);

- della ripartizione dei seggi ai gruppi di liste della coalizione vincente (pag. 33-34) e di quelli collegati a Massimo Zedda e Francesco Desogus (pag. 35-36);
- dell'attribuzione dei seggi alle liste circoscrizionali (pagg. da 48 a 52 e da 63 a 66 e fino a 171 con riepilogo a pag.185 ss. fino a 209);
- nonché della proclamazione dei consiglieri (pag. 210 ss. fino al termine);
- nonché di tutti gli atti presupposti, connessi e consequenziali. In particolare, ove risulti di giustizia, dell'intero processo elettorale, con ogni atto conseguente al fine della riedizione delle elezioni.

F A T T O

- 1) I ricorrenti sono tutti residenti in Sardegna e iscritti nelle liste elettorali dei rispettivi Comuni sardi di residenza (v. all. certificati elettorali) e, in qualità di elettori, sono legittimati ad impugnare le operazioni per l'elezione del Consiglio Regionale della Sardegna e dell'atto di proclamazione degli eletti ai sensi dell'art. 130, comma 1, lett.a), c.p.a.
- 2) Le elezioni regionali si sono svolte il 24.2.2019 con l'applicazione del sistema elettorale disciplinato dalla Legge Statutaria Regionale n. 1 del 12.11.2013 e s.m.;
- 3) A conclusione delle operazioni elettorali l'Ufficio Centrale Elettorale costituito presso la Corte d'Appello di Cagliari, **dopo quasi un mese a causa della oscurità della legge elettorale**, in data 20.3.2019, ha proclamato vincitore il candidato Presidente Christian Solinas col 47,74% dei voti validi e gli ha assegnato il 60% dei voti dei seggi, ossia

36, mentre i restanti 24 sono stati assegnati in numero di 18 alla coalizione con candidato Presidente Massimo Zedda, secondo classificato col 33,00%. Sei seggi sono stato assegnati alla lista M5S, capeggiata dal dr. Desogus grazie alla percentuale dell' 11,20 Sono state escluse dall'assegnazione le altre coalizioni e in particolare quelle facenti riferimento agli altri candidati presidente, Paolo Maninchedda e Mauro Pili, e ciò nonostante il primo abbia ottenuto 25.535 preferenze, pari al 3,21 % dei voti validi, e il secondo 17.655 preferenze, pari al 2,806% dei voti validi. Le altre liste (Autodeterminazione con Andrea Murgia e Sinistra sarda con Vindice Lecis) hanno ottenuto percentuali inferiori, e cioè, rispettivamente, 13.896 - percentuale 1,82, e 4.466 - percentuale 0,58%. Ha votato il 53,77 per cento, talché l'astensione è stata superiore al 46% dei voti, cui devono aggiungersi le schede bianche e nulle, **anche in ragione della complessità della espressione del voto;** in conseguenza, la percentuale dei non votanti è pari a circa il 50% degli aventi diritto al voto.

4) Il risultato elettorale mostra dunque una manifesta limitazione della libertà del voto in ragione anzitutto della oscurità della disciplina in contrasto col **principio della chiarezza del voto** e degli irragionevoli sbarramenti che hanno scoraggiato gli elettori, orientati a votare liste o coalizioni minori. E' poi inficiato, nell'attribuzione dei seggi dal convergente effetto del premio di maggioranza e della soglia di sbarramento per l'accesso alla distribuzione dei seggi. Infatti, la Legge Statutaria Regionale n. 1/2013, approvata, ai sensi dell'articolo 15 dello Statuto Speciale per la Sardegna sulla base di un accordo tra

l'allora PDL e PD e promulgata a ridosso dell'indizione dei Comizi elettorali del 2914, precisamente il 12.11.2013, all'art. 1 (*Elezione del Presidente della Regione e del Consiglio regionale*) così recita:

«1. Il Presidente della Regione e il Consiglio regionale sono eletti contestualmente a suffragio universale e diretto con voto personale, eguale, libero e segreto.

2. Il Consiglio regionale è eletto con voto attribuito a liste circoscrizionali concorrenti ciascuna collegata, a pena di esclusione, ad un candidato alla carica di Presidente della Regione.

3. Il Presidente della Regione è eletto sulla base di candidature individuali regionali.

4. È eletto Presidente della Regione il candidato presidente che ha ottenuto nell'intera Regione il maggior numero di voti validi.

5. Il Presidente della Regione e il candidato alla carica di Presidente della Regione che ha conseguito un numero di voti validi immediatamente inferiore fanno parte del Consiglio regionale.

6. Alla coalizione collegata al presidente eletto è attribuito un premio nei casi e con le modalità previste dall'articolo 13.

7. Sono esclusi dall'attribuzione dei seggi:

a) i gruppi di liste che fanno parte di una coalizione che ottiene meno del 10 per cento del totale dei voti validi ottenuti da tutti i gruppi di liste a livello regionale;

b) i gruppi di liste non coalizzati che ottengono meno del 5 per cento del totale dei voti ottenuti da tutti i gruppi di liste a livello regionale».

5) Come si comprende anche ad una lettura sommaria dell'art. 1, il

sistema elettorale apparecchiato dalle due forze dominanti nel Consiglio regionale **è oscuro, complicato e volto ad assicurare e riservare ad esse un'alternanza al governo della Regione e, nel contempo, una posizione preminente nell'opposizione.** Insomma, alla forza del candidato presidente vincente viene assicurato il governo con uno sproporzionato premio di maggioranza, mentre alla coalizione risultata seconda alle elezioni viene assicurato il monopolio dell'opposizione con lo sbarramento. La legge, dunque, prevede non solo un iperpremio di maggioranza, ma anche la pena dell'esclusione (*id est* una punizione) per le minoranze irrispettose, non disposte a coalizzarsi con le forze due maggiori o non accolte da queste ultime.

