

**TRIBUNALE CIVILE DI MESSINA
COLLEGIO PER LE CAUSE IN MATERIA DI DIRITTI ELETTORALI
RICORSO EX ART. 702-bis c.p.c.**

I ricorrenti:

- **avv. Vincenzo Palumbo**, nato il 23.01.1939 in Messina ed ivi residente in Via Vecchia Paradiso n. 153 (cod. fisc. PLM VNC 38A23 F158W, PEC: vincenzo.palumbo@pec.giuffre.it);
- **avv. Antonio Gemelli**, nato a Messina il 14.06.1951 e ivi residente in via Panoramica dello Stretto n. 480, Eden Park, pal. F (cod. fisc. GML NTN 51H14 F158L, PEC: avvantoniogemelli@cnfpec.it);
- **avv. Tommaso Magaudo**, nato il 04.11.1955 in Messina ed ivi residente in Piazza dei Catalani n. 6 (cod. fisc.: MGD TMS 55S04 F158Y, PEC: tommaso.magaudo@pec.giuffre.it);
- **avv. Francesca Ugdulena**, nata a Messina il 25.10.1964 ed ivi residente in Via Tommaso Cannizzaro n. 16/bis (cod. fisc.: GDL FNC 64R65 F158U, PEC: avvfugdulena@pec.giuffre.it);
- **avv. Andrea Pruiti Ciarello**, nato a Messina il 10.06.1979, res. te in Capo d'Orlando via Consolare ANTICA n. 212 (cod. fisc. PRT NDR 79H10 F158P, PEC: avv.pruiti@pec.it);
- **avv. Giuseppe Magaudo**, nato a Messina il 28.03.1987 ed ivi residente in Piazza Catalani n. 6 (cod. fisc.: MGD GPP 87C28 F158G, PEC: avv.giuseppemagaudo@pec.it);

i quali agiscono in proprio e stanno in giudizio personalmente, ai sensi dell'art. 86 c. p. c., **e tutti anche disgiuntivamente**, vicendevolmente si rappresentano e difendono, e inoltre, **insieme al prof. avv. Alfonso Celotto** (cod. fisc. CLT LNS 66B23C129E; PEC: alfonso.celotto@pec.it) **del Foro di Roma**, rappresentano e difendono i seguenti **altri ricorrenti**, giusta procura stesa in calce come da foglio separato congiunto materialmente al presente atto, **e precisamente i sig. ri:**

- **prof. Giuseppe Rocco Gembillo**, nato a Piraino (ME) il 24.07.1949 e residente in Messina, Via Fossata n. 23 (cod. fisc.: GMB GPP 49L24 G699F);
- **prof. Giuseppe Rao**, nato a Messina il 13.07.1939 ed ivi residente in Viale della Liberta n. 633 is. 521, (cod. fisc.: RAO GPP 39L13 F158W);
- **dott. Samuele Tardiolo**, nato a Messina il 27.10.1987 ed ivi residente in Via T. Roosevelt 16 (cod. fisc. TRD SML 87R27 F158L);

e tutti qui di seguito definiti, per brevità, “ricorrenti”, ed elettivamente domiciliati presso lo Studio Legale Palumbo-Magaudo in Via Nino Bixio n. 89, 98123 MESSINA, indicando i loro rispettivi indirizzi PEC e il loro numero di fax 090.691697 per la ricezione di ogni comunicazione relativa al

presente giudizio, in ordine al quale

ESPONGONO E CHIEDONO QUANTO SEGUE

1) PREMESSA.

I ricorrenti sono cittadini italiani, e ciascuno di essi è iscritto nelle liste elettorali di comuni compresi del Distretto della Corte di Appello di Messina (**cfr. ns. docc. da 1 a 9**), nel cui ambito opera l'Avvocatura Distrettuale di Messina, competente a difendere per legge le PP. AA. qui convenute.

In quanto cittadini elettori, ciascuno dei sottoscritti ricorrenti ha il fondamentale diritto soggettivo di esercitare concretamente ed efficacemente i propri diritti politici ed elettorali, ed in particolare quelli di partecipare personalmente, liberamente e direttamente, in un sistema di democrazia parlamentare, con metodo democratico ed in condizioni di libertà ed eguaglianza, alla vita politica dell'Italia, nel legittimo esercizio della propria quota di sovranità popolare, così come previsto e garantito dalla Costituzione Italiana e dalle norme sovranazionali recepite nell'Ordinamento italiano, ed in particolare – nei termini che andremo di volta in volta richiamando con specifico riferimento a ciascun motivo di cui *infra* – dal combinato disposto dei seguenti **articoli della Costituzione Italiana: 1**, commi 1 e 2; **2**, comma 1; **3**, commi 1 e 2; **24**, commi 1 e 2; **48**, comma 2; **49**; **51**, comma 1; e **56**, commi 1, 2 e 4; **72**, commi 1 e 4; **92**, comma 2; **111**, commi 1 e 2; **113**, commi 1 e 2; **117**, comma 1; **138**, comma 1; ed anche dall'art. 13 della Convenzione Europea per la Salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà Fondamentali del 04.11.1950, (d'ora in poi, per brevità, "**Carta CEDU**"), e dall'art. 3 del Protocollo Addizionale del 20.03.1952 (d'ora in poi, per brevità, "**Protocollo CEDU**"), ambedue ratificati e resi esecutivi in Italia con **L. 04.08.1955 n. 848**, ed anche alla luce dei principi affermati dalla **Corte Costituzionale** nelle **sentenze n. 1-2014 e n. 35-2017**, e dalla **Corte di Cassazione-Sez. I Civile nell'ordinanza n. 12060-2013 e nella sentenza n. 8878-2014**.

In conformità a tali norme fondamentali è stato possibile per i cittadini italiani in genere, e in particolare anche per i ricorrenti, di esercitare compiutamente i loro diritti elettorali, secondo regole che nel tempo si sono rilevate compatibili coi principi dell'Ordinamento costituzionale, e che hanno trovato la loro sistemazione organica nel **T. U. di cui al DPR 361-1957** e successive modifiche (per la Camera dei Deputati), e nel **D. Lgs. 533-1993** (per il Senato della Repubblica), e ciò sino alle elezioni politiche svoltesi il 13 maggio 2001, che hanno dato luogo alla XIV Legislatura.

Sul finire della XIV Legislatura è poi accaduto che le norme per l'elezione della Camera dei Deputati (D.P.R. n. 361-1957) e per l'elezione del Senato (D. Lgs. 533-1993) siano state modificate con la **L. 21 dicembre 2005, n. 270**, introducendovi disposizioni che, in violazione di talune norme fondamentali dettate in proposito dalla Costituzione, gravemente compromettevano e/o alteravano la pari libertà ed effettività dell'esercizio dei diritti elettorali di tutti i cittadini italiani.

In esito all'iniziativa di un gruppo di volenterosi e meritori cittadini milanesi, assistiti da altrettanto meritori avvocati, che hanno instaurato un lungo e complesso giudizio per ottenere che venisse giudizialmente accertato e dichiarato il loro diritto ad esercitare i loro diritti elettorali in termini costituzionalmente corretti, sollecitando al fine l'intervento della Corte Costituzionale, la Corte di cassazione, con ordinanza n. 12060-2013 (**cfr. ns. doc. 10**), ha sollevato numerose questioni di legittimità costituzionale, poi decise dalla Consulta con la sentenza n. 1-2014 (**cfr. ns. doc. 11**) che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di alcune rilevanti norme della L. 270-2005, senza tuttavia mettere in discussione la legittimità delle elezioni del febbraio 2013 che avevano dato luogo alla XVII Legislatura. In particolare, nella **sentenza n. 1-2014** sono stati chiaramente affermati i seguenti **essenziali principi** che secondo la Corte devono presiedere a qualsiasi legge elettorale che voglia essere conforme alla nostra Costituzione, ed in particolare:

- a) **in via generale, il principio di ragionevolezza della normativa elettorale**, sotto il profilo della sua coerenza con sé stessa e con l'ordinamento;
- b) **il principio del minore sacrificio possibile per la rappresentanza**, pur essendo possibile perseguire **anche** (e quindi non prioritariamente) l'obiettivo della governabilità;
- c) **il principio della massima possibile eguaglianza degli effetti del voto**, pur non potendosi assicurare la perfetta eguaglianza tra voto c. d. in entrata e voto c. d. in uscita;
- d) **il principio della massima possibile libertà dell'elettore nella scelta dei suoi rappresentanti territoriali**, pur nella facoltà dei partiti di stabilire l'ordine di lista;
- e) **il principio della massima possibile prevedibilità degli effetti del voto**, e quindi con esclusione delle opzioni post voto.

Dopo la pronuncia della Corte costituzionale, il giudizio di merito è stato riassunto da quegli attori dinanzi alla S. C. di Cassazione, che, con la **sentenza n. 8878-2014 (cfr. ns. doc. 12)**, ha definito il giudizio, **dichiarando** che *“i cittadini elettori non hanno potuto esercitare il diritto di voto personale, eguale, libero e diretto, secondo il paradigma costituzionale, per la oggettiva e grave alterazione della rappresentanza democratica, a causa del meccanismo di traduzione dei voti in seggi, intrinsecamente alterato dal premio di maggioranza disegnato dal legislatore del 2005, e a causa della impossibilità per i cittadini elettori di scegliere i propri rappresentanti in Parlamento”*, **ed ha infine condannato** la Presidenza del Consiglio dei Ministri al pagamento delle spese processuali, non essendovi *“ragione di derogare al principio della soccombenza”*.

È poi accaduto che il Parlamento eletto nel febbraio del 2013, pur trovandosi in una situazione di dubbia

legittimità, certamente dal punto di vista politico ma forse anche sotto il profilo costituzionale¹, ha approvato prima la legge 6 maggio 2015 n. 52 – mai applicata, essendo quasi subito caduta sotto le censure della Corte Costituzionale che ne ha dichiarato la parziale incostituzionalità con la sentenza n. 35-2017 (cfr. ns. doc. 13) – e poi, sul finire della Legislatura, una seconda legge elettorale, la n. 165 del 03.11.2017, riproducendo, sia pure sotto diversi profili, alcune rilevanti criticità costituzionali che, a parere dei ricorrenti, hanno nuovamente compromesso il libero e costituzionale esercizio del diritto di voto nel corso delle elezioni del 4 marzo 2018, che hanno dato luogo all’attuale XVIII Legislatura.

2) RILEVANZA DELLA QUESTIONE E TUTELA GIURISDIZIONALE.

Evidenziamo subito che il merito del presente giudizio verte sull’accertamento del diritto soggettivo, pieno e assoluto proprio perché costituzionalmente tutelato, dei ricorrenti di esercitare i loro diritti di elettorato attivo, ed eventualmente anche passivo, ed in genere i loro diritti soggettivi politici, con le modalità prescritte dalle norme costituzionali e sovranazionali, con metodo democratico ed in un sistema istituzionale di democrazia parlamentare, con tutti gli effetti che legittimamente ne derivano; e che le questioni di legittimità costituzionale che verranno qui di seguito incidentalmente proposte, per quanto più oltre diremo, sono assolutamente rilevanti e strumentali rispetto alla definizione del merito, onde il Giudice adito potrà emettere la sua decisione sull’oggetto principale del giudizio solo all’esito positivo delle dedotte q. l. c..

Che si tratti di questioni diverse, rispettivamente di merito e incidentali, è ormai opinione generalmente condivisa sia dai giudici di merito, sia dai giudici di legittimità, sia infine dalla stessa Corte Costituzionale, che con le sentenze n. 1-2014 e n. 35-2017 ha scrutinato le questioni che le erano state sottoposte senza nutrire alcun dubbio, sulla considerazione che la q. l. c. *“non esaurisce la controversia di merito ed ha rispetto ad essa una portata più ampia in quanto introdotta mediante la formulazione di una domanda di accertamento”*, e che non può esservi coincidenza (sul piano fattuale e giuridico) tra il dispositivo della sentenza costituzionale e quello della sentenza che definisce il giudizio di merito, posto che *“Quest’ultima accerta l’avvenuta lesione del diritto azionato e, allo stesso tempo, lo ripristina nella pienezza della sua espansione, seppure per il tramite della sentenza costituzionale”*.

E ciò sulla considerazione, già in precedenza affermata dalla Corte con la **sentenza n. 263-1994**, allorché aveva osservato che *“Il controllo della Corte costituzionale, ai fini dell’ammissibilità della questione di*

¹ La Corte Cost. ha concluso la sentenza n. 1-2014 affermando. *“Le elezioni che si sono svolte in applicazione anche delle norme elettorali dichiarate costituzionalmente illegittime costituiscono, in definitiva, e con ogni evidenza, un fatto concluso, posto che il processo di composizione delle Camere si compie con la proclamazione degli eletti. Del pari, non sono riguardati gli atti che le Camere adotteranno prima che si svolgano nuove consultazioni elettorali”*. Nell’occasione, la Corte non ha tenuto conto che non era ancora intervenuta la convalida degli eletti, con cui si perfeziona e conclude l’iter elettorale; ne consegue che le Camere, per potere convalidare i parlamentari la cui proclamazione era avvenuta in ragione del premio di maggioranza, hanno dovuto applicare una norma la cui efficacia, ai sensi dell’art. 136, comma 1, Cost, era ormai cessata dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione (13.01.2014).

legittimità ex art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, va limitato all'adeguatezza delle motivazioni in ordine ai presupposti in base ai quali il giudizio a quo possa dirsi concretamente ed effettivamente instaurato, con un proprio oggetto, vale a dire un petitum, separato e distinto dalla questione di legittimità costituzionale, sul quale il giudice remittente sia chiamato a decidere”; poi con la sentenza n. 4-2000, per la quale “nel giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale, la circostanza che la dedotta incostituzionalità di una o più norme legislative costituisca l'unico motivo di ricorso innanzi al giudice a quo, non impedisce di considerare sussistente il requisito della rilevanza, ogni qualvolta sia individuabile nel giudizio principale un petitum separato e distinto dalla questione di legittimità costituzionale, sul quale il giudice rimettente sia chiamato a pronunciarsi”; e poi ancora con la sentenza n. 110-2015, nella quale ha affermato che ai fini dell'ammissibilità della questione, occorre così, non soltanto che l'oggetto del giudizio principale e quello del giudizio di legittimità costituzionale non coincidano, ma altresì che l'incertezza sull'effettiva portata del diritto di voto, derivante da una normativa elettorale in ipotesi costituzionalmente illegittima, sia destinata, altrimenti, a restare insuperabile, a causa dell'impossibilità che la relativa questione di costituzionalità venga sollevata secondo l'ordinaria via incidentale in un giudizio avente ad oggetto la vicenda elettorale. Tale situazione si verifica, come nel caso deciso da questa Corte con la sentenza n. 1 del 2014, nelle ipotesi delle elezioni del Parlamento nazionale, in quanto in quel caso il controllo dei risultati elettorali è sottratto al giudice comune ed è rimesso dall'art. 66 Cost. alle Camere di appartenenza degli eletti quale unica eccezione al sistema generale di tutela giurisdizionale in materia di elezioni”.

