

TRIBUNALE CIVILE DI
Ricorso ex art. 702 bis c.p.c.
per tutela di diritto costituzionale fondamentale

Ricorrenti

1) NOME COGNOME CODICE FISCALE RESIDENZA NUMERO ISCRIZIONE ALLE LISTE ELETTORALI

2) NOME COGNOME CODICE FISCALE RESIDENZA NUMERO ISCRIZIONE ALLE LISTE ELETTORALI

3) NOME COGNOME CODICE FISCALE RESIDENZA NUMERO ISCRIZIONE ALLE LISTE ELETTORALI

4) NOME COGNOME CODICE FISCALE RESIDENZA NUMERO ISCRIZIONE ALLE LISTE ELETTORALI

tutti con gli avv.ti **Felice C. Besostri** (c.f. BSSCC44D23M172R- pec.: felicec.besostri@milano.pecavvocati.it) del Foro di Milano, **[Mauro Sentimenti]** del foro di Modena (C.F: SNTMRA48R14H195T) pec mauro.sentimenti@legalmail.it) ed **Enzo Paolini** (C.F.:PLNNZE57R02D086T - pec: avv.enzopaolini@pecstudio.it) del Foro di Cosenza e **nome cognome codice fiscale indirizzo e pec dell'avvocato membro del collegio e domiciliatario** presso il quale è eletto speciale domicilio per la ricezione di ogni atto, notifica e/o comunicazione relativi al presente giudizio,

ricorrenti

CONTRO

- **Stato italiano** in persona del legale rappresentante *pro tempore*, Presidente del Consiglio dei Ministri in carica a capo della Presidenza del Consiglio e *pro tempore* quale controfirmatario ex art. 89.2 Cost. degli atti aventi valore di legge, e con domicilio ex lege presso l'Avvocatura dello Stato di **[nome città sede Avvocatura distrettuale dello Stato]**

- **Ministero dell'Interno**, in persona del Ministro dell'Interno in carica, con domicilio ex lege presso l'Avvocatura dello Stato di **[nome città sede Avvocatura distrettuale dello Stato]**

resistenti

CHIEDONO

che l'ill.mo Tribunale adito , in composizione monocratica voglia , ai sensi dell'art.702 bis, comma 3, cpc, fissare con decreto l'udienza di comparizione delle parti assegnando al convenuto un termine per la sua costituzione ed invitano i convenuti a costituirsi nel predetto termine ai sensi e nelle forme stabilite dall'art.702 bis, comma 3, cpc ed a comparire all'udienza che sarà fissata avanti il Giudice designato, con l'avvertenza che la costituzione oltre il suddetto termine implica le decadenze di cui agli artt. 38 e 702 bis , commi 4 e 5, cpc ,

per l'accertamento

del loro diritto di votare conformemente alla Costituzione vigente, diritto leso, limitato e/o compromesso da specifiche norme della Legge Elettorale n. 165/2017 (*Modifiche al sistema di elezione della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica. Delega al Governo per la determinazione dei collegi elettorali uninominali e plurinominali*), della Legge, n. 51 del 27 maggio 2019 (*Disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari*) e del decreto legislativo n. 177 del 23 dicembre 2020 (*Determinazione dei collegi elettorali uninominali e plurinominali per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, a norma dell'articolo 3 della legge 27 maggio 2019, n. 51*). **Ciò anche nelle parti in cui le richiamate norme** hanno sostituito e/o modificato norme del DPR n. 361 del 30 marzo 1957 e del T.U. per l'elezione del Senato della Repubblica - approvato con D. Lgs. 20 dicembre 1993 n. 533, modificato dalla legge n.52 del 6 maggio 2015 (*Disposizioni in materia di elezione della Camera dei Deputati*). Norme tutte non annullate o non colpite dalle sentenze nn. 35/2017 e 1/2014 della Corte Cost, nonché dalla legge cost. n. 1/2020 limitatamente alla parte in cui, modificando l'art. 57 c.3 Cost., assegna un numero minimo di senatori, pari a 3 (tre) anche alle Province autonome della Regione Trentino Alto Adige/Südtirol.

La declaratoria di illegittimità costituzionale qui richiesta persegue lo scopo di ristabilire la pienezza del diritto di voto dei ricorrenti e quindi di tutelarli a fronte della lesione di tale diritto nel periodo intercorrente tra l'entrata in vigore delle richiamate norme, nel caso in cui fossero dichiarate incostituzionali, e fino alla data della pubblicazione della eventuale decisione della Corte Costituzionale e della conseguente ordinanza di remissione ex art. 23 legge n. 87/1953), per sentire accogliere le seguenti

CONCLUSIONI

Voglia il Tribunale adito, Sezioni Civili, in composizione monocratica, *contrariis reiectis*, ritenuta la sommarietà della cognizione della causa, in accoglimento del ricorso disporre:

- **in via preliminare** rimettere alla Corte Costituzionale le questioni che con il presente atto vengono dedotte in giudizio, considerata la loro rilevanza e non manifesta infondatezza, qui di seguito elencate oltre che quelle emergenti dal testo del ricorso, con specifico riferimento:

A) alla violazione degli artt. 3, 48, 51, 57 e 58 Cost. per la disparità di trattamento delle liste non coalizzate con soglia di accesso nazionale al 3% anche al Senato in violazione dell'art. 57.1 Cost. e senza poter beneficiare di soglie regionali come le liste coalizzate che superino l'1% al Senato e le liste rappresentative di minoranze linguistiche sia alla Camera che al Senato presentate unicamente in Regioni autonome (cfr., nel presente atto, il capitolo dedicato a **I dubbi di costituzionalità della legge elettorale vigente**, lettera f);

B) alla violazione degli artt. 48.2, 56 e 58 Cost., **relativi al** voto libero e personale e diretto, da parte delle norme ex art.59 bis c. 3 dpr n.361/1957 come sostituito dall'art. 1 c. 21 l.n. 165/2017 per la Camera e dall'art. 14 c.3 d.lgs. n. 533/1993 come sostituito dall'art. 2 c. 5 l.n. 165/2017, **riguardanti la sanzione di nullità del voto disgiunto** tra candidato uninominale e lista plurinominale non collegata (cfr. cap. cit. **I dubbi di costituzionalità della legge elettorale vigente**, lettera a);

C) alla violazione degli artt. 3, 6, 48 e 51 Cost. da parte delle norme ex art. 18 bis c. 2 dpr n. 361/1957, nella parte in cui esenta dalla raccolta delle firme per la presentazione dei candidati o liste di candidati, promosse da soggetti presenti in Parlamento;

D) alla violazione degli artt. 3, 6, 48 e 51 Cost., da parte delle norme ex artt. 83 c. 1 lett. e) nn. 1) e 2) e lett. g) dpr n.361/1957, come sostituito dall'art. 1 c. 26 della legge n. 165/2017, nella parte che esenta dalla soglia del 3% unicamente *“una lista collegata rappresentativa di minoranze linguistiche riconosciute, presentata esclusivamente in una regione ad autonomia speciale il cui statuto o le relative norme di attuazione prevedano una particolare tutela di tali minoranze linguistiche, che abbia conseguito almeno il 20 per cento dei voti validi espressi nella regione medesima o i cui candidati siano stati proclamati eletti in almeno due collegi uninominali della circoscrizione ai sensi dell'articolo 77”* come modificata dalla l. n.51/2019 [cfr. nota 1] e non anche le liste rappresentative di minoranze linguistiche riconosciute dalla legge n. 482/1999 e le liste sotto la soglia nazionale del 3 per cento che abbiano la stessa soglia in una circoscrizione regionale o i cui candidati siano stati eletti in almeno 2 collegi uninominali. L'art. 83 dpr n. 361/1957 è stato poi modificato dall'art. 1 c 1 lett. b) n. 1) legge n. 51/2019, che ha sostituito i 2 collegi uninominali con *“un quarto dei collegi uninominali della circoscrizione ai sensi dell'articolo 77, con arrotondamento all'unità superiore»*, cambiata da l. n. 51/2019

E) alla violazione degli artt. 3, 6, 48 e 51 Cost. da parte delle norme di cui all'art. 16 del d.lgs. n.533/1993 come sostituito dall'art. 2 c. 7 legge n. 165/2017 - *nella parte in cui attribuisce alle liste plurinominali coalizzate, in assenza di specifica indicazione dell'elettore che abbia votato unicamente il candidato uninominale - dell'art. 16- bis c. 1 lett.) c) e e) nn. 1) e 2) del d.lgs. n. 533/1993 come sostituito dall'art. 2 c. 7 della legge n. 165/2017 nella parte in cui conteggia esclusivamente per le coalizioni i voti di liste con almeno l'1%, ma inferiori al 3 % nazionale stabilisce che “Non concorrono alla determinazione della cifra elettorale nazionale di coalizione i voti espressi a favore delle liste collegate che abbiano conseguito sul piano nazionale un numero di voti validi inferiore all'1 per cento del totale, tranne il caso in cui tali liste abbiano conseguito almeno in una regione un numero di voti validi pari almeno al 20 per cento dei voti validi espressi nella regione medesima ovvero, per le liste collegate rappresentative di minoranze linguistiche riconosciute, presentate esclusivamente in una regione ad autonomia speciale il cui statuto o le relative norme di attuazione prevedano una particolare tutela di tali minoranze linguistiche, i cui candidati siano stati proclamati eletti in almeno due collegi uninominali¹ della circoscrizione regionale ai sensi dell'articolo 16 “(lett. c) secondo periodo) nonché lett. e) “individua quindi:*

1)le coalizioni di liste che abbiano conseguito sul piano nazionale almeno il 10 per cento dei voti validi espressi e che comprendano almeno una lista collegata che abbia conseguito sul piano nazionale almeno il 3 per cento dei voti validi espressi ovvero una lista collegata che abbia conseguito almeno il 20 per cento dei voti validi espressi almeno in una regione ovvero una lista collegata rappresentativa di minoranze linguistiche riconosciute, presentata esclusivamente in una regione ad autonomia speciale, il cui statuto o le relative norme di attuazione prevedano una particolare tutela di tali minoranze linguistiche, i cui candidati siano stati proclamati eletti in almeno due collegi uninominali [cfr. nota 1] della circoscrizione regionale ai sensi dell'articolo 16,

2)le singole liste non collegate, o collegate in coalizioni che non abbiano raggiunto la percentuale di cui al numero 1), che abbiano conseguito sul piano nazionale almeno il 3 per cento dei voti validi espressi, e le singole liste non collegate, o collegate in coalizioni che non abbiano raggiunto la percentuale di cui al numero 1), che abbiano conseguito almeno il 20 per cento dei voti validi espressi almeno in una regione, nonché le liste non collegate, o collegate in coalizioni che non abbiano raggiunto la percentuale

¹ In forza dell'art. 2 c.1 lett. b) e c) della legge n. 51/2019 negli artt. 16 bis e 17 d.lgs. n.533/1993 l'espressione in almeno “due collegi uninominali” ovunque ricorre va sostituita da «un quarto dei collegi uninominali della circoscrizione regionale ai sensi dell'articolo 16, con arrotondamento all'unità superiore»;

di cui al numero 1), rappresentative di minoranze linguistiche riconosciute, presentate esclusivamente in una regione ad autonomia speciale il cui statuto o le relative norme di attuazione prevedano una particolare tutela di tali minoranze linguistiche, i cui candidati siano stati proclamati eletti in almeno due collegi uninominali [cfr. nota 1] della circoscrizione ai sensi dell'articolo 16" e non anche le liste rappresentative di minoranze linguistiche riconosciute dalla legge n. 482/1999 e le liste sotto la soglia nazionale del 3 per cento che abbiano la stessa soglia in una circoscrizione regionale o i cui candidati siano stati eletti in almeno 2 collegi uninominali [cfr. nota 1];

F) alla violazione degli artt. 3, 6, 48, 51, 57 e 58 Cost, da parte della legge n. 51/2019 nella parte in cui detta criteri diversi per Camera e Senato per l'arrotondamento del rapporto tra i seggi da attribuire in collegi uninominali maggioritari per 3/8 e proporzionali per 5/8 e precisamente per la Camera art.1 c. 1 lett. a) n.1) e per il Senato art. 2 c. 1 lett.a) e dettano norme per il Trentino Alto Adige senza rispettare la proporzione 3/8 e 5/8.

Nel merito

accertare e dichiarare **da parte del Giudice a quo** il diritto degli elettori ricorrenti, tutti residenti nei comuni del Distretto di Corte d'Appello di [nome della città capoluogo] come nel ricorso, di esercitare in modo conforme ai parametri costituzionali, per le Elezioni Politiche del Parlamento italiano, il proprio diritto di voto libero, eguale, personale, diretto così come attribuito nel suo esercizio e nella sua efficacia dalla Costituzione della Repubblica Italiana (artt. 1, 2, 3, 6, 48, 51, 56, 58, 8), dai fondamentali diritti civili e politici riconosciuti anche dalla CEDU (prot. 1 art. 3), dall'ordinamento internazionale (convenzioni CEDU di tutela linguistica), da quello comunitario (Trattato di Lisbona e relativa Carta dei Diritti Fondamentali UE), anche alla luce dei principi affermati con la Sentenze n. 1/2014 della Corte Costituzionale e n. 8878/2014 della Prima Sezione Civile della Corte di Cassazione.

G) Accertare e dichiarare di conseguenza che il detto diritto di voto libero eguale personale e diretto risulta leso dalle norme di cui si chiede la previa remissione in via incidentale e pregiudiziale alla Corte Costituzionale.

H) Spese compensate in relazione ai principi ex sentenza n.77/2018 della Corte Costituzionale, stante che il presente atto di ricorso è motivato dalla necessità di accertare se sia o meno leso – dalla legge elettorale vigente e norme collegate - un diritto costituzionale fondamentale in capo ai ricorrenti quali cittadini elettori.

*** *** ***

Sommario

Richieste e conclusioni	pag.	2
I - Breve prospetto di sintesi	pag.	6
II - Controllo di costituzionalità delle leggi elettorali parlamentari	pag.	27
III - Giurisdizione dell'AGO	pag.	28
IV - Gli antecedenti storici	pag.	29
V - Leggi elettorali costituzionalmente necessarie e quindi necessariamente costituzionali	pag.	30
VI - Problemi nuovi rispetto alle sentenze n. 1/2014 e 35/2017	pag.	31
VII - Diritto	pag.	44

*

I - BREVE PROSPETTO DI SINTESI

I PRINCIPI DI UGUAGLIANZA LIBERTA' E PERSONALITA' SUL VOTO ELABORATI DALLA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE IN RELAZIONE ALLA TUTELA DEL DIRITTO STESSO NELL'AMBITO DELLE ELEZIONI POLITICHE NAZIONALI

“Il voto è personale ed uguale, libero e segreto”

Va ricordato in avvio di questa riflessione che i diritti elettorali sono la parte più importante dei diritti politici e questi ultimi sono la principale garanzia di tutti gli altri diritti. I diritti elettorali individuali sono costituiti dalla libertà e uguaglianza di tutti i cittadini nella loro multipla qualità di elettori, di potenziali candidati e di rappresentanti eletti. La nostra Carta Costituzionale riconosce tali diritti negli artt. 1 (sovranità del popolo), 2, (garanzia diritti inviolabili dell'uomo), 3 (uguaglianza) 48 (libertà e uguaglianza di voto), 49 (diritto di associarsi a partiti) 51 (uguaglianza nell'accesso a cariche pubbliche elettive), 56 e 58 (suffragio universale e diretto), 67 (libertà di mandato degli eletti).

Appare utile premettere alcune considerazioni in particolare sul principio sancito nell'art. 48, secondo comma, Cost. e sull'evoluzione che la sua applicazione ed esegesi hanno conosciuto nell'ambito del diritto costituzionale. Sia la dottrina che la giurisprudenza costituzionale hanno individuato in tale principio la presenza di tre elementi: la capacità elettorale (degli elettori), il valore numerico del voto (una testa un voto), il c.d. valore di efficienza del voto stesso (tutti i voti determinano il corpo elettorale e ciascun voto concorre

a determinarlo nella stessa misura). Sulla base di questi tre elementi si è convenuto: che la capacità elettorale si attua tramite il suffragio universale, che il valore numerico del voto (una testa un voto) è espressione del principio di uguaglianza formale, che l'efficienza del voto (trasformazione dei voti in seggi senza eccessive distorsioni) allude ad una concezione sostanzialistica del principio di uguaglianza. In relazione ai primi due elementi vi è pressoché unanime concordanza di vedute in dottrina e giurisprudenza, mentre riguardo all'efficienza del voto le opinioni sono, sono state sinora, non prive di contrasti. La posizione, minoritaria e già assai risalente, emersa quale commento alla legge n.148/1953 (c.d. Legge "Truffa", che stabiliva che raggiunti da parte di una coalizione di liste il 50%+1 dei voti validamente espressi ad essa sarebbe stato attribuito il 64% dei seggi, cioè 380 sugli allora 586 deputati) ha sempre sostenuto che l'uguaglianza del voto dovrebbe intendersi in senso non solo formale: i voti cioè, in nome di un'uguaglianza sostanziale, dovrebbero tutti essere "uguali" sia al momento del deposito della scheda elettorale nell'urna che al momento del computo e della trasformazione dei voti in seggi (cfr. Ferrara, *Democrazia e Stato del capitalismo maturo*, in *Democrazia e Diritto*, 1979, pp. 515 e ss; *Gli atti costituzionali*, Torino, 2000, p.23 e ss; Rescigno Ugo, *Democrazia e principio maggioritario*, in *Quaderni Cost.* 1994, p.221). L'opinione, di certo maggioritaria sino ad anni recenti, ha criticato la tesi sopra richiamata con l'argomento secondo cui se il principio dell'eguaglianza del voto fosse interpretato in senso sostanzialistico si avrebbe come conseguenza inevitabile la costituzionalizzazione del sistema proporzionale. Circostanza quest'ultima, secondo tale prospettazione teorica, non voluta dal legislatore costituzionale che, sul punto, decise di astenersi (nonostante l'approvazione dell'odg Giolitti sulla Camera dei deputati e di quello di Nilde Iotti relativo a collegi uninominali nell'ambito dei quali procedere all'elezione dei senatori).