6) L'atto di proclamazione degli eletti, inoltre, indica in n. di 8 (otto) le donne elette nel Consiglio regionale su 60 componenti, con palese compressione dell'uguaglianza di genere e della democrazia *tout court*, posto che il corpo elettorale della Sardegna è formato per più della metà da elettrici.

7) L'art. 3, comma 3, della legge elettorale sarda ha ad oggetto il numero di seggi spettanti a ciascuna circoscrizione. Esso «... è *calcolato dividendo la cifra della popolazione residente nella Regione, quale risulta dai dati ISTAT al 31 dicembre del penultimo anno precedente la data di convocazione dei comizi elettorali, per il numero dei seggi del Consiglio meno uno ed assegnando ad ogni circoscrizione tanti seggi quante volte il quoziente è contenuto nella cifra della popolazione residente nella circoscrizione.* " I seggi eventualmente rimanenti – soggiunge il comma 4 - sono attribuiti alle circoscrizioni per le quali la divisione prevista al

*Prof. Avv. Andrea Pubusa
comma 3 ha dato maggiori resti».*

Avv. Paolo Pubusa

In virtù di questa previsione spettano ad Olbia-Tempio cinque consiglieri regionali, al Medio Campidano quattro, all'Ogliastra due e al Sulcis-Iglesiente quattro. Sennonché, il premio di maggioranza spettante alle liste collegate a Solinas per aver superato il 40% (un totale del 60% dei seggi), le molte liste e l'alto numero di voti disgiunti (ovvero la possibilità di votare una lista e un presidente di altra coalizione) hanno fatto sì che il complicatissimo calcolo dei resti indicato negli art. 13, 14, 15 e 17 ha premiato i territori più rappresentati, ovvero quelli con più elettori, a scapito dei territori più piccoli. Così la Gallura ha avuto ben 7 seggi mentre il Campidano e l'Ogliastra solo uno a testa, due la circoscrizione Carbonia-Iglesias.

Più precisamente, alcune circoscrizioni hanno perso alcuni dei seggi spettanti loro ai sensi dell'art. 3, comma 3: Olbia-Tempio ha avuto sette consiglieri regionali sui cinque spettanti, il Medio Campidano 1 su quattro, l'Ogliastra uno su due, due su quattro la circoscrizione Carbonia-Iglesias. In compenso anche Sassari, Cagliari e Nuoro hanno avuto un numero superiore di seggi rispetto alla previsione di cui all'art. 3, comma 3, L.r. elettorale.

Una manifesta contraddizione interna alla legge che contrasta con la legge stessa e con la Carta Costituzionale per l'assenza di rappresentatività territoriale in proporzione al numero degli elettori di ciascuna circoscrizione (viene violato ancora il principio di eguaglianza del voto in uscita in relazione agli artt. 3 e 58 Cost.). La legge, poi, presenta una contraddizione interna fra l'art. 3, comma terzo, che

indica il criterio di calcolo per individuare i seggi spettanti a ciascuna circoscrizione, e l'art. 18 che ammette che a ciascuna circoscrizione possa essere attribuito un solo seggio.

8) Infine, in questo clima di ordinaria irragionevole violazione del principio costituzionale di eguaglianza, alcune liste non presenti in Consiglio nella scorsa legislatura si sono presentate senza raccogliere le firme e senza avere fra i candidati dei consiglieri regionali uscenti. Più precisamente, c'è stata la c.d. adesione tecnica dei consiglieri regionali Marco Tedde per Energie per l'Italia, Valerio Meloni per Sardegna in Comune, Antonello Peru per Forza Italia Sardegna Berlusconi, Paolo Luigi Dessì per Lega Salvini Sardegna e Gianni Lampis per Sardegna Civica. Questi consiglieri poi si sono candidati con altre formazioni politiche. Questo risultato è stato possibile in virtù di una errata interpretazione e applicazione dell'art. 21, co. 3, L. reg. Statutaria n. 1/2013, che sgrava dalla raccolta le liste cui aderisce un consigliere regionale uscente.

9) Le questioni sollevate sub 7 e sub 8, peraltro, da quanto appreso dai media, hanno costituito oggetto di altro ricorso di cui è stata già fissata l'udienza di discussione. Pertanto, si indicano in questa sede, a fini di completezza delle criticità della disciplina, lasciando però la decisione su tali questioni, anche al fine di non duplicare l'esame, a tale autonomo giudizio.

10) L'atto di proclamazione degli eletti presenta rispetto alle elezioni del 2014 alcune novità che giustificano la impugnazione e la richiesta di rimessione degli atti alla Consulta. In particolare: - per la prima volta

le liste che superano lo sbarramento sono tre, dunque prende risalto la tendenziale evoluzione verso il tripolarismo e la mancata elezione del candidato presidente della terza lista;

- il testo originario della legge elettorale è stato emendato nella parte che prevede un meccanismo per favorire la parità di genere, senza che peraltro si sia ottenuto un risultato accettabile;

- nel paese, a seguito del dibattito politico-dottrinale e giurisprudenziale e, prendendo atto dell'esistenza dell'ormai sedimentato tripolarismo, la legge elettorale è stata modificata in senso proporzionale. La Corte costituzionale, peraltro, pur ammettendo nella sent. n. 35/2017 (Italicum) la possibilità di introduzione di una disciplina premiale, ha precisato ch'essa non dev'essere sproporzionata rispetto ai fini, cosicché tale vaglio, in caso di sussistenza – come nel caso nostro - di una disciplina diversa da quella esaminata dalla Corte, spetta alla Corte medesima.