Proprio sulla base di tale pregressa giurisprudenza costituzionale, e nutrendo dubbi di legittimità costituzionale della L- 52-2015, sono stati esperiti dinanzi ai Tribunali italiani numerosi ricorsi, alcuni dei quali esitati positivamente dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 35-2017, emessa sulle questioni sollevate da cinque giudici remittenti, e tra essi anche da quello di Messina, che, con l'ordinanza del 17.02.2016 (cfr. ns. doc. 14) ha conclusivamente affermato sul punto che “la proposta questione di legittimità costituzionale non esaurisce la controversia di merito, che ha una portata più ampia, in quanto il petitum oggetto del giudizio principale è costituito dalla pronuncia di accertamento del diritto costituzionalmente tutelato, in ipotesi condizionata dalla decisione delle sollevate questioni di legittimità costituzionale, in quanto residuerebbe la verifica delle altre condizioni da cui la legge fa dipendere il riconoscimento del diritto di voto; non v'è neppure coincidenza (sul piano fattuale e giuridico) tra il dispositivo della sentenza costituzionale e quello della sentenza che definisce il giudizio di merito, la quale ultima, accertata l'avvenuta lesione del diritto azionato, lo ripristina nella pienezza della sua espansione, seppure per il tramite della sentenza costituzionale (Cass. n. 12060/2013): infatti, la rimozione del pregiudizio lamentato dagli attori, frutto di una (già avvenuta) modificazione della realtà giuridica, resa incerta da una normativa elettorale in ipotesi incostituzionale, necessita di un'attività

*ulteriore, giuridica e materiale, ad opera del giudice di merito, che consenta ai cittadini elettori di esercitare realmente il diritto di voto in modo pieno e in sintonia con i valori costituzionali (un'attività diversa e successiva rispetto all'eventuale accoglimento delle questioni di legittimità costituzionale), indispensabile per accertare il contenuto del diritto dell'attore"*².

Può quindi affermarsi essere ormai *jus receptum* che il ricorso all'autorità giudiziaria ordinaria, già esperito rispetto alla legge 270-2005, poi reiterato rispetto alla la L. 52-2015, e che ora a viene qui riproposto rispetto alla legge 165-2017, è lo strumento processualmente corretto per denunciare il pregiudizio già subito in passato e/o per evitare il pregiudizio che si prospetta nell'immediato futuro, a causa di una normativa elettorale che appaia lesiva dei diritti elettorali.

E' poi accaduto che, mentre era in corso la riassunzione del giudizio di merito dinanzi al Tribunale di Messina, sia intervenuta l'approvazione della nuova legge elettorale n. 165-2017, anch'essa fortemente lesiva dei diritti elettorali dei ricorrenti, pur sotto aspetti diversi rispetto a quelli originariamente prospettati avverso la L. 52-2015, in termini che hanno indotto i ricorrenti a formulare cinque nuove questioni di legittimità costituzionale.

Tuttavia il Tribunale, con ordinanza del 14.03.2018, pubblicata il 12.05.2018 (**cfr. ns. doc. 15**), ha giudicato inammissibili tali questioni sulla considerazione che, pur essendo fuori discussione "*la generale possibilità di prendere in considerazione lo ius superveniens in qualsiasi momento del giudizio di primo grado, sollevando eventuali censure di costituzionalità della nuova normativa, la peculiarità della fattispecie all'esame è che si tratta di azione elettorale e tale legge ... non costituisce il mero presupposto normativo della situazione giuridica dedotta in giudizio, come normalmente accade, ma è essa stessa il fatto asseritamente lesivo del diritto che s'intende tutelare*"

Sulla base di tale premessa, il Tribunale ha poi ritenuto che "*tra il giudizio di merito e quello costituzionale verrebbe a determinarsi una particolare connessione materiale*", da cui deriverebbe "*la natura materiale, e non autenticamente giuridica, della normativa che si pretende lesiva del diritto azionato e che è destinata a formare oggetto del giudizio di legittimità costituzionale, con la conseguenza che essa andrebbe ad individuare la pretesa azionata in giudizio quale suo elemento sostanziale e quale connotativo della causa pretendi*".

Da qui l'ulteriore conseguenza che nella specie "*si configura in definitiva una vera e propria mutatio libelli della domanda avanzata con l'atto introduttivo del giudizio, in quanto il ricorrente, modificandone la causa pretendi, intende proporre un petitum sostanzialmente identico*

² Cfr. Trib. Messina, ordinanza 17.02.2016, sub n. 4.

(accertamento della lesione del diritto di voto) ma fondato su un fatto costitutivo completamente nuovo rispetto alla domanda originaria”³.

Non abbiamo fatto mistero di non condividere queste considerazioni, che a nostro avviso, attribuendo direttamente alla legge il fatto materiale lesivo del diritto di voto, rischiano di fare venire meno la distinzione tra il pregiudizio (anche potenziale) all'esercizio del diritto (che è lo specifico fatto materiale che provoca la lesione e che si verifica quando si è nell'atto di votare o si è più o meno in vista della votazione) e la norma che, in via generale ed astratta, regola l'esercizio del voto (che è ciò che consente, ma non provoca, la lesione).

Ragioni di economia processuale ci hanno tuttavia indotto a lasciare trascorrere il termine ex art. 702-quater cpc senza impugnare tale ordinanza, e siamo ora qui a riproporre, in un nuovo giudizio, le medesime questioni già sviluppate, che potranno ora essere esaminate nel merito senza cadere sotto il filtro dell'inammissibilità, nella speranza che le prossime elezioni, vicine o lontane che siano, possano svolgersi con una legge elettorale depurata dalle criticità costituzionali che avevamo in quella sede individuato e sui ora ci intratterremo.

3) INTERESSE AD AGIRE.

La questione dell'interesse ad agire è già stata ampiamente e positivamente delibata nei diversi giudizi che hanno dato luogo alle sentenze 1-2014 e 35-2017 della Corte Costituzionale.

Pronunziandosi sul punto, lo stesso Tribunale di Messina ha in particolare ritenuto che *“Va condiviso l'orientamento giurisprudenziale per il quale “l'espressione del voto - attraverso cui si manifestano la sovranità popolare e la stessa dignità dell'uomo – rappresenta l'oggetto di un diritto inviolabile e “permanente”, il cui esercizio da parte dei cittadini può avvenire in qualunque momento e deve esplicarsi secondo modalità conformi alla Costituzione, sicché uno stato di incertezza al riguardo ne determina un pregiudizio concreto, come tale idoneo a giustificare la sussistenza, in capo ad essi, dell'interesse ad agire per ottenerne la rimozione in carenza di ulteriori rimedi, direttamente utilizzabili con analoga efficacia, per la tutela giurisdizionale di quel fondamentale diritto” (Cass. 17 maggio 2013, n. 12060)”⁴.*

Sponderemo quindi solo poche parole per riaffermare l'esistenza e l'attualità del pregiudizio al quale sono esposti i diritti elettorali dei ricorrenti anche a causa della L. 165-2017, e quindi il loro interesse a vederla rimuovere, *in parte qua*, dall'ordinamento istituzionale, così consentendo l'esercizio dei loro diritti elettorali in termini costituzionalmente corretti in occasione della futura competizione elettorale, come purtroppo non è accaduto nelle elezioni dello scorso 4 marzo.

Se l'**interesse ad agire** dei ricorrenti, ai sensi dell'**art. 100 c. p. c.**, è stato già riconosciuto con riguardo

³ Cfr. Trib Messina, ordinanza 14.03-12.05.2018, sub n. 4.3.

⁴ Cfr. Trib. Messina, ordinanza 17.02.2016, sub n. 3.2.

alla precedente leggi elettorale n. 52-2015, ancorché non fosse stata ancora utilizzata in una competizione elettorale, esso deve ritenersi vieppiù esistente con riguardo alla L. 165-2017, che ha presieduto alle elezioni del 4 marzo, allorché il pregiudizio si è rivelato in tutta la sua concretezza, costringendo i cittadini italiani, e in particolare i ricorrenti, ad esprimere il loro voto in termini costituzionalmente non corretti.

Da qui la possibilità di introdurre in questo giudizio una specifica e motivata domanda di risarcimento del danno patito dai ricorrenti nell'occasione, sia da chi l'ha semplicemente subito senza protestare, sia da chi ha formalizzato la sua protesta, come ha fatto il ricorrente avv. Vincenzo Palumbo, il quale, recatosi presso il seggio elettorale n. 186 di Messina, a cui era assegnato, ha denunciato le modalità con cui era costretto a votare, chiedendo ed ottenendo che venisse inserita a verbale la seguente dichiarazione: *“Il sottoscritto Vincenzo Palumbo, nato in Messina il 23 gennaio 1939 e residente in Messina via Vecchia Paradiso n. 153, nella sua qualità di cittadino elettore nella Sezione n. 186 di Messina in occasione delle elezioni politiche del 4 marzo 2018 per il rinnovo del Parlamento, chiede che, ai sensi degli art. li 66 e 104, comma 4, del DPR 361-1957 per l'elezione della Camera, per come richiamati dall'art. 27 D. Lgs. 533-1993 per l'elezione del Senato, venga messa a verbale la sua protesta per il fatto che le modalità di votazione prescritte dall'attuale normativa elettorale non consentono di esprimere un voto diretto e libero, come previsto dagli art. li 48 comma 2, 56 comma 1 e 58 comma 1, della Costituzione, e come per altro prevedono gli art. li 1, comma 1, del DPR 361-1957, e 2 del D. Lgs. 533-1993. Il sottoscritto dichiara comunque che eserciterà egualmente il suo diritto di voto, in quanto dovere civico ai sensi dell'art. 48, comma 2, Cost.”* (cfr. ns. docc. 16 e 17).

A prescindere da altre criticità costituzionali, su cui più avanti ci soffermeremo dettagliatamente, il danno subito nell'occasione dal ricorrente, ma anche da tutti gli altri cittadini elettori, è evidente, e ci limitiamo qui a enunziarlo: votando per un candidato uninominale particolarmente gradito, che pure c'era, avrebbe inevitabilmente favorito una o più liste plurinominali collegate assolutamente sgradite, senza neppure sapere quale di quelle liste ne avrebbe effettivamente goduto; e votando per una lista plurinominalmente gradita, che pure c'era, avrebbe inevitabilmente favorito un candidato uninominale assolutamente sgradito; infine, quale che fosse stato il suo voto, a un candidato uninominale o a una lista plurinominalmente gradite, non avrebbe neppure avuto la certezza degli effetti del suo voto, che avrebbe potuto addirittura favorire candidati e liste assolutamente sconosciute in altri collegi uninominali o plurinominali, come è accaduto in tantissimi casi e in Sicilia in termini assolutamente eclatanti.

Sulla base di tali considerazioni, e pur non rinunciando ad esercitare il suo diritto di voto, in quanto dovere civico, il citato ricorrente si è visto costretto a esprimere un voto nullo, così venendo privato del

suo diritto di partecipare, sia pure in misura infinitesimale, alla determinazione della politica nazionale, e comunque in termini diretti, liberi e uguali, come prescrivono gli art. li 49, 51, 56, 58 Cost.

Una violazione gravissima, subita non senza protestare, che è stata certamente causa di danno ingiusto e come tale risarcibile e/o indennizzabile, che la legge 165-2017 ha consentito che venisse inferto in ragione delle criticità costituzionali che ne hanno accompagnato la sua stessa nascita e poi ne hanno caratterizzato la formulazione, nei termini che qui di seguito proveremo ad esplicitare.

4) LE CRITICITA' COSTITUZIONALI DELLA L- 165-2017 E LE Q. L. C.

La trattazione che segue è finalizzata a dimostrare l'irragionevolezza, l'irrazionalità, l'incongruenza, l'incoerenza e la disproporzionalità della normativa elettorale testé citata rispetto alla Costituzione della Repubblica e anche rispetto agli stessi fini perseguiti dalla L. 165-2017, in termini che danneggiano gravemente ed irreversibilmente i diritti civili e politici dei ricorrenti sotto diversi profili, con numerose violazioni di tutti i principi costituzionali e sovranazionali che regolano la materia, come qui di seguito sarà meglio esplicitato con riferimento ad ogni singola violazione dedotta in giudizio.

E ciò **a partire dal** procedimento di formazione della legge **e poi** con la sua formulazione, in termini che verranno qui di seguito evidenziati, e ogni volta con specifico riferimento alle gravi lesioni, subite e subende, per i diritti soggettivi elettorali dei ricorrenti ed alle violazioni costituzionali rispettivamente consumate, che si pongono in rapporto strumentale con tali pregiudizi.

Per quanto precede, e per quanto più oltre si dirà, appare consentita, ex **art. 23 L. 11 marzo 1953, n. 87**, l'incidentale proposizione delle **questioni di legittimità costituzionale**, di volta in volta emergenti dalla trattazione che segue, che ai ricorrenti palesemente appaiono come **“non manifestamente infondate”** e che auspichiamo appaiano tali anche alla Giustizia del Tribunale adito, e al cui positivo esito sarà finalmente possibile, affrontando il merito, accertare e dichiarare in questa sede il loro diritto soggettivo a potere esercitare, in termini conformi ai principi costituzionali e sovranazionali, i loro diritti elettorali attivi e passivi, che, qui e ora, vengono fatti valere col presente ricorso evidenziando le seguenti

QUESTIONI INCIDENTALI DI LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE

A) I^a QUESTIONE: Incostituzionalità degli artt. 1, 2, 3, 4 e 6 della L. n. 165-2017, per la violazione dei principi della sovranità popolare, della pari dignità e dei diritti elettorali attivi e passivi dei ricorrenti, come prescritti dagli artt. 48, commi 1 e 2, 51, comma 1, 56, comma 1, Cost. e dall'art 3 del Protocollo CEDU (per come richiamato dall'art. 117, comma 1, Cost.), in conseguenza della violazione della riserva di assemblea, della normalità dell'iter legislativo e del divieto di vincolo di mandato, come rispettivamente prescritti dagli artt. 67, 71, 72, commi 1 e 4, Cost.

È noto in proposito che l'*iter* legislativo del **ddl 2352-AC** è iniziato alla Camera nel febbraio del 2017, ma in un testo assolutamente diverso (il c. d. *“tedeschellum”*), poi affossato nel corso della seduta d'Aula

dell'8 giugno 2017, allorché l'approvazione di alcuni emendamenti ne ha determinato il rinvio in Commissione, dove è rimasto giacente per mesi, per poi tornare all'esame solo nella seduta del 6 settembre, con la successiva adozione di un nuovo testo radicalmente diverso da quello iniziale.

Questo nuovo testo, denominato “*rosatellum-bis*” dal nome del capogruppo del PD, è stato poi approvato dalla Commissione AA. CC. nella seduta del 7 ottobre ed è giunto all'esame dell'Aula nella seduta del 10 ottobre⁵, allorché il Governo ha posto la questione di fiducia sui primi tre articoli, a cui sono seguite, nella seduta dell'11 ottobre⁶, due votazioni di fiducia sugli articoli 1 e 2, e nella seduta del giorno successivo⁷, una terza votazione sull'art. 3, mentre per gli altri tre articoli si è seguita la normale procedura di voto.

A differenza dell'esame svoltosi alla Camera, la cui tempistica è stata normale (e salva la questione di fiducia, di cui diremo *infra*), quando il ddl è giunto al Senato, assumendo il numero **2941-AS, l'iter legislativo**, sia in Commissione AA. CC., sia in Aula, **è stato fulmineo**, in termini assolutamente irrispettosi della procedura ordinaria che deve essere garantita a una materia così delicata come quella elettorale, presidiata dall'art. 72, comma 4, Cost.⁸.