La posizione della Giurisprudenza costituzionale è stata negli anni del tutto analoga a quella della dottrina maggioritaria (secondo cui il principio di uguaglianza del voto andava interpretato in senso puramente formale, garantito cioè solo "in entrata"², al momento del voto): si vedano in proposito le sentenze della Corte Cost. nn. 43/1961 (punto 2 del Considerato in diritto), 39/1973 (punto 2 del Considerato in diritto), 173/2005, 429/1995, 107/1996, 160/1996 e 356/1998. In queste ultime sentenze, tuttavia, il Giudice delle leggi, iniziò a delineare alcuni elementi di novità esegetica che mostreranno negli anni a venire la loro carica dirompente. La prima pietra di quello che, alla luce delle attuali vicende costituzionali in tema di legge elettorale, può certo definirsi l'avvio di una diversa stagione, può esser fatta risalire alla **sentenza n.107/1996**, dove si discuteva della

²Un'interpretazione che può condurre a sostenere che l'uguaglianza del voto sia assicurata dal voto espresso su schede "**uguali per grafica, forma, dimensione e colore**"

legittimità cost. dell'art. 7 della legge 81/1993 sull'attribuzione del premio di maggioranza nei Comuni di oltre 15 mila abitanti a favore delle liste o del gruppo di liste collegate al candidato sindaco eletto al primo turno : nella sentenza emessa dalla Corte nell'occasione viene chiaramente affermato, seppur in via incidentale e ribadendo la nota tesi della piena libertà del legislatore ordinario nel decidere le formule di traduzione dei voti in seggi, *che tale libertà non era da ritenersi assoluta dovendo essa invece sottostare al principio ed al controllo di "ragionevolezza"* (cfr. Sentenza cit. punto n.2.1 in Considerazioni in diritto). E' facile intuire , vista la sentenza n.1/2014 della Corte Cost., come verrà sviluppata nei due decenni successivi la linea interpretativa della stessa Corte: la Consulta nell'occasione affermò infatti che la *governabilità* del Comune non era un valore "assoluto" e che la ragionevolezza del sistema elettorale doveva valutarsi in maniera contestuale e globale e non per singole disposizioni; la stessa legge elettorale doveva garantire il bilanciamento in essa di differenti valori costituzionali, col solo limite, per il legislatore ordinario, del principio di ragionevolezza. Principio, quest'ultimo, da declinare in modo costituzionalmente rigoroso quando si tratti di decidere, come nelle leggi elettorali, il rapporto tra il voto "in entrata" e quello "in uscita" (voti espressi/seggi attribuiti). E così, passo dopo passo, questa esegesi si affermerà sempre più nel diritto vivente. Sia nell'Ordinanza n.260/2002 che nella sentenza n.242/2012 la Consulta espresse, oltre al proprio tradizionale convincimento di doversi astenere da valutazioni su leggi come quelle elettorali, caratterizzate da un alto tasso di politicità, anche e nuovamente l'idea che ove le leggi elettorali risultassero "manifestamente irragionevoli" la Corte medesima avrebbe avuto l'obbligo di sottoporre la legge stessa al sindacato di legittimità. Nelle sentenze n.15 e 16 del 2008 la Consulta - in un giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo della legge elettorale vigente allora per la Camera dei Deputati e per il Senato, riaffermò ancora una volta l'opinione per cui - pur vero che nessun sistema elettorale è immune da meccanismi di distorsione del rapporto voti espressi/seggi attribuiti, e che tale circostanza non è contraria all'uguaglianza del voto - problemi di legittimità costituzionale potrebbero porsi in merito al grado ammissibile di distorsione. Nelle dette sentenze la Consulta non mancò di segnalare al parlamento l'esigenza di evitare di attribuire premi di maggioranza in assenza di soglie minime di voti, perché ciò avrebbe determinato una sovra o sotto rappresentazione dell'organo elettivo in rapporto al corpo elettorale od al "popolo sovrano" (cfr. punto n.6.1 Considerazioni in diritto delle sent. n.15 e 16/2008).

In sintesi può dirsi che il Giudice delle Leggi aveva, negli anni che precedono, sempre più chiaramente evidenziato – coi propri *obiter dicta* - quel che sarebbe poi accaduto in presenza di un giudizio di legittimità costituzionale della legge elettorale. Ciò che è puntualmente avvenuto nell'ambito della sentenza n.1/2014, dichiarativa dell'illegittimità

costituzionale di alcune norme della Legge n.270/2005: con la quale sentenza si è altresì colmata una lacuna storica che a lungo andare sarebbe divenuta insostenibile, stante che prima di allora le leggi elettorali rappresentavano un territorio giuridico mai assoggettato al giudizio di legittimità.

In tale ambito, è bene sottolinearlo, la norma cardine utilizzata dalla Corte è stata quella contenuta nell'art.48 secondo comma Cost.: dopo aver preso atto della permanente e perdurante inerzia del legislatore nel riformare la legge elettorale allora vigente, anch'essa oggetto dei richiamati *obiter dicta*, viene affermato che il giudizio di legittimità cost. era da ritenersi prodromico alla pronuncia di accertamento, nel merito, da parte del Giudice ordinario (in questo caso Cassazione, sezioni civili, che – dopo la sent. n.1/2014, si è pronunciata sulla domanda delle parti attrici definendo il merito della causa ex art.384, comma 2, cpc, con la sentenza n.8878/2014). Come si vedrà più oltre la Consulta porterà a compimento, nella detta sentenza, il percorso argomentativo prima evidenziato, giungendo ad affermare il principio cardine secondo il quale vige la libertà del legislatore ordinario nel definire i criteri di traduzione dei voti in seggi ma con l'invalidabile limite della ragionevolezza e della proporzionalità nel bilanciamento di interessi e valori costituzionali. Precisamente tali limiti non possono mai – per la Consulta - sacrificare in modo irragionevole i principi di rappresentanza e di uguaglianza del voto, sia in entrata che in uscita, in modo tale da distorcere in modo inammissibile la formazione dell'organo parlamentare (punto n.3.1. delle Considerazioni in diritto, sent. n.1/2014). Ancor meglio: dice la Corte che la legge n. 270/2005 provocava una lesione non solo delle norme di cui agli artt. 3 e 48 II comma, ma pure di quelle ex artt. 1 e 67 Cost. La ratio delle norme censurate della L. n.270/2005 risiedeva infatti, secondo i Giudici, nell'esigenza di garantire “governabilità” dell'organo legislativo (a scapito, tuttavia, in modo illegittimo in quanto irragionevole e sproporzionato, dell'uguaglianza del voto e del rapporto tra voti e seggi ed eletti). Ratio, quella del sostegno alla “governabilità”, identica a quella alla base della L. n. 52/2015. In merito a quest'ultimo profilo entrambe le leggi in esame risultano censurabili. In conclusione, di questo breve excursus storico- teorico sui principi di libertà e di uguaglianza che sovrintendono l'esercizio del diritto di voto, vale ricordare che la Corte Costituzionale italiana è giunta all'approdo sopra richiamato grazie anche agli spunti offerti, in chiave comparatistica, dalla giurisprudenza del Giudice costituzionale tedesco. Quest'ultimo ha sempre mostrato l'attitudine ad utilizzare un criterio di uguaglianza sostanziale col quale scrutinare la legittimità della normativa elettorale: con le sentenze nn. 1/1952, 197/1979, 3/2012, la Corte tedesca proponeva un orientamento volto ad assicurare – nell'ambito di un sistema proporzionale - una corrispondenza stringente, seppure ovviamente non perfetta (non fosse altro per la presenza nel sistema elettorale tedesco di

soglie di sbarramento al 5%), tra voti espressi e seggi attribuiti. Dovendo rispondere, la Corte italiana come quella tedesca, ad un cruciale interrogativo: come evitare, nel sindacato sulla ragionevolezza e proporzionalità delle scelte legislative in materia elettorale, di utilizzare criteri di giudizio eccessivamente indeterminati sul piano teorico e tendenzialmente incapaci di arginare i rischi di arbitrarietà. La risposta al detto interrogativo è giunta con la sentenza in esame, la n.1/2014, che ha tratto ispirazione anche dalla giurisprudenza tedesca, operazione legittima in quanto le espressioni sul sistema elettorale dell'art. 38, c.1 GG (Legge Fondamentale) sono assolutamente equivalenti a quelle dell'art. 48, c.2 Cost. e che ha elaborato un preciso criterio di giudizio: *le norme censurate sono state giudicate illegittime perché l'efficienza dei processi decisionali e la "governabilità" sono stati assunti, dalla legge elettorale, in maniera tale da sacrificare irragionevolmente ed eccessivamente la rappresentatività del parlamento e il diritto al voto uguale libero diretto.*

E' bene sottolineare che la nozione di "irragionevolezza" è già da tempo criterio di giudizio nello scrutinio di costituzionalità delle leggi (si veda sul punto, Corte Costituzionale sentenza n.76/1991) in quanto essa, nel caso sussista, viola la norma ex art. 3 Cost. Questi, dunque, i criteri e principi di diritto di carattere generale coi quali i ricorrenti si apprestano a "leggere" la illegittimità delle norme di cui alle conclusioni qui rassegnate.

La Corte Costituzionale infine ha affermato, nell'ambito delle richiamate sentenze, alcuni fondamentali principi reggenti i criteri di legittimità di qualsiasi legge elettorale per l'elezione del Parlamento. Precisamente:

A) il principio secondo il quale le scelte del legislatore relative alla legge elettorale adottata, pur discrezionali e non vincolate ad uno specifico modello elettorale, non vanno mai esenti "... da controllo, essendo sempre censurabile in sede di giudizio di costituzionalità, quando risulti manifestamente irragionevole" (cfr. Sentenza n.1/2014)...La "ragionevolezza" è pertanto il primo insormontabile limite alla discrezionalità del legislatore;

B) il principio secondo cui la detta "ragionevolezza" delle scelte del legislatore si valuta sulla base della proporzionalità dei sacrifici imposti ad interessi tutti costituzionalmente rilevanti. In altre parole l'assunzione ad esempio di un modello elettorale maggioritario non può in alcun modo "sacrificare eccessivamente", cioè "irragionevolmente" la "...compressione della funzione rappresentativa dell'assemblea, nonché dell'uguale diritto di voto, eccessiva e tale da produrre un'alterazione profonda della composizione della rappresentanza democratica, sulla quale si fonda l'intera architettura dell'ordinamento costituzionale vigente" (cfr. Sentenza n.1/2014 Cost.). Se così si operasse, questo l'esito del ragionamento della Corte, si violerebbero i parametri costituzionali

rappresentati dagli artt. 1,c.2, 3, 48,c.2, 56,67 Cost.;

C) il principio secondo cui deve essere dichiarata costituzionalmente illegittima ogni norma elettorale, relativa all'elezione del Parlamento, che impedisca all'elettore cittadino *"...ogni margine di scelta dei propri rappresentanti, scelta rimessa... totalmente ai partiti"* (cfr. Sentenza n.1/2014 Cost). Con la inevitabile conseguenza che una tale genere di normativa porta ad escludere *"..ogni facoltà dell'elettore di (poter) incidere sull'elezione dei propri rappresentanti"* (cfr. Sentenza n.1/2014 Cost.). La stessa Corte dà atto di questa conseguenza quando afferma che una tale scelta è in aperta contraddizione col *"...principio democratico, incidendo sulla stessa libertà del voto di cui all'art.48 Cost."* (cfr. sentenza cit.);

D) il principio - per quel che riguarda ciò che appare desumibile dalla sentenza n.1/2014 e più specificamente a proposito delle c.d. "liste bloccate" - secondo cui dovrebbe venir dichiarata l'illegittimità costituzionale di liste di candidati bloccate (cioè senza possibilità di esprimere preferenze su singoli candidati)- ove non venga rispettato il duplice criterio della dimensione ridotta delle circoscrizioni elettorali e del numero ridotto dei/delle candidat* , con ciò permettendosi la c.d. "conoscibilità" degli/delle eleggibili da parte degli elettori.

G) il principio secondo cui, quanto ai c.d. "premi di maggioranza "nell'ambito delle legge elettorali politiche, *"ben può il legislatore innestare un premio di maggioranza in un sistema elettorale ispirato al criterio del riparto proporzionale seggi, purché tale meccanismo premiale non sia foriero di una eccessiva sovra rappresentazione della lista di maggioranza relativa"* più generali di "ragionevolezza " e "proporzionalità" nella tutela di interessi tutti costituzionalmente rilevanti (cfr. Sentenza cit. Motivazione In Diritto , capitolo 9.2).

Rivolgendo la nostra attenzione agli esiti di tipo processualistico da trarre dalle motivazioni della sentenza n.35/2017 Cost., appaiono affermati:

E) il principio secondo cui l'interesse ad agire ex art. 100 c.p.c. , nel caso delle leggi elettorali per l'elezione del parlamento, è ragionevolmente individuabile nella legge elettorale già vigente anche se mai applicata concretamente: le norme elettorali dice infatti la Corte, *"...regolano il diritto di voto e l'incertezza riguarda la portata di quest'ultimo, col corollario di potenzialità lesiva già attuale, sebbene destinata a manifestarsi in futuro, in coincidenza con la sua sicura applicabilità (a decorrere dal 1° luglio 2016)"* (cfr. Sentenza n.35/2017).

F) Il principio secondo cui i caratteri di pregiudizialità e incidentalità vanno ritenuti senz'altro sussistenti dato che il Giudice a quo deve decidere sul diritto alla "pienezza del voto" ex art. 48, c.2., Cost. mentre la Corte Cost. deve decidere sulla conformità a

Costituzione della legge elettorale politica. Come testualmente dice la Corte “ il giudizio spettante al Giudice a quo e il controllo demandato a questa Corte non risultavano sovrapponibili , essendo possibile individuare una differenza tra l'oggetto del primo (accertamento della pienezza del voto) e oggetto del secondo (la legge elettorale politica la cui conformità e Costituzione è posta in dubbio), residuando un margine di autonoma decisione in capo al Giudice a quo dopo l'eventuale sentenza di accoglimento di questa Corte” (cfr. sentenza cit., Motivazione , In Diritto, capitolo 3.1).

Considerazioni giuridiche generali utili a definire il contesto nel cui ambito appare opportuno giudicare la legittimità costituzionale delle norme della L.165/2017 censurate col presente atto di ricorso.

LO STATO ATTUALE DELLA DEMOCRAZIA RAPPRESENTATIVA E DELLA FORMA DI GOVERNO PARLAMENTARE IN ITALIA NEL CUI AMBITO LA LEGGE ELETTORALE N.165/2017 ACQUISISCE IL SUO REALE SIGNIFICATO GIURIDICO-COSTITUZIONALE

Sia il rapporto di rappresentanza, che lega il Parlamento al corpo elettorale da una parte che il rapporto di responsabilità politica del Governo nei confronti del Parlamento, dall'altra, sono in uno stato di evidente e gravissimo declino almeno da 25 anni, sin dall'avvio della fase maggioritaria della legislazione elettorale italiana. Con ciò mettendo apertamente in discussione le condizioni stesse di effettività della rappresentanza politica come disegnata nella vigente Costituzione (si vedano in proposito : Romano , 1947 Principi di diritto costituzionale generale, p.160 ss; Ferrara, 1965, Il Presidente dell'Assemblea Parlamentare , p.49; Labriola, 2000, Note sullo statuto costituzionale dell'opposizione, p.211; Nocilla, 1989, Crisi della rappresentanza e partiti politici, in Giurisprudenza costituzionale, II,p.527 ss).

In questo senso può, a ragione, parlarsi di una conclamata crisi della forma di governo parlamentare - *conseguente alla svalutazione dell'architettura portante della Costituzione, che ha note cause esogene date dal primato di produzione normativa sovra statale e da ambiti sempre più estesi sottratti al potere decisionale del Parlamento* – e dell'affermarsi di una concezione (e di una pratica) “ratificante” della democrazia rappresentativa. Tutto questo in aperto contrasto coi fondamenti del sistema parlamentare repubblicano. Non è difficile, condividendosi qui la linea interpretativa-ricostruttiva (come indicata da C.F. Ferrajoli nel suo “Rappresentanza politica e responsabilità”, Editoriale scientifica italiana, Napoli, 2018), del fenomeno di progressivo “esautoramento” del Parlamento dal suo ruolo

di soggetto esercitante la sovrana volontà popolare, richiamare alcuni dei principali passaggi lungo i quali si è realizzato – si sta realizzando - il detto esautoramento:

- 1) **L'indebolimento della rappresentatività del parlamento rispetto al corpo elettorale**, tramite l'affermazione dell'idea che oppone governabilità e rappresentatività e che rende la prima più cruciale, anche costituzionalmente, della seconda. Ne è discesa necessariamente la preferenza per una legislazione elettorale di tipo maggioritario improntata a favorire il rapporto diretto tra corpo elettorale e Governo, con una conseguente diretta rappresentatività di quest'ultimo degli elettori e delle elettrici. In un tale scenario si comprende bene come sia potuto accadere che al Parlamento sia affidata una residua funzione di sostanziale ratifica delle decisioni assunte dagli Esecutivi. Tutte le riforme volte in questi ultimi 25 anni a modificare/aggiornare la forma di governo parlamentare risultano leggibili in questi termini. E di questo hanno dato esplicita e chiarissima conferma le sentenze 1/2014 e 35/2017 là dove si è detto che la legge n.270/2005 , con la quale è stato eletto il parlamento per 3 legislature , ha causato *“... una illimitata compressione della rappresentatività dell'assemblea parlamentare , incompatibile coi principi costituzionali in base ai quali le assemblee parlamentari sono sedi esclusive della rappresentanza politica nazionale, si fondano sull'espressione del voto e quindi della sovranità personale”* (così Sentenza 1/2017 , punto 3.1. del “Considerato in diritto”). Assunto ribadito nella sentenza 35/2017, dove vien detto che *“In una forma di governo parlamentare ogni sistema elettorale, se pur deve favorire la formazione di governi stabili non può che essere primariamente destinato ad assicurare il valore costituzionale della rappresentatività“* cfr. Sentenza 35/2017 , punto 9.2. del Considerato in Diritto). Va da sé che tale situazione, ormai sotto gli occhi di tutti è stata anch'essa co-causata dalla crisi della capacità rappresentativa dei partiti;
- 2) **La svalutazione del rapporto di fiducia che lega tra loro il Governo e il Parlamento**, col conseguente sempre più grave indebolimento delle funzioni di controllo e di indirizzo del parlamento nei confronti dell'attività del Governo. La patologica produzione di 7 leggi elettorali negli ultimi 25 anni riflette in maniera evidente questo stato di cose, diventando le medesime leggi elettorali strumento prevalente di lotta politica e potente elemento di instabilità. Tutto ciò si è tradotto anche in termini di una enorme perdita di credibilità del parlamento e del sistema politico nel suo insieme;
- 3) **Il discredito della discussione pubblica nel Parlamento e della funzione politica di rappresentanza in quanto tale**. E' sufficiente qui richiamare, a mo' di sintesi di una riflessione molto più ampia, quel che è accaduto nel contesto del primo governo Conte: il rapporto di fiducia tra esecutivo e parlamento e tra quest'ultimo ed il corpo elettorale è stato stracciato con lo strumento del “contratto”, nel cui ambito i parlamentari

ratificano esclusivamente, a prescindere dalle proprie opinioni, le decisioni dei loro capi. Come realmente è accaduto.

- 4) **La funzione legislativa passa dal Parlamento nelle mani del Governo.** In questo caso non v'è nemmeno bisogno di insistere, bastando ricordare che la legge ordinaria è sempre più resa marginale a favore di altri atti aventi forza di legge e tramite la pratica invalsa di procedimenti legislativi utilizzati in via esclusiva per ratificare le proposte normative dell'esecutivo. La decretazione d'urgenza e la continua reiterazione dei voti di fiducia, divenuti pratica dominante, mostrano in modo eloquente il crescente spossamento della funzione legislativa subito dal Parlamento.
- 5) In tale contesto si inserisce anche la recente riduzione del numero dei parlamentari elettivi (da 945 a 600), introdotta dalla legge cost. 19 ottobre 2020 n.1 (*Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari*) (GU Serie Generale n.261 del 21-10-2020). Tale revisione, oltre ad accentuare, come si dirà oltre, alcuni profili di illegittimità costituzionale della legislazione elettorale vigente, ha determinato una considerevole riduzione della rappresentatività delle Assemblee elettive, contribuendo al depauperamento del loro ruolo nella dinamica dei poteri istituzionali.