L'applicazione della legge, benché alla seconda prova, si è mostrata notevolmente complessa. Le sue oscurità hanno reso lo scrutinio delle schede estremamente laborioso e la stessa Commissione centrale si è dovuta dotare di uno gruppo di esperti per poter pervenire all'assegnazione dei seggi. Tutto ciò viola il principio della chiarezza del voto, che anzitutto è frutto della semplicità della disciplina relativa.

I ricorrenti, pertanto, in qualità di elettori ritengono sia nell'interesse generale il riesame della disciplina alla luce del procedimento elettorale del mese scorso e la rimessione della legge alla Consulta, anche in ragione delle novità intervenute dal 2014 ad oggi. Di tale

spirito di servizio, fra l'altro, si confida tenga conto l'ecc.mo Collegio nel disporre sulle spese, nella denegata ipotesi di rigetto del ricorso.

* * * * *

Tutto ciò premesso, i ricorrenti come sopra, impugnano gli atti meglio descritti in epigrafe per i seguenti motivi di fatto e di

D I R I T T O

I) VIOLAZIONE DI LEGGE E DELLA COST. NONCHÉ DELLO STATUTO SARDO (ART. 1, COMMI DA 1 A 6, ART. 13 SS., L.R. STATUTARIA SARDA N. 1/2013 PER VIOLAZIONE DEGLI ARTT. 3, 48, 49, 51, COMMA 1, E 121, CPV., 122 DELLA COSTITUZIONE; ART. 15, 27 E 34 ST. SARDO).

Anzitutto non appare compatibile con i principi costituzionali, e in particolare con l'art. 121, secondo comma, Cost., e gli artt. 27 e 34 Statuto sardo, la circostanza che la formazione dell'organo assembleare, massima espressione democratica regionale, dotato in esclusiva del potere normativo (legislativo e regolamentare ex art. 27 St. sardo) **sia determinata dai risultati elettorali riguardanti un organo diverso** (id est, il Presidente), titolare di poteri differenti (art. 34 St. sardo); tale distorsione non può giustificarsi né valorizzando oltremisura il collegamento effettuato tra i candidati alla carica di Presidente e le varie liste in fase di presentazione delle candidature, né in virtù della necessità di assicurare la governabilità, che potrebbe ragionevolmente consentire soltanto una parziale deroga al principio democratico, ma non il suo completo stravolgimento (si veda, in senso diverso, la disciplina prevista dall'art. 73, comma 10, del D. Lgs. n. 267 del 2000; altresì, Cass. Civ., I, ord. 17 maggio 2013, n. 12060).

Appare evidente la neutralizzazione della competizione elettorale relativa all'elezione dei consiglieri regionali, visto che il premio di maggioranza viene assegnato senza prevedere alcuna soglia minima di consensi alle liste coalizzate, da raggiungere per potervi accedere, con il rischio concreto di trasformare una minoranza elettorale in maggioranza politica, capovolgendo il risultato del voto (probabilità ben più rilevante di quanto segnalato rispetto alle elezioni politiche nazionali da Cass. Civ., I, ord. 17 maggio 2013, n. 12060).

II) ILLEGITTIMITÀ DELL'ATTRIBUZIONE DEL PREMIO DI MAGGIORANZA PER VIOLAZIONE, ERRONEA E FALSA APPLICAZIONE DEGLI ART. 1, COMMI DA 1 A 6, ART. 13, 24 E 15, L.R. STATUTARIA N. 1/2013 PER VIOLAZIONE DEGLI ARTT. 3, 48, 49, 51, COMMA 1, E 122 DELLA COSTITUZIONE; ART. 16 ST. SPEC. SARD..

L'atto di proclamazione degli eletti – come detto in premessa - assegna 36 seggi alle liste collegate al Presidente eletto. Ciò in ragione del riconoscimento in favore delle stesse, per il comb. disp. degli artt. 1 e 13 ss. L.r. statutaria, di un premio di maggioranza (v. par. 11), senza il quale alle predette liste si sarebbero dovuti assegnare un numero di seggi di gran lunga inferiore. Infatti, le medesime hanno conseguito una cifra elettorale pari al 47,74% (coalizione Solinas), (cfr. Verbale allegato, par. 6, spec. pag. 11 e par. 9 pag. 31).