In particolare, nella Commissione AA.CC. del Senato non si è svolto alcun vero dibattito in sede referente, con discussione generale e con votazione sugli emendamenti, che, **ex art. 43, Reg. Senato**, se approvati, sono destinati a modificare il testo che andrà in Aula⁹, e che quindi costituiscono un elemento essenziale di normalità, nell'occasione del tutto pretermesso.

Quello svoltosi nella Commissione AA. CC. del Senato è stato invero un esame assolutamente virtuale, frettoloso e superficiale, iniziato nel pomeriggio del 17 ottobre, con l'immediata fissazione per la mattinata del 20 ottobre del termine per la presentazione degli emendamenti, ancora prima dell'audizione dei costituzionalisti tenutasi nella giornata del 19 ottobre, mentre la discussione degli emendamenti è stata fissata per le ore 16.00 e per le ore 20.00 del 23 ottobre.

Nel frattempo, era stato già fissato per le ore 13.00 dello stesso giorno il termine per la presentazione degli emendamenti per l'Aula; una prescrizione, questa, palesemente assurda, posto che gli emendamenti per l'Aula avrebbero dovuto logicamente seguire, e non precedere, il testo licenziato dalla Commissione,

⁵ Cfr. resoconto stenografico Camera seduta n. 867 del 10.10.2017:
<http://documenti.camera.it/leg17/resoconti/assemblea/html/sed0867/stenografico.pdf>

⁶ Cfr. resoconto stenografico Camera seduta n. 868 dell'11.10.2017:
ottobre http://www.camera.it/leg17/410?idSeduta=0868&tipo=alfabetico_stenografico#

⁷ Cfr. resoconto stenografico Camera seduta n. 869 del 12.10.2017:
<http://documenti.camera.it/leg17/resoconti/assemblea/html/sed0869/stenografico.pdf>

⁸ Cfr., in proposito: L. Spadaccini, Sull'ammissibilità dei recenti conflitti di attribuzione sollevati con riguardo alla legislazione elettorale, in *Nomos* 3-2017, pag. 21, nota n. 8, <http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/wp-content/uploads/2017/11/legge-elettorale-rosatellum-conflitto.pdf>

⁹ A differenza di ciò che avviene per i ddl di conversione dei decreti legge, i cui emendamenti (**ex art. 78.6 Reg. Senato**), anche se approvati, non modificano il testo del ddl di conversione e vengono “*presentati come tali all'Assemblea*”.

che, come abbiamo già detto, deve necessariamente comprendere gli emendamenti eventualmente approvati in quella sede (art. 43 Reg. Senato).

Ne risulta confermata la premeditata intenzione di bypassare gli emendamenti dei commissari, senza nemmeno discuterli, facendoli poi decadere in Aula, attraverso l'apposizione di cinque questioni di fiducia, addirittura anche sugli articoli 4 e 6, che non erano stati fatti oggetto della fiducia chiesta e ottenuta alla Camera, e ciò all'evidente scopo di evitare che l'approvazione estemporanea di qualche emendamento costringesse a rinviare il ddl alla Camera per un nuovo esame.

Che poi era ciò che la strana maggioranza formatasi nell'occasione era riuscita ad evitare quando la Presidenza della Camera aveva provveduto di sua iniziativa a correggere un vero e proprio errore contenuto nel testo votato, che doveva trovare il previo consenso dell'Aula, che nella specie era necessario e non c'è stato¹⁰.

Com'era già accaduto in occasione delle tre questioni di fiducia alla Camera, anche attraverso le cinque votazioni di fiducia al Senato – apposte dal Governo nella seduta del 24 ottobre¹¹ e votate dall'Aula nella seduta del giorno successivo¹² – si è inferto all'iter della nuova legge il medesimo inammissibile **vulnus** costituzionale già in passato consumato tra il 28 e il 30 aprile del 2015, in occasione dell'approvazione alla Camera della L. 52-2015, ancora una volta infliggendo ai parlamentari – questa volta di entrambe le Camere – un'inammissibile compressione dei loro diritti costituzionali, e in particolare di quello di emendamento, che è elemento essenziale dell'iniziativa legislativa¹³.

Si è trattato, per generale ammissione degli stessi protagonisti, di un illegittimo *escamotage* per fare approvare celermente il ddl elettorale, aggirando il ponderato e normale procedimento legislativo costituzionalmente prescritto, e così violando, insieme, gli **art. 72, comma 4, e 71, comma 1, Cost., e, in definitiva, anche l'art. 67 Cost.**

Quanto all'art. 72, comma 4, Cost., la norma prescrive che in materia elettorale è obbligatorio seguire l'*iter* ordinario di approvazione delle leggi, disciplinato dai suoi primi tre commi, per i quali, in entrambe le Camere, il disegno di legge deve essere **sempre** esaminato dapprima in commissione in sede referente, poi dalla Camera stessa, che lo approva articolo per articolo e con votazione finale.

È infatti necessario che il disegno di legge elettorale non solo sia esaminato in sede referente dalle commissioni competenti – con esclusione del procedimento accelerato tipico della sede redigente o

¹⁰ Cfr. **art. 90 Reg. Camera**, laddove sono previste due diverse procedure per il caso di "*correzioni di forma*" (su cui tocca all'Assemblea di deliberare, **ex art. 90, comma 1**), e per il diverso caso di "*coordinamento formale del testo*" (che l'Assemblea può delegare alla Presidenza, **ex art. 90, comma 2**).

¹¹ Cfr. Senato, Aula, resoconto stenografico seduta antimeridiana n. 904 del 24.10.2017:

<http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=Resaula&leg=17&id=1047663>

¹² Cfr. Senato, Aula, resoconto stenografico seduta antimeridiana n. 905 del 25.10.2017:

<http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=Resaula&leg=17&id=1047718>

¹³ Anche M. Ainis ha sottolineato come il Governo abbia erroneamente "*messo la fiducia prima ancora che iniziasse il dibattito in Aula, senza la prova provata dell'ostruzionismo delle opposizioni e dello sfilacciamento della maggioranza*".

legislativa – ma che sia altresì discusso e approvato da ciascuna Camera, sia in Commissione sia in assemblea, articolo per articolo e con votazione finale.

E non si rispetta questo vincolo costituzionale quando si pone la questione di fiducia, sol perché essa si riferisce a ogni singolo articolo, giacché, così ragionando, la prescrizione costituzionale risulterebbe agevolmente aggirabile proprio nelle materie – costituzionale ed elettorale – che la Costituzione vuole invece preservare dal diktat del Governo, che obbliga i parlamentari a votare il provvedimento all'esame a scatola chiusa e in termini esclusivamente politici e non legislativi.

Sta di fatto che, attraverso la votazione sulla questione di fiducia, l'*iter* legislativo del ddl elettorale, che doveva essere ordinario, è divenuto speciale, secondo l'icastica affermazione contenuta nell'ormai famoso Lodo Iotti del 23.01.1980 (**cfr. ns. doc. 18**)¹⁴, poi confermato nella seduta del 25.09.1980 (**cfr. ns. doc. 19**), e così perdendo tutte le caratteristiche dialettiche che avrebbero dovuto accompagnarlo sino al suo naturale esito.

Appare evidente che, così procedendo, si è impedito ai parlamentari di esercitare l'iniziativa legislativa di cui all'**art. 71, comma 1, Cost.**, che non vuol dire soltanto presentare disegni di legge, ma anche intervenire su quelli all'esame potendoli emendare, in modo tale che la legge poi approvata sia e appaia espressione della massima possibile condivisione, frutto della libera determinazione di tutti i parlamentari, ivi compresi quelli delle occasionali minoranze.

Quella d'iniziativa legislativa è *“una pubblica funzione costituzionalmente rilevante”*, ed è stato autorevolmente affermato che *“corollario di tale diritto d'iniziativa è il diritto di emendamento; che, pertanto, una decisione della camera d'appartenenza, che arbitrariamente limiti o impedisca l'esercizio del diritto d'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”*¹⁵.

E quanto all'art. 67 Cost., avendo sia la Camera sia il Senato esitato la normativa elettorale attraverso otto votazioni su altrettante questioni di fiducia, che hanno fatto decadere tutti gli emendamenti presentati, ne è risultata violata la libertà di mandato dei parlamentari, i quali, piuttosto che valutare **in termini legislativi** il merito del provvedimento all'esame, sono stati costretti a esprimersi, **in termini esclusivamente politici**, sul rapporto di fiducia rispetto al Governo, che aveva fatto dipendere la sua

¹⁴ In entrambe le occasioni, la Presidente Iotti, dopo avere interpellato la Giunta del regolamento, dichiarò in Aula: *“la questione di fiducia, modificando in base all'articolo 116 l'ordinario procedimento di discussione e di approvazione dei progetti di legge, dà vita ad un iter autonomo e speciale, come confermato dalla sua stessa collocazione nella parte terza del regolamento. L'illustrazione degli emendamenti, considerato anche l'obbligo costituzionale della Camera di pronunciarsi comunque ed esplicitamente sulla fiducia, assume pertanto il carattere di una discussione politica, tendente ad influire sullo stesso voto di fiducia”*.

¹⁵ Cfr. N. Zanon, *Il libero mandato parlamentare*, Giuffré, Milano, 1991, pag. 312-315.

permanenza in carica proprio dal voto palese dei parlamentari piuttosto che dai voti, eventualmente anche segreti, attraverso cui avrebbero potuto esprimersi in dissenso rispetto al merito del ddl.

Dal citato Lodo Iotti emerge chiaramente che, in presenza di una questione di fiducia, anche la semplice illustrazione degli emendamenti assume il “*carattere di una discussione politica*”, con ciò rendendo evidente che, quando ci si trova a votare **su un ddl** unitamente alla fiducia **sul Governo**, le valutazioni politiche dei parlamentari finiscono inevitabilmente per prevalere rispetto alle valutazioni sul merito del ddl, perché, in quel momento, nessuno dei parlamentari sta realmente legiferando in termini diretti e autonomi, come la Costituzione prescrive, ma tutti si esprimono avendo presente esclusivamente il rapporto fiduciario col Governo, per concederlo o per negarlo, con l’ovvia conseguenza che chi è per la fiducia al Governo ma dissente sul merito del ddl sarà costretto a votare a favore anche di quel ddl che vorrebbe invece avversare, e chi invece è contro la fiducia al Governo ma favorevole al merito del ddl sarà costretto a votare contro quel ddl che vorrebbe invece approvare.

Una situazione paradossale, che, se può essere consentita nella normalità dei casi, specie quando quella specifica iniziativa legislativa faccia parte del programma con cui il Governo ha ottenuto la fiducia delle Camere, non può essere tollerata quando invece si tratti di materia che non rientra nel programma di Governo.

Ed è proprio quest’ultima situazione quella che si è presentata nell’occasione, se è vero, com’è, che il Presidente del Consiglio Gentiloni, nelle sue dichiarazioni programmatiche¹⁶, aveva chiaramente affermato che sulla normativa elettorale il Governo “*non sarà l’attore protagonista*”, e con ciò stesso impegnandosi ad assumere un atteggiamento “*sollecitatorio ma neutro*”, avendo riconosciuto ufficialmente che la materia era di specifica ed esclusiva competenza parlamentare.

E tutto questo, se è stato grave alla Camera, dove pure un minimo di dibattito si era avuto, se non in Aula almeno in Commissione, è stato ancor più grave al Senato, dove il dibattito è del tutto mancato, sia in Commissione sia in Aula, facendo così diventare la seconda Camera della Repubblica una sede funzionale alla mera ratifica delle decisioni della prima, sino al punto da indurre l’allora Presidente del Senato a quello che non si può non interpretare come un clamoroso gesto di protesta, allorché, proprio all’indomani della conclusione dell’iter legislativo, ha abbandonato il gruppo parlamentare al quale era iscritto, avendolo ritenuto come il principale responsabile di quelle anomalie procedurali che aveva dovuto in qualche misura subire senza dividerle.

¹⁶ Questa la dichiarazione fatta dal P. d. C. on. Gentiloni alla Camera il 13.12.2016: “..... *prenderà corpo il confronto tra le forze parlamentari sulla legge elettorale e sulla necessaria armonizzazione delle norme tra Camera e Senato. È un confronto nel quale il Governo - voglio ribadirlo, come ho avuto occasione già di dire negli incontri con le diverse delegazioni - non sarà l’attore protagonista. Spetta a voi, onorevoli colleghi, la responsabilità di promuovere e trovare intese efficaci*”. Cfr. resoconto stenografico, pag. 5: <http://documenti.camera.it/leg17/resoconti/assemblea/html/sed0713/stenografico.pdf>

Insomma, un *iter* legislativo che, **violando i parametri costituzionali citati in epigrafe**, è stato caratterizzato da plurime azioni e omissioni, che hanno trasformato quello che doveva essere un normale percorso parlamentare in una specialissima e anomala procedura, inammissibile per dettato costituzionale, in materie sensibili come quelle costituzionali ed elettorali, che non per niente l'art. 72, comma 4, Cost. accomuna in un'endiadi, volendo significare che le due materie, attenendo a diritti essenziali del cittadino, non possono essere diversificate nell'esame legislativo e non possono essere affidate a procedimenti "speciali", quale indubbiamente è quello che accompagna una questione di fiducia¹⁷.

B) II^a QUESTIONE: incostituzionalità delle norme (più avanti elencate) del DPR 361-1957 (come modificato dall'art. 1 della L. n. 165-2017) e del D. Lgs. n. 533-1993 (come modificato dall'art. 2 della L. n. 165-2017), per la violazione dei principi della sovranità popolare, della pari dignità e dell'eguale capacità politica ed elettorale, attiva e passiva dei ricorrenti, come prescritti dagli artt. 1, comma 1 e 2; 3; 48, comma 2; 49; 51, comma 1; 56, comma 1, 58, comma 1, Cost., e dall'art. 3 Protocollo Addizionale CEDU, per irragionevolezza della soglia del 3% per l'accesso alla Camera e al Senato.

La legge 165-2017, con una normativa riferita sia per la Camera (**art. 83, comma 1, lettera e, n. 2**) sia per il Senato (**art. 16-bis, comma 1, lettera e, n. 2**), prescrive per le singole liste soglie di accesso nazionali del 3% dei voti validi, prevedendo che se ne possa prescindere quando la lista, pur non conseguendo quella soglia, sia rappresentativa di una minoranza linguistica tutelata che abbia raggiunto nella rispettiva regione la soglia del 20%, ovvero abbia conseguito almeno due eletti in collegi uninominali.

Parallelamente, in presenza di coalizioni di liste, la L. n. 165-2017 prescrive soglie nazionali di accesso del 10% dei voti validi, e ciò sia per la Camera (**art. 83, comma 1, lettera e, n. 1**) sia per il Senato (**art. 16-bis, comma 1, lettera e, n.1**), e condiziona ulteriormente l'accesso al fatto che almeno una delle liste collegate abbia conseguito la soglia nazionale del 3%, mentre prevede che se ne possa prescindere solo per le liste rappresentative di minoranze linguistiche tutelate che abbiano raggiunto nella rispettiva regione la soglia del 20% ovvero abbiano conseguito almeno due eletti in collegi uninominali

Solo per il Senato, in una sorta di (non dovuto) omaggio alla "*base regionale*" di cui all'art. 57, comma 1, Cost., è poi prevista un'ulteriore deroga alla soglia nazionale del 3 % per le liste, sia singole sia collegate, e ciò quando, ancorché non rappresentative di una minoranza linguistica tutelata, abbiano conseguito in una regione almeno il 20% dei voti validi, e con esclusivo effetto per quella determinata regione.