TUTTAVIA, i fenomeni gravi sopra illustrati non sono stati in grado, sino ad ora, di produrre il mutamento effettivo della forma di governo parlamentare come delineato in Costituzione. Il merito di questa ancora perdurante vitalità risiede nella forza della Costituzione medesima e della lungimiranza delle sue disposizioni. Tanto il Presidente della Repubblica (nella gestione delle crisi di governo) che la Corte Costituzionale (con le sentenze sulla legislazione elettorale) che lo stesso Parlamento (nel dibattito pubblico da cui è scaturita la fiducia al secondo governo Conte) , ognuno nel proprio campo di competenza, hanno svolto negli ultimi anni un decisivo ruolo di argine e di contro-indirizzo costituzionalmente legittimo volto al fine di impedire che quei richiamati fenomeni potessero travolgere le fondamenta della democrazia rappresentativa parlamentare. A partire dalle leggi elettorali, che ben possono definirsi da questo punto di vista la traduzione della forma di governo che in quelle leggi trovano rispecchiamento.

La portata della riflessione sopra proposta produce effetti anche nell'ambito del giudizio di costituzionalità delle leggi elettorali in relazione ai criteri coi quali valutare il principio di rappresentatività e l'uguaglianza del voto sia formale che sostanziale (cioè sia in “entrata” che in “uscita”).

Sottolineando in primo luogo che, secondo la Corte Costituzionale con le sentenze 1/2014

e 35/2017, l'uguaglianza del voto in uscita ex art. 48, II comma, Cost. può darsi solo nell'ambito di sistemi elettorali in tutto od in parte proporzionali. A questo assunto conducono le argomentazioni presenti nelle due sentenze. Infatti la sovrarappresentazione di una qualunque lista grazie a premi di maggioranza palesi od occulti, operanti in via di fatto o di diritto, come avviene in conseguenza del c.d. "voto congiunto" nella legge elettorale n.165/2017 rovescia la ratio della formula elettorale prescelta dal legislatore del 2005 che è quella di assicurare la rappresentatività della assemblea parlamentare (così la sentenza n1/2014). Diversa da questa impostazione - che fa derivare il parametro della rappresentatività e del voto uguale in uscita dalla natura proporzionale della legge elettorale scrutinata - è quella adottata dalla Corte nella sentenza 35/2017: qui rappresentatività e voto uguale in uscita vengono ritenuti principi costituzionali a sé stanti a prescindere dal carattere proporzionale o meno della legge elettorale. Infatti nell'ambito delle motivazioni la Corte riferisce del "principio costituzionale della necessaria rappresentatività della Camera dei deputati" (cfr. Sent. cit, Punto 6 del "Considerato in Diritto") e dell'opinione sua secondo cui in una forma di governo parlamentare ogni sistema elettorale, se pure deve favorire la formazione di un governo stabile non può che essere primariamente destinato ad assicurare il valore costituzionale della rappresentatività. E ancora "Il legittimo perseguimento dell'obiettivo di stabilità di Governo (...) non può giustificare uno sproporzionato sacrificio dei principi costituzionali di rappresentatività e di uguaglianza del voto , trasformando artificialmente una lista che vanta un consenso limitato , ed in ipotesi anche esiguo, in maggioranza assoluta" (cfr. sentenza 35/2017 , punto n.9.1 del Considerato in Diritto"). La rappresentatività quindi non risulta più solamente, come nella sentenza 1/2014, norma legislativa interposta ma piuttosto norma costituzionale ricavabile dalla interpretazione sistematica del testo costituzionale e da quella testuale dell'art. 67 Cost.

Appare evidente, all'esito di questo esame, che anche alle diverse norme della L. 165/2017 censurate nell'ambito del presente ricorso (delle quali si sospetta l'illegittimità costituzionale) sono applicabili i criteri di scrutinio sopra richiamati e di cui alle sentenze 1/2014 e 35/2017 Corte Costituzionale. E ben potranno anch'esse essere quindi ritenute costituzionalmente illegittime.

*

I dubbi di costituzionalità della legge elettorale vigente

A giudizio degli scriventi difensori la legge elettorale n.165/2017 entrata in vigore il 3 novembre 2017 si presta a diversi rilievi di sospetta incostituzionalità.

In particolare, essi riguardano:

- 1) il meccanismo del voto congiunto (gli artt. 58 Dpr 361/1957 e 14 Dlgs n.533/1993 come riformulati dalla legge n.165/2017) risulta violare gli artt. 3,48 e 56 Cost. per il mancato rispetto del principio di uguaglianza, della libertà e personalità del voto nonché del principio di conoscibilità dei candidati. Infatti gli elettori che votano il candidato vincente nell'uninomiale raddoppiano il valore del loro voto, stante che l'unico voto da loro espresso è valido anche per l'aggiudicazione di seggi nella quota proporzionale. In questo caso - *a differenza di quanto avveniva nel sistema elettorale noto come "Mattarellum" nel cui ambito i voti dati nell'uninomiale non venivano contati nel riparto proporzionale* - il votante il candidato vincente nell'uninomiale, già sovrarappresentato, riceve una ulteriore quota di rappresentanza. Il risultato, del tutto evidente, è che alcuni elettori, ed i loro voti, valgono di più di altri.
- 2) la previsione di soglie nazionali al Senato, in violazione della norma ex art. 57, c. 1 e 4, Cost.. Ciò sulla base di una interpretazione sistematica e comparatistica della formulazione testuale dell'art. 56 Cost., come argomentate dal Prof. L. Spadacini nell'ambito della sua audizione avanti la prima Commissione permanente del Senato il 19 ottobre 2017;
- 3) l'automatica attribuzione, alle liste che appoggiano un candidato nei collegi uninominali, del voto dato dall'elettore al solo candidato uninominale. Ciò per violazione sia dell'art. 3 che degli artt. 48 e 56 Cost. disciplinanti la natura personale e diretta del voto;
- 4) le disposizioni speciali relative al Trentino Sud Tirolo che risultano violare sia l'art. 3 Cost. che quello di tutela delle minoranze linguistiche ex art. 6 Cost., come sarà motivato oltre nel presente atto di ricorso;
- 5) le norme disciplinanti lo slittamento dei seggi dai livelli nazionali ai collegi plurinominali, e da un collegio plurinomiale ad un altro, per sospetta violazione dei principi elaborati dalla Corte Cost. quanto alla natura "diretta" del voto ed alla conoscibilità delle conseguenze del voto stesso. Si tratta infatti di un meccanismo che non permette la conoscibilità dei candidati ed impedisce quindi la libera scelta degli elettori, risultando così non conforme alla giurisprudenza elaborata sul punto dalla Corte Cost. con le note sentenze n.1/2014 e n.35/2017. Come illustrato dal prof. Spadacini nell'ambito della audizione cit. " *...si tratta di un meccanismo che impedisce all'elettore di conoscere l'effetto che il suo voto produce in termini di selezione del candidato. L'elettore riceve una scheda che include una lista di candidati ma, all'esito delle operazioni di distribuzione nazionale dei seggi e della loro trasposizione locale, il suo voto avrà prodotto l'assegnazione del seggio a favore certo di una lista votata ma che si trova in altro collegio plurinomiale, dove quella stessa lista era composta da una*

serie di candidati che quell'elettore mai ha conosciuto né poteva conoscere. Tolle le finzioni giuridiche, dunque... si realizza un sistema in cui la lista è effettivamente lunghissima, pari all'insieme di tutte le liste con lo stesso simbolo presentate nei differenti collegi plurinominali” (cfr. Spadacini in audizione cit, p.5). **Il risultato matematico, come si diceva, è l'impossibilità per l'elettore di conoscere i candidati e la conseguente impossibilità per gli elettori di scegliere liberamente il/la candidat* per cui votare.**

Altre e più approfondite considerazioni che avvalorano ulteriormente i dubbi sulla legittimità costituzionale della legge elettorale vigente.

La legge elettorale vigente è costituita dalla legge n. 165/2017 (*Rosatellum*), come modificato ed integrato dalla legge n. 51/2019, completata dal d.lgs. n. 177/2020, a differenza delle leggi n. 270/2005 (*Porcellum*) e n. 52/2015 (*Italicum*) - esaminate dalla Corte Costituzionale e dalla stessa dichiarate parzialmente, ma in aspetti essenziali, incostituzionali - configura un sistema elettorale misto con i 3/8 dei seggi attribuito in collegi uninominali maggioritari al candidato più votato e i 5/8 dei seggi a liste bloccate plurinominali in proporzione ai voti ricevuti e apparentemente senza premio di maggioranza.

Il premio di maggioranza nazionale o regionale, nelle due leggi elettorali precedenti, veniva attribuito alla lista o alla coalizione proporzionalmente più votata in un unico turno nel *Porcellum*, 2) nell'*Italicum* alla lista più votata alla sola Camera dei deputati, se essa superava il 40% dei voti validi al primo turno ovvero al secondo turno previo ballottaggio tra le due liste (non erano più consentite le coalizioni) imm modificabili più votate nel primo turno. Il blocco delle liste non era totale, ma riguardava il solo capolista, pluricandidabile fino a 10 volte. Tuttavia, i principi affermati dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 1/2014 si applicano, non in via di logica interpretativa, ma espressamente alla nuova legge. Bisogna avere presente un passo della sentenza, perché nell'opinione del giudice delle leggi il nostro ordinamento non avrebbe costituzionalizzato il sistema elettorale, al pari dell'ordinamento tedesco, alla cui giurisprudenza del Tribunale Costituzionale Federale (*Bundesverfassungsgericht*) è indotta **tuttavia** a far riferimento. **Ciò data l'assenza** di propri precedenti per l'interpretazione consolidata dell'art. 66 Cost. come elaborata dalla magistratura amministrativa (Cons. Stato, sez. IV, n. 1053/2008) e dalla Suprema Corte (Cass. SS.UU., 16 maggio 2006, n. 11623).

La Corte Cost., nelle sentenze 1/2014 e 35/2017 dopo aver affermato il principio fondamentale di eguaglianza del voto (art. 48, secondo comma, Cost.), ha ritenuto

che, **pur non essendo il legislatore vincolato** alla scelta di un determinato sistema elettorale, **il nostro ordinamento** “*esige comunque che ciascun voto contribuisca potenzialmente e con pari efficacia alla formazione degli organi elettivi (sentenza n. 43 dell'1961) ed assume sfumature diverse in funzione del sistema elettorale prescelto*”. **In tal modo la Corte stessa ha formulato** la motivazione principale dell'annullamento di **di norme delle precedenti leggi elettorali in termini tali da risultare applicabile** anche ad un sistema elettorale misto proporzionale/maggioritario (come quello della legge elettorale vigente).

*

La violazione dell'art. 48 Cost. sotto diversi profili

Quanto alle conseguenze costituzionalmente illegittime derivanti dall'assenza dello scorporo.

a) La mancanza dello "scorporo" dei seggi maggioritari uninominali e trasferimento del voto tra candidati uninominali e liste plurinominali viola il principio di uguaglianza del voto (artt. 3 e 48 Cost.). La legge n. 165/2017, come già detto, prevede un sistema elettorale misto con una parte uninominale maggioritaria (3/8) e "altri seggi" che "sono assegnati nei collegi plurinominali" e che "sono attribuiti, con metodo proporzionale,..." (5/8). Tale meccanismo è assolutamente incompatibile con la volontà dell'elettore dato che il suo voto cesserebbe di essere "personale e libero" come prescritto dagli artt. 48, comma 2, 56 comma 1 e 58, comma 1 Costituzione, e "diretto e libero", come **retoricamente** recita *l'incipit* della nuova normativa elettorale. Gli effetti di questo meccanismo assumono contenuti paradossali nel caso in cui il Candidato uninominale sia (come consentito) collegato con una pluralità di liste;

b) questo meccanismo produce ingiusti vantaggi per la coalizione di liste e le liste che la compongono. La coalizione di liste e le liste coalizzate sono ulteriormente e -come vedremo- irragionevolmente avvantaggiate in violazione degli artt. 3 e 48 Cost., perché le liste coalizzate, anche se sotto la soglia nazionale del 3% dei voti validi, portano in dote alla coalizione i loro voti, purché pari almeno al 1%, mentre le liste non coalizzate devono raggiungere 3% (art. 83 c. 1 lettere c) e e) d.p.r. n.361/1957 come modificato dall'art.1 c. 26 l. n. 165/2017. L'art. 83 dpr n. 361/1957 è stato poi modificato dall'art. 1 c. 1 lett. b) n. 1) legge n. 51/2017, che ha sostituito i 2 collegi uninominali con «*un quarto dei collegi uninominali della circoscrizione ai sensi dell'articolo 77, con arrotondamento all'unità superiore*», ma riservando questa deroga alla soglia nazionale unicamente alle liste rappresentative di minoranze linguistiche presentate in Regioni autonome le cui norme statutarie o di attuazione dello Statuto accordino una tutela, insieme con l'altra deroga, cioè che “*che abbia conseguito almeno il 20 per cento dei voti validi espressi nella regione medesima*”. Se un particolare consenso regionale giustifica

una deroga, viola **invece** il principio dell'uguaglianza del voto **il fatto** che tale beneficio non sia esteso a tutte le liste di minoranze linguistiche riconosciute dalla legge n. 482/1999 **nonché** alle liste non coalizzate o coalizzate che non raggiungano la soglia nazionale, ma abbiano in una regione lo stesso consenso del 20%. Ciò per uniformare tale previsione legislativa a quanto deciso per il Senato a favore delle liste coalizzate inferiori al 1% dall'art. 16 bis del d.lgs. n. 533/1993 (articolo inserito dall'art. 2 della L. 3 novembre 2017, n. 165 e modificato dall'art. 2 c. 1 lett. b) della L. 27 maggio 2019, n. 51/2019).

Sul punto si richiama una decisione del Tribunale Costituzionale Federale tedesco, *Bundesverfassungsgericht* (BVerfGE 111, 382 del 26 ottobre 2004 in causa 2 BvE 1/02, conosciuta come sentenza del Quorum in tre Land, *Drei Länder Quorum*);

La legge elettorale n. 165/2017 (art. 1 c. 7) ha modificato l'art. 14 bis del dpr n. 361/1957, **con la conseguenza che possono essere presentate** coalizioni tra liste di partiti **senza che le stesse abbiano** né un capo politico unico, né un programma in comune.

In caso di coalizione di liste regolate dall'art. 14 bis dpr n. 361/1957, come modificato dalla legge elettorale n. 270/2005, poteva essere legittima la presunzione che il voto per candidato uninominale si conteggiasse per la coalizione e viceversa, perché la coalizione doveva avere un programma comune e un capo politico unico. Non essendoci più questo obbligo è irragionevole la disparità di trattamento sopra evidenziata, che viola l'art. 3 oltre che l'art. 48 Cost.;

c) il voto congiunto obbligatorio a pena di nullità è la base del voto di scambio politico, perché i capi dei listini possono essere candidati nei collegi uninominali, rafforzati dal voto congiunto obbligatorio a pena di nullità (art. 59 bis c. 3 dpr n. 361/1957, come sostituito dall'art. 1 c. 21 legge n. 165/2017 per la Camera e dall'art. 14 c. 3 d.lgs. n. 533/1993, come sostituito dall'art. 2 c. 5 l.n. 165/2017 per il Senato.) e cioè di punizione di quegli elettori, che vogliono esercitare il loro diritto costituzionale di voto diretto, libero e personale;

*

Quanto ai principi costituzionali regolanti le c.d. liste bloccate.

d) La contrarietà alla Costituzione del meccanismo delle liste bloccate è palese ed è stata stabilita dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 1-2014 ove afferma la possibilità di "liste bloccate solo per una parte" e comunque "in circoscrizioni elettorali di dimensioni territorialmente ridotte, nelle quali il numero dei candidati sia talmente esiguo da garantire l'effettiva conoscibilità degli stessi e con essa l'effettività della scelta e la libertà dei voto (al pari di quanto accade nel caso dei collegi uninominali)" (Cfr. Corte Cost. N. 1/2014,

considerato in diritto, sub. par. 5.1. La questione è fondata nei termini di seguito precisati)³.
e) con il trasferimento del voto a favore di candidati in collegi e circoscrizioni diverse da quelli di espressione dei voti si nega la conoscibilità dei candidati, un principio – **come già illustrato** - che la Corte Costituzionale ha affermato essere un requisito essenziale per una legge elettorale aderente ai principi costituzionali. La ragione **logica di questa scelta legislativa sarebbe** quella di utilizzare in un sistema proporzionale tutti i voti validi. **Tuttavia tale meccanismo non può essere creato** artificialmente con l'introduzione di soglie d'accesso e altre limitazioni al numero dei candidati: **ciò dato che** in siffatto sistema elettorale - che prevede lo slittamento dei seggi "eccedentari" o non assegnati verso altri Collegi o addirittura Circoscrizioni interprovinciali o regionali — la conoscibilità **risulta** impossibile **alterandosi così in modo giuridicamente illegittimo** il rapporto tra popolazione e seggi assegnati (in base alla popolazione dei collegi e circoscrizioni per la Camera dei deputati e nella maggior parte delle Regioni nel Senato della Repubblica, con esclusione delle Regioni con un numero fisso o minimo di Senatori ex art. 57 c. 3 Cost., (stravolto dalla legge cost. n. 1/2020)⁴.

La causa di ciò risiede **nella scelta del legislatore di introdurre** con la L. 165/2017 l'irragionevole prescrizione secondo la quale il numero dei di ciascuna lista in ogni collegio plurinominale "non può essere inferiore alla metà, con arrotondamento all'unità superiore dei seggi assegnati al collegio", e, "in ogni caso ...non può essere inferiore a due né superiore a quattro" (art. 18 bis c. 3 dpr n. 361/1957, come modificato dall'art. 1 c.10 lett. d) legge cit.). Ciò anche nel caso in cui il numero di candidati eleggibili in ciascun collegio plurinominale sia maggiore, fino a 8, il doppio del numero massimo di candidati;

³*In ordinamenti costituzionali omogenei a quello italiano, nei quali pure è contemplato detto principio e non è costituzionalizzata la formula elettorale, il giudice costituzionale ha espressamente riconosciuto, da tempo, che, qualora il legislatore adotti il sistema proporzionale, anche solo in modo parziale esso genera nell'elettore la legittima aspettativa che non si determini uno squilibrio sugli effetti del voto, e cioè una diseguale valutazione del "peso" del voto "in uscita", ai fini dell'attribuzione dei seggi, che non sia necessaria ad evitare un pregiudizio per la funzionalità dell'organo parlamentare (BVerfGE, sentenza 3/11 del 25 luglio 2012; ma v. già la sentenza n. 197 del 22 maggio 1979 e la sentenza n. 1 del 5 aprile 1952).*" (sent. 1/2014, par. 3.1. — La questione è fondata, cpv. XI).

⁴Con un emendamento del relatore nel corso della prima approvazione al Senato della Repubblica, senza una discussione adeguata alla rilevanza dell'argomento sono state equiparate le Province Autonome, che sono solo quelle di Trento e Bolzano, non nominate, alle Regioni, che hanno diritto al numero minimo di senatori, peraltro ridotto da 7 a 3, senza modificare l'elezione "a base regionale" prevista dall'art. 57 c. 1 Cost., né l'art. 114 Cost., che non prevede le Province autonome tra le parti costitutive della Repubblica, ma solo che costituiscono ex art. 116 c. 2 Cost. la Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol.