Sul punto dopo le elezioni regionali del 2014 – com'è noto – è stata resa dalla Corte costituzionale la sentenza n. 35/2017 (Italicum), dalla quale si traggono elementi per sostenere la sproporzione del premio rispetto all'esigenza di garantire la stabilità dell'esecutivo. In essa il Giudice delle leggi ha ritenuto la soglia del 40% per l'attribuzione del premio di

maggioranza *“alla luce della [...] discrezionalità legislativa in materia”*

“in sé non manifestamente irragionevole, poiché volta a bilanciare i principi costituzionali della necessaria rappresentatività” “con gli obiettivi, pure di rilievo costituzionale, della stabilità del governo del Paese e della rapidità del processo decisionale”. Ma ha ritenuto non irragionevole tale bilanciamento in relazione ad un premio pari al 54% (poco più della metà) dei seggi, mentre sorge quantomeno il dubbio che sia sproporzionato un premio – come quello sardo - largamente superiore alla maggioranza, ossia pari al 60%. **Sul punto preme sottolineare che il giudizio sull'adeguatezza costituzionale del premio al di sopra del 54% non spetta all'ecc.mo Giudice adito, ma alla Corte, mentre codesto ecc.mo Tar – com'è noto - deve soltanto deliberare sulla non manifesta infondatezza. Pare dunque ragionevole attendersi che sulla questione gli atti vengano rimessi alla Consulta.**

A tal fine si solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1-7, e 13 ss. della legge regionale statutaria n. 1 del 2013, e conseguentemente si chiede l'annullamento *in parte qua* (paragrafi n. 6, pag. 11, e par. 11 pag. 33 ss.) del predetto Verbale dell'Ufficio Centrale Elettorale costituito presso la Corte d'Appello di Cagliari, per violazione degli artt. 3, 48, 49, 51, comma 1, e 122 della Costituzione, art. 16 dello St. spec. della Sardegna e dello stesso art. 1, comma 1, della L.r. statutaria n. 1/2013.

III) VIOLAZIONE DI LEGGE (ARTT. 1, COMMA 1-6. E ART. 13 LEGGE ELETT. SARDA IN RELAZIONE AGLI ARTT. 2, 1, 48 COST. E ART. 16 STATUTO SARDO).

La irragionevole sproporzione del premio di maggioranza è esaltata dall'altissima percentuale degli astenuti, che mina in radice il principio di rappresentanza. L'atto di proclamazione attesta che oltre il 46 % degli elettori sardi, il 24 febbraio scorso, si è astenuto. Tale patologica rinuncia all'esercizio di un diritto politico-costituzionale rileva non solo in sé, ma perché rende irragionevole **l'omessa previsione di una soglia minima di consensi dell'intero elettorato** al candidato eletto alla carica di Presidente per attribuire il premio di maggioranza nell'ipotesi indicata dall'art. 1, comma 4-5, e art. 13, legge elettorale sarda (cfr. Corte costituzionale n. 15 del 2008). Infatti, il Presidente Pigliaru ottenne il 60% dei seggi con meno del 20% dei voti rapportati all'**intero corpo elettorale**, mentre il presidente Solinas ottiene la stessa percentuale con meno del 25% dei voti del corpo elettorale sardo. C'è dunque una palese violazione del principio di sovranità che riposa anzitutto sulla ragionevole rappresentatività degli eletti. Viene inficiata anche la c.d. governabilità che non è conseguenza di un mero calcolo ragionieristico su un consenso artificialmente gonfiato, ma sul radicamento e sulla l'effettività della rappresentanza. Non è un caso che la Giunta Pigliaru, nonostante l'iperpremio, sia stata – a detta di tutti gli osservatori compresi quelli del centrosinistra - così scarsamente efficace da sconsigliare la ricandidatura del presidente uscente.

Alla luce di queste notazioni risulta rafforzata la non manifesta infondatezza della eccezione di legittimità costituzionale, sollevata al precedente punto 2, degli art. 1, commi da 1 a 6, art. 13 ss., L.r.

statutaria sarda n. 1/2013 per violazione degli artt. 3, 48, 49, 51, comma 1, e 122 della Costituzione; art. 15 St. Spec. Sard..

IV) ILLEGITTIMITÀ DELL'ESCLUSIONE DALL'ELEZIONE AL CONSIGLIO REGIONALE DEL DR. FRANCESCO DESOGUS, CANDIDATO ALLA PRESIDENZA PER VIOLAZIONE, ERRONEA E FALSA APPLICAZIONE DEGLI ART. 1, IN PART. COMMA 5, L.R. ELETT.; ILLEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE DELL'ARTICOLO PREDETTO PER VIOLAZIONE DEGLI ARTT. 3, 48, 49, 51, COMMA 1, E 122 DELLA COSTITUZIONE, 16 ST. SPEC. SARDEGNA.

L'Ufficio elettorale centrale presso la Corte d'Appello di Cagliari al par. 6 (pag. 11), ai sensi dell'art. 1, comma 5 e 11, L.r. statutaria n. 1/2013, ha proclamato eletto Presidente della Regione il dr. Christian Solinas ed eletto consigliere regionale il sig. Massimo Zedda, candidato presidente, che ha ottenuto un numero di voti validi immediatamente inferiore al primo. Ha invece escluso dall'elezione il candidato alla presidenza del M5S dr. Francesco Desogus, terzo classificato, ancorché abbia riportato 85.540 voti validi con la percentuale del 11,20% (par. 5, pag. 10). Infatti, il predetto comma 5 recita: *"Il Presidente della Regione e il candidato alla carica di Presidente della Regione che ha conseguito un numero di voti validi immediatamente inferiore fanno parte del Consiglio regionale"*. E' manifestamente irragionevole la mancata elezione al Consiglio regionale del candidato alla carica di governatore terzo classificato in quanto, al pari del candidato della seconda lista, si tratta del leader della lista medesima, su cui si è incentrata la scelta degli elettori. Egli, più che qualunque altro candidato della sua lista, esprime l'indirizzo politico del M5S a livello regionale. L'esclusione, fra

l'altro, non favorisce in alcun modo la governabilità né limita la proliferazione delle liste, posto che il M5S ha avuto l'attribuzione di ben sei seggi. L'unica ragione dell'esclusione è da ricercarsi nella finalità di dare rilievo solo ai leader delle due liste maggiori. Finalità questa non contemplata o tutelata da norme di rango costituzionale, anzi contrastante col dettato costituzionale che, nel predicare l'uguaglianza del voto, lo vuole uguale in entrata e in uscita, ossia nell'attribuzione dei seggi. Si tenga conto fra l'altro che il dr. Desogus ha riportato ben 85.540 preferenze, di gran lunga superiori a ciascuno degli eletti della propria lista.