Le soglie di accesso alle due Camere risultano così equiparate, rimediando ad almeno una delle più gravi violazioni costituzionali a suo tempo da più parti segnalate con riferimento alle leggi 270-2005 (c. d. *porcellum*) e 52-2015 (c. d. *italicum*).

¹⁷ Cfr. il lodo Iotti del 1980, ma anche Corte Cost. sent. 391-1995, considerato in diritto, n. 6.

E tuttavia ciò non vuol dire che esse siano per ciò stesso divenute ragionevoli e costituzionali.

Invero, a noi sembra che l'esclusione dalla rappresentanza in Parlamento di milioni di elettori, sol perché la lista da essi votata non sia riuscita a raggiungere una soglia aprioristicamente determinata, costituisca un grave *vulnus* al principio della rappresentanza democratica.

E ciò senza una qualche ragionevole motivazione che non sia quella di riservare solo ai partiti medio-grandi il compito di rappresentare anche coloro che in questi partiti non si riconoscono, e di impedire che nel Paese si formi una diversa offerta politica, che possa mettere in discussione le prerogative (se non peggio) della classe politica.

E' quindi ancora una volta accaduto che i partiti egemoni dell'attuale sistema politico si sono fatti lecito di ritagliarsi sulla loro prevedibile misura la normativa elettorale (quella di oggi come quelle precedenti), allo scopo di ricavarne un indebito vantaggio e a tal fine agitando lo spettro della c. d. frammentazione della rappresentanza, senza che per ciò stesso ne derivi una qualche utilità di sistema, come pure sarebbe stato teoricamente possibile sostenere nell'ambito di un qualche sistema di tipo maggioritario.

Quello di evitare la c. d. frammentazione non è mai stato considerato un obiettivo costituzionalmente lecito, sganciato come ora è, nella L.165-2017, dalla prospettiva di migliorare la governabilità, che era invece rinvenibile (pur con tutte le sue criticità costituzionali) nel sistema governato dalla L. n. 270-2005 (il c. d. *porcellum*) e dalla L. n. 52-2015 (il c. d. *italicum*).

Ci sembra qui il caso di ricordare l'insegnamento della sentenza n. 1-2014 della Corte Costituzionale, nel punto in cui afferma che, se è legittimo perseguire l'obiettivo della governabilità, ciò deve avvenire col minore sacrificio possibile della rappresentanza; dal che è agevole dedurre che, se le soglie di accesso non sono finalisticamente poste per agevolare la governabilità, cessano di godere dell'unica motivazione che può giustificarle e diventano per ciò stesso costituzionalmente illegittime, in quanto destinate a sacrificare inutilmente *“gli altri interessi e valori costituzionalmente protetti, ponendosi in contrasto cogli artt. 1, secondo comma, 3, 48, secondo comma, e 67 Cost.”*¹⁸.

A noi sembra poco convincente l'affermazione apodittica fatta dalla Corte nella sentenza n. 35-2017, quando ha rigettato, e tuttavia senza adeguata motivazione, un'analogia questione sollevata dal Tribunale di Genova, credendo di risolvere il problema col mero richiamo alla propria sentenza n. 193-2015, allorché aveva ritenuto che *“la previsione di soglie di sbarramento e quella delle modalità per la loro applicazione ... sono tipiche manifestazioni della discrezionalità del legislatore che intenda evitare la frammentazione delle forze politiche e contribuire alla governabilità (sentenza 193 del 2015)”*, affermando poi che la *ratio* di quella soglia stava nel fatto che il Legislatore tendeva in tal modo a favorire *“la formazione di un'opposizione non eccessivamente frammentata, così attenuando, anziché aggravando, i disequilibri indotti dalla stessa previsione del premio di maggioranza”*.

¹⁸ Cfr. Corte Cost., sent. n. 1-2014, considerato in diritto, n. 3.1.

È intanto evidente che la questione ora all'esame viene posta in un contesto legislativo in cui non è più previsto alcun premio di maggioranza, per cui, tra l'altro, la soglia non può neppure essere riferita *tout court* alle opposizioni, ma a tutte le liste che concorrono alla distribuzione dei seggi, quale che sia la loro collocazione politica, che non si può ovviamente pregiudizialmente presumere collocandole in schieramenti che vedranno la luce solo dopo la competizione elettorale..

In fondo, è la stessa sentenza n. 193-2015, citata dalla Corte nell'occasione, che rafforza i nostri dubbi di costituzionalità sulla soglia di accesso.

Proprio quella sentenza – che riguardava l'elezione del Consiglio regionale della Lombardia (come prima la sentenza n. 4-2010, anch'essa citata dalla Corte, aveva riguardato la Regione Campania) – aveva per l'appunto affermato che **premio di maggioranza e soglie di accesso costituivano un tutt'uno**, sul presupposto che vi sia *“fra esecutivo e Consiglio una presunzione di consonanza politica la cui nascita deriva dal voto degli elettori”*¹⁹, peraltro in coerenza *“coi dettami della stessa legge cornice statale, la n. 165-2004, approvata in attuazione dell'art. 122, comma primo, Cost., che impone alle leggi regionali – in base all'art. 4, comma primo, lettera a) – di optare per un sistema elettorale che agevoli la formazione di stabili maggioranze”*²⁰.

Solo in quel contesto, cioè quello di un sistema “bipolare-maggioritario-presidenziale”, poteva avere una qualche residuale motivazione il disfavore per la c. d. “frammentazione” (o, se si vuole, per l'accorpamento forzoso) della rappresentanza politica, in una fase politica nella quale, per l'appunto, le soglie di accesso, proprio per il fatto di essere variamente scalettate (a seconda che una lista si presentasse, oppure no, in coalizione), perseguivano essenzialmente lo scopo di spingere all'aggregazione attorno ad uno dei due poli, così favorendo la formazione di coalizioni maggioritarie e quindi, in definitiva, la governabilità del sistema politico.

Di quell'epoca (che peraltro non rimpiangiamo, ma questo è altro discorso) non è rimasto più nulla, posto che la legge 165-2017 introduce un sistema elettorale senza alcun premio di maggioranza, senza soglie diversificate, e senza vere e proprie coalizioni, tant'è che le liste raggruppate a sostegno di un candidato uninominale non esprimeranno neppure la discutibile indicazione di un possibile comune *leader*, potenzialmente destinato a divenire *premier*, ma ciascuna di esse indicherà solo il capo del rispettivo partito, che non avrà alcuna possibilità di divenire *premier*, come abbiamo poi potuto constatare nel corso della legislatura appena iniziata.

Si tratta di un sistema destinato a eleggere solo i membri delle assemblee legislative, secondo una logica essenzialmente proporzionale, sino al punto che si finisce per proporzionalizzare anche il voto dato al solo candidato uninominale, distribuendolo proporzionalmente tra le liste che lo sostengono.

¹⁹ Cfr. Catalano, La risposta, implicita, della sentenza 193 del 2015, in Forum di Quaderni Costituzionali, 2015, sub n. 3, pag. 7.

²⁰ Cfr. Catalano, ibidem, pag. 9.

La conclusione è che il combinato disposto di soglie di sbarramento (**di cui stiamo parlando**), e voto congiunto per candidati uninominali e liste plurinominali (**di cui parleremo tra poco sub D**) realizzerà un sistema elettorale che non garantisce alcuna governabilità, se non quella di mettere insieme gli opposti piuttosto che i simili, mentre impedisce la rappresentanza del corpo elettorale nelle assemblee legislative, che è poi lo scopo per il quale sono nati ed esistono i parlamenti in tutto il mondo.

Per altro, non esiste nella Costituzione un solo parametro cui è possibile ancorare autonomamente un qualche disfavore per la c. d. “frammentazione” (*rectius*, per la “rappresentatività”) dei corpi legislativi, mentre c’è più di una ragione che ci consente di affermare che i Costituenti intendevano favorire, piuttosto che comprimere, la rappresentanza politica.

E non sembri un fuor d’opera ricordare qui che l’Assemblea Costituente, che ha generato la nostra Carta fondamentale, era essa stessa, per l’appunto, un corpo costituzionale assolutamente “frammentato” (*rectius*, assolutamente rappresentativo), posto che vi avevano trovato rappresentanza altamente qualificata anche forze politiche che alle elezioni del 2 giugno 1946 avevano riscosso un modestissimo consenso elettorale, anche sotto la soglia dell’1 per cento.

Solo per la Storia di quelle elezioni, ricordiamo che ottennero seggi, insieme agli altri partiti medio-grandi: il Movimento per l’Indipendenza della Sicilia (0,74%, 4 seggi), la Concentrazione Democratica Repubblicana (0,42%, 2 seggi), il Partito Sardo d’Azione (0,34%, 2 seggi), il Partito dei Contadini (0,44%, 1 seggio), il Movimento Unionista Italiano (0,31%, 1 seggio), il Partito Cristiano Sociale (0,22%, 1 seggio), il Fronte democratico Progressista Italiano (0,09%, 1 seggio)²¹.

Possiamo quindi affermare che l’Assemblea che ci ha dato la Costituzione è stata anche frutto della frammentazione del corpo elettorale, e viene quindi ben difficile immaginare che essa possa avere voluto costituzionalizzare un qualche principio che ne pregiudicasse la sua natura e, al contempo, il carattere rappresentativo delle future assemblee legislative.

Del resto, fu la stessa Assemblea Costituente ad approvare le prime leggi elettorali con cui si svolsero le elezioni del 28 aprile 1948 per entrambe le Camere, in termini assolutamente proporzionali e con recupero nazionale dei resti circoscrizionali, senza alcuna soglia di sbarramento che non fosse quella naturale nascente dal rapporto voti/seggi.

A tal fine si stabilì allora di utilizzare un quoziente elettorale circoscrizionale ancora più basso di quello naturale, aumentando il divisore costituito dal numero dei seggi distribuibili (+ 3 nella L. n. 6-1948, e poi +2 nella L. n. 493-1956 e nel DPR n. 361-1957)²², e ciò proprio per favorire al massimo del possibile la proporzionalità della rappresentanza e contemporaneamente il radicamento territoriale degli eletti.

²¹ Cfr: https://it.wikipedia.org/wiki/Assemblea_Constituente_della_Repubblica_Italiana

²² Cfr. art. 57, comma 4, D. Lgs. Lgt. N. 74-1946, come modificato dall’art. 21 della L. n. 6-1948, e poi modificato coll’art. 35 L- 16.05.1956 n. 493 e infine confluito nell’art. 77, comma 1, n. 2, del T. U. approvato con DPR 361-1957.

Sta di fatto che l'Assemblea Costituente, quando si trovò ad affrontare la questione delle due leggi elettorali, nella seduta pomeridiana del 21 dicembre 1947 approvò:

- **per la Camera la L. 20 gennaio 1948 n. 6 (poi confluita, con modificazioni, nel DPR n. 361-1957), richiamando** le disposizioni con cui era stata essa stessa eletta (**D. Lgs. Lgt. 10.03.1946, n. 74**), e cioè un sistema assolutamente proporzionale senza soglie, con l'unica modifica secondo cui il recupero nazionale dei resti circoscrizionali non utilizzati sarebbe stato effettuato tra tutte le liste collegate che avessero conquistato almeno un quoziente pieno in una circoscrizione (**ex art. 62, comma 1**);
- **e per il Senato**, nella seduta antimeridiana del 27.01.1948, la **L. 6 febbraio 1948, n. 29 (poi rimasta in vigore sino al 20.08.1993)**, adottando anche in tal caso un sistema proporzionale coi correttivi naturali nascenti dalle circoscrizioni regionali sulla base dei quozienti pieni e dei maggiori resti.

E che tale fosse la volontà dei Costituenti risulta anche dalla votazione svoltasi nel *plenum* dell'Assemblea nella **seduta del 23 settembre 1947**, allorché, nel corso della discussione sull'art. 53 (poi divenuto 56 nella stesura definitiva) relativo alla Camera dei Deputati, venne anche approvato, con unanime consenso, **l'ordine del giorno presentato dall'on. Giolitti** del seguente testuale tenore: *"L'Assemblea Costituente ritiene che l'elezione dei membri della Camera dei Deputati debba avvenire secondo il sistema proporzionale"*.

A noi sembra che tale o. d. g. consegna chiaramente alla Storia la volontà generale dell'Assemblea in termini ben più decisivi e probanti di quanto non avesse fatto un anno prima l'**o. d. g. Perassi**²³ (approvato dalla seconda Sottocommissione nella seduta del 5 settembre 1946, ma non dall'Aula), tanto citato dalla pubblicistica quanto ignorato nei suoi reali termini.

Il fatto si è che l'o. d. g. Perassi si era limitato a bocciare i sistemi da altri proposti sul modello *"presidenziale"* (i. e. coll'elezione popolare del Presidente-Capo del Governo) o *"direttoriale"* (i. e. collegiale, sul tipo del Direttorio francese della Costituzione del 1795, poi adottato in Svizzera dalla Costituzione del 1948), e poi a prendere posizione per il sistema *"parlamentare"*, soltanto suggerendo imprecisate misure per evitare *"le degenerazioni del parlamentarismo"*, che ovviamente non potevano riguardare le modalità di elezione delle assemblee legislative, ma soltanto le modalità con cui doveva svolgersi il rapporto tra il Parlamento e il Governo.

E comunque, in ambedue gli ordini del giorno non è dato rinvenire traccia alcuna di un qualche suggerimento tendente a introdurre soglie di accesso che potessero precludere a una parte consistente dei

²³ L'o.d.g. Perassi recitava: *"La Seconda Sottocommissione, udite le relazioni degli onorevoli Mortati e Conti, ritenuto che né il tipo del governo presidenziale, né quello del governo direttoriale risponderebbero alle condizioni della società italiana, si pronuncia per l'adozione del sistema parlamentare da disciplinarsi, tuttavia, con dispositivi costituzionali idonei a tutelare le esigenze di stabilità dell'azione di Governo e ad evitare le degenerazioni del parlamentarismo"*.

cittadini di essere rappresentati nei futuri parlamenti della Repubblica, proprio perché il dibattito che si era svolto aveva riguardato soltanto la scelta tra sistema proporzionale su liste concorrenti e sistema uninominale di collegio (ovviamente maggioritario, a uno o due turni).

E a nessuno dei Costituenti era mai venuto in mente, una volta scelto il sistema proporzionale, di introdurre una qualche soglia, che è parola che non ci risulta sia mai stata pronunciata in quell'alto Consesso.

Ne discende che le soglie nazionali del 3 % stabilite dalla L. n. 165-2017 per l'accesso al Parlamento sono assolutamente contrarie alla volontà dei Costituenti e allo spirito della Costituzione, oltre ad apparire assolutamente irragionevoli, essendo prive di una qualsiasi motivazione costituzionalmente consentita, e addirittura arbitrarie nella loro stessa quantificazione.