*

Quanto alle condizioni di non uguaglianza per l'esercizio dell'elettorato passivo.

f) L'art. 51 c. 1 e 2 Cost, dispone che *"Tutti i cittadini dell'uno o dell'altro sesso possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge. A tale fine la Repubblica promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini"*. La previsione nella legge elettorale vigente di liste bloccate, voto congiunto obbligatorio e pluri/multi-candidature, esclude che ci si possa candidare in condizione d'uguaglianza. Si è **infatti** in presenza di soglie d'accesso irragionevolmente differenziate in violazione degli artt. 3, 48 e 51 Cost., e **dato che le stesse soglie** alterano il voto attivo e le condizioni di candidatura;

f.1) Una soglia di accesso unica nazionale del 3% per partecipare alla distribuzione percentuale dei seggi plurinominali proporzionali sia alla Camera (art. 83 dpr n. 361/1957 come sostituito dall'art. 1 c. 26 l.n. 165/2017) che al Senato (art. 16 bis c. 1 lett. e) n. 1) e n.2) d.lgs. n. 533/1993 come introdotto dall'art. 2 c. 7 l.n. 165/2017) estensione di una soglia nazionale in violazione dell'art. 57 c. 1 Cost. per il quale l'elezione per il Senato "è eletto a base regionale". Una lista che non supera la soglia nazionale può raggiungere le soglie regionali previste per le liste coalizzate dell'1% o per le liste rappresentative di minoranze linguistiche, un'ingiustificata e irragionevole disparità di trattamento e violazione del voto uguale. In altre parole, lo stesso numero di voti validi dato al Senato in una regione può non avere alcun effetto se dato a favore di una lista non coalizzata che non raggiunga la soglia nazionale del 3%, invece andare a vantaggio di una coalizione e di una lista coalizzata se dato a favore di una lista coalizzata anche inferiore all'1% o di una lista rappresentativa di minoranza linguistica presentata in una Regione autonoma.

f.2) L'art. 83 c. 1 lett. c) come sostituito dall'art. 1 c. 26 l.n. 165/2017 prevede che *"determina la cifra elettorale nazionale di ciascuna coalizione di liste. Tale cifra è data dalla somma delle cifre elettorali nazionali delle liste collegate in coalizione. Non concorrono alla determinazione della cifra elettorale nazionale di coalizione i voti espressi a favore delle liste collegate che abbiano conseguito sul piano nazionale un numero di voti validi inferiore all'1 per cento del totale"*, costituisce un vantaggio ingiustificato per le coalizioni per il riparto dei seggi proporzionali con violazione degli artt. 3 e 48 e 51 Cost. a danno delle liste non coalizzate per le quali la soglia è del 3% nazionale, soglia di accesso esclusa anche per le liste rappresentative di minoranze linguistiche purché, "abbia conseguito almeno il 20 per cento dei voti validi espressi nella regione medesima o i cui candidati siano stati proclamati eletti in almeno due collegi uninominali della circoscrizione ai sensi dell'articolo 77"

(art.83 c.1 lett. e) n. 1) dpr cit.) un trattamento di favore non previsto per liste di minoranze politiche con insediamento locale;

f.3) Una discriminazione irragionevole e in violazione degli artt. 3, 48 e 51 Cost. che si accentua al Senato della Repubblica con le previsioni dell'art.16 bis c. 1 lett. c) del d.lgs. n. 533/1993 - come inserito dall'art. 2 c. 7 l.n. 165/2017 e modificato dall'art. 2 c.1 lett. b) della legge n. 51/2019, - che, invece, prevede che l'ufficio elettorale centrale nazionale "*c) determina la cifra elettorale nazionale di ciascuna coalizione di liste. Tale cifra è data dalla somma delle cifre elettorali nazionali delle liste collegate tra loro in coalizione. Non concorrono alla determinazione della cifra elettorale nazionale di coalizione i voti espressi a favore delle liste collegate che abbiano conseguito sul piano nazionale un numero di voti validi inferiore all'1 per cento del totale, tranne il caso in cui tali liste abbiano conseguito almeno in una regione un numero di voti validi pari almeno al 20 per cento dei voti validi espressi nella regione medesima ovvero, per le liste collegate rappresentative di minoranze linguistiche riconosciute, presentate esclusivamente in una regione ad autonomia speciale il cui statuto o le relative norme di attuazione prevedano una particolare tutela di tali minoranze linguistiche, i cui candidati siano stati proclamati eletti in almeno due collegi uninominali della circoscrizione regionale ai sensi dell'articolo 16*", ovvero in seguito alle modifiche apportate all'art. 16 bis dall'art. 2 c. 1 lett. b) legge n. 51/2019 in *«un quarto dei collegi uninominali della circoscrizione regionale ai sensi dell'articolo 16, con arrotondamento all'unità superiore»*;

Questo trattamento differenziato costituisce violazione degli artt. 3, 48 e 51 Cost. perché le coalizioni con le modificazioni dell'art. 14 bis dpr. n. 361/1957 non hanno alcun programma comune e, ai sensi dell'art. 57.1 Cost. con l'elezione a base regionale, non si possono fare differenze di trattamento a favore di liste in coalizione o rappresentative di minoranze linguistiche a danno di liste inferiori al 3% nazionale che raggiungano le stesse percentuali regionali di voto ovvero conquistino 2 seggi uninominali ovvero, **ex art.** 2 legge n. 51/2019, in *«un quarto dei collegi uninominali della circoscrizione regionale ai sensi dell'articolo 16, con arrotondamento all'unità superiore»*; Anche a tale fine si evidenzia l'illegittimità del voto congiunto obbligatorio a pena di nullità.

*

Quanto alle esenzioni relative alla raccolta di firme per la presentazione delle liste.

g) L'art. 18 bis del dpr n. 361/1957 e l'art. 9 del d.lgs. 533/1993, come modificati, rispettivamente, dall'art.1 c. 21 e dall'art. 2 c. 3 l. n. 165/2017, prevedono esenzioni

dalla raccolta di firme per la presentazione di liste che favoriscono soltanto le formazioni già presenti nelle Camere uscenti a svantaggio di nuove formazioni violando principi ex sent. CGCE 23 aprile 1986 nella causa 294/83, *Parti écologiste «Les Verts»* vs Parlamento Europeo, per i quali le formazioni che fanno parte del Parlamento europeo non possono attribuirsi vantaggi in vista di elezioni, che impediscano o, comunque, ostacolino la partecipazione competitiva di nuovi soggetti. La sentenza riguarda il Parlamento europeo, ma afferma principi applicabili ad ogni ordinamento democratico rappresentativo (cfr. Preambolo e art. 2 TUE) e in presenza di un art. 51.1 Cost., che garantisce l'accesso "*alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza*". La sentenza della Corte Cost. n.48/2021 in relazione all'ordinanza di remissione del Tribunale di Roma l'ha ritenuta in parte inammissibile e in parte infondata, in effetti non si doveva chiedere l'estensione delle norme più favorevoli, ma l'illegittimità dell'esenzione per il vantaggio che assicura agli uscenti e alle loro liste di candidati un vantaggio competitivo, pur avendo già un vantaggio nella raccolta delle firme;

*

Quanto all'illegittimità costituzionale del differente trattamento, previsto dalla legge elettorale vigente, delle minoranze linguistiche rispetto a quelle politiche

h) Le minoranze linguistiche e le minoranze politiche hanno un trattamento differenziato, benché l'art. 3 c. 1 Cost. stabilisca che "Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali." Non solo, ci sono differenziazioni anche tra le minoranze linguistiche riconosciute dalla legge n. 482/999, in attuazione molto tardiva dell'art. 6 Cost.⁵, non giustificate dalla loro consistenza numerica, ma unicamente dalla collocazione geografica delle minoranze stesse e quindi dei collegi o circoscrizioni di presentazione di liste rappresentative delle minoranze. Infatti, norme speciali elettorali sono previste nelle Regioni autonome il cui statuto speciale o le relative norme di attuazione prevedano una particolare tutela di tali minoranze linguistiche" (art. 14 bis c. 2 dpr n. 361/1957, come sostituito dall'art. 1 c. 7 l. n. 165/2017)⁶. La normativa di tutela di minoranze linguistiche non è di per sé violazione dell'art. 3

⁵L'Italia non ha ancora ratificato la "*Carta europea delle lingue regionali o minoritarie*" (STE n. 148), fatta a Strasburgo il 05/11/1992, entrata in vigore il 01/03/1998 e firmata dall'Italia il 27/06/2000. Ha ratificato, invece, con la legge n. 302/1997 la "*Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali*" (STE n. 157), fatta a Strasburgo il 01/02/1995, entrata in vigore il 01/02/1998 e firmata dall'Italia il 03/11/1997.

⁶Con questa norma il Rosatellum ha posto fine a un'anomalia, che non consentiva alla maggiore minoranza linguistica riconosciuta dalla l.n. 482/1999, quella sarda, di beneficiare della normativa speciale, perché lo Statuto speciale della Sardegna, approvato con legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3, non prevedeva norme di tutela linguistica.

Cost. e di essa non si sentiva alcun bisogno, quando si votava con una legge elettorale proporzionale. Con legge elettorale con soglie di accesso nazionali, 4% con la n. 270/2005 e 3% con la n. 165/2017 le liste rappresentative di minoranze linguistiche sarebbero state escluse a priori, anche con la soglia del 2% per le liste coalizzate del Porcellum, contraddicendo i principi affermati con la sent. della Corte Cost. n. 356/1998⁷, considerato che il partito rappresentativo della minoranza germanofona, la SVP, presente da sempre nel Parlamento italiano, ha una percentuale nazionale media nel periodo 1996-2018 intorno allo 0,40%, che nel 2006 fu decisiva per attribuire il premio di maggioranza all'Ulivo e a Prodi⁸. Un trattamento differenziato per ragioni linguistiche viola l'art. 3 Cost., quando è discrezionale, al limite arbitrario, come è evidente per l'elezione dei membri spettanti all'Italia nel Parlamento europeo ex legge n. 18/1979, dopo l'introduzione della soglia di accesso nazionale del 4% con la legge n. 10/2009⁹, perché le norme speciali per le liste rappresentative di minoranze linguistiche si applicavano a tre lingue e tre territori, cioè alle minoranze francese della Valle d'Aosta, tedesca della provincia di Bolzano e slovena del Friuli-Venezia Giulia (artt.12 c. 8; 20 c. 1 n. 1) e 2); 21 c. 1 nn. 1), 2) e 22 c. 2 e 3 legge n. 18/1979 e s.m.i.) ignorando le altre minoranze tutelate dalla legge n. 482/1999, in vigore da circa 10 anni tra cui la lingua sarda, la più consistente tra le lingue minoritarie e la lingua friulana, seconda minoranza linguistica collocata nella stessa Regione autonoma della lingua slovena e nella stessa circoscrizione elettorale europea, Italia Nord-orientale delle lingue slovena e tedesca e nella circoscrizione Italia Nord-occidentale, la stessa della Val d'Aosta, l'occitano e il

⁷ Frutto di una norma speciale di tutela delle minoranze linguistiche consiliari di accesso diretto alla Corte Cost., l'art. 56 del dpr n. 670/1972 TU. leggi costituzionali Statuto Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol.

⁸ Camera dei deputati, Italia (Valle d'Aosta esclusa); Romano Prodi, totale coalizione voti 19.002.598, 49,81% con 340 seggi, di cui SVP (Südtiroler Volkspartei-Partito Popolare Sudtirolese) voti 182.704, 0,48 , con 4 seggi; Silvio Berlusconi, totale coalizione voti 18.977.843, 49,74% con 277 seggi. Differenza voti 19.002.598 - 18.977.843=24.755 < 182.704, differenza percentuale 49,81% - 49,74%= 0,07% < 0,48%.

⁹ Nelle elezioni europee 2009 di prima applicazione della soglia la SVP con 143.509 voti, 0,47%, ebbe 1 seggio, restarono escluse le liste di Sinistra Europea e Sinistra e Libertà rispettivamente con 1.037.862 voti, 3,39% e 957.822 voti, 3,13%, che avevano superato la soglia del 4% la prima in 2 Circostrizioni e la seconda in una. Nelle elezioni 2014 la SVP 138.037 voti, 0,50% e 1 seggio, mentre Fratelli d'Italia-Alleanza Nazionale nessun seggio con 1.006.513 voti e 3,67%, con supero della soglia in 2 circoscrizioni. Infine, nelle elezioni 2019 la solita SVP ebbe 1 seggio con 142.185 voti e lo 0,53%, mentre non conseguì alcun seggio +Europa con 833.443 voti e il 3,11%. Questa volta nessuna lista esclusa aveva superato la soglia in almeno una circoscrizione perché gli elettori di liste sotto-soglia hanno progressivamente smesso di andare a votare: nel 2009 i votanti furono 34.359.339 pari al 69,73 %, 10 anni dopo i votanti erano scesi a 27.780.855, il 54,50 % con 997.123 schede non valide, 3,58%. In cifre assolute: 1) elettori (2019) 50.974.994 — elettori (2009) 50.342.153=+ 632.841.; 2) votanti (2019) 27.780.855 - votanti (2009) 34.359.339= - 6.578.484; 3) voti validi senza rappresentanza di liste con voti maggiori di SVP: 2.320.690, che senza soglia avrebbero eletto almeno un parlamentare europeo.

franco-provenzale delle valli piemontesi» Nella legge europea e nel Rosatellum la violazione , sotto tale profilo, dell'art. 3 c. 1 Cost. emerge per tabulas (cfr. nota 7);

*

Quanto alla irragionevole e costituzionalmente illegittima disproporzionalità derivante dall'applicazione della legge elettorale vigente

h) dopo due annullamenti consecutivi del premio di maggioranza il “legislatore incostituzionale” si è fatto accorto, pertanto ha preferito rinunciare apparentemente al premio di maggioranza piuttosto che alle liste bloccate, ma sono corte (massimo 4 candidati) e poi ci sono 3/8 di seggi uninominali, che tecnicamente non sono liste e la conoscibilità del candidato è massima: tutto vero, almeno apparentemente, ma si tratta di una mezza verità e, come insegna il *Talmud* una mezza verità è una bugia intera: col voto congiunto obbligatorio a pena di nullità tutte le candidature sono bloccate. Il voto non è più diretto, libero e personale e, quindi si realizza un'alterazione del rapporto tra i voti "in entrata" e i seggi "in uscita", censurato al par. 3. 1, cpv. XI della sent. n. 1/2014.

Questa disproporzionalità si è verificata nelle elezioni del 2018 e come vedremo sarà amplificata con la riduzione del numero dei seggi, perché a parità di popolazione la riduzione del numero dei seggi, aumenta la popolazione di ogni singolo collegio e/o circoscrizione, con l'effetto, pertanto nei collegi uninominali, che aumenta il valore assoluto dei voti delle liste concorrenti privo di effetti, che collegato alle incostituzionalità denunciate nelle precedenti lettere b) e c) rende la fattispecie censurabile sotto il profilo della violazione degli artt. 3 e 48 Cost. sull'uguaglianza potenziale degli effetti del voto in un sistema misto. Uguaglianza che invece veniva garantita, nel *Mattarellum*, dalla doppia scheda e dal voto disgiunto, nonostante una netta prevalenza dei seggi assegnati col maggioritario, 3/4, cioè il doppio del *Rosatellum*.

Le elezioni del 2018 confermano l'effetto distorsivo attraverso il solo esame della Tabella 3 (doc. 2) dell'articolo della prof. Lara Trucco dell'Università di Genova¹⁰, nella quale è evidenziata la disproporzionalità tra i seggi assegnati e quelli spettanti in base alla percentuale complessiva. La coalizione di CDX alla Camera di 630 seggi con il 37,1% ottiene 265 seggi, 31 seggi in più dei 234, che le spetterebbero in un sistema proporzionale, cioè il 13,2% di seggi in più. Al Senato di 315 membri elettivi con il 37,5% (+ 0,4% rispetto alla Camera) conquista 137 seggi, invece di 118 con un incremento

¹⁰ Lara TRUCCO, *Rosatellum-bis e la forma di governo “leadercratica” sul far del nascere della XVIII Legislatura*, in Fascicolo 3/2018-Rotture e continuità nell'avvio della XVIII della Rivista Costituzionalismo.it, p.89. (http://www.costituzionalismo.it/download/Costituzionalismo_201803_691.pdf)

del 16,1% (+2,9% rispetto alla Camera); ciò a dimostrazione dell'effetto della riduzione dei seggi. L'effetto viene confermato dai risultati della seconda lista beneficiaria, il M5S, che alla Camera con il 32,7% prende il 10,2% di seggi in più mentre al Senato con una percentuale inferiore (- 0,5%), ottiene il 10,9% dei seggi in più (+ 0,7%).

Le liste perdenti amplificano le perdite, come dimostra la coalizione di CSX alla Camera, che con il 22,8% ha 112 seggi invece di 144, cioè il 14,6% di seggi in meno. Al Senato, con una percentuale, leggermente superiore, 22,9%, i seggi assegnati sono 60, in luogo di 72, ma la perdita percentuale in seggi è ben il 16,7%, quindi -2,1%, rispetto alla Camera. Con la riduzione a 400 dei deputati e 200 dei senatori la disproporzionalità viene naturalmente aumentata, anche grazie al metodo di calcolo della percentuale dei seggi alla Camera dove l'arrotondamento a danno del maggioritario si fa all'unità inferiore (art. 1 c. 1, lett. a) n.1), In. 51/2019) e al Senato a favore all'unità più prossima (art. 2 c. 1, lett. a) n.1), In. 51/2019) e nella circoscrizione regionale Trentino-Alto Adige/Sudtirolo i 6 seggi sono tutti assegnati in collegi uninominali maggioritari, mentre con il criterio generale Senato avrebbero dovuto essere 2 su 6.

Il trattamento delle liste minoritarie politiche rispetto alle liste rappresentative di minoranze linguistiche è ancora più deteriore. LeU con 991.159 voti, il 3,3%, al Senato ha avuto 4 seggi invece di 10, cioè— 60%, mentre la SVP 128.282 voti, 0,4%, 3 seggi, in luogo di 1, +200%.

*

Quanto al premio di maggioranza, occulto, ma evidente, nella legge elettorale vigente con effetti costituzionalmente illegittimi.

D) Il premio di maggioranza nel *Rosatellum* è nascosto e implicito, ma evidente, nel sistema di voto (coalizioni, soglia di accesso nazionale, applicata anche al Senato in violazione dell'art. 57 c. 1 Cost.¹¹, voto congiunto obbligatorio a pena di nullità), per scattare occorre che la coalizione o lista di maggioranza relativa abbia una distribuzione media omogenea sul territorio, perché in tal caso alla Camera può dare la maggioranza assoluta anche con il 30% dei voti e al Senato col 35%, tutte percentuali inferiori al 40% dell' *Italicum*, previsto per l'assegnazione del premio in un turno unico.

Il vincitore delle future elezioni con la legge elettorale e numero di parlamentari

¹¹I 3 seggi SVP sono tutti concentrati nella Provincia autonoma di Bolzano, 504.643 abitanti (cens. 2011), quindi un senatore ogni 168.214 abitanti, quando la media nazionale è di 297.169, calcolando i seggi fissi di Val d'Aosta, 1, e Molise, 2, che abbassano la media. La concentrazione territoriale del voto è in vantaggio che spiega il vantaggio in seggi della coalizione di CDX prevalente nel Settentrione e della lista M5S nel Meridione e Isole.