Balza agli occhi la irragionevolezza della esclusione di questo candidato dal Consiglio regionale e la proclamazione dell'elezione di candidati della propria o di altre liste, che hanno riportato un numero di voti molto inferiore (talora un migliaio o anche meno: ad. es. Laura Caddeo 620; Diego Loi 789; Valerio De Giorgi 972; Alessandro Solinas 865; Roberto Caredda 694, Michele Erdas 877 - v. par. 16, pag. 291 s.). L'irragionevolezza della soluzione adottata dalla legge elettorale sarda è manifesta ove si tenga conto del fatto che nel voto al candidato alla Presidenza c'è una valutazione dell'elettore complessa in cui si intrecciano componenti di apprezzamento strettamente politico ed elementi di giudizio relativi alla personalità del candidato. Orbene, la legge sarda, nell'escludere l'elezione del candidato alla presidenza dopo il secondo espunge dal voto sia il giudizio sulla persona e anche, e forse ancor più, l'apprezzamento politico, che, invece, ne costituisce un elemento decisivo. Peraltro, non ha giustificazione la diversità di

trattamento fra il secondo candidato alla presidenza e quelli successivi di liste, come il M5S, che hanno superato lo sbarramento. Vengono così violati gli artt. 3 e 48 Cost. e l'art. 16, comma 1, Statuto sardo, secondo il quale *"il Consiglio regionale è eletto a suffragio universale con voto personale, uguale, libero e segreto"*.

V) VIOLAZIONE DI LEGGE NELLA MANCATA ASSEGNAZIONE DEI SEGGI ALLA LISTA MANINCHEDDA (PDS) EX. ARTT. 13 SS, IN PART. 14 E 15, IN RELAZIONE AGLI ARTT. 3 E 48 COST.

E' irragionevole e viola gli artt. 3 e 48 Cost. anche la norma della legge elettorale (artt. 13 ss., in part. Art. 14 e 15 legge elett. regionale), che consente di partecipare alla distribuzione dei seggi liste inserite in coalizioni che hanno superato lo sbarramento (la prima e la seconda), ancorché abbiano riportato meno del 3% dei voti ed escludono dalla ripartizione il PDS di Paolo Maninchedda, benché abbia riportato 25.535 pari al 3,34%. Così Forza Paris con 11.591 voti ha avuto 1 seggio (Pili ha avuto 17.655 voti e nessun seggio); Campo progressista con 22.666 2 seggi, Noi, la Sardegna con 20.222 3 seggi.

La *ratio* dello sbarramento parrebbe volto a vietare l'ingresso in Consiglio regionale di formazioni minori al fine di limitare la proliferazione delle liste. Sennonché lo sbarramento alle liste non coalizzate con le due maggiori e l'assenza di soglia d'accesso per quelle coalizzate non solo non impedisce, ma accentua le proliferazione, con la palese ingiustizia di tener fuori quelle non coalizzate in favore delle altre ancorché con minor consenso.

La *ratio* della disciplina *de qua* deve dunque ricercarsi in una finalità

non contemplata dalla Carta, e cioè di consentire l'accesso in Consiglio delle liste minori che abbiano il beneplacito delle maggiori e siano strumentali ad esse. Viene così violato il principio di eguaglianza del voto nell'assegnazione dei seggi per una finalità non rispondente al carattere democratica della Repubblica, e cioè per vietare l'accesso all'Assemblea regionale di liste non allineate con le liste maggiori.

Inoltre, le norme sul doppio sbarramento violano il principio di eguaglianza (art. 3 Cost.) anche sotto altro profilo. I due sbarramenti, al 5% e al 10%, non dispiegano i loro effetti solo nella fase di spoglio dei voti, ma fin dalla formazione delle liste; infatti, condizionano le scelte dei potenziali candidati e, successivamente, quelle degli elettori.

Uno sbarramento alto, del 5% fa sì che l'elettore percepisca il proprio voto ad una piccola formazione come inutile e la stessa percezione condiziona le scelte dei potenziali candidati, essendo ben noto che la proposta di candidatura è accolta con favore (ed anzi caldeggiata) se le liste sono ritenute senz'altro capaci di superare lo sbarramento mentre non incontrano uguale accoglienza quelle minori, accrescendo la difficoltà a formare liste competitive. Di più e peggio: il massimo effetto distorsivo consegue al doppio sbarramento al 5 e al 10% anche sotto altro profilo. Le piccole formazioni, a fronte di un proibitivo sbarramento al 10% in coalizione, sono costrette a competere con un'unica lista di 60 candidati, laddove il centrodestra si è presentato con 660 nomi, distribuiti in varie liste e il centrosinistra con 540. La raccolta dei voti fatta da soli 60 candidati è ben diversamente efficace di quella condotta da centinaia di candidati, un vero e proprio esercito

di cercatori di voti! Questo squilibrio è frutto di una scelta obbligata, non libera delle liste minori, volta a scansare la maggior soglia del 10%, in violazione del principio di eguaglianza, è influisce in modo rilevante e decisivo sul risultato.