Esse vanno pertanto espunte dall'Ordinamento, in quanto limitatrici della capacità elettorale, attiva e passiva, dei cittadini in genere e specificatamente dei ricorrenti, che hanno il diritto, pieno e assoluto, di eleggere i loro rappresentanti e di essere a loro volta eletti in una competizione elettorale priva di innaturali ostacoli.

Ci sembra quindi lecito dubitare della legittimità costituzionale, **per la violazione dei parametri costituzionali citati in epigrafe**, in particolare delle seguenti norme:

- **Nel DPR n. 361-1957 (come modificato dall'art. 1 della L. n. 165-2017):**

- **l'art. 83, comma 1, lettera e), numero 1 (tutto) e numero 2 (tutto); lettera f), primo e secondo periodo**, limitatamente alle parole *“di cui alla lettera e del presente comma”*; **lettera g), primo periodo**, limitatamente alla parte che inizia con le parole *“che abbiano conseguito sul piano nazionale almeno il 3 per cento dei voti validi”* e sino alla fine del periodo; **secondo periodo**, limitatamente alle parole *“ammesse al riparto”*; **quarto periodo**, limitatamente alle parole *“ammessa al riparto”*; **lettera h), primo periodo**, limitatamente alle parole *“di cui alla lettera e)”*; **terzo periodo**, limitatamente alle parole *“ammesse al riparto”*; **lettera i), secondo periodo**, limitatamente alle parole *“ammesse alla ripartizione ai sensi della lettera g), primo periodo”*;

- **Nel D. Lgs. n. 533-1993 (come modificato dall'art. 2 della L. n. 165-2017):**

- **l'art. 16-bis, comma 1, lettera e), numero 1 (tutto); numero 2 (tutto); lettera f)**, limitatamente alle parole *“individuate ai sensi della lettera e), numeri 1) e 2)”*; **l'art. 17, comma 1, primo periodo**, limitatamente alle parole *“ai sensi dell'art. 16-bis, comma 1, lettera e), numeri 1) e 2), e incluse nell'elenco di cui all'articolo 16-bis, comma 1, lettera f)”*; **lettera a, primo periodo**, limitatamente alle parole *“di cui all'art. 16-bis, comma 1, lettera e), numero 1”*, e limitatamente alla parte immediatamente successiva che comincia con le parole *“che abbiano conseguito almeno il 20 per cento”* e sino alle parole *“ai sensi dell'art. 16”*; **lettera b), primo periodo**, limitatamente alla parte che comincia con le parole *“ammesse al riparto, che abbiano conseguito almeno il 3 per cento”* sino alla fine del periodo; **secondo**

periodo, limitatamente alle parole “*ammesse al riparto*”; **terzo periodo**, limitatamente alle parole “*ammessa al riparto*”.

Al termine di quest’auspicato restyling per via costituzionale, tutte le coalizioni di liste e tutte le liste anche non coalizzate parteciperebbero alla distribuzione dei seggi, in sede nazionale e poi circoscrizionale, in termini assolutamente paritari, ottenendo una rappresentanza esattamente corrispondente alla rispettiva consistenza elettorale.

E finalmente, dopo quasi 25 anni, il popolo italiano si sentirebbe nuovamente rappresentato, e potrebbe così riprendere confidenza con l’istituzione parlamentare, dalla quale è stato poco alla volta allontanato man mano che si sono succedute le leggi maggioritarie con cui si è votato a partire dal 1994.

C) III^a QUESTIONE: incostituzionalità delle norme del D. Lgs. n. 533-1993 (più avanti elencate), come modificate dall’art. 2 della L. n. 165-2017, per la violazione dei principi della sovranità popolare, della pari dignità e dell’eguale capacità politica ed elettorale, attiva e passiva dei ricorrenti, garantita dal voto personale, diretto ed eguale prescritto dagli artt. 1, comma 1, 3, 48, commi 2 e 4, 49, 51, comma 1, 56, comma 1, e 58, comma 1, 67, 70 e 94, comma 1, Cost., in ragione della irragionevolezza e contraddittorietà intrinseca tra calcolo nazionale della soglia del 3% per l’accesso al Senato e l’esistenza di ben più alte e irragionevoli soglie naturali regionali per accedere all’attribuzione effettiva dei seggi.

La legge n. 165-2017, nell’intento di omologare in qualche modo la composizione dei due rami del Parlamento, ha introdotto alcune modifiche, di cui ora ci occuperemo, ripromettendoci di evidenziare che anche l’intento dichiarato della nuova normativa elettorale risulta sostanzialmente frustrato dagli esiti effettivi che derivano dalla sua applicazione.

Dubiteremo quindi della legittimità costituzionale di alcune specifiche norme, la cui eliminazione consentirebbe di conseguire l’obiettivo dell’omogeneità nella composizione delle due Camere, che con l’attuale normativa appare a rischio, come si è incaricato di ricordarci anche l’esito elettorale dello scorso marzo, che ci ha consegnato due Camere a diversa composizione percentuale.

Abbiam apprezzato il fatto che la nuova normativa elettorale abbia equiparato sul piano nazionale gli effetti del voto ai fini del calcolo della soglia di accesso alle due Camere, e così introducendo per il Senato un’interpretazione parzialmente evolutiva del primo comma dell’art. 57 Cost., che era poi anche quella voluta dai Costituenti al termine del dibattito sulla c. d. “*base regionale*”, che aveva concluso il suo percorso costituzionale venendo infine considerata come mera circoscrizione territoriale chiamata ad esprimere “**chi**” potesse essere eletto per ciascuna lista, ma non anche “**quanti**” dovessero essere i senatori espressi dalla medesima lista.

Invero, La tradizionale interpretazione localistica dell’art. 57 Cost., secondo cui ogni regione costituisce la sede obbligata in cui si esauriscono gli effetti del voto per i senatori, ha sempre impedito che trovasse

compiuta attuazione la **prescrizione della rappresentanza nazionale** che tutto l'impianto costituzionale presuppone, allorché all' art. 67 stabilisce che *"Ogni membro del Parlamento rappresenta la nazione ed esercita le sue funzioni senza vincolo di mandato"*.

Il che rende evidente che il senatore, sia pure eletto in una regione, non è chiamato a rappresentare soltanto gli elettori di quella regione ma deve rappresentare l'intera comunità nazionale, in termini che risultano chiaramente incompatibili con una lettura esclusivamente regionalistica dell'art. 57, comma 1, Cost..

Così inteso, il riferimento alla base regionale per il Senato, *"viene in tal modo chiarito"*, nel senso che *"ciascuna circoscrizione elettorale non agisce in virtù di un diritto proprio e non compie un proprio atto di sovranità, ma elegge per la Nazione intera, presentandosi pertanto come una suddivisione puramente geografica del territorio nazionale"*²⁴, e ciò al pari del riferimento che l'art. 56 fa per le circoscrizioni per la Camera.

Infatti, i membri del Parlamento si fanno interpreti dell'interesse comune e non d'interessi particolaristici di singoli gruppi o del proprio collegio elettorale²⁵, ed è proprio su tale considerazione che si basano la rappresentanza nazionale e il divieto del mandato imperativo, perché il parlamentare, *"in quanto rappresentante della nazione e non già degli elettori del suo collegio (o di gruppi di interessi e di pressione variamente configurabili) non può ricevere da questi disposizioni vincolanti circa il modo in cui deve svolgere il suo mandato"*²⁶, e non può quindi neppure ricevere un qualsiasi mandato rappresentativo in nome e per conto degli elettori della sua regione.

Sappiamo bene che la dottrina si è a lungo interrogata sul significato da dare alla base regionale, e degli eventuali vincoli che essa avrebbe potuto comportare per legislatore chiamato a disciplinare la materia elettorale; e sappiamo che tale formulazione è stata il frutto di un compromesso raggiunto in Assemblea costituente, dove non aveva avuto successo la proposta di fare del Senato una camera rappresentativa delle Regioni e degli enti locali²⁷, per cui la base regionale non può essere intesa che come circoscrizione elettorale, *"senza che ne possa discendere – de jure condito – alcun nesso fra il Senato medesimo e le amministrazioni o le popolazioni regionali"*²⁸.

Se ogni parlamentare rappresenta la Nazione, anche il Senato nel suo complesso (e non solo la Camera) deve necessariamente essere rappresentativo della Nazione, e non può esserlo se il voto che gli elettori esprimono in ciascuna regione esaurisce interamente i suoi effetti in quell'ambito, senza

²⁴ Cfr. Ciaurro, Art. 67, in Commentario alla Costituzione, a cura di Bifulco, Celotto e Olivetti, cit., n. 2.2, pag. 1290-1291.

²⁵ Bologna C., Art. 67, in Crisafulli, Paladin (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 2008, 619.

²⁶ Così Martines T., *Diritto costituzionale*, Milano, 1997, 311.

²⁷ Rubechi M., Art. 57, in Bifulco, Celotto, Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, 1147.

²⁸ Paladin, *Tipologia e fondamenti giustificativi del bicameralismo, Il caso italiano*, in *Quaderni cost.*, 1984, 236.

potersi sommare ai voti conseguiti dallo stesso soggetto politico nelle altre regioni, e così determinando il numero dei senatori spettanti a quella lista e quindi la complessiva composizione del Senato.

Come si può sostenere che un senatore eletto per una lista in una Regione possa rappresentare l'intera Nazione se è impedito agli elettori del resto del Paese di concorrere in qualche modo, anche indiretto e minimale, alla sua elezione attraverso la sommatoria di tutti i voti espressi nazionalmente, nel rapporto tra quella lista e le altre, quale risulterà consolidato dalla complessiva volontà popolare ?

E, più in generale, come può essere assicurato a un cittadino che vota in una regione medio-piccola, che poi sono quasi tutte, il diritto di *“concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale”*, assicurato dall'**art. 49 Cost.**, se le soglie di sbarramento (non diciamo quella legale nazionale, ma piuttosto quelle naturali regionali) previste per la lista del suo partito sono così tanto alte da impedirgli di concorrere, sia pure per la sua piccola parte, a eleggere un senatore, anche in una regione diversa dalla sua?

E come possono i partiti, tutti e non solo i maggiori, determinare la politica nazionale se vengono *a priori* esclusi dalla possibilità di rappresentare in Senato le istanze popolari di molte regioni?

E com'è possibile assicurare a tutti i cittadini, a prescindere dalla regione di residenza, parità di condizioni cogli altri altrove residenti, se viene loro impedito di esercitare la loro quota di sovranità nazionale, concorrendo, da elettori o da eletti, alla produzione legislativa e alla nascita dei governi?

Solo nella prospettiva che qui sosteniamo sarà possibile rispettare tutte le prescrizioni costituzionali che presiedono ai diritti politici dei cittadini, secondo cui ognuno di essi ha il paritario diritto di influire sulle sorti della Nazione, perché solo così può realizzarsi il circuito virtuoso che parte dal cittadino, transita attraverso il parlamentare e si ricongiunge con la comunità nazionale, attraverso l'unico collegamento democraticamente possibile, che è quello del voto *“personale ed eguale, libero e segreto”*, quale che sia la singola regione, piccola o grande, in cui sia stato espresso.

Diversamente ragionando, ne conseguirebbe che solo ciascun deputato è rappresentativo della Nazione, mentre ciascun senatore è rappresentativo solo della propria Regione, e ciò in chiara violazione dell'**art. 67 Cost.**, che, proprio sul piano della rappresentanza, non fa alcuna differenziazione tra i parlamentari delle due Camere.

Andando a rileggere gli atti dell'Assemblea Costituente sul punto, ci si rende agevolmente conto che da un'iniziale impostazione della seconda Camera come *“espressione di un variegato spettro di istanze locali, professionali, sindacali, culturali e anche familiari, raggruppate per categorie generali o per gruppi territoriali”* si è via via passati alla convinzione che ogni parlamentare dovesse rappresentare l'intera nazione, per cui *“Delle originarie e diffuse istanze tendenti a collegare il Senato alle realtà*

*regionali, (anche attraverso un meccanismo elettorale di secondo grado) residuò soltanto un generico riferimento alla sede territoriale (la così detta “base”).*²⁹

E se ne può trovare la prova nell’evoluzione che l’art. 57 Cost. subì man mano che procedevano i lavori dell’Assemblea Costituente: si passò infatti dall’iniziale testo approvato dalla seconda Sottocommissione: *“la seconda Camera è eletta **su** base regionale”* (seduta del 26.09.1946), al testo assai simile: *“Il Senato è eletto **su** base regionale”* (seduta del 19.12.1946), e poi al diverso testo: *“La seconda Camera è eletta **da** collegi regionali a suffragio universale indiretto, secondo le modalità stabilite dalla legge”* (seduta del 24.01.1947).

Giunto in Commissione plenaria, venne approvato un testo ancor più diverso: *“Sono eleggibili a Senatori gli elettori, nati o domiciliati nella Regione, che abbiano compiuto trentacinque anni di età”* (seduta del 27.01.1947), poi modificato nel progetto definitivo della Commissione in una versione assai vicina a quella finale: *“La Camera dei Senatori è eletta **a** base regionale”*, per concludersi in Assemblea con l’approvazione della formula definitiva *“Il Senato della Repubblica è eletto **a** base regionale”* (seduta antimeridiana dell’08.10.1947), identica al testo finale della Costituzione approvata dall’Assemblea il 20.12.1947³⁰.

Quella che qui segnaliamo è una differenza lessicale, sin qui trascurata, che potrebbe avere la sua rilevanza, posto che nel lessico italiano la preposizione **“a”** si utilizza di solito in frasi che denotano spazio o tempo (p. e.: *“mi trovo a Messina, vengo alle otto”*), mentre la preposizione **“su”** connota normalmente un’entità che si erge al di sopra una superficie sottostante a cui resta intimamente collegata. (p.e.: *“il palazzo è costruito e/o sorge su un terreno, io sto seduto sul divano, etc.”*)

Sta di fatto che, man mano che, nei lavori dell’Assemblea Costituente, dall’iniziale radicamento territoriale dei senatori si è passati alla loro rappresentanza nazionale, poi esplicitamente affermata nell’art. 67 Cost., è andata mutando anche la preposizione utilizzata allo scopo (passando dal **“su”** iniziale alla **“a”** finale), così lasciando intendere che la base regionale non è quella dalla quale sorge e proviene l’elezione dei senatori, ma individua soltanto in ciascuna regione l’ambito della circoscrizione elettorale, che invece il comma 4 dell’art. 56 Cost. lascia indeterminato per l’elezione della Camera.

Dopo la bocciatura dell’o. d. g. Perassi, che intendeva fare del Senato una camera di rappresentanza territoriale, e la successiva approvazione **dell’o. d. g. Nitti**, che tendeva invece ad attribuirgli una rappresentanza nazionale identica a quella della Camera, il costituente on. Aldo Bozzi osservò acutamente

²⁹ Cfr. Palumbo, Il bicameralismo in Italia fra tradizione, attualità e riforma, in Sudi in onore di Aldo Bozzi, CEDAM, 1992, pagg. 455-456.

³⁰ Cfr. <http://www.nascitacostituzione.it/03p2/01t1/s1/057/index.htm?art057-999.htm&2>).

che “L'espressione: «a base regionale» — ed io ricordo i lavori della seconda Sottocommissione — è una espressione vaga e incerta. Può significare due cose: può significare che si assume la Regione come una circoscrizione elettorale; può significare che le Regioni, come enti di diritto pubblico, concorrono alla formazione del Senato. Questo ultimo concetto era quello espresso nell'ultimo comma, in quanto i Consigli regionali eleggevano, sia pure per una frazione ed una quota, i senatori. **Quest'ultimo concetto è venuto meno**”.