Perché si aggiunge per le liste minoritarie politiche alla soglie implicite delle Regioni, tutte superiori al 3%, eccetto che in Lombardia con 315 senatori elettivi e che non riguarda le minoranze linguistiche.

vigente sarebbe padrone, pur non avendo la maggioranza assoluta dei voti validi e, comunque, dei votanti, della revisione costituzionale ex art. 138 Cost. in assenza di verifica del rispetto dell'art. 139 Cost. e dei principi costituzionali enunciati nella sentenza n. 1146/1988¹².

II) Controllo di costituzionalità delle leggi elettorali parlamentari

Il controllo di costituzionalità sulle leggi elettorali per il rinnovo del Parlamento è di recente creazione giurisprudenziale grazie all'iniziativa di cittadini elettori che hanno trovato accoglienza dapprima nella Corte costituzionale (sent. nn. 15 e 16 del 2008), nella Suprema Corte di cassazione, sez. civile (ord. n. 12060/2013 e sent. n.8878/2014) e di nuovo nella Corte Cost. (sent. n. 1/2014, n. 35/2017, per elettorato attivo, e da ultimo n. 48/2021 anche per elettorato passivo).

Si è conquistato questo diritto malgrado l'opposizione ingiustificata¹³ del Presidente del Consiglio dei ministri e dei Ministri evocati in giudizio, di norma, *ratio materiae*, il Ministro dell'interno; evocazione in giudizio non perché siano controparti in senso sostanziale, ma necessarie per assicurare il "*contraddittorio tra le parti*" richiesto dall'art. 111 c.1, secondo periodo Cost. ciò in ragione del fatto che ai sensi dell'art. 68 Cost. non sono evocabili in giudizio le Camere, che approvano le leggi, né per l'art. 90 Cost. il

¹²“La Corte ha da tempo notoriamente manifestato la sua disponibilità a giudicare sulla validità anche delle leggi di rango costituzionale (sent. n. 1146 del 1988). È invece la modalità di sottoposizione alla Corte della questione a porre i maggiori problemi, per cui un sicuro interesse potrebbe riconoscersi in capo alle Regioni a contestare la deminutio derivante dalla riduzione dei senatori attualmente in quota a ciascuna di loro. In via generale, tuttavia, dovrebbero valere qui, anche a maggior ragione, i principi in base ai quali la Corte ha già dichiarato ammissibili per riconosciuta rilevanza delle questioni inerenti alla tutela del diritto inviolabile del voto, specie se la lesione derivi da una normativa tale “da alterare per l'intero complesso dei parlamentari il rapporto di rappresentanza fra elettori ed eletti” e “che non rispetta il vincolo del minor sacrificio possibile degli altri interessi e valori costituzionalmente protetti, ponendosi in contrasto con gli artt. 1, secondo comma, 3, 48, secondo comma, e 67 Cost. In definitiva, detta disciplina non è proporzionata rispetto all'obiettivo perseguito, posto che determina una compressione della funzione rappresentativa dell'assemblea, nonché dell'eguale diritto di voto, eccessiva e tale da produrre un'alterazione profonda della composizione della rappresentanza democratica, sulla quale si fonda l'intera architettura dell'ordinamento costituzionale vigente (sent. n. 1 del 2014). E poco importa che si sia in presenza di norme costituzionali, dato che anche ad esse possono essere validamente opposti i cd. controlimiti (ancora sent. n. 1146 del 1988).” (Costanzo P., *Quando i numeri manifestano principi ovvero della probabile incostituzionalità della riduzione dei parlamentari*, Consulta Online, 2020 FASC. I, 31 gennaio 2020, pp. 75-77, nota 19.

¹³ Alla luce del combinato disposto degli artt. 54 c. 1 e 2 e 93 Cost., poiché per il primo “Tutti i cittadini hanno il dovere di essere fedeli alla Repubblica e di osservarne la Costituzione e le leggi.” e “I cittadini cui sono affidate funzioni pubbliche hanno il dovere di adempierle con disciplina ed onore, prestando giuramento nei casi stabiliti dalla legge.” e per il secondo “Il Presidente del Consiglio dei ministri e i ministri, prima di assumere le funzioni, prestano giuramento nelle mani del Presidente della Repubblica.” con una formula solenne “Giuro di essere fedele alla Repubblica, di osservare lealmente la Costituzione e le leggi e di esercitare le mie funzioni nell'interesse esclusivo della nazione” (art.1 c.3 l.n. 400/1988).

Presidente della Repubblica, che le promulga.

L'intervento dell'Avvocatura dello Stato, tuttavia, altera l'altro requisito della norma costituzionale, cioè parti "*in condizioni di parità*", a causa dell'art. 25 cpc, che ha come effetto di ridurre di fatto ad appena 26 i Tribunali, che possono adottare ordinanze ex art. 23 l.n.87/1953, quelli delle città capoluogo di distretto di Corte d'appello¹⁴, invece che un centinaio di Tribunali, nel cui circondario si trova il Comune di residenza del cittadino, nelle cui liste elettorali è iscritto e nel quale esercita il diritto di voto e che dovrebbe essere quello competente in via ordinaria (Cass., Sesta sezione civile-1, ord. n. 3395/18).

*

III) Giurisdizione dell'AGO

Sulla giurisdizione non ci sono più dubbi, neppure nei casi esclusi, leggi elettorali regionali ed europee, dalla sentenza della Corte Cost. n. 110/2015 (Cass. SS.UU., civili, ord. n. 21262/16 e Cass., Prima sez. civ., ord. n.3648/21) a prescindere dall'accoglimento nel merito e con la sentenza n. 48/2021 dovrebbe essere chiaro che l'accertamento del diritto di votare secondo Costituzione, che, grazie all'art. 117.1 Cost. comprende i "*vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali.*", quindi i Trattati europei e le norme equiparate ex art. 6 TUE, debba avvenire prima del voto. L'accertamento del diritto di votare (art. 48 Cost.) e di candidarsi (art. 51 Cost.) si distingue radicalmente dall'impugnazione della proclamazione degli eletti, perché non attiene alle operazioni elettorali, regolate dagli artt. 126-*Ambito della giurisdizione sul contenzioso elettorale* e ss. fino all'art. 132 c.p.a.¹⁵ ovvero sottratte alla giurisdizione ordinaria e amministrativa, da un'interpretazione ampia dell'art. 66 Cost., che recita "*Ciascuna Camera giudica dei titoli di ammissione dei suoi componenti e delle cause sopraggiunte di ineleggibilità e di incompatibilità*".

Proprio a questa giurisprudenza consolidata, sulla carenza assoluta di giurisdizione, confermata dalla sent. del Cons. Stato, sez. IV n. 1053/2008, aveva posto fine al ricorso dell'avv. Bozzi, avverso l'indizione con la prima delle leggi incostituzionali, la legge n. 270/2005, delle elezioni 2008. Con questa legge si era votato nel 2006 e si sarebbe votato nel 2013, per 3 volte consecutive. L'esito portò i ricorrenti a cambiare la strategia processuale con la richiesta al giudice ordinario di accertare il loro diritto di votare in

¹⁴ Uno per Regione, esclusa Val d'Aosta, due in Lombardia, Campania, Puglia, Calabria e quattro in Sicilia, Palermo, Caltanissetta, Catania e Messina.

¹⁵ Decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104-*Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo.*

conformità alla Costituzione, fatto che ha condotto alla “storica”¹⁶ sentenza n. 1/2014, che tuttavia salvò i parlamentari proclamati eletti, invece di limitarsi a quelli convalidati. Si sarebbe, così, consentito alle Giunte delle Elezioni delle Camere di applicare la legge, come modificata dalla sentenza n.1/2014, alle impugnazioni della proclamazione degli eletti, che, invece, non ha trovato applicazione neppure per subentri e surroghe in caso di decesso del parlamentare ovvero, più frequentemente, per incompatibilità sopravvenuta per elezione in consiglio regionale o tra i membri del Parlamento europeo spettanti all’Italia nelle elezioni europee del 25 maggio 2014.

*

IV) Gli antecedenti storici

Il percorso ha avuto inizio, come già accennato al precedente par. 1) con la decisione della Corte Cost., di consentire per la prima volta di partecipare ai giudizi di ammissibilità di quesiti referendari abrogativi ex art. 75 Cost., sia a cittadini elettori che a partiti e/o movimenti politici organizzati.

In tale giudizio le parti intervenute *ad opponendum* si erano opposte alla concessione del premio di maggioranza nazionale alla Camera dei deputati fino a 340 seggi (art. 1 c. 12 l.n. 270/2005 di sostituzione dell’art. 83 dpr n. 361/1957) alle liste singole, e non più anche alle coalizioni previste dall’art. 14 bis del dpr n. 361/1957 e s.m.i. introdotto dall’art. 1 c.5 della legge n. 270/2005, e nel Senato della Repubblica del “*premio di coalizione regionale*”(art. 4 c.1 della l.n. 270/2005 di sostituzione dell’art. 1 d.lgs. n. 533/1993), pari al “*55 per cento dei seggi assegnati alla regione, con arrotondamento all’unità superiore*.(art.4 c. 8 l.n. 270/2005, sostituzione dell’art. 17 d.lgs. n. 533/1993).

La Corte Cost. con le sentenze nn. 15 e 16 del 2008, ammise i referendum, ma tenne conto delle eccezioni degli intervenuti ed in ambedue le sentenze fece un garbato avvertimento al legislatore¹⁷. Il legislatore ignorò l’avvertimento per 6 anni, che invece fu ripreso negli scritti difensivi degli avvocati Bozzi, Besostri e Tani del Foro di Milano, ignorati dal Trib. Civ. di Milano (sent.5330/2011) e dalla CdA di Milano (sent. n.1419/2012), ma non dalla

¹⁶ Definizione dal titolo dell’opera di D’Amico M, Catalano S., *Prime Riflessioni sulla "storica" Sentenza 1 del 2014 in Materia Elettorale*, con contributi di Enzo Balboni, Felice Besostri, Marco Bignami, Francesca Biondi, Giovanni Guzzetta, Giovanni Savoia, Nicolò Zanon, *Franco Angeli Edizioni*, Milano, 2014.

¹⁷“*L'impossibilità di dare, in questa sede, un giudizio anticipato di legittimità costituzionale non esime tuttavia questa Corte dal dovere di segnalare al Parlamento l'esigenza di considerare con attenzione gli aspetti problematici di una legislazione che non subordina l'attribuzione del premio di maggioranza al raggiungimento di una soglia minima di voti e/o di seggi.*” (al par. 6.1 ult. cpv. della sent. n. 15/2008 sui quesiti Camera) e in termini analoghi nella sent. n. 16/2008 sui quesiti Senato.

Cass. Civ. sez. I (ord. n. 12060/2013), ma soprattutto dalla Corte Cost., che ha trasformato l'avvertimento nel motivo principale di annullamento parziale della legge n., 270/2005, popolarmente conosciuta come *Porcellum*.

*

V) Leggi elettorali “leggi costituzionalmente necessarie” e quindi necessariamente costituzionali

Le leggi elettorali sono “*leggi costituzionalmente necessarie*”¹⁸ (Considerato in diritto, par. 4 sent. n.15/2008. Cfr. altresì sent. 16/2008, Massima n. 36045 sent. n.13/2012), cioè deve esistere in ogni momento una legge immediatamente applicabile non solo alla scadenza ordinaria della legislatura (artt. 60 e 61 Cost.), ma anche nel caso di scioglimento anticipato ex art. 88 Cost.: infatti la Corte Cost. con la sentenza n. 1/2014 ha potuto annullare le liste bloccate censurando disposizione che annullava le schede che contenessero ogni altro segno diverso al voto per una lista, e che consentiva, con norma secondaria, di includere nomi sulla scheda e, pertanto, il voto di preferenza.

Se le leggi elettorali sono “*costituzionalmente necessarie*”, le stesse dovrebbero essere “*necessariamente costituzionali*”, come è stato ormai definito dalle sentenze n. 1/2014 e n. 35/2017 per l'elettorato attivo e in via teorica con la sentenza n. 48/2021 anche per l'elettorato passivo, pur non avendo accolto le q.l.c. prospettate dall'ordinanza del TAR Lazio del 1° sett. 2020. Dunque abbiamo avuto sinora Parlamenti eletti con una legge incostituzionale, della cui incostituzionalità lo stesso Parlamento era stato tempestivamente avvertito, poiché le sentenze nn. 15 e 16 del 2008 sono state pubblicate in G.U. Prima Serie Speciale 05/02/2008 n. 6¹⁹, quindi in tempo utile per ovviare alla possibile incostituzionalità per le elezioni parlamentari del 13-14/04/2008, indette con D.P.R., 06/02/2008 n° 20.

Ed invece il legislatore italiano – con atteggiamento di evidente convenienza personale - non ha fatto nulla con l'effetto di consentire per ben due legislature 2008-2013 (XVI^{ma}) e 2013-2018 (XVII^{ma}) l'elezione di un Parlamento con una legge incostituzionale in due punti fondamentali, liste bloccate e premio di maggioranza nazionale alla Camera e premio

¹⁸ La Corte costituzionale ha affermato che: “l'interpretazione letterale deve essere integrata -ove occorra - da un'interpretazione logico sistematica, per cui vanno sottratte al referendum le disposizioni produttive di effetti collegati in modo così stretto all'ambito di operatività delle leggi espressamente indicate dall'art. 75, che la preclusione debba ritenersi sottintesa” (sent. n.16/1978, n. 31/2000).

<http://www.riformeistituzionali.gov.it/media/1242/tabellalimitireferendumabrogativo.pdf>

¹⁹ Tuttavia, già depositata, quindi conosciuta, in data 30 genn. 2008 e la Corte aveva avvertito che l'art. 37 c.3 della l.n. 352/1970 consente di ritardarne l'entrata in vigore.

regionale di coalizione al Senato: con pieni poteri compreso quello di cambiare la Costituzione e di approvare una legge elettorale altrettanto incostituzionale, la n. 52/2015 con tre voti di fiducia alla Camera dei Deputati per una decisione della Presidente della Camera in difformità del Lodo Iotti del 1980²⁰.

Grazie a quel precedente è stato possibile nella XVII legislatura approvare in violazione dell'art. 72 c. 4 Cost.²¹ la legge elettorale n. 165/2017 con 3 voti di fiducia alla Camera e 5 al Senato.

Tali violazioni, eccepite in tutti i ricorsi ex art. 702 bis cpc., di Messina, Torino, Perugia, Trieste e Genova con ordinanze, rispettivamente, del 17 febbraio, del 6 settembre, del 5 ottobre e del 16 novembre 2016, iscritte ai nn., 69, 192, 265 e 268 del registro ordinanze 2016 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica nn.14, 41 e 50, prima serie speciale, dell'anno 2016 sono state dichiarate manifestamente infondate dai giudici *a quo* e, pertanto, non sono state esaminate dalla Corte nemmeno come autoremissione (*Considerato in diritto* par. 4 sent. n. 35/2017). **Non sono riproposte in questa sede, perché il loro accoglimento comporterebbe l'annullamento dell'intera legge con il rischio di non avere una legge immediatamente applicabile.**

*

VI) Problemi nuovi rispetto alle sentenze n. 1/2014 e 35/2017

A) Sistema elettorale misto 3/8 collegi maggioritari e 5/8 proporzionali;

B) Rapporti con legge cost. 19 ottobre 2020 n.1 Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari. (GU Serie Generale n.261 del 21-10-2020);

C) Elettorato passivo: sentenza Corte Cost. 26 marzo 2021 n.48

A) Sistema elettorale misto 3/8 collegi maggioritari e 5/8 proporzionali;

Le leggi elettorali n. 270/2005 e n. 52/2015 erano leggi in cui il legislatore parlava di attribuzione proporzionale dei seggi all'art. 1 c. 1 per la Camera ed all'art. 4 c.1 per il Senato e per quest'ultimo di eventuale premio regionale di coalizione.

²⁰Cfr. Camera dei deputati Resoconti stenografici n. 103 Seduta di mercoledì 23 gennaio 1980 e n. 211 Seduta di giovedì 25 settembre 1980 (doc. 11).

²¹Testo: "***La procedura normale di esame e di approvazione diretta da parte della Camera è sempre adottata per i disegni di legge in materia costituzionale ed elettorale e per quelli di delegazione legislativa, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali, di approvazione di bilanci e consuntivi.***"[nostra evidenziazione in **carattere grassetto**].

Anche sulla base dell'art. 83 dpr n.361/1957 si doveva prioritariamente verificare se la coalizione o lista di maggioranza relativa avesse o no raggiunto 340 seggi e solo in caso di non raggiungimento di tale numero di seggi vi era l'obbligo di attribuire un premio in seggi per arrivare a 340.

Data l'assenza, nel caso di specie, del premio di maggioranza, la legge risulta immediatamente applicabile e definibile come “legge proporzionale”. E pertanto valgono per essa i principi affermati dal Giudice delle Leggi con la sentenza n.1/2014. In tale pronuncia infatti vi è un passo che risolve in via di principio la quaestio relativa all'applicabilità ad un sistema misto con prevalenza del proporzionale – come nel caso del Rosatellum – dei criteri di diritto idonei a valutare se le norme elettorali vigenti siano o meno conformi alla Costituzione. Si tratta del capo della sentenza n.1/2014 intitolato

CONSIDERATO IN DIRITTO-par. 3.1-La questione è fondata cpv. X, che recita: “*Il meccanismo di attribuzione del premio di maggioranza prefigurato dalle norme censurate, inserite nel sistema proporzionale introdotto con la legge n. 270 del 2005, in quanto combinato con l'assenza di una ragionevole soglia di voti minima per competere all'assegnazione del premio, è pertanto tale da determinare un'alterazione del circuito democratico definito dalla Costituzione, basato sul principio fondamentale di eguaglianza del voto (art. 48, secondo comma, Cost.). Esso, infatti, pur non vincolando il legislatore ordinario alla scelta di un determinato sistema, esige comunque che ciascun voto contribuisca potenzialmente e con pari efficacia alla formazione degli organi elettivi (sentenza n. 43 del 1961) ed assume sfumature diverse in funzione del sistema elettorale prescelto.*

In ordinamenti costituzionali omogenei a quello italiano, nei quali pure è contemplato detto principio e non è costituzionalizzata la formula elettorale, il giudice costituzionale ha espressamente riconosciuto, da tempo, che, qualora il legislatore adotti il sistema proporzionale, anche solo in modo parziale, esso genera nell'elettore la legittima aspettativa che non si determini uno squilibrio sugli effetti del voto, e cioè una diseguale valutazione del “peso” del voto “in uscita”, ai fini dell'attribuzione dei seggi, che non sia necessaria ad evitare un pregiudizio alla funzionalità dell'organo parlamentare (BVerfGE, sentenza 3/11 del 25 luglio 2012; ma v. già la sentenza n. 197 del 22/05/1979 e la sentenza n.1 del 5/04/1952)”.

Tale circostanza, come già illustrato, si è empiricamente verificata nelle elezioni del 2018, come si può desumere dalla Tab. 3 (doc. 2) dello scritto della prof. Lara Trucco dell'Università di Genova (*op.cit.* alla nota 10). Dalla tabella si ricava che la disproporzione aumenta in proporzione inversa al numero dei seggi, cioè è più elevata dove sono meno i seggi da distribuire nel rapporto tra maggioritari 3/8 e proporzionali 5/8, quindi tra Camera

con 630 elettivi e Senato con 315, destinata ad accentuarsi con la riduzione dei Parlamentari ex legge cost. n.1/2020 a 400 deputati e 200 senatori. Ne tratteremo al successivo paragrafo.