Sul punto, nella già citata sentenza n. 35/2017 la Corte costituzionale ha ritenuto ragionevole uno sbarramento del 3%. Sorge così il dubbio che addirittura due sbarramenti ben più alti siano sproporzionati in relazione non si saprebbe a quale esigenza costituzionalmente tutelata. Rileva anche qui la illegittimità della legge regionale con gli artt. 3 e 48 Cost. nonché con l'art. 16 St.sardo.

VII) ILLEGITTIMITÀ DELL'ART. 9 LEGGE ELETTORALE SARDA NELLA PARTE IN CUI AMMETTE IL C.D. "VOTO DISGIUNTO" PER CONTRASTO COL PRINCIPIO DELLA CHIAREZZA DEL VOTO (ARTT. 3 E 48 COST.)

Cozza con i caratteri del voto delineati nella Costituzione anche la disciplina che consente il voto disgiunto in favore di liste o di candidati di coalizioni diverse. Una delle caratteristiche precipue del voto è quella di concorrere a determinare l'indirizzo politico. Il voto dev'essere, dunque, espresso con modalità che consentano di interpretare la volontà politica dell'elettore. Questo avviene se il voto è espresso in favore di un candidato presidente e di candidati della sua lista o di lista coalizzata. C'è invece una divaricazione nel voto espresso a favore del candidato presidente di una coalizione e del voto di preferenza a candidato in lista di altra e contrapposta coalizione. In questo caso, si giunge al paradosso di esprimere la volontà di eleggere un Presidente e contestualmente un suo oppositore in Consiglio, ossia

di scegliere col presidente il suo indirizzo politico e insieme un consigliere ritenuto meglio idoneo a contrastarlo!

Orbene, se individuiamo nella ingovernabilità una «patologia» e la inquadriamo “nell’area strettamente decisionale” delle Assemblee elettive (Parlamento e Consigli regionali) e dell’Esecutivo, “quale inattitudine di questi due organi ad esprimere una precisa volontà politica ed a tradurre questa volontà in provvedimenti dotati di concreta, coerente efficacia”, dobbiamo ammettere che il voto al capo dell’esecutivo di una coalizione e la preferenza al candidato di una lista di altra coalizione contrasta con l’esigenza di tradurre il voto in una volontà chiara, capace di mettere capo a decisioni coerenti ed efficaci.

Sul punto rileva la problematica afferente alla **chiarezza del voto**, come carattere desumibile dall’art. 75 della Costituzione e parametro fondamentale di riferimento per la “tutela del diritto di voto”. Infatti, la giurisprudenza costituzionale ha enucleato il principio della chiarezza del voto. Lo ha fatto trattando del quesito nel voto referendario fin dalla sent. n. 16 del 1978 della Corte costituzionale. La problematica della chiarezza è stata utilizzata, a distanza di quasi quarant’anni, dalla sent. n. 1 del 2014 accostando le due diverse ipotesi (chiarezza del quesito e chiarezza del voto), sul presupposto che la libertà di scelta debba essere declinata identicamente nelle due ipotesi. La tendenza a un accostamento, se non a una sovrapposizione, del voto elettivo e, in particolare, di quello politico, a quello referendario, segna un tratto caratteristico della giurisprudenza costituzionale inaugurata dalla sentenza n. 1 del 2014.

E' ben vero che vi è differenza nella scelta alla quale è chiamato l'elettore, da una parte in sede referendaria, e dall'altra in sede di voto per le elezioni degli organi politici. Nell'un caso una scelta secca diretta a produrre un effetto *uno actu*, rispetto a un quesito che pone di fronte al votante una "semplice" alternativa tra voto positivo e negativo; nell'altro, una valutazione assai più complessa e, comunque, inevitabilmente intrecciata di componenti di apprezzamento strettamente politico e di elementi di giudizio relativi alla personalità del candidato. Giudizio sulla personalità del candidato non disgiunta, anzi strettamente connessa all'apprezzamento politico, che ne costituisce un elemento decisivo. Ecco perché la Corte ha richiesto chiarezza nel voto poiché la scelta del candidato è destinata alla produzione di effetti nel lungo periodo mediante l'interazione di una pluralità di soggetti e di organi costituzionali, a vario titolo coinvolti nell'attività legislativa e di governo. La scelta, dunque, proprio in vista dell'attività degli organi, da ispirare a criteri di efficacia e coerenza, implica che il voto di preferenza debba essere ammesso solo ove esso si mantenga nel recinto della coalizione prescelta col voto al presidente, ossia ove non vi sia contraddizione fra la scelta della persona e quella dell'indirizzo politico. Il diritto di voto non può essere declinato come un qualunque altro diritto individuale, proprio perché ha nella sua "politicalità" un tratto assorbente anche nella scelta tra le diverse candidature, come si evince ad una attenta lettura della giurisprudenza costituzionale recente (sent. n. 1 del 2014 e sent. n. 35 del 2017).

Si rileva pertanto il contrasto dell'art. 9 in parte qua con gli artt. 3 e 48

Cost. con gli effetti consequenziali sull'impugnato atto di proclamazione degli eletti.