E l'on. Nitti, intervenuto subito dopo, facendosi forte dell'approvazione del suo o. d. g., affermò: “Ogni carattere locale del Senato più non sussiste perché con questa deliberazione il Senato ha ora carattere nazionale. È caduta quindi tutta una serie di articoli: si erano stabilite perfino le categorie di elettori e di eleggibili. Si era stabilito che gli elettori dovevano essere scelti in alcune categorie, e gli eleggibili, a loro volta, erano scelti in alcune categorie. Questo è caduto, Che significa la disposizione che il Senato è eletto a base regionale? **Ora non c'è più la base regionale. La Regione non elegge nessuno, non designa nessuno e l'elezione è fatta a collegio uninominale e non vi sono più privilegi o limitazioni.....** Che significa la proposta: «Il Senato è eletto a base regionale»? **Che le circoscrizioni dentro cui si fanno le elezioni rimangono regionali, se volete... adesso, questo implica solo che le circoscrizioni elettorali saranno fissate nell'ambito della Regione. Non più di questo. Del resto siamo completamente legati alla disposizione che abbiamo presa e che non possiamo più cambiare. Quindi prego di tener conto di questa situazione nella votazione.**”

È stato conclusivamente osservato che, al termine della discussione, “A maggioranza, la base regionale rimase: non c'è dubbio, tuttavia, che ciò fu possibile solo perché prevalse, maggioritaria, la tesi che questa fosse riferita al fatto che l'ambito di elezione dei senatori (cioè l'equivalente di ciò che alla Camera sono le circoscrizioni) sarebbe stato il territorio regionale, nulla di più”³¹.

E la dottrina costituzionale più avvertita ha da sempre evidenziato che la formula infine esitata dall'Assemblea Costituente ha assunto, via via, una connotazione ambigua³², frutto di un faticoso compromesso tra opposte tesi, ancorché poi, sin dall'inizio della c. d. prima Repubblica e poi anche nella seconda, la legislazione elettorale abbia preferito adagiarsi sull'interpretazione restrittiva che portava ad esaurire gli effetti del voto per il Senato nell'ambito regionale.

Nella direzione da noi suggerita si muove ormai una parte importante della dottrina costituzionale, che ritiene possibile “superare l'interpretazione restrittiva che sin qui è stata data dell'art. 57 della Costituzione, laddove si dice che il Senato è eletto a base regionale”, con la conseguenza che si potrebbe “innestare un premio di maggioranza nazionale (ma distribuito regionalmente) e una soglia di sbarramento anch'essa nazionale (ovviamente della stessa entità di quella della Camera), rendendo così

³¹ Così, C. Fusaro e M. Rubechi, in Commentario alla Costituzione, sub art. 57, n.1.3, pag. 1146.

³² Cfr. T. Martines, Art. 55-58, in Commentario Costituzionale, Bologna-Roma, 1984,90.

*i sistemi elettorali di Camera e Senato quanto più simili tra loro e ben bilanciati in termini di governabilità e rappresentatività*³³.

E nello stesso senso è l'opinione di chi avverte che *“Per il futuro è importante considerare quanto segue: L'attribuzione anche al Senato di un premio nazionale, purché poi il premio sia redistribuito su base regionale (il che a mio avviso sarebbe conforme all'art. 57, comma 1, Cost..... ”*³⁴.

Come avevano sin d'allora evidenziato i costituenti Bozzi e Nitti, e come poi è stato acutamente osservato, non deve *“trarre in inganno la circostanza che il Senato sia eletto <<a base regionale>>, poiché la base in questione corrisponde a una mera circoscrizione elettorale, senza che ne possa discendere - de jure condito . alcun nesso tra il Senato medesimo e le amministrazioni regionali”*³⁵.

E tuttavia, anche nell'occasione della L. 165-2017, si è persa l'occasione di andare oltre la tradizionale interpretazione: dopo avere previsto che le soglie legali di accesso al Senato siano nazionali, si è poi lasciata alla sede regionale l'effettiva attribuzione dei seggi, in termini che finiscono per vanificare l'efficacia rappresentativa della soglia nazionale, e così introducendo una grave e irragionevole diversità tra ciò che ciascuna lista legittimamente si attende di ottenere e i senatori che riesce effettivamente a fare eleggere..

Il punto di dissenso, da cui origina la lesione costituzionale, nasce proprio da qui: in quasi tutte le regioni le soglie naturali di accesso alla distribuzione dei seggi sono ben più alte di quella legale nazionale del 3%, conseguendone così di fatto l'esclusione di milioni di elettori dalla rappresentanza in Senato.

Tanto per intenderci, essendo 193 i seggi distribuibili in regime proporzionale, le soglie naturali per l'assegnazione di un seggio pieno in ciascuna circoscrizione regionale risultano dalla seguente tabella, che ovviamente prescinde dal quoziente naturale delle regioni Val d'Aosta, Trentino Alto Adige , in cui il sistema è maggioritario, e dalla regione Molise, in cui viene eletto un solo senatore in un collegio impropriamente denominato “proporzionale” (sic !),:

REGIONE	SEGGI PROPORZIONALI	SOGLIA REGIONALE
%		
Piemonte	14	7,14
Valle d'Aosta	1	==
Lombardia	31	3,23
Trentino-Alto Adige	1	==
Veneto	15	6,66
Friuli-Venezia Giulia	5	20,00
Liguria	5	20,00
Emilia-Romagna	14	7,14
Toscana	11	9,09
Umbria	5	20,00
Marche	5	20,00
Lazio	18	5,56
Abruzzo	5	20,00

³³ Cfr. Chiaramonte, op. cit., pagg. 6-7.

³⁴ Cfr. Luciani, op. cit., pag. 8.

³⁵ Cfr. Paladin, Tipologia e fondamenti giustificativi del bicameralismo etc. , in Quaderni Cost., 1984, 236

Molise	1	==
Campania	18	5,56
Puglia	12	8,33
Basilicata	6	16,67
Calabria	6	16,67
Sicilia	16	6,25
Sardegna	5	20,00
ITALIA	193	===

È tuttavia prevedibile che, essendo l'attribuzione dei seggi basata sul sistema del quoziente regionale intero e dei più alti resti³⁶, ed essendo improbabile che le liste medio-piccole possano conseguire un quoziente pieno, è prevedibile che l'assegnazione dei seggi finirà per prescindere dalla soglia naturale regionale e, venendo piuttosto determinata dalla graduatoria dei migliori resti, ma non per questo il problema della disproporzionalità della rappresentanza risulterà superato.

In via generale, il fatto di avere stabilito per l'accesso al Senato una soglia del 3%, calcolata sul totale dei voti conseguiti su base nazionale, si rivela per quel che è, e cioè **una vera e propria illusione ottica**, essendo teoricamente possibile, in casi limite, che anche liste sopra soglia, e quindi virtuali assegnatarie di almeno sei seggi ($193 \times 0,03 = 5,79$), possano finire per soccombere sotto la tagliola delle singole soglie naturali regionali, magari conquistando qualche seggio ma certo meno di quanto potrebbe conquistare se la ripartizione avvenisse su base nazionale.

In via di fatto, e guardando a ciò che si è verificato nel risultato elettorale dello scorso 4 marzo, questa eventualità è stata scongiurata dal fatto che molte liste minori sono rimaste sotto la soglia nazionale del 3%, restando perciò comunque escluse dalla possibilità di ottenere una qualche rappresentanza, e in particolare: nel centrodestra, Noi con l'Italia-UDC (fermatasi all'1,20%), nel centrosinistra, +Europa (2,37%), Italia Europa Insieme (0,54%), Civica Popolare (0,50%), SVP-PATT (0,42%), e, fuori dalle coalizioni, Potere al Popolo (1,06%), CasaPound (0,86%), Il Popolo della famiglia (0,70%), Italia agli Italiani (0,50%), Partito Comunista (0,34%) e altre liste minori (0,55%)³⁷.

Tuttavia, le distorsioni disproporzionali non sono mancate con riferimento alle due uniche liste (Fratelli d'Italia e Liberi e Uguali) che, avendo nazionalmente conseguito il 4,26% (FdI) e il 3,28% (L&U) dei voti validi, si sono collocate appena sopra la soglia del 3% e hanno così conseguito il diritto di risultare potenziali assegnatarie di seggi in sede regionale.

Se l'assegnazione dei seggi fosse avvenuta in sede nazionale, FdI avrebbe avuto 8 dei 193 seggi proporzionali, e con un resto di 0,22 avrebbe potuto averne un altro, quando invece in sede regionale gliene sono stati effettivamente attribuiti soltanto 7, essendo riuscita a conquistarli nei collegi

³⁶ Cfr. art. 17, comma 1, D. Lgs. n. 533-1993, anche nel nuovo testo introdotto dall'art. 2, comma 8, della L. n. 165-2017.

³⁷ Cfr. per il risultato elettorale nazionale: https://it.wikipedia.org/wiki/Elezioni_politiche_italiane_del_2018

plurinominali Piemonte 2 (col 4,09%), Lombardia 2 (4,44%), Veneto 2 (4,54%), Toscana 1 (3,87%), Lazio 2 (7,84%), Campania 3 (3,89%), e Sicilia 2 (4,15 %); a parte altri casi meno significativi, è invece rimasta esclusa dalla rappresentanza, nonostante il rispettivo e ragguardevole risultato conseguito nei collegi Lazio 1 (8,66%), Lazio 3 (6,60%) e Friuli V. G (5,44%)

A sua volta, la lista di L&U, che con la distribuzione in sede nazionale avrebbe avuto 6 dei 193 seggi proporzionali, e con un resto di 0,33 avrebbe potuto averne un altro, si è vista assegnare in sede regionale soltanto 4 seggi, avendoli conquistati nei collegi plurinominali Lombardia 4 (col 3,76%), Emilia Romagna 1 (5,24%), Lazio 1 (5,06%) e Sicilia 1 (3,33%), restando invece esclusa, nonostante il significativo risultato conseguito, nei collegi Basilicata (5,69%), Toscana 1 (4,76%) e Piemonte 1 (4,46%)³⁸.

Dagli esempi che abbiamo riportato risulta evidente che l'impianto dichiaratamente proporzionale voluto dalla nuova legge elettorale è risultato in concreto profondamente stravolto, avendo consentito a quelle due liste di vedersi assegnati seggi in collegi plurinominali in cui avevano conseguito un consenso percentualmente ben minore di quello conseguito in altri collegi dai quali sono rimaste invece escluse.

C'è poi il caso paradossale della regione Sicilia, dove non è stato possibile attribuire al M5SStelle un seggio cui avrebbe avuto diritto, avendo la relativa lista esaurito tutti i candidati (plurinominali e uninominali) proposti nella regione e non potendosi trasferire il seggio alla stessa lista in altra regione proprio per la "base regionale" che stiamo qui contestando.

Il che ci fa comprendere, ancora una volta, che il problema da risolvere è quello di stabilire **quanti seggi** spettino a ciascuna lista (o gruppo di liste) in sede nazionale, lasciando alla circoscrizione elettorale regionale soltanto la concreta individuazione di **quali candidati** abbiano titolo per essere eletti.

Era in tal senso ben più corretta la normativa del ddl 2352-AC, nel testo originale (c.d. *tedeschellum*) che ha preceduto l'attuale (il c. d. *rosatellum-bis*), allorché aveva previsto, coi suoi artt. 16 e 16-bis, che il calcolo dei seggi effettivamente spettanti fosse fatto in sede di Ufficio Centrale Nazionale, sommando i voti conseguiti da ciascuna lista nelle singole regioni, poi individuando le liste sopra la soglia nazionale e quindi ammesse al riparto, e contestualmente stabilendo **quanti senatori** spettassero a ciascuna lista, lasciando poi agli Uffici Elettorali Regionali, ai sensi di quell'art. 17, il compito di individuare, in ciascuna regione, **chi dei candidati** dovesse essere effettivamente eletto, e salva restando la possibilità che anche le liste sotto soglia nazionale potessero partecipare al riparto se avessero conseguito in una singola regione il 20% dei voti validi.

³⁸ Cfr. per questi risultati regionali: https://tg24.sky.it/speciali/elezioni/italia/politiche/senato/lazio/proporzionale/lazio-02/index.html?intcmp=tg24_elezioni_cercacollegio_null

Ora, a noi sembra che il problema del riparto nazionale dei seggi anche per il Senato potrebbe essere agevolmente risolto sollevando una q. l. c. che porti all'abrogazione di alcune norme del D. Lgs. n. 533-1993 (quelle che prevedevano il riparto regionale) e poi utilizzando il generale e omnicomprensivo rinvio dell'art. 27 del D. Lgs. 533-1993, il cui unico comma allora tuttora dispone che *“Per l'esercizio del diritto di voto e per tutto ciò che non è disciplinato dal presente decreto si osservano, in quanto applicabili, le disposizioni del testo unico delle leggi per l'elezione della Camera dei Deputati, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, e successive modificazioni”*.

Risulterebbe così applicabile anche al Senato l'**art. 83 del DPR n. 361-1957** per la Camera (anche dopo le modifiche di cui all'art. 1, comma 26, della L. n. 165-2017), e in particolare il suo **comma 1, lettera g)**, per il quale l'Ufficio Centrale Nazionale *“procede, per ciascuna coalizione di liste, al riparto dei seggi tra le liste collegate che abbiano conseguito sul piano nazionale almeno il 3 per cento dei voti validi espressi”*.

A tal fine, basterebbe allora dubitare della legittimità costituzionale delle seguenti norme del **D. Lgs. n. 533-1993, come modificate dalla nuova legge n.165-2017**:

- **l'art. 16-bis, comma 1, lettera e)** (tutta), **lettera f)**, limitatamente alle parole *“individuate ai sensi della lettera e), numeri 1) e 2)”*; **l'art. 17** (tutto); **l'art. 17-bis, comma 1**, limitatamente alle parole *“Al termine delle operazioni di cui agli articoli precedenti”*; **l'art. 17-bis, comma 2** (tutto).

Così procedendo, agli Uffici Elettorali Regionali resterebbe solo il compito di individuare, in ciascuna circoscrizione elettorale regionale, i nominativi dei candidati di ciascuna lista che devono essere proclamati eletti sulla base dei voti rispettivamente conseguiti, ai sensi dell'art. 17-bis, comma 1, del D. Lgs. n. 533-1993, il cui testo, una volta eliminate le parole di cui sopra, residuerebbe nel seguente tenore: *“L'Ufficio elettorale regionale proclama eletti in ciascun collegio plurinominale, nei limiti dei seggi ai quali ciascuna lista ha diritto, i candidati compresi nella lista del collegio, secondo l'ordine di presentazione”*.