B) Rapporti con legge cost. 19 ottobre 2020 n.1

Il testo base per il taglio dei Parlamentari del 36,50% è nato da tre ddl cost. presentati al Senato della Repubblica e precisamente A.S. n. 214 Quagliariello (doc. 3), A.S. n. 515 Calderoli Perilli (doc. 4) e A.S. n. 805 Patuanelli Romeo (doc. 5) che all'art. 2 prevedono la riduzione del numero minimo di senatori per regione da 7 (art. 57.3 Cost.), rispettivamente a 5 (Quagliariello), a 6 (Calderoli) e a 5 (Patuanelli), con l'effetto di aumentarne il numero da cinque (Abruzzo, Friuli-Venezia Giulia, Trentino-Alto Adige, Umbria e Basilicata), grazie alla legge cost. 27 dicembre 1963, n. 3, a otto (con l'aggiunta di Marche, Liguria e Sardegna con i ddlcost. Quagliariello e Patuanelli) ovvero a 9 con la Calabria (ddlcost. Calderoli).

Questo equilibrio²², presente anche nell'art. 57.3 Cost. 1948, quando il numero minimo di senatori era stato stabilito in 6, è stato irragionevolmente rotto con un emendamento del relatore in occasione della prima seduta del 6 febbraio 2019²³, dedicata alla revisione costituzionale, frutto di improvvisazione e non coordinato, né con il primo comma dell'art. 57 Cost., né con l'art. 131 Cost. e non tiene conto degli artt. 114 e 116 Cost. oltre che violare gli artt. 3, 48.2 e 51.1 Cost.

Il testo della Commissione, Non posto in votazione (*) era diverso da quello dei 3 ddl cost e precisamente:

«Art. 2.

(Numero dei senatori)

1. All'articolo 57 della Costituzione sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al secondo comma, la parola: «trecentoquindici» è sostituita dalla seguente: «duecento» e la parola: «sei» è sostituita dalla seguente: «quattro»;

b) al terzo comma, le parole da: «sette» fino alla fine del comma sono sostituite dalle seguenti: «quattro; il Molise e la Valle d'Aosta ne hanno uno»».

Il testo dell'emendamento 2.100 del relatore, sen. Calderoli lo sostituiva integralmente e, introduceva un'inammissibile equiparazione delle province autonome, senza altra specificazione come Trento e Bolzano:

«Art. 2

²² In nessun caso la popolazione delle regioni con numero minimo o fisso, avrebbe potuto avere un numero di senatori pari o superiore all'ultima regione assegnataria di seggi in base alla popolazione residente ai sensi dell'art. 57.4 Cost.

²³ SENATO DELLA REPUBBLICA, XVIII LEGISLATURA, 88a SEDUTA PUBBLICA RESOCONTO STENOGRAFICO (*) MERCOLEDÌ 6 FEBBRAIO 2019 (doc. 6).

(Numero dei senatori)

1. All'articolo 57 della Costituzione sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al secondo comma, la parola: "trecentoquindici" è sostituita dalla seguente: "duecento" e la parola: "sei" è sostituita dalla seguente: "quattro";

b) al terzo comma, dopo la parola: "Regione" aggiungere le seguenti: "o Provincia autonoma" e sostituire la parola: "sette" con la seguente: "tre";

c) il quarto comma è sostituito dal seguente: "La ripartizione dei seggi tra le Regioni o le Province autonome, previa applicazione delle disposizioni del precedente comma, si effettua in proporzione alla loro popolazione, quale risulta dall'ultimo censimento generale, sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti."».

Altri aspetti sconcertanti della revisione costituzionale

La lettura del resoconto stenografico della 88° e della 89° seduta lascia esterrefatti, un emendamento alla Costituzione che equipara le Province autonome di Trento e Bolzano, che non sono parti costitutive della Repubblica ex art. 114.1 Cost., ma ex art. 116.2 Cost.²⁴ della Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol, richiedeva quantomeno una modificazione dell'art. 57.1 Cost.²⁵, cioè della "**base regionale**" della elezione del Senato della Repubblica, che annovera le Regioni ordinaria e quelle autonome, cioè a statuto speciale, approvato con legge di rango costituzionale all'art. 116.1 Cost. e tra le regioni figura sempre e soltanto il Trentino-Alto Adige (al 4° posto nell'art. 131 Cost.) o con il nome, Trentino-Alto Adige/ Südtirol, assunto con l'art. 2 della legge cost. 18/10/ 2001, n. 3 (art. 116.1).

Il taglio del 36,50% è stato applicato alle Camere nel loro complesso²⁶ e alla "circoscrizione Estero"²⁷, e nelle singole regioni (per esempio Lombardia (residenti 2011 9.704.000) già 49 senatori, ora 31, pertanto un senatore ogni 313.000 abitanti).

Il Trentino- Alto Adige/S (residenti 2011 1.029.000), invece, ne aveva il numero minimo di 7 ed ora 6, il taglio è stato del 14,28% ed elegge un senatore ogni 171.500 abitanti, il voto attivo non è eguale e nemmeno la possibilità di essere eletto, con violazione degli artt. 48.2 e 51.1 Cost., quindi dell'art. 3 Cost., che appartiene ai principi supremi del nostro ordinamento costituzionale, immutabili anche con norma di rango costituzionale (sent. n. 1146/1988 Corte Cost.).

²⁴«La Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol è costituita dalle Province autonome di Trento e di Bolzano.

²⁵«Il Senato della Repubblica è **eletto a base regionale**, salvi i seggi assegnati alla circoscrizione Estero.» [ns. evidenziazione in **carattere grassetto**]

²⁶36,50% di 630=229,95 arrotondato 230, 36,50% di 315=114,975 arrotondato 115,

²⁷36,50% di 12=4,38 arrotondato 4, 36,50% di 6=2,19 arrotondato 2

A questa modifica il Parlamento non ha dedicato un tempo superiore a 30 minuti tra illustrazione dell'emendamento del relatore, illustrazione e votazione dei sub-emendamenti e votazione finale.

INCOSTITUZIONALITA' DI NORME DI RANGO COSTITUZIONALE ? LA SENTENZA N. 1146/1988'

Per questo sin qui espresso, rispetto al passato i ricorsi non possono evitare di misurarsi con la legge costituzionale n. 1/2020 di riduzione del numero dei parlamentari specialmente per quanto riguarda il Senato della Repubblica. E ciò anche a causa dell'equiparazione delle Province autonome di Trento e Bolzano (non espressamente nominate come tali nel novellato art. 57.3 Cost.) alle Regioni, non prevista da nessun testo di legge costituzionale a cominciare da quello assunto quale testo base (ddl cost, A.5.n.515 Calderoli-Perilli), ma introdotto come emendamento del relatore. La conseguenza è che il Trentino-Alto Adige/Südtirol con 6 senatori, 3 per ogni Provincia autonoma, si trova ad essere sovra rappresentato nel Senato rispetto a Regioni più popolose, comprese Regioni a statuto speciale (Sardegna e Friuli-Venezia Giulia) peraltro anche caratterizzate dalla presenza di minoranze linguistiche riconosciute e tutelate dalla legge 15 dicembre 1999, n. 482 *"Norme in materia di tutela delle minoranze linguistiche storiche"* in G.U. Serie Generale n.297 del 20-12-1999, che costituisce ritardata attuazione dell'art. 6 Cost, e della Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali di Strasburgo 1995, STE n. 157 del Consiglio d'Europa, autorizzazione alla ratifica e ordine di esecuzione in Italia dati con legge n. 302 del 28 agosto 1997, (Gazzetta Ufficiale n. 215 S.O. del 15 settembre 1997). Il Trentino Alto Adige/Sudtirolo, che aveva 7 senatori come Abruzzo, Friuli-Venezia Giulia, Umbria e Basilicata, ora avrà 2 senatori in più di Abruzzo e Friuli-Venezia Giulia, ma anche 1 senatore in più di Liguria, Marche e Sardegna e lo stesso numero della Calabria, pur avendo al censimento 2011 una popolazione di 1.029.475 abitanti, la minore tra quelle delle regioni sopra nominate, tra le quali si distaccano la Sardegna con 1.639.362 e la Calabria con 1.959.050. Insomma la Calabria con quasi il doppio della popolazione elegge lo stesso numero di Senatori del Trentino Alto Adige. La legge 1/2020 è un corpo normativo di rango costituzionale ma appare incostituzionale perché viola i principi supremi dell'ordinamento costituzionale (sent. n. 1146/1988 della Corte Cost.). Come sottoporre il quesito alla Corte Cost. attraverso una questione di legittimità costituzionale in via incidentale prima dell'applicazione della legge in caso di elezioni parlamentari è un problema, non semplice, che i ricorrenti propongono al Giudice adito, auspicabilmente remittente, con riserva di ritornare sul

punto. La Costituzione fin dalla sua approvazione ha stabilito un trattamento differenziato della rappresentanza delle regioni nel Senato della Repubblica prevedendo Regioni con numero fisso di senatori e regioni con numero minimo. Originariamente solo la Valle d'Aosta era la sola ad avere un numero fisso di un senatore. Il numero minimo era fissato in 6, elevato a 7 nel 1963 (legge cost. 9 febbraio 1963, n. 2) con il passaggio della Camera a 630 deputati e del Senato a 315 elettivi. Nello stesso anno 1963 con la legge cost. n.1/1963 si era approvato lo Statuto della Regione autonoma Friuli Venezia e con la legge cost. n. 3/1963 l'istituzione della Regione Molise, assegnando alla stessa un numero fisso di senatori pari a due. Dunque il rapporto tra popolazione e numero di senatori non era sempre proporzionale, tuttavia veniva rispettata una logica con il numero fisso si garantiva la presenza di tutte le regioni, che non sarebbe stata assicurata dalla norma generale che prevedeva un senatore ogni duecentomila abitanti. Tra le regioni che beneficiavano del numero minimo vi erano differenze di popolazione, ma nessuna di esse aveva un numero di senatori superiore a quello spettante all'ultima Regione cui fosse stato attribuito in applicazione dell'art. 57 c. 4 Cost.: erano un gruppo omogeneo, cui era stato attribuito un vantaggio, ma non a danno di altra regione. La riduzione è stata lineare cioè del 36,50%, logica avrebbe voluto che si applicasse con criteri omogenei, *grosso modo* rispettati con la riduzione dei deputati da 630 a 400, 230 ne rappresenta il 36,50%, come 115 senatori elettivi in meno lo sono di 315. La Circostrizione estero alla Camera passa da 12 a 8, con una diminuzione del 33,33%, la stessa diminuzione percentuale della Circostrizione estero del Senato da 6 a 4. L'applicazione dello stesso criterio al numero minimo di 7, comportava una diminuzione pari a 2,55, cioè al Senato applicando l'arrotondamento all'unità più prossima in analogia all'art. 2 c. 1 lett. a) n. 1) l.n. 51/201, tre, quindi 4, che sono quelli attribuiti al Friuli Venezia Giulia e all'Abruzzo, che al pari del Trentino Alto Adige/Südtirol ne avevano 7. A posteriori si è cercato di trovare una giustificazione in un trattato internazionale, cioè nell'accordo Degasperi Gruber, ma basta il testo per escluderlo.²⁸

La riduzione dei parlamentari come si evince dalla tabella che si allega (doc. 13) comporta una violazione di principi supremi del nostro ordinamento costituzionale, quale quello di uguaglianza. La media per un senatore è di 303.000 abitanti, che sconta già l'abbassamento del rapporto dovuto a Val d'Aosta e Molise, 168.000 abitanti bastano invece in Alto Adige/Südtirol e 175.000 in Trentino, rispettivamente il 55,44% e il 57,75% della media. La sperequazione diventa intollerabile se si considerano

²⁸ Testo in italiano e inglese in www.regione.taa.it/codice/accordo.aspx

quelle regioni come l'Abruzzo e la Campania (320.000 ab/sen), la Calabria (327.000ab/sen) e la Sardegna (328.000ab/sen), ma anche Piemonte e Puglia (312.000ab/sen), Lombardia e Sicilia (313.000) e Liguria (314.000ab/sen). Anche non mettendo in discussione il saldo complessivo approvato dal referendum costituzionale non si giustificano i due seggi in più attribuiti alla Regione Trentino Alto Adige/Südtirol, via le province Autonome di Trento e Bolzano, in contrasto con l'art. 57 c. 1 e c. 4 Cost.

C) *Elettorato passivo: sentenza Corte Cost. 26 marzo 2021 n.48*

La pronuncia della Corte Costituzionale rappresenta un ulteriore passo avanti per ridurre l'area sottratta al **controllo** di costituzionalità e trova il suo antecedente nella sentenza n. 236/2010 della Corte Cost.²⁹ con la quale si era annullato l'art 83 *undecies* del d.P.R. n. 570/1970 T.U. elezioni comunali) per violazione degli artt. 24 e 113 Cost. nella parte in cui escludeva l'autonoma impugnativa degli atti del procedimento preparatorio alle elezioni locali, ancorché immediatamente lesivi, anteriormente alla proclamazione degli eletti.

Altro precedente citato nella pronuncia n. 48/2001 è la sent. n. 259/2009³⁰, che pur concludendo per l'inammissibilità, traccia un percorso (cfr. massima n. 33988-doc.7).

Una decisione, la 236/2010, che nel dispositivo si estende alle elezioni, comunali, provinciali e regionali, cui la norma si era estesa³¹. Si tratta di una decisione emessa per affermare dei principi pur in presenza della entrata in vigore, il 16 settembre 2010 del codice del processo amministrativo approvato, in attuazione dell'art. 44 l.n. 69/2009, con d.lgs. 2 luglio 2010, n. 104, che avrebbe con l'art. 129 c.p.a. in parte risolto il problema prevedendo l'impugnazione immediata dei provvedimenti di non ammissione di liste di candidati.

Per le elezioni parlamentari non fu data, invece, attuazione a quanto previsto dal c. 2 lett.

d) del richiamato art. 44, che prevedeva l'impugnazione delle operazioni elettorali preparatorie per il rinnovo della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, fatto censurato nella sentenza della Corte Cost. n. 48/2021: una serie di problemi come il privilegio dell'esenzione dalla raccolta firme per la presentazione di candidati e la disparità

²⁹ Per un commento a quella pronuncia si rinvia a Lehner E., *FINALMENTE SANCITA L'IMMEDIATA IMPUGNABILITA' DEGLI ATTI PRELIMINARI ALLE ELEZIONI LOCALI E REGIONALI*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, anno LV Fasc. 4 – 2010, pp. 2908-2917.

³⁰ Per la quale si rinvia al commento di Lehner E., *L'APERTURA CONDIZIONATA DELLA CORTE SULLA VERIFICA DEI POTERI, TRA TUTELA DELL'AUTONOMIA PARLAMENTARE E GARANZIA DEI DIRITTI DI ELETTORATO PASSIVO*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, anno LIV Fasc. 5-2009, pp. 3620-3634.

³¹ L'art. 83 *undecies* introdotto dall'art. 2 L. n. 1147 del 1966 con riferimento alle elezioni comunali, si applicava infatti alle elezioni provinciali in virtù dell'art. 7 della stessa legge e alle elezioni regionali grazie all'art. 19 L. n. 108 del 1968.*n*

di trattamento per le liste rappresentative di minoranze linguistiche³² in relazione alla loro collocazione regionale e non della loro consistenza numerica, sarebbe pervenuta all'attenzione della Consulta.

La responsabilità è stata del Governo, ma anche del legislatore in sede di esame e relativo parere dello schema di decreto legislativo, che precede la promulgazione, perché l'inosservanza dei “*principi e criteri direttivi*” ex art. 76 Cost. dovrebbe essere censurata, non soltanto in caso di contrasto, ma anche di totale omissione.

La norma di delegazione legislativa dell'art. 44 l.n. 69/1969, rispondeva ad un invito della Corte Costituzionale nella sentenza n. 259/2009 (cfr. massima n. 33988, doc. 7), ma non è previsto che siano trasmesse alle Camere le sentenze che statuiscono sulla inammissibilità perché non esistono presupposti per una sentenza additiva, come è stato nel caso in esame³³, ma solo di quelle di accoglimento.

Nelle azioni giudiziarie, che pure sono approdate in Corte Cost., si erano sollevate questioni di legittimità costituzionale sotto il profilo della violazione dell'art. 51 Cost., ma nessun giudice ha mai ritenuto di metterle nell'ordinanza ex art. 23 l.n. 87/1953. Per queste ragioni la sentenza n. 48/2021 può rappresentare un punto di svolta a prescindere dalla decisione concreta di inammissibilità e di infondatezza, come è avvenuto per i conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato, poiché dopo aver dichiarato inammissibile quello di singoli elettori (Corte Cost. ordinanza n. 284/2008), come esponenti del corpo elettorale³⁴ e di elettori, parlamentari e gruppi parlamentari in persona del capo-gruppo (Corte Cost. ordinanze nn. 181/2018 e 280/2017) ha finalmente riconosciuto che il singolo parlamentare è un organo dello Stato titolato a promuovere un ricorso per conflitto di attribuzione (Corte Cost. ordinanza n. 17/2019), anche se non ne ha mai dichiarato ammissibile uno (Corte Cost. ordinanza n. 197/2020).

Sulla importanza della sentenza n. 48/2021 si rinvia all'esaustivo commento della prof. Lara Trucco dell'Università di Genova³⁵, che si condivide. Si **confida** che questo ricorso

³² Per non parlare di norme di favore applicabili soltanto alla SVP, il partito più rappresentativo della minoranza tedesca nel Tirolo del Sud, come vedremo a tempo debito.

³³“*Se quindi l'introduzione di un nuovo caso di giurisdizione esclusiva può essere effettuata solo da una legge – come prescrive l'art. 103, primo comma, Cost., e nel rispetto dei principi e dei limiti fissati dalla sentenza n. 204 del 2004 di questa Corte – risulta inammissibile il petitum posto dal giudice rimettente, che si risolve nella sostanza, per le ragioni illustrate prima, nella richiesta a questa Corte di introdurre essa stessa, con una sentenza additiva, tale nuovo caso, che può invece essere frutto di una scelta legislativa non costituzionalmente obbligata.*”(sent.259/2009),

³⁴ Il corpo elettorale è l'organo attraverso il quale il popolo esercita la sovranità, che gli appartiene ex art. 1.2 Cost., nelle forme e nei limiti della Costituzione, cioè i procedimenti elettorali e referendari, fondamento della democrazia rappresentativa con forma di governo parlamentare.

³⁵Trucco L., *Diritti politici fondamentali: la Corte spinge per ampliare ulteriormente la tutela.(a margine della sent. n. 48 del 2021)*, Consulta Online, 2021-Fasc. 1, 1° aprile 2021, in Studi e Contributi, pp. 283-287 (doc. 12).

possa contribuire a superare alcuni limiti oggettivi dei ricorsi per l'accertamento del diritto di votare e di candidarsi in conformità agli art. 48.2 e 51.1 Cost. . **Norme contenenti i principi** che in materia elettorale discendono dagli artt. 3 e 1.2 Cost. e che scontano la mancata organica attuazione dell'art. 49 Cost., del quale i soggetti principali non sono i partiti esistenti, bensì "***Tutti i cittadini***" che "*hanno diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale*".