VIII) ILLEGITTIMITÀ DELLA DISCIPLINA DI ATTRIBUZIONE DEI SEGGI ALLA LISTA UNICA COLLEGATA AL CANDIDATO ALLA PRESIDENZA (LISTA M5S - DR. DESOGUS PRESIDENTE). ILLEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE DEGLI ARTT. 12 SS., IN PART. ART. 13, COMMA 3, ARTT. 14 SS. LEGGE ELETTORALE REGIONALE, IN RELAZIONE AGLI ARTT. 3 E 48 COST., 16 STAT. SARDO

La lista del M5S non aveva liste collegate con la conseguenza che il voto al solo simbolo nel riquadro riservato al candidato presidente risulta sostanzialmente nullo ai fini della ripartizione dei seggi poiché questi sono stati attribuiti solo sulla base del voto alla lista (artt. 12 ss., in part. art. 13, comma 3, artt. 14 ss. Legge elettorale regionale). Questa disciplina appare di dubbia costituzionalità per diverse ragioni, legate al rispetto dei parametri costituzionali in precedenza richiamati. In primo luogo, la disciplina risulta irragionevole e in contrasto con il principio dell'uguaglianza del voto (art. 48 Cost. e 16 St. sardo) nella parte in cui determina l'assegnazione dei seggi in seno al Consiglio regionale riconoscendo valore determinante al risultato conseguito dalla lista, mentre per la prima vincente rileva quello dal candidato eletto alla carica di Presidente (Solinas). In questo caso si determina la sorte delle liste sulla base del solo collegamento effettuato con il candidato alla carica di Presidente della Regione. Difatti i seggi in seno al Consiglio vengono attribuiti senza considerare il quoziente elettorale delle varie liste concorrenti, che non rileva se non in modo molto

limitato (ad esempio in caso di non superamento della soglia di sbarramento o per l'applicazione del disposto di cui all'art. 1, comma 7, lett. f, della legge regionale regionale) e al fine del riparto dei seggi all'interno delle diverse coalizioni che ne hanno diritto. Al contrario, nel caso delle lista del M5S rileva solo il voto della lista e viene considerato *tamquam non esset* quello apposto solo sul simbolo nel riquadro riservato al candidato presidente. Quest'ultimo ha così riportato circa 16 mila voti in più rispetto alla lista collegata, pari a un quoziente senza avere alcun rilievo ai fini del riparo dei seggi.

Recita l'art. 9 l.r.. *“L'elettore esprime il suo voto per un candidato alla Presidenza della Regione, anche non collegato alla lista circoscrizionale prescelta, tracciando un segno sul nome del candidato alla Presidenza. Qualora l'elettore esprima il suo voto soltanto per una lista circoscrizionale il voto si intende validamente espresso anche a favore del candidato alla Presidenza della Regione collegato”*. Non vale invece l'inverso nel caso di voto al solo presidente ove la lista sia unica, ancorché il voto al solo Presidente non accompagnato dal voto ad altra lista, abbia l'inequivocabile significato di scelta della sola lista del M5S. Il candidato alla presidenza Desogus ha avuto 16.000 voti in più rispetto all'unica lista collegata, ma tale voto, non accompagnato dal voto ad alcun altra lista, compresa quella collegata al M5S, non concorre alla ripartizione dei seggi, ancorché sia chiara, secondo il comune sentire, la espressione del voto in favore del M5S.

Viene, dunque, in rilievo la violazione del principio di chiarezza del voto, apparendo del tutto ovvio e naturale che chi ha votato soltanto il

simbolo del M5S nello spazio del candidato presidente ha inteso dare il voto alla lista pentastellata.

La normativa censurata appare dunque anch'essa contrastante con gli artt. 3 e 48 Cost. e con la giurisprudenza costituzionale che ha enucleato il principio della chiarezza del voto.

IX) SULLA RILEVANZA E NON MANIFESTA INFONDATEZZA DELLE QUESTIONI DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE.

Per agevolare l'esame dei rilievi di costituzionalità sia consentita una breve sintesi riassuntiva.

Le prospettate questioni di costituzionalità delle norme indicate, ovvero l'art. 1, 9, 13, 14 e 15 della legge regionale statutaria sarda n. 1 del 2013 e s.m. appaiono per le ragioni sopra descritte non manifestamente infondate in relazione agli artt. 1, 3, 48, 51, 117, comma 7, 121 e 122 della Costituzione e 16 St. Spec. Sar.. In proposito si ribadisce che in questa sede non dev'essere stabilita la costituzionalità o meno delle disposizioni della legge elettorale censurate, ma soltanto **il dubbio**, la non manifesta infondatezza, requisito che ad un sommario esame appare di evidente esistenza.

Quanto alla **rilevanza** delle predette questioni in relazione al presente giudizio va evidenziato che, a fronte di un consenso di poco più del 47% raggiunto dal candidato eletto alla carica di Presidente della Regione, vi è stata l'attribuzione di un premio di maggioranza del 60% (ovvero 36 seggi più quello spettante al Presidente eletto). Il rilevante divario tra i consensi ottenuti dalle liste collegate al Presidente e il numero dei seggi loro attribuiti rende giustificata la rimessione della

valutazione alla Consulta che ha ritenuto congruo (sent. n. 35/2017) un premio pari al 54%, rimanendo da valutare il maggior premio pari al ben superiore 60%.