Volendo poi evitare **la traslazione dei seggi** assegnati da una regione verso un'altra, nel caso effettivamente verificatosi in cui una lista plurinominale avesse diritto a ottenere più seggi rispetto ai suoi candidati³⁹, basterebbe prevedere che in ciascun collegio le liste debbano comprendere un numero di candidati esattamente eguale a quello dei seggi distribuibili, anche in coerenza con l'**art. 57, comma 4, Cost.**, e a tal fine si dovrebbe dubitare della legittimità costituzionale della previsione secondo cui le liste possono essere più corte dei seggi assegnati a ciascun collegio plurinominale, e in particolare delle **seguenti norme del D. Lgs. n. 533-1993**:

³⁹ Cfr, Podetta, “Il c.d. Rosatellum-bis: liste artatamente corte ed “esaurimento” di candidati”, in Osservatorio Costituzionale, fasc. n. 2-2018, giugno 2018, sub n. 6.

- **l'art. 9, comma 4, secondo periodo**, limitatamente alle parole *“alla metà. con arrotondamento all'unità superiore, dei seggi assegnati al collegio plurinominale e non può essere superiore al numero dei seggi assegnati al collegio plurinominale”*; e **tutto il terzo periodo**.

Se così si ritenesse di procedere, l'omogeneità tra le due normative elettorali risulterebbe assicurata al massimo del possibile, e verrebbero evitate le disimmetrie tra due Camere che sono destinate ad esercitare le stesse fondamentali funzioni nel contesto del Parlamento bicamerale confermato dall'inequivocabile voto referendario del 4 dicembre 2016; e in tal modo sarebbe sanata la violazione dei parametri costituzionali indicati in epigrafe, e anche i ricorrenti, che in Sicilia risiedono e votano, potrebbero evitare la tagliola della soglia effettiva del 6,25% che altrimenti dovrebbero subire per potere aspirare a portare un loro rappresentante in Senato, ovvero per aspirare a essere eletti.

D) IV^a QUESTIONE: Incostituzionalità delle norme della L. n. 165-2017 (più avanti elencate), per la violazione dei principi della sovranità popolare, della pari dignità e dell'eguale capacità politica ed elettorale, attiva e passiva dei ricorrenti, oltre che per la violazione della rappresentanza territoriale, garantita dal voto personale, diretto ed eguale prescritto dagli artt. 3, 48, comma 2, 56, comma 1 e 4, 57, comma 4, e 58, comma 1, Cost. per irragionevolezza per contraddittorietà intrinseca tra voto diretto e voto indiretto, per trascinamento tra candidati, liste e territori diversi non voluti dall'elettore.

Affrontiamo ora la questione che, senza nulla togliere alle altre, può considerarsi come **quella centrale del presente ricorso** e che riguarda il grave *vulnus* ai paradigmi costituzionali della sovranità popolare, della pari dignità e dell'eguale capacità politica ed elettorale, attiva e passiva, dei cittadini in genere e dei ricorrenti in particolare, anche in violazione del principio della rappresentanza territoriale.

a) Il trasferimento del voto tra candidati uninominali e liste plurinominali.

La Legge 165-2017 fa precedere la nuova 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 (**l'art. 2, comma 2**), salvo poi contraddire clamorosamente questi principi nella successiva specifica normativa destinata a regolare gli effetti del voto.

Sta di fatto che il voto è diretto, eguale e libero (e neppure del tutto) soltanto nella misura in cui viene direttamente espresso per una piccola quota, circa un terzo, del Parlamento, in particolare per i 232 candidati nei collegi uninominali della Camera (di cui 1 in Val d'Aosta e 6 in Trentino-Alto Adige) e per i 116 candidati nei collegi uninominali del Senato (di cui sempre 1 in Val d'Aosta, e ancora 6 in Trentino Alto Adige, dal che emerge una sorta di palese *captatio benevolentiae* per i preziosi voti di quei senatori). Per il resto, invece, il voto è tutt'altro che *“diretto, eguale e libero”*, giacché, anche se l'elettore si limita a votare il candidato uninominale preferito con l'unico voto che gli è concesso, è inevitabilmente costretto a scegliere anche la relativa lista (o coalizione) plurinominale, così attribuendo indirettamente e

forzatamente il suo voto anche a candidati che potrebbero non piacergli, oltretutto eleggibili secondo un ordine prestabilito e senza la possibilità di esprimere alcuna preferenza.

Del pari, se un elettore si determina a votare per una lista nel collegio plurinominale, non può fare a meno di votare anche per il candidato collegato nel collegio uninominale che, ancora una volta, potrebbe non gradire, senza che gli sia offerta alcuna possibilità di votare per un candidato uninominale collegato a una diversa lista o a un diverso gruppo di liste.

Quest'inammissibile trascinarsi si verifica anche nel rapporto tra le liste collegate nel medesimo collegio plurinominale, posto che, se una lista consegue la soglia dell'1% ma non quella del 3%, essa non parteciperà alla distribuzione dei seggi, ma vedrà i suoi voti proporzionalmente distribuiti tra le altre liste collegate nel medesimo gruppo.

In sostanza, quello che viene qui in discussione è l'imposizione del c. d. "**voto congiunto**" che impedisce all'elettore di votare solo per il candidato e/o per la lista di suo gradimento, quando invece il c. d. "**voto disgiunto**" per le due diverse tipologie di candidature (uninominali e plurinominali) avrebbe consentito all'elettore di esprimere in pieno la sua libera determinazione e meglio ancora sarebbe potuto avvenire se si fosse votato su due diverse schede per le due tipologie di voto, come aveva a suo tempo previsto la legge Mattarella per la Camera.

Ne consegue che il voto dell'elettore è diretto e libero solo quando viene espresso direttamente per il candidato nel collegio uninominale e quando viene espresso contemporaneamente anche per una lista collegata a quel candidato, essendo nullo il voto che venisse espresso per lista diversa; in tutti gli altri casi, quando cioè il voto dato al candidato uninominale si trasferisce automaticamente alla/e lista/e collegata/e, ovvero da questa/e automaticamente al candidato uninominale, nel percorso tra il voto in entrata e il voto in uscita interviene un elemento assolutamente estraneo alla volontà dell'elettore, e il suo voto cessa di essere "*personale e libero*", come prescrivono gli **artt. 48, comma 2, 56, comma 1, e 58, comma 1, Cost.**, e "*diretto e libero*", come enfaticamente stabilisce l'*incipit* della nuova normativa⁴⁰.

Gli effetti di questo meccanismo diventano addirittura paradossali, a seconda che il candidato uninominale sia collegato con una sola lista o con una pluralità di liste.

Nel primo caso il voto per il solo candidato uninominale si trasferisce **interamente** alla lista collegata, con la quale comunque è lecito presumere che vi sia una qualche affinità politica, e abbiamo già detto che questo trasferimento forzoso appare di per sé problematico, perché l'elettore potrebbe non volere questo

⁴⁰ Questo meccanismo è stato definito da G. Pellegrino come "l'apoteosi dei nominati", che identifica la "truffa" nella "*ripartizione dei voti di chi non è stato eletto nell'uninominale tra i candidati nella lista bloccata: in pratica l'elettore crede di aver espresso la volontà di eleggere una persona mettendo una crocetta sul suo nome e invece vota qualcun altro. Non accade in nessun paese del mondo*". Cfr. in : <https://www.ilfattoquotidiano.it/premium/articoli/siamo-allapoteosi-dei-nominati-voti-uno-e-eleggi-un-altro/>

ulteriore effetto, al quale tuttavia non può sottrarsi se non votando un'altra lista e quindi annullando il proprio voto⁴¹.

Ma, **nel secondo caso**, le conseguenze si aggravano in termini esponenziali, perché il voto dato al solo candidato uninominale si trasferisce **pro-quota** alle liste collegate, in proporzione alla quantità di voti che ciascuna di tali liste ha di per sé già ottenuto; ne discende che la misura in cui il voto uninominale si distribuisce tra le liste collegate dipende dal voto di elettori di altre liste, con qualcuna delle quali è presumibile che quell'elettore non abbia alcuna affinità politica.

In tal caso, il voto dell'elettore, nella misura in cui viene trasferito alle liste collegate, non è soltanto "indiretto", ma **diviene addirittura "eterodiretto"**, e quindi cessa di essere "personale" (**art. 48 Cost.**), perché la direzione ulteriore del voto non viene decisa dalla persona che ha votato, ma piuttosto da altri elettori che decidono verso dove, e in che misura, quel voto verrà effettivamente indirizzato.

b) I seggi eccedentari e il trasferimento del voto da un territorio all'altro.

Un ulteriore effetto indiretto e/o di trascinamento del voto in entrata rispetto al voto in uscita si verifica poi nella misura in cui la L. n. 165-2017, sia per la Camera sia per il Senato, consente che gli effetti del voto (che è già di per sé parzialmente indiretto, come abbiamo appena visto) espresso a favore di una lista in un certo collegio plurinominale o in una certa circoscrizione, possano trasferirsi in un altro collegio plurinominale o addirittura in un'altra circoscrizione a favore di una lista col medesimo contrassegno o addirittura a favore di altra lista coalizzata, e ciò in tutti i casi in cui la lista suffragata (direttamente o anche indirettamente) abbia esaurito i candidati eleggibili.

Accade in tali casi che il voto dell'inconsapevole elettore, dato e già trascinato a favore di una lista della sua circoscrizione, finirà per favorire candidati di un collegio o di una circoscrizione con cui l'elettore non ha alcun collegamento, e a favore di una lista i cui candidati sono del tutto sconosciuti all'elettore e sono addirittura inconoscibili, perché nemmeno figurano sulla scheda sulla quale il voto è stato espresso.

Il che costituisce una clamorosa contraddizione rispetto a quanto stabilito dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 1-2014, nel punto in cui ha affermato 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)"*⁴².

Avendo la Corte affermato che la c. d. **conoscibilità** dei candidati è **requisito essenziale** di una legge elettorale costituzionale, osserviamo che ciò è già **molto difficile** in collegi uninominali di circa 300.000

⁴¹ Cfr., per la Camera, l'art. 59-bis, comma 3, del DPR 361-1957, a cui rinvia, per il Senato, l'art. 14, comma 3, del D. Lgs. 533-1993, come rispettivamente modificati dall'art. 1, comma 21, e dall'art. 2, comma 5, della L. 165-2017)

⁴² Cfr. Corte Cost., sen. 1-2014, considerato in diritto, sub n. 5.1.

o 600.000 residenti (rispettivamente per Camera e Senato), ma è **improbabile** in collegi plurinominali più ben più grandi.

La conoscibilità diverrà poi addirittura **assolutamente impossibile** nel caso di slittamento dei seggi c. d. “eccedentari” verso altri collegi o addirittura circoscrizioni interprovinciali o regionali, su quattro potenziali diversi livelli “*uninominali, plurinominali, circoscrizionali, nazionali*”, posto che l’elettore non vedrà riportati sulla propria scheda neppure i nomi di quei potenziali destinatari del suo voto, così rendendosi evidente “*come il voto dell’elettore venga sostanzialmente manipolato dal sistema, che pertanto si rivela permeato da un carattere che si potrebbe definire “truffaldino”*”⁴³

La causa di tale fenomeno – tutt’altro che marginale e che la L. n. 165-2017 si preoccupa di regolare minuziosamente (oltretutto, con linguaggio di difficile comprensione all’elettore medio) – deriva, nel migliore dei casi, dall’imprevidenza del legislatore, che ha introdotto l’irragionevole prescrizione secondo cui il numero dei candidati di ciascuna lista in ogni collegio plurinominali “*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*”, e tutto ciò anche quando il numero dei candidati eleggibili in ciascun collegio plurinominali sia maggiore.

Accade cioè che, sulla base del D. Lgs. 189-2017 che ha individuato i collegi elettorali interni di Camera e Senato, ogni lista, può presentare al massimo 252 candidati rispetto ai 386 deputati eleggibili nei 63 collegi plurinominali della Camera, e 132 candidati rispetto ai 193 senatori eleggibili nei 33 collegi plurinominali del Senato, e ciò senza considerare le pluricandidature, con conseguente ulteriore diminuzione del numero massimo di candidati possibili nei predetti collegi.

Abbiamo già detto che le conseguenze paradossali di questa irragionevole norma si sono realizzate in Sicilia per le elezioni del Senato, allorché la Lista del M5Stelle, avendo presentato e conquistato tutti i nove collegi uninominali e conseguito il diritto di ottenere otto dei sedici seggi plurinominali, non ha potuto coprirli tutti per insufficienza di candidature, anche in ragione della doppia candidatura (uninominali e plurinominali) nel collegio di Catania⁴⁴.

Nell’occasione, l’Ufficio Centrale Regionale non ha potuto trasferire il seggio in altra regione, ed è quindi accaduto che allo stato risulta non assegnato un seggio al Senato, che non è quindi nel plenum della sua composizione

Per eliminare quest’ennesima palese distorsione del voto in uscita, che viene trascinato verso non si sa dove e, nel caso siciliano, verso il nulla, basterebbe allora dubitare della legittimità costituzionale, **quanto**

⁴³ Cfr. Apostoli, opera citata, sub. n. 4, pag.8, <http://www.osservatorioaic.it/il-c-d-rosatellum-bis-alcune-prime-considerazioni.html>

⁴⁴ Cfr. Podetta, Il c. d. Rosatellum-bi: liste artatamente corte ed esaurimento di candidati, in Osservatorio Costituzionale, fasc. 2/218, giugno 2018, sub n. 2

alla Camera, dell'art. 18-bis, comma 3, secondo periodo, del DPR n. 361-1957 (come modificato dall'art. 1, comma 10, della L. n. 165-2017), e, **quanto al Senato**, dell'art. 9, comma 4, secondo periodo, del D. Lgs. n. 533-1993 (come modificato dall'art. 2, comma 3, L. n. 165-2017), nella parte in cui tali norme consentono di presentare liste con un numero di candidati inferiore a quello degli eligendi.

Ne risulterebbe così superata anche la surreale norma, introdotta solo per il Senato, dell'art. 9, comma 4, terzo periodo, del D. Lgs. n. 533-1993, per la quale, dove (come in Molise) c'è un solo senatore da eleggere in regime ... proporzionale, la lista plurinominale (sic!) “*è composta da un solo candidato*”. Si darebbe inoltre la dovuta attuazione, rispettivamente, agli **artt. 56, comma 4, e 57, comma 4, Cost.**, facendo coincidere il numero effettivo dei parlamentari eletti in ciascuna circoscrizione interprovinciale o regionale con quello risultante dalla proporzione con la rispettiva popolazione, sulla base dell'ultimo censimento generale.

A questo punto, ne risulterebbero travolte in conseguenza, anche **ex art. 27, L. n. 87-1953**, tutte le norme contenute, **per la Camera**, negli artt. 83, comma 1, lettere h) ed i), 83-bis, comma 1, art. 84, commi da 2 a 8, del DPR n. 361-1957 (come rispettivamente modificati dall'art. 1, commi 26, 27 e 28, della L. n. 165-2017); **e per il Senato** nell'art. 17, comma 1, lettera c), e nell'art. 17-bis, comma 2, del D. Lgs. n. 533-1993 (come rispettivamente modificati dall'art. 2, commi 8, e 9 della L. n. 165-2017), che – con una normativa farraginosa, complicatissima, quasi cabalistica, che un qualsiasi cittadino, anche particolarmente acculturato, farebbe fatica a comprendere – disciplinano il trascinarsi dei seggi eccedentari da una lista a un'altra e da un territorio a un altro.