Tra i partiti non si può distinguere tra quelli già rappresentati o di nuova formazione. Sul punto ci sono principi che si applicano direttamente alle elezioni europee derivanti dalla sentenza 23 aprile 1986 nella Causa 294/83, *Parti ecologiste «Les Verts» vs. Parlamento europeo*, ma anche ad ogni democrazia rappresentativa fondata su libere elezioni (Cfr. Preambolo cpv. IV e art. 2 TUE).

I partiti presenti in Parlamento, tutti senza distinzione di orientamento politico, compresi quelli rappresentativi di minoranze linguistiche, si sono attribuiti vantaggi a danno di potenziali concorrenti.

L'accertamento di un diritto costituzionale fondamentale deve avvenire prima della sua applicazione, perché dopo la proclamazione l'accertamento della violazione del diritto di candidati illecitamente esclusi, spetta ex art.66 Cost. alle Camere di appartenenza, da parte di soggetti in conflitto di interesse e, quindi non in grado di rispettare gli artt. 6 e 13 della C.E.D.U.³⁶

Sull'accertamento dell'interesse a ricorrere in materia elettorale lascia a ben sperare anche la pronuncia di Cass. civ., Sez. Unite, Sent., 18/12/2020, n. 29106. **La decisione relativa al presente ricorso** potrebbe dare origine ad un nuovo ciclo virtuoso, come quello inaugurato dalla ordinanza n. 12060/2013 della Cass. Prima sez. civile, senza la necessità di attendere il terzo grado di giudizio, come hanno dimostrato le sentenze n. 35/2017 e n. 48/202, conseguenti ad ordinanze ex art. 23 l.n. 87/1953, emesse in 1° grado da Tribunali aditi , **come nella presente lite**, con ricorsi ex art. 702 *bis* c.p.c.-

In relazione alla sentenza n. 48/2021 è da segnalare un'iniziativa del presidente della Prima commissione del Senato (doc. 8), che chiede l'assegnazione alla sua Commissione della sentenza a integrazione delle previsioni dell'art. 139 del Regolamento Senato, che riguarda le sentenze di annullamento, mentre la n. 48/2021 è in parte d'inammissibilità e in parte d'infondatezza, ma che chiede un intervento del legislatore e un coordinamento con l'esame in Commissione Giustizia dell'A.S. n. 1662 per la riforma del codice di procedura civile che all'art. 3 prevede proprio l'abrogazione dei procedimenti sommari di cognizione.

Questioni ulteriori in relazione al Decreto legislativo 23 dicembre 2020, n. 177,

³⁶Sul punto cfr. la decisione della Grande Chambre della Corte di Strasburgo, Corte EDU, Gr. Ch. del 10 luglio 2020, *Mugemangango c. Belgium* (ric. n. 310/15).

Determinazione dei collegi elettorali uninominali e plurinominali per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, a norma dell'articolo 3 della legge 27 maggio 2019, n. 51. (GU n.321 del 29-12-2020 - Suppl. Ord. n. 45). 9) L'articolo 1 riguarda la determinazione dei collegi per la Camera dei deputati. Sono previsti 147 collegi uninominali (inclusa la Valle d'Aosta) e 49 collegi plurinominali. L'articolo 1 rinvia – per l'elenco dei comuni ricompresi nei singoli collegi uninominali – a quanto previsto dalla Tabella A.1 e per la determinazione dei confini dei collegi plurinominali alla Tabella A.2. L'articolo 2 riguarda la determinazione dei collegi per il Senato della Repubblica. Per il Senato sono previsti 74 collegi uninominali (inclusa la Valle d'Aosta) e 26 collegi plurinominali. L'articolo 2 rinvia – per l'elenco dei comuni ricompresi nei singoli collegi uninominali – a quanto previsto dalla Tabella B.1 e per la determinazione dei confini dei collegi plurinominali alla Tabella B.2.

Camera dei deputati

Violazione dei principi e criteri direttivi di delega legislativa ex art. 76 Cost.

L'art. 3 della legge 27 maggio 2019, n. 51 non stabilisce propri specifici principi e criteri direttivi per l'esercizio della delega “*ai fini dell'elezione della Camera dei deputati*”, ma al suo comma 2, lett. a) n. 2 dispone che “*si applicano i principi e i criteri direttivi di cui all'articolo 3, comma 1, lettere b), c), d) ed e), della legge 3 novembre 2017, n. 165*”, rinvia cioè ad una legge pensata per la elezione di 618 deputati in circoscrizioni del territorio nazionale e 12 nella circoscrizione Estero. Questi principi e criteri direttivi non potevano tenere conto degli effetti della drastica riduzione dei parlamentari di cui alla legge cost. n. 1/2020, ancorché il testo fosse stato approvato in prima lettura dal Senato il 7 febbraio 2019 e dalla Camera il 9 maggio 2019: la definitiva approvazione è intervenuta l'8 ottobre 2019, con la seconda approvazione della Camera, come da attestazione del Presidente della Camera in G.U. n. 240 del 12 ottobre 2020. In particolare non si è potuto tener conto “*delle unità amministrative su cui insistono*” (art. 3 c. 1 lett. d) cpv. I della legge .n. 165/2017), cioè delle Province, che pure sono parti costitutive della Repubblica ex art. 114 Cost., (ad esempio in Toscana, le province di Pistoia, Siena e Firenze sono state smembrate, ed in Abruzzo la Provincia di Teramo). Non si è tenuto conto neppure del criterio di cui al cpv. 2 della lett. d) dell'art. 3 c. 1 l.n. 165/2017, che prescriveva “*Nelle zone in cui siano presenti minoranze linguistiche riconosciute, la delimitazione dei collegi, anche in deroga ai principi e criteri direttivi di cui al presente comma, deve tenere conto dell'esigenza di agevolare la loro inclusione nel minor numero possibile di collegi*”. Di questo criterio si è tenuto conto parzialmente nelle regioni a statuto speciale, che accordavano una tutela a minoranze linguistiche con norme

statutarie o di attuazione dello statuto, ma del tutto ignorato in Regioni come la Calabria, che ha una consistente minoranza linguistica albanofona e una più piccola grecanica, il Piemonte con la minoranza linguistica occitana o la Puglia con quella greca. Destano, inoltre, perplessità costituzionale per violazione dell'art. 48 Cost., nonché dell'art. 51 Cost. le norme speciali per il Trentino Alto Adige/Südtirol e Molise, benché già presenti nell'art. 3 c. 1, lett. a) l.n. 165/2017³⁷, in deroga a quanto disposto in via generale dall'art. 1 c.1, lett. a), n. 1) della l.n. 51/2019 e cioè : *«un numero di collegi uninominali pari ai tre ottavi del totale dei seggi da eleggere nelle circoscrizioni elettorali di cui alla tabella A allegata al presente testo unico, con arrotondamento all'unità inferiore.»*. Con l'applicazione di questa regola al Trentino Alto Adige/S, cui sono stati assegnati 7 deputati, spettavano 2 seggi uninominali e 5 plurinominali, invece, applicando la norma speciale³⁸, ha 4 uninominali e 3 plurinominali.

Il Molise con 2 deputati, applicando la regola generale³⁹, dovrebbe avere un collegio plurinomiale, che elegge 2 deputati⁴⁰, mentre applicando la norma speciale dovrebbe eleggere i suoi due deputati in un collegio uninominale e in un collegio plurinomiale che coincide con la circoscrizione regionale. In apparenza è lo stesso risultato in termini pratici, ma con l'effetto di escludere che il candidato del collegio uninominale, possa beneficiare di seggi non assegnati in altre circoscrizioni, come si è verificato nelle elezioni del 4 marzo 2018.

Come detto; il sistema elettorale è misto, con prevalenza della parte proporzionale 5/8 v. 3/8. La legge conferma con i criteri di arrotondamento di voler privilegiare la parte proporzionale, quantomeno alla Camera.

Nel caso del Molise vi è violazione sia dell'art. 48 Cost. sull'eguaglianza e sulla libertà del voto, che dell'art. 51 Cost. sull'uguaglianza di candidatura. In un collegio uninominale maggioritario il voto dato ai candidati non proclamati è sprecato, mentre il voto dato in un collegio plurinomiale contribuisce alla percentuale nazionale della lista votata, che può

³⁷«Nelle circoscrizioni Trentino-Alto Adige/Südtirol e Molise sono costituiti, rispettivamente, sei e due collegi uninominali come territorialmente definiti dal decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 535» (art.3 c.1, lett. a), secondo periodo l.n. 165/2017.

³⁸«la circoscrizione Trentino-Alto Adige/Südtirol è ripartita in un numero di collegi uninominali pari alla metà dei seggi assegnati alla circoscrizione medesima, con arrotondamento all'unità pari superiore. Le circoscrizioni cui sono assegnati tre deputati sono ripartite in due collegi uninominali; le circoscrizioni cui sono assegnati due deputati sono costituite in un collegio uninominale» (art. 1 c.2 dpr n. 361/1957, come modificato dall'art. 1 c. 1 lett. a), n.1) l.n.51/2019)

³⁹Calcolo dei 3/8 di 2: $(2:8) \times 3 = 0,75$, pertanto nessun seggio uninominale, ma un seggio plurinomiale che elegge 2 deputati

⁴⁰Come consentito dall'art. 1 c. 3 del dpr n. 361/1957 come sostituito dall'art. 1 c.1 della legge n. 165/2017, testo integrale in nota 29.

essere determinante per il superamento della soglia nazionale ovvero far beneficiare al candidato non proclamato eletto nel collegio, di esserlo in applicazione dell'art. 83 c. 1 dpr n.361/1957 nei casi di seggi eccedentari o deficitari ai sensi delle lettere f), g), h) e i) di detto articolo come sostituito dall'art. 1 c. 26 della l.n. 165/2017 e ai sensi del successivo art. 83 bis, come sostituito dall'art. 1 c. 27 della l. n. 165/2017, come anche profittare della fattispecie di cui all'art. 84 dpr n. 361/1957, come sostituito dall'art. 1 c. 28 l.n. 165/2017.

Le stesse considerazioni si applicano alla regione Trentino-Alto Adige/Südtirol, ove la violazione degli artt. 3, 48 e 51 Cost. è ancora più patente. I collegi uninominali maggioritari sono 4 su 7, caso unico, condizionando la libertà di voto degli elettori e dando minori possibilità di successo ai candidati nelle liste plurinominali. Il Trentino-Alto Adige/Südtirol presenta come altre regioni a statuto speciale ex art. 116.1 Cost. la presenza di lingue minoritarie, politicamente organizzate, che godono di un trattamento privilegiato, per es. essere non soggette ad una soglia di accesso nazionale. Non si giustifica tuttavia che la tutela delle minoranze linguistiche, riconosciute dalla stessa legge 15 dicembre 1999, n. 482-*Norme in materia di tutela delle minoranze linguistiche storiche*, non dipenda dalla loro qualità di espressione di una formazione sociale, né dalla loro consistenza, ma unicamente dalla loro collocazione territoriale, cioè essere collocata in una regione a statuto speciale, che attribuisca una tutela statutaria, che pertanto è stata per lungo tempo negata alla lingua sarda, cioè alla di gran lunga più consistente minoranza linguistica finché il testo dell'art. 14 *bis* del dpr n. 361/1957 non è stato sostituito dall'art. 1 c.7 l.n. 165/2017, equiparando ai fini di “*una particolare tutela di tali minoranze linguistiche*” *lo statuto o le relative norme di attuazione*” (art. 14 *bis* c. 2, secondo periodo dpr cit.), che a differenza delle norme statutarie non hanno rango costituzionale

Senato della Repubblica

Disparità di trattamento, irragionevolezza

La norma di delegazione legislativa (art. 3 c. 2 l.n. 51/2019) non detta criteri particolari perché la differenza di criteri rispetto alla Camera è nell'art. 2 c. 1 della legge stessa, con il quale si è modificato il testo dell'art. 1 del d.lgs. n. 533/1993, che prevedeva per il territorio nazionale 109 collegi uninominali, esclusa la Valle d'Aosta e il Trentino-Alto Adige, in un numero variabile: *«Il territorio nazionale è suddiviso in un numero di collegi uninominali pari ai tre ottavi del totale dei seggi da eleggere nelle circoscrizioni regionali, con arrotondamento all'unità più prossima, assicurandone uno per ogni circoscrizione. Fatti salvi i collegi uninominali delle regioni che eleggono un solo senatore e quelli del*

Trentino-Alto Adige/Südtirol...». L'evidenziazione in **carattere grassetto** è per evidenziare la differenza, non motivata nella relazione illustrativa, della differenza dei criteri di arrotondamento, poiché per la Camera l'art. 1 c. 1 della legge n. 51/2019 prevede «un numero di collegi uninominali pari ai tre ottavi del totale dei seggi da eleggere nelle circoscrizioni elettorali di cui alla tabella A allegata al presente testo unico, **con arrotondamento all'unità inferiore**» e senza il vincolo, che dovesse esserci almeno un seggio uninominale in ogni circoscrizione ⁴¹. L'arrotondamento all'unità più prossima comporta invece una torsione più maggioritaria al Senato, che unita alle norme speciali per il Trentino-Alto Adige/Südtirol, incide sull'uguaglianza di voto, come si evince dalle tabelle che si producono (docc. 9 e 11) , che mettono a confronto la ripartizione fra seggi uninominali maggioritari e seggi plurinominali applicando sempre il criterio Camera senza eccezioni e quella concretamente applicata al Senato e alla Camera. Al Senato tabella 1 (doc. 9), i seggi uninominali sono 15 in più di quelli con applicazione rigida dei criteri Camera e 15 seggi su 196 sono il 7,65%.

Alla Camera gli scostamenti si verificano soltanto nelle regioni Trentino-A.A. e Molise e hanno una minore incidenza proporzionale, poiché 3 seggi su 392 sono lo 0,76%. Lo sbilancio maggiore è un prodotto della legge cost. n.1/2020, che ha assegnato alla Regione Trentino-Alto Adige 6 seggi senatoriali attraverso l'*escamotage* di equiparare le Province autonome alle Regioni, con l'attribuzione di un numero minimo di senatori, pari a 3, lo stesso numero di Umbria e Basilicata. E' questa la dimostrazione che basta una maggioranza assoluta per modificare la Costituzione senza rispettare nemmeno i principi supremi, come individuati dalla sentenza n. 1146/1988⁴², senza possibilità di controllo nemmeno in caso di referendum costituzionale ex art. 138 Cost., che non prevede necessariamente un intervento della Corte Cost. nella fase di ammissibilità, malgrado che l'U.C.R, possa rimetterla alla Corte con ordinanza ex art. 23 l.n. 87/1953 ed il Comitato promotore possa promuovere conflitto di attribuzione. Ci si tornerà più avanti.

.....

⁴¹In effetti l'art. 1 c. 3 del dpr n. 361/1957 come sostituito dall'art. 1 c.1 della legge n. 165/2017 così formulato “3. Per l'assegnazione degli altri seggi ciascuna circoscrizione è ripartita in collegi plurinominali costituiti, di norma, dall'aggregazione del territorio di collegi uninominali contigui e tali che a ciascuno di essi sia assegnato, di norma, un numero di seggi non inferiore a tre e non superiore a otto.”, avrebbe consentito la costituzione di un collegio plurinominale con 2 seggi.

⁴²“E poco importa che si sia in presenza di norme costituzionali, dato che anche ad esse possono essere validamente opposti i cd. controlimiti (ancora sent. n. 1146 del 1988).” (Costanzo P., *Quando i numeri manifestano principi ovvero della probabile incostituzionalità della riduzione dei parlamentari*, Consulta Online, 2020 FASC. 1, 31 gennaio 2020, pp. 75-77, nota 19.

Fatta questa ricostruzione ed evidenziate le contraddizioni, le problematiche, i veri e propri paradossi costituzionali della produzione legislativa in materia elettorale, **i ricorrenti sono convinti che in applicazione dei principi delle sentenze n. 1/2014, 35/2017 e 48/2021, la legge elettorale vigente sia incostituzionale. E ciò anche a prescindere dalla legge cost. n. 1/2020, per i motivi che già in parte si sono esposti e che di seguito si riassumono nell'ambito delle questioni di legittimità costituzionale proposte col presente ricorso.**

E' stato necessario ripercorrere le vicende giudiziarie che hanno caratterizzato le leggi elettorali, pur brevi cenni.

Come già detto sul tema da ultima è intervenuta la Sentenza della Corte Costituzionale n. 35 del 9.2.2017, la quale ha dichiarato parzialmente incostituzionale la legge elettorale n. 52 del 2015 (comunemente nota come "Italicum").

.....

In precedenza la Sentenza della Corte Costituzionale n. 1 del 14.12.2013, aveva dichiarato incostituzionale la legge elettorale n. 270 del 2005 (comunemente battezzata "Porcellum"). La vicenda delle precedenti leggi elettorali è esplicativa di una situazione non più tollerabile in uno Stato di Diritto, quale il nostro, che deve tutelare in massima misura i valori democratici e costituzionali, tra i quali in primis il diritto al voto. Si ribadisce, con amara riflessione, che la legge elettorale n. 270/2005 è giunta allo scrutinio della Corte Costituzionale dopo essere stata applicata per ben tre volte e in otto anni di vigenza, in spregio della corretta applicazione di fondamentali diritti dei cittadini.

Tanto premesso si rendono opportune le seguenti osservazioni in

VIII) DIRITTO

relativamente alle questioni qui proposte di legittimità costituzionale di norme della L.n.165/2017 e norme collegate

Prima questione

relativa all'Iter di approvazione della vigente legge elettorale - Violazione della forma di governo, che sottrae all'indirizzo politico di maggioranza l'endiadi "leggi in materia costituzionale ed elettorale".

I vizi in procedendo della procedura legislativa possono essere dedotti dinanzi alla Corte costituzionale (Cfr. P. PASSAGLIA, Il presumibile aumento delle denunce di vizi procedurali e l'ampliarsi di una «zona d'ombra» della giustizia costituzionale, in Federalismi.it, 2016). Già in sede di questione di legittimità sollevata dalla Regione contro

la legge dello Stato, la regione Friuli aveva ravvisato la violazione dell'art. 72, quarto comma, Cost., che escluderebbe "la possibilità di utilizzare, per l'iter di approvazione della legge di delegazione, una procedura diversa da quella ordinaria, quale quella di conversione del decreto-legge"; nella sentenza n. 234/2013 la Corte costituzionale non contestò la deducibilità di tale doglianza, ma si limitò a replicare invocando «un consolidato indirizzo della giurisprudenza costituzionale le regioni sono legittimate a censurare, in via di impugnazione principale, leggi dello Stato esclusivamente per questioni attinenti al riparto delle rispettive competenze», essendosi «ammessa la deducibilità di altri parametri costituzionali soltanto ove la loro violazione comporti una compromissione delle attribuzioni regionali costituzionalmente garantite» (sentenza n. 216 del 2008).

Nel caso che qui ci occupa, è noto che il Governo, per accelerare il procedimento di approvazione di norme elettorali e proteggerlo dai "franchi tiratori" in votazioni a scrutinio segreto, ha chiesto alle Camere la "questione di fiducia" (Verbale seduta n. 417 di martedì 28 aprile 2015 della Camera dei Deputati, consultabile sulla rete pubblica Internet alla URL

<http://documenti.camera.it/leg17/resoconti/assemblea/html/sed0417/stenografico.htm>).