In caso di accoglimento della questione di costituzionalità, verrebbe eliminato (o rimodulato dalla Corte) il premio di maggioranza, modificando sensibilmente la composizione del Consiglio. Ugualmente l'eliminazione (o rimodulazione) della soglia di sbarramento determinerebbe una diversa attribuzione dei seggi alle liste c.d. minori, visto che alcune liste, pur avendo ottenuto un quoziente elettorale più elevato di altre non hanno ottenuto alcun seggio a differenza delle precedenti (ad esempio la lista PDS, con più del 3% dei voti, non ha ottenuto alcun seggio, mentre lo hanno ottenuto liste con meno consensi, in ragione del collegamento con il candidato Presidente eletto o al secondo classificato: cfr. Verbale delle operazioni elettorali, cit.).

Le censure relative alla mancata elezione del candidato presidente del M5S comporta una correzione dell'atto di proclamazione.

In ordine al possibile esito del giudizio di costituzionalità, nel caso di ritenuta non manifesta infondatezza delle questioni sollevate, va evidenziato che, venendo meno la previsione contenuta negli artt. 1, 13, 14 e 15 della legge regionale statutaria sarda n. 1 del 2013, residuerebbe una disciplina elettorale regionale in cui i seggi verrebbero attribuiti proporzionalmente al consenso raggiunto dalle singole liste o gruppi di esse e ciò la renderebbe comunque applicabile; ugualmente l'eliminazione della soglia di sbarramento di cui al comma 7 del menzionato art. 1), determinerebbe l'attribuzione dei seggi anche

Prof. Avv. Andrea Pubusa

Avv. Paolo Pubusa

alle liste con minor consenso (in particolare al PDS che ha superato la soglia del 3%), indipendentemente dal collegamento con un candidato alla carica di Presidente giunto primo o secondo.

Più radicale è la conseguenza ove venisse accolto anche il rilievo relativo al voto disgiunto, che dovrebbe comportare l'annullamento integrale dell'atto di proclamazione degli eletti e dell'intero processo elettorale con la riedizione delle elezioni.

In conclusione, si chiede la sospensione del giudizio con trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale in quanto appaiono rilevanti e non manifestamente infondate tutte le questioni di costituzionalità dianzi sollevate in relazione alle norme costituzionali ivi puntualmente indicate.

Da ultimo, ma non per importanza, preme ribadire che il rinvio alla Consulta imprimerà una perentoria sollecitazione al Consiglio regionale per una modifica della presente disciplina, a detta di tutte le forze politiche e sociali sarde contorta e ingiusta. Sulla spinta della rimessione degli atti al Giudice delle leggi il presente procedimento potrebbe esaurirsi a seguito dell'adozione di una nuova disciplina, cui mirano gli odierni ricorrenti.

Tutto ciò premesso, i ricorrenti, rapp.ti e difesi come sopra,

CHIEDONO CHE

con decreto presidenziale venga fissata l'udienza pubblica per la trattazione del ricorso nel merito affinché il Tar Ecc.mo, previa sospensione del processo e rimessione degli atti alla Corte

Costituzionale sulla eccezione di costituzionalità sopra sollevata, voglia:

- in via principale, annullare gli atti impugnati *in parte qua* e per l'effetto annullare l'intero processo elettorale con ogni conseguenziale provvedimento volto alla riedizione delle elezioni regionali, ovvero, in subordine, riformare e riformulare l'atto di proclamazione degli eletti, proclamando il risultato elettorale, l'attribuzione dei seggi e gli eletti secondo una corretta interpretazione delle norme della legge elettorale regionale applicabili al caso di specie e, comunque, a quanto risulterà di giustizia sulla base del testo della legge regionale sarda quale emergerà dalla decisione della Corte costituzionale, con ogni provvedimento conseguenziale.

- in ogni caso con vittoria di spese ed onorari in caso di opposizione.

Istanza istruttoria

Si depositano il verbale e l'atto di proclamazione degli eletti deliberato dall'Uff. elett. reg. presso la Corte d'appello di Cagliari e i certificati elettorali dei ricorrenti. Si chiede che l'Ecc.mo Signor Presidente voglia ex art. 130, comma 2, lett. d), c.p.a., anche al fine di semplificare l'attività, ordinare all'amministrazione e all'Uff. elett. regionale il deposito di documenti necessari i alla decisione e disporre ogni altra prova necessaria.

Autorizzazione alla notificazione

I ricorrenti notificheranno, nei termini di legge, il ricorso ai sensi dell'art. 130 comma 3, c.p.a. alla RAS, all'Uff. elett. Regionale e ad almeno uno dei controinteressati. Nell'impossibilità di individuare gli

Prof. Avv. Andrea Pubusa

Avv. Paolo Pubusa

indirizzi dei consiglieri regionali, ai sensi dell'art. 130, comma 2, lett. c) c.p.a., i ricorrenti, chiedono all'Ecc.mo Signor Presidente, ove ritenga necessaria l'integrazione del contraddittorio, di essere autorizzati a notificare il ricorso ai consiglieri regionali medesimi collettivamente *mediante pubblicazione nel sito del Consiglio regionale della Sardegna* o nel BURAS o con altro mezzo idoneo, con assegnazione di congruo termine.

* * * * *

Ai sensi dell'art. 136, c.p.a., i sottoscritti difensori dichiarano di voler ricevere le comunicazioni relative al presente procedimento agli indirizzi di posta elettronica prof.avv.andreapubusa@pec.it e avv.paolopubusa@pec.it, nonché al numero di fax 070/485840.

Cagliari 18.4.2019

Prof. Avv. Andrea Pubusa

Avv. Paolo Pubusa