Questa "fiducia" è stata posta tre volte alla Camera dei Deputati il 10 ottobre 2017, e votata dall'Assemblea rispettivamente l'11 ottobre 2017 sugli articoli 1 e 2 ed il 12 ottobre 2017 sull'articolo 3. È stata richiesta anche al Senato della Repubblica per ben cinque volte il 24 ottobre 2017, e votata da quell'Assemblea sugli articoli 1, 2, 3, 4 e 6 in un'unica seduta il 25 ottobre 2017.

Tale meccanismo si differenzia non poco dal normale procedimento legislativo: con la "questione di fiducia" la legge viene votata a blocchi, sia che si scelga di procedere articolo per articolo (art. 116 Reg. Camera), sia che si presentino invece uno o più "maxi-emendamenti" che raggruppino i testi sui quali viene chiesta la fiducia.

Ora, va esplicitato che il procedimento legislativo per le leggi elettorali è regolato direttamente dalla Costituzione all'art. 72, comma 4, che recita: "la procedura normale di esame e approvazione diretta da parte della Camera è sempre adottata per i disegni di legge in materia costituzionale ed elettorale...". Né può dubitarsi che la "procedura normale" consista nel votare articolo per articolo, emendamento per emendamento, con votazione finale.

La conseguenza dell'apposizione della "questione di fiducia" che comporta la decadenza di tutti i testi alternativi scaturiti dalla sua approvazione, consiste proprio nella violazione dell'art. 72, quarto comma, Cost.; violazione che, oltre a costituire lesione dei diritti di iniziativa dei Parlamentari, è censurabile sotto il profilo costituzionale, come da molto

tempo ha statuito la giurisprudenza costituzionale in tema di vizi in procedendo (cfr. Corte. Cost. n. 3/1957; Corte. Cost. n. 9/1957).

Per intendere cosa sia “un procedimento normale”, non ci si può limitare al primo comma dell’art. 72 Cost., ma occorre far riferimento ai Regolamenti parlamentari ed alle relative interpretazioni.

L’articolo 72 della Costituzione impone, insomma, l’utilizzo della procedura legislativa normale anche per le leggi elettorali, che non può essere “strozzata” da una “fiducia” posta dal Governo.

Non può che concludersi, dunque, che le procedure seguite per la citata legge n. 52/2015 e reiterate in sede di approvazione parlamentare dell’Atto Camera n. 2352 e dell’Atto Senato n. 2941 (legge n. 165 del 2017), costituiscono una menomazione profonda, significativa e permanente della legalità. In proposito sovviene l’icastica affermazione contenuta nell’ormai famoso Lodo Iotti del 23.1.1980 , poi confermato nella seduta del 25.9.1980 (doc. 11).

Sul punto dell’ammissibilità della censura si veda l’ordinanza n. 17 del 2019 della Corte costituzionale, che, a partire dall’art. 67 Cost., riconosce ai singoli membri del Parlamento poteri specifici e individuabili in capo a ciascuno di essi (punto 3.3.). Tra di essi, vi sono di sicuro le "attribuzioni inerenti al diritto di parola, di proposta e di voto, che gli spettano come singolo rappresentante della Nazione, individualmente considerato, da esercitare in modo autonomo e indipendente" (v. il punto 3.3. del Considerato in diritto). Il continuum così creato - tra gli articoli 67, 68, 71 e 72 – consacra la riconducibilità del potere di emendamento all’iniziativa legislativa (per la quale l’articolo 71 della Costituzione conferisce un diritto politico), secondo quanto già scritto da ZANON: l’iniziativa legislativa è “una pubblica funzione costituzionalmente rilevante”, ed è stato autorevolmente affermato che “corollario di tale diritto di iniziativa è il diritto di emendamento; che, pertanto, una decisione della Camera d’appartenenza che arbitrariamente limiti o impedisca l’esercizio del diritto di iniziativa legislativa o di emendamento viola in ultima analisi l’art. 71, comma 1 Cost., e, in generale, è pregiudizievole per l’esercizio della funzione rappresentativa garantita dall’art. 67 della Costituzione” (N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare*, Giuffrè Milano, 1991, p. 312-315).

La “fiducia”, quindi, ha impedito ai Parlamentari di valutare in termini legislativi il merito del provvedimento portato all’esame delle Camere, e che, quindi, sono stati costretti ad esprimersi in termini esclusivamente politici, sul rapporto di fiducia rispetto al Governo, che aveva fatto dipendere la sua permanenza in carica proprio dal voto palese dei Parlamentari stessi. Tuttavia la censura non riguarda il Governo che ha chiesto la fiducia,

ma la presidenza della Camera, che l'ha concessa, violando il diritto dei singoli parlamentari, una violazione che non spetta ai singoli elettori sollevare. La rinuncia a sollevare questa questione dipende altresì dalla considerazione, che l'accoglimento di questa questione di legittimità costituzionale porterebbe alla caducazione dell'intera legge con la conseguenza dell'inammissibilità per la giurisprudenza delle leggi elettorali quali "*leggi costituzionalmente necessarie*". La questione sollevata nei ricorsi che hanno dato luogo alla sentenza n. 35/2017 della Consulta è stata ritenuta manifestamente infondata dai Tribunali remittenti con ordinanze ritenute ammissibili. La Corte Cost. ha motivatamente escluso l'autoremissione sul punto, pertanto non si è espressa nel merito in quella sede, ma ha espresso il suo orientamento in un ricorso per conflitto di attribuzione promosso da un senatore dichiarato inammissibile con ordinanza n. 197/2020. La violazione dell'art.72.4 Cost. sussiste se c'è violazione anche del primo comma dell'art. 72 Cost., quindi se la fiducia è posta sul singolo articolo, come è avvenuto nel caso di specie, sia alla Camera che al Senato, è ammissibile.

Seconda questione

relativa AL MECCANISMO DEL VOTO CONGIUNTO - e quindi alla mancanza nella L. 165/2017, di scelte come quella del c.d. "scorporo" (pur prevista nella legge elettorale Mattarellum. Ciò in violazione del principio di uguaglianza del voto (artt. 3 e 48 Cost.) e con conseguente illegittimo trasferimento automatico del voto tra candidati uninominali e liste plurinominali.

La legge n. 165/2017 prevede infatti un sistema elettorale misto con una parte uninominale maggioritaria e "altri seggi" che "sono assegnati nei collegi plurinominali" e che "sono attribuiti, con metodo proporzionale, (...)".

La Legge in questione fa precedere la normativa elettorale dall'enfatica affermazione che il voto è "diretto ed eguale, libero e segreto" per la Camera (art.1, comma 1) e che è "diretto, libero e segreto" (ma stranamente non eguale) per il Senato (art. 2 comma 2); ma poi contraddice clamorosamente questi principi nella successiva specifica normativa destinata a regolare gli effetti del voto.

In realtà, il voto è tutt'altro che "diretto, eguale e libero", giacché, anche se l'Elettore si limita a votare il solo candidato uninominale, il suo voto va obbligatoriamente alla relativa lista (o coalizione) plurinominale, con la conseguente automatica attribuzione del suo voto a candidati che magari non ha intenzione di votare e che potrebbero addirittura risultargli non graditi.

Non basta: se un elettore gradisce l'ordine stabilito a priori (dai Partiti) dei candidati nei collegi plurinominali e, pertanto, intende votare solo questo, tale scelta gli è impedita perché il suo voto si trasferisce automaticamente al candidato scelto per il collegio uninominale.

Tale meccanismo è assolutamente estraneo alla volontà dell'elettore ed il suo voto cessa di essere “personale e libero” come prescritto dagli artt. 48, comma 2, 56 comma 1 e 58, comma 1 Costituzione, e “diretto e libero”, come retoricamente l'incipit della nuova normativa.

Gli effetti perversi di questo meccanismo assumono caratteristiche paradossali nel caso in cui il Candidato uninominale sia (come consentito) collegato con una pluralità di liste.

In questo caso, infatti, il voto dato al solo candidato uninominale si trasferisce pro quota alle liste collegate, in proporzione alla quantità dei voti che ciascuna di tali liste ha di per sé già ottenuto; di conseguenza, la misura in cui il voto uninominale incrementa le liste collegate dipende dal voto di elettori di altre liste, con le quali è lecito ipotizzare che l'elettore possa non avere alcuna affinità politica perché violazione del voto diretto, mentre il voto le liste collegate può essere trasferito a candidato uninominale perché congiuntamente designato.

In siffatta situazione il voto del cittadino diviene non solo “indiretto” ma addirittura “eterodiretto”, e quindi cessa di essere “personale” (art. 48 Cost.) perché la destinazione ulteriore del voto non viene decisa dal votante, ma da altri elettori che decidono verso, dove ed in che misura, quel voto verrà effettivamente indirizzato.

Per effetto di quanto su scritto si verificano ulteriori conseguenze quali

- 1) il trasferimento da un territorio all'altro;
- 2) addirittura, cosa di una gravità inaudita, il trasferimento del voto da una coalizione all'altra (come accaduto in Sicilia).

E ancora: La Legge 165/2017 consente, sia per la Camera, sia per il Senato, che il voto espresso in favore di una lista nel Collegio plurinominali di appartenenza, può essere computato in un altro Collegio plurinominali o persino in altra Circoscrizione, in favore di una lista col medesimo contrassegno o addirittura a favore di una lista coalizzata: ciò avviene in tutti i casi in cui la lista prescelta abbia esaurito i candidati eleggibili.

E di tutta evidenza che tale sviamento del voto impedisce all'elettore di conoscere il candidato cui andrà il suo voto posto che il voto dell'elettore verrà “trascinato” a favore di una lista della sua circoscrizione ed ulteriormente potrà andare a favorire candidati di un collegio o di una circoscrizione del o della quale l'elettore non ha conoscenza, poiché non figurano sulla scheda con la quale il voto è stato espresso.

La contrarietà alla Costituzione di tale meccanismo è palese ed è stata di recente statuita dalla Corte Costituzionale con la Sentenza n. 1-2014 che sancisce la possibilità di “liste bloccate solo per una parte” e comunque “in circoscrizioni elettorali di dimensioni territorialmente ridotte, nelle quali il numero dei candidati sia talmente esiguo da garantire l’effettiva conoscibilità degli stessi e con essa l’effettività della scelta e la libertà del voto (al pari di quanto accade nel caso dei collegi uninominali)” (Cfr. Corte Cost. n. 1/2014, considerato in diritto, sub. n. 5.1).

La Corte ha affermato che la conoscibilità dei Candidati è un requisito essenziale per una legge elettorale aderente ai principi costituzionali; ma non v’è chi non veda che in siffatto sistema elettorale - che prevede lo slittamento dei seggi “eccedentari” verso altri Collegi o addirittura Circoscrizioni interprovinciali o regionali – la conoscibilità è impossibile.

La causa di ciò sta nella circostanza che il legislatore ha introdotto con la L. 165/2017 l’irragionevole prescrizione secondo la quale il numero dei candidati di ciascuna lista in ogni collegio plurinominale “non può essere inferiore alla metà, con arrotondamento all’unità superiore dei seggi assegnati al collegio”, e, “in ogni caso ...non può essere inferiore a due né superiore a quattro”, ciò anche nel caso in cui il numero di candidati eleggibili in ciascun collegio plurinominale sia maggiore.

Questo ha portato ad una vera e propria dirimente alterazione delle norme democratiche in tema elettorale: un esempio pratico è avvenuto in Sicilia dove la lista del Movimento 5 Stelle ha presentato e conquistato tutti i nove collegi uninominali e conseguito il diritto di ottenere otto dei sedici seggi plurinominali, che non ha potuto coprire per insufficienza di candidati (cfr. Podetta M., Il c.d. Rosatellum-bis: liste artatamente corte ed esaurimento di candidati, in Osservatorio Costituzionale, fasc. 2/2018, giugno 2018, sub n.2).

In tale occasione si è registrata una gravissima violazione dei diritti costituzionali, poiché, non potendo l’Ufficio Centrale Regionale trasferire il seggio ad altra regione, il seggio al Senato è rimasto vacante mentre alla Camera dei Deputati è stato assegnato a candidato di altro Partito, non collegato ma opposto al Movimento 5 stelle, iscritto al Partito Democratico. Risulta evidente che in siffatto sistema elettorale il voto cessa di essere “personale, eguale e libero” come prescritto dagli artt. 48, comma 2, e 56, comma 1, Cost. e “diretto, eguale e libero”.

Sussiste anche la violazione dell’art. 3, comma 2, Cost., posto che spetta alla Repubblica di rimuovere gli ostacoli che limitano di fatto la libertà e l’uguaglianza dei cittadini e che impediscono la loro effettiva partecipazione all’organizzazione politica del Paese; nel caso di specie la legge elettorale anziché disciplinare il diritto al voto, di fatto lo limita. Ma le anomalie non finiscono qui.

Ai sensi e per gli effetti dell'art. 17 bis, comma 3, del D.Lgs. n. 533- 1993 (come introdotto dall'art. 2, comma 9 della L. 165/2017), nella misura in cui all'art. 85 comma 1, del DPR n. 361/1957 viene statuito che chi sia stato eletto in più collegi plurinomiali senatoriali è proclamato eletto nel collegio in cui la rispettiva lista ha ottenuto la minore cifra percentuale.

Semplificando, il pluricandidato pluri eletto è chiamato a rappresentare gli elettori che hanno manifestato alla sua lista un gradimento inferiore rispetto ad altri elettori che hanno manifestato per quella stessa lista un gradimento percentuale superiore.

Francamente la ratio di tale previsione è inspiegabile; essendo insuscettibile di interpretazione conforme a Costituzione, si chiede di sollevare questione di legittimità costituzionale sulla citata norma del decreto legislativo n. 533 del 1993 s.m.i. per violazione del diritto di elettorato passivo, che, per il tramite della norma interposta dell'articolo 3 del Protocollo n. 1 addizionale alla CEDU, è tutelato dall'art. 117, primo comma Cost., oltre che dagli articoli 3, 48, secondo e terzo comma, 51 e 57 della Costituzione.

Terza Questione di legittimità costituzionale

relativa alla violazione del principio di ragionevolezza.

Sulla base di quanto sin qui affermato ed ampiamente documentato non può sfuggire al Giudicante la contraddizione tra quanto la “nuova” legge elettorale si propone di fare e ciò che in realtà realizza.

Ricordiamo nello specifico a noi stessi l'esistenza di una consolidata Giurisprudenza costituzionale in tema di “ragionevolezza estrinseca” tra scopi ed effetti della medesima legge, principio che rileva come scrutinio costituzionale per valutarne la potenziale illegittimità.

A partire della nota Sentenza n. 14/1964, la quale per prima ha affermato il seguente principio: *“Ci sarebbe anche un vizio di legittimità se si accertasse che la legge abbia predisposto mezzi assolutamente inidonei o contrastanti con lo scopo che essa deve conseguire”*.

Successivamente è intervenuta la Sentenza n. 43/1997, la quale statuisce che: *“sotto il profilo dell'incongruità della disciplina rispetto alla sua ratio”*, difetta la ragionevolezza *“quando la legge manca il suo obiettivo e tradisce la sua ratio”*, dovendosi valutare l'adeguatezza del mezzo prescelto rispetto al fine perseguito, con una valutazione che va ovviamente fatta in concreto, verificando gli effetti che quella norma produce e confrontando quegli effetti con l'obiettivo che il legislatore ha esplicitato di voler perseguire.

Per tale ragione si chiede che venga resa effettivo - oltre alla plurima prescrizione degli articoli 48, 56 e 58 Cost. - anche l'assunto iniziale della stessa Legge n. 165/2017 (cfr. per

la Camera art. 1, comma 1 e per il Senato art. 2, comma 2) secondo cui il Voto sarebbe “diretto, eguale e libero” (art.48.c.2, Cost.) , quando invece per la nuova normativa elettorale esso è diretto solo in parte (perché avvantaggia anche chi non si vorrebbe e non avvantaggia frequentemente chi si vorrebbe) e non è libero (perché il voto viene obbligatoriamente trasferito a chi non si vorrebbe e financo a chi non si può conoscere).

Sembra, quindi, più che lecito dubitare della legittimità costituzionale di tutte le norme del DPR n. 361/1957 (art. 83 bis e art. 84 dpr n. 361/1957 e del D. Lgs. n. 533/1993 (per come rispettivamente modificate dagli artt. 1 e 2 della Legge n. 165/2017), che prevedono il meccanismo di trascinarsi laterale e territoriale del voto per contrasto con le disposizioni (artt 56 e 58 Cost.), per le quali il voto è universale e diretto, che collegate con il voto personale previsto dall’art. 48.2 Cost., come interpretate dalla sentenza n.1/2014 censurano le liste bloccate.

Quella sentenza della Bundesverfassungsgericht del 25 luglio 2012 (BVerfGE 131, 316), richiamata a fondamento della “storica” sentenza n. 1/2014 era stata preceduta sempre in tema di “mandati aggiuntivi” dall’altra sentenza del 3 luglio 2008 (BVerfGE 121, 266). Da tanto si desume il principio che nessun candidato può essere favorito o sfavorito dal comportamento di elettori non appartenenti alla sua circoscrizione di candidatura.

Le conclusioni e le richieste sono quelle illustrate in epigrafe.

Si depositano in allegato i seguenti documenti:

- doc. 1) certificati di iscrizione nelle liste elettorali dei ricorrenti;
- doc. 2) Tab. 3 disproportionalità seggi assegnati p.89 op. cit. TRUCCO;
- doc. 3) A.S. n.214 ddlcost. Quagliariello;
- doc. 4) A.S. n. 515 ddlcost. Calderoli Perilli;
- doc. 5) A.S. n. 805 ddlcost. Patuanelli Romeo;
- doc. 6) Resoconto stenografico 88ma e 89ma seduta;
- doc. 7) Corte Cost, sent. v. 259 del 2009, Massima 33988;
- doc. 8) Resoconto sommario 239 del 20.04.2021 Prima Comm. Senato;
- doc. 9) Tabella 1 Senato seggi 196;
- doc. 10) Tabella 2 Camera seggi 392;
- doc. 11) Lodo Iotti
- doc. 12) Trucco L., *Diritti politici fondamentali: la Corte spinge per ampliare ulteriormente la tutela.(a margine della sent. n. 48 del 2021)*, Consulta Online, 2021-Fasc. 1, 1° aprile 2021, in Studi e Contributi, pp. 283-287
- doc. 13) Tabella comparativa Senato con quozienti naturali interi e rapporti popolazione/senatori

DICHIARAZIONE AI FINI DEL CONTRIBUTO UNIFICATO

Si dichiara che il presente giudizio, in quanto promosso a tutela dell'esercizio dei fondamentali diritti in materia elettorale, come costituzionalmente garantiti, non è soggetto al Contributo Unificato, e ciò ai sensi del combinato disposto dell'art. 10 del DPR n. 115-2002 (Esenzioni: "Non è soggetto al contributo unificato il processo già esente, secondo previsione legislativa e senza limiti di competenza o di valore, dall'imposta di bollo o da ogni spesa, tassa o diritto di qualsiasi specie e natura, (...)), e dell'art. 1 del DPR 642-1972, Allegato B (atti, documenti e registri esenti dall'imposta di bollo in modo assoluto:

"Petizioni agli organi legislativi; atti e documenti riguardanti la formazione delle liste elettorali, atti e documenti relativi all'esercizio dei diritti elettorali e dalla loro tutela sia in sede amministrativa che giurisdizionale").

In ogni caso si precisa che, ai sensi del D.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, il valore del presente giudizio è indeterminato e indeterminabile.

[LOCALITA'](#), li [GG/MM/2021](#)

On. Avv. Felice Carlo Besostri