Un complesso di norme, questo, che si rivela oltretutto assolutamente inutile anche nel caso di successive vacanze conseguenti a decessi o dimissioni, che risultano comunque già regolati, **per la Camera**, dall'art. 86, comma 2, del DPR n. 361-1957 (come modificato dall'art. 1, comma 30, L. n. 165-2017), **e per il Senato** dal rinvio che al medesimo art. 86 opera l'art. 19, comma 2, del D. Lgs. n. 533-1993 (come modificato dall'art. 2, comma 10, della L. n. 165-2017).

c) le conseguenze: il voto non è personale, diretto libero ed eguale.

In tutti questi casi – quando cioè il voto dal candidato uninominale si trasferisce automaticamente alla/e lista/e collegata/e, ovvero da questa/e automaticamente al candidato uninominale, ovvero ancora da un territorio a un altro – nel percorso tra il voto in entrata e il voto in uscita interviene un elemento assolutamente estraneo alla volontà dell'elettore, e il suo voto cessa di essere “*personale, eguale e libero*”, come prescrivono invece gli **artt. 48, comma 2, 56, comma 1, e 58, comma 1, Cost.**, e “*diretto, eguale e libero*”, e come enfaticamente stabilisce l'*incipit* della nuova normativa⁴⁵.

⁴⁵ F. Besostri, nell'affermare l'incostituzionalità del *rosatellum bis* sulla base di quella sentenza della Consulta che affossò il c.d. Porcellum, ha specificato che “*Quando il legislatore adotta il sistema proporzionale, anche in modo parziale, genera negli elettori la legittima aspettativa che non si determini uno squilibrio negli effetti del voto: i deve essere una*

La palese violazione di tutte queste norme, costituzionali e non, ha come ulteriore conseguenza un grave *vulnus* anche all'**art. 3, comma 2, Cost.**, nel momento in cui la Repubblica, piuttosto che rimuovere gli ostacoli che limitano di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini e che impediscono la loro effettiva partecipazione all'organizzazione politica del Paese, ne introduce di nuovi attraverso una normativa elettorale che sostanzialmente li espropria della scelta diretta dei loro rappresentanti.

L'attuale Parlamento è quindi risultato composto, almeno per due terzi ma anche di più, da deputati e senatori non eletti direttamente dagli elettori, ma nominati dai vertici del rispettivo partito, e comunque dalle scelte di elettori appartenenti ad altri partiti.

Ne consegue che la maggior parte degli attuali parlamentari risulta priva di qualsiasi collegamento diretto e personale cogli elettori; e, a chi osserva che sarà comunque un passo avanti rispetto al passato Parlamento, che era fatto tutto di nominati, basterà osservare che proprio questo sistema è stato dichiarato incostituzionale con la sentenza n. 1-2014 della Consulta, che ha imposto di poter esprimere almeno una preferenza per i candidati di entrambe le Camere.

Non senza rammentare agli immemori che in quell'occasione la Corte – volendo valorizzare il ruolo d'intermediazione politica dei partiti nella proposizione delle candidature, ma anche le libere scelte degli elettori – ha avuto l'accortezza di richiamare la sua antica **sentenza n. 203 del 1975**, nella quale aveva icasticamente affermato che *“la circostanza che il legislatore abbia lasciato ai partiti il compito di indicare l'ordine di presentazione delle candidature non lede in alcun modo la libertà del voto del cittadino: a condizione che quest'ultimo sia <<pur sempre libero e garantito nella sua manifestazione di volontà, sia nella scelta del raggruppamento che concorre alle elezioni, sia nel votare questo o quel candidato incluso nella lista prescelta attraverso il voto di preferenza>>⁴⁶”*.

Peraltro, oltre a non essere diretto e libero, il voto **non è neppure eguale** sotto diversi profili.

Intanto perché, come abbiamo appena visto, *“non essendoci lo scorporo, l'elettore che ha votato per il candidato vincente nel collegio uninominale (e che dunque è già rappresentato) partecipa poi anche all'elezione di un candidato nella parte proporzionale, motivo per il quale gli effetti del suo voto sono moltiplicati”⁴⁷*, mentre l'elettore che nel collegio uninominale ha scelto un candidato perdente può solo

corrispondenza fra i voti in entrata e i seggi in uscita. Nel Rosatellum questo non avviene a causa di due elementi: l'assenza del voto disgiunto e dello scorporo”. Sul punto, V. Onida rileva profili di “contraddittorietà interna a proposito di un sistema formalmente misto che però non consente di distinguere tra voto nel collegio uninominale e voto di lista nel collegio plurinominale”. Infatti “l'elezione nel collegio uninominale non è più veramente tale se il voto è unico per l'uninominale e la lista. Occorrono due schede o almeno il voto disgiunto”.

⁴⁶ Cfr. Corte Cost. sent. n. 1-2014, considerato in diritto, punto 5.1

⁴⁷ Cfr. Apostoli, Rosatellum-bis, alcune prime considerazioni, in Osservatorio A. I. C., Fasc. 3/2017, sub. n. 4, pag.9; <http://www.osservatorioaic.it/il-c-d-rosatellum-bis-alcune-prime-considerazioni.html>

concorrere alla scelta di un candidato nel collegio plurinominale; per il che anche il principio dell'eguaglianza tra quei due elettori finisce per risultare vanificato.

E poi perché viene violato il più elementare principio democratico secondo cui chi consegue più voti deve naturalmente prevalere su chi ne consegue di meno.

L'art. 85, comma 1, DPR n. 361-1957 (come modificato dall'art. 1, comma 29, della L. n.165-2017) stabilisce infatti che il candidato eletto in più collegi plurinominali viene proclamato eletto nel collegio nel quale la lista cui appartiene abbia ottenuto la **minore percentuale di voti validi** rispetto al totale dei voti del collegio.

A sua volta, **l'art. 17-bis, comma 3, del D. Lgs. n. 533-1993** (come introdotto dall'art. 2, comma 9 della L. n. 165-2017), nella misura in cui rinvia all'art. 85, comma 1, del DPR n. 361-1957, prescrive anch'esso che chi sia stato eletto in più collegi plurinominali senatoriali viene proclamato nel collegio in cui la rispettiva lista abbia ottenuto la **minore cifra percentuale**.

In sostanza, in entrambi i casi, il pluricandidato plurieletto, compreso in una lista votata in misura percentualmente minore, sarà 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 percentualmente superiore.

La ragione di questa strana preferenza francamente ci sfugge, e confessiamo che, in tal caso, ci sembra ben preferibile il sistema residuale del sorteggio individuato dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 35-2017, che ha parzialmente abrogato l'allora unico comma dell'art. 85 del DPR n. 361-1957, nella parte in cui consentiva al deputato eletto in più collegi plurinominali di dichiarare entro otto giorni alla Presidenza della Camera la sua opzione.

d) Irragionevolezza intrinseca del voto congiunto.

Da quanto precede emerge chiaramente anche la stridente contraddizione tra ciò che la nuova legge si propone di fare e ciò che in effetti riesce a realizzare.

Rammentiamo in proposito che la necessaria "ragionevolezza" delle disposizioni legislative, nelle varie accezioni di volta in volta assunte (razionalità, proporzionalità, adeguatezza, coerenza, congruenza, non arbitrarietà, non contraddittorietà, pertinenza), deve manifestarsi sia rispetto al contesto dell'ordinamento giuridico-costituzionale (**c. d. ragionevolezza estrinseca**), sia rispetto all'impianto della specifica legge in cui la singola norma risulta inserita (**c. d. ragionevolezza intrinseca**).

Che nel voto obbligatoriamente congiunto previsto dalla L. n. 165-2017 sia ravvisabile la "irragionevolezza estrinseca" rispetto alle prescrizioni costituzionali, abbiamo già detto.

Ma anche la "ragionevolezza intrinseca" tra scopi ed effetti della medesima legge rileva come criterio di scrutinio costituzionale per valutarne la potenziale illegittimità, ed è ciò che è stato deciso in

innumerevoli sentenze della Corte, a partire dall'antica **sentenza n. 14-1964**⁴⁸, che per prima ha affermato che *“Ci sarebbe anche vizio di legittimità se si accertasse che la legge abbia predisposto mezzi assolutamente inidonei o contrastanti con lo scopo che essa doveva conseguire”*.

Ed è poi toccato alla **sentenza n. 43-1997** di affermare che l'irrazionalità rileva *“sotto il profilo dell'incongruità della disciplina rispetto alla sua ratio”*, e, in tali casi, 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 affermato di volere perseguire.

e) Conclusione.

E dunque, ciò che qui invochiamo è che venga resa effettiva, oltre che la plurima prescrizione costituzionale degli articoli 48, 56 e 58 Cost., anche l'affermazione iniziale della stessa L. n. 165-2017, allorché afferma (**cfr., per la Camera, art. 1, comma 1, e, per il Senato, art. 2, comma 2**) in coerenza con la nostra Costituzione (**art. 48**) che il voto è *“diretto, eguale e libero”*, quando invece, per la nuova normativa elettorale, esso è **diretto solo in parte** (perché avvantaggia anche chi non si vorrebbe, e non avvantaggia chi si vorrebbe), e **non è libero** (perché viene obbligatoriamente dato a chi non si vorrebbe dare e a chi non si può nemmeno conoscere).

Sembra quindi più che lecito dubitare della legittimità costituzionale di tutte le norme del DPR n. 361-1957 e del D. Lgs. n. 533-1993 (per come rispettivamente modificate dagli art.li 1 e 2 della L. n. 165-2017), che prevedono un tale meccanismo di trascinamento laterale e territoriale del voto, e in particolare:

- **Nel DPR n. 361-1957 (come modificato dall'art. 1 della L. n. 165-2017):**
 - **l'art. 18-bis, comma 3, secondo periodo**, limitatamente alle parole *“alla metà, con arrotondamento all'unità superiore, dei seggi assegnati al collegio plurinominale e non può essere superiore”*, e alle parole *“in ogni caso, il numero dei candidati non può essere inferiore a due né superiore a quattro”*,
 - **l'art. 31, comma 5, primo periodo**, limitatamente alle parole *“è espresso per tale lista e per il candidato uninominale ad esso collegato”*; e **secondo periodo**, limitatamente alle parole *“Se è tracciato”* ed alle parole *“il voto è espresso anche per la lista ad esso collegata e, nel caso di più liste collegate, il voto è ripartito tra le liste della coalizione in proporzione ai voti ottenuti nel collegio”*;
 - **l'art. 58, comma 2**, limitatamente alle parole *“i nominativi dei candidati nel collegio plurinominale. Il voto è valido a favore della lista e ai fini dell'elezione”*; **comma 3, primo periodo**, limitatamente alle parole *“a favore della lista e”*; e **secondo periodo** (tutto);

⁴⁸ sull'espropriazione delle aziende elettriche.

- **l'art. 59-bis, comma 1**, limitatamente alla parola "*comunque*"; **comma 2**, limitatamente alle parole "*e ai fini dell'elezione del candidato nel collegio uninominale*";
- **l'art. 68, comma 3, quinto periodo** (tutto); **l'art. 77, comma 1, lettera c)** (tutta) e **lettera d), secondo periodo** (tutto); **l'art. 85, comma 1** (tutto)
- **Nel D. Lgs. n. 533-1993 (come modificato dall'art. 2 della L. 165-2017):**
 - **l'art. 9, comma 4**, limitatamente alle parole "*alla metà, con arrotondamento all'unità superiore, dei seggi assegnati al collegio plurinominale e non può essere superiore*", e alle parole "*in ogni caso, il numero dei candidati non può essere inferiore a due né superiore a quattro; nei collegi plurinominali in cui è assegnato un solo seggio, la lista è composta da un solo candidato*",
 - **l'art. 14, comma 1**, limitatamente alle parole "*i nominativi dei candidati nel collegio plurinominale. Il voto è valido a favore della lista, e ai fini dell'elezione*"; **comma 2, primo periodo**, limitatamente alle parole "*della lista e ai fini dell'elezione*"; e **secondo periodo** (tutto).
 - **l'art. 16, comma 1, lettera c)**, a partire dalle parole "*di cui all'art. 14, comma 2, secondo periodo*" e sino alla fine; **lettera d), secondo periodo** (tutto).

Per quanto poi riguarda le **schede elettorali per il Senato**, osserviamo che **l'art. 11, comma 3, del D. Lgs. n. 533-1993** (come modificato dall'art. 2, comma 4, della L. n. 165-2017) stabilisce che esse debbano essere predisposte "*con l'osservanza delle norme di cui all'art. 31 del testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione della camera dei deputati, di cui al D. P. R. 30 marzo 1957 n. 361*"; tale norma è stata testé fatta oggetto del nostro dubbio di costituzionalità nella misura in cui prescrive l'inserimento dell'avvertenza che il voto dato al candidato uninominale si trasferisce alla lista o alle liste della coalizione, e viceversa.

Trattandosi di una norma (c. d. rinviante) che rinvia ad altra norma (c. d. rinviata) interna allo stesso atto legislativo, allo scopo evidente di uniformare le schede di votazione per entrambe le Camere e per mettere sull'avviso l'elettore, ci sembra di potere affermare che si tratta di un **rinvio mobile, dinamico e non recettizio**, e quindi riferito anche alle successive modificazioni della norma rinviata.

Ne discende che, ove il nostro dubbio di costituzionalità sulla norma rinviata risultasse convalidato, il rinvio si trasferirebbe sul nuovo testo, come risultante dall'eventuale dichiarazione di parziale incostituzionalità che andiamo qui invocando.

Tuttavia, nell'improbabile caso in cui si ritenesse trattarsi di rinvio recettizio, il dubbio di costituzionalità dovrà intendersi riferito anche all'art. 11 del D. Lgs. n. 533-1993, limitatamente alla frase come sopra evidenziata in corsivo, che ne risulterebbe travolta come norma consequenziale *ex art. 27, L. n. 87-1953*.

Quanto alla sorte dei candidati plurieletti nei collegi plurinominali, ci permettiamo infine di dubitare anche della legittimità costituzionale **dell'attuale art. 85, comma 1 del DPR n. 361-1957** (nel testo modificato dall'art. 1, comma 29 della L. n. 165-2017), e, se il nostro dubbio di costituzionalità risultasse

convalidato in competente sede, la questione delle opzioni dei **candidati plurieletti alla Camera** risulterebbe regolata dal testo originario dell'art. 85, comma 1 del DPR n. 361-1957, attraverso il meccanismo del sorteggio introdotto come obbligatorio (piuttosto che come residuale) dalla sentenza n. 35-2017 della Corte Costituzionale.

La stessa cosa avverrebbe per i **candidati plurieletti al Senato in forza del rinvio di cui all'art. 17-bis, comma 3, del D. Lgs. n. 533-1993** (nel testo introdotto dall'art. 2, comma 9, della L. n. 165-2017), ancora una volta considerato come rinvio dinamico e mobile, certamente non recettizio, per il quale valgono le considerazioni che abbiamo fatto a proposito dell'altra norma di rinvio contenuta nell'art. 11, comma 3, del D. Lgs. 533-1993 (cfr. *supra*).

E) V^a QUESTIONE: incostituzionalità delle norme della L. 165-2017 (più avanti elencate) per la violazione dei principi della sovranità popolare, della pari dignità e dell'eguale capacità elettorale attiva e passiva dei ricorrenti, come previsti dagli art. li 1, comma, 1 e 2, 3, 48, comma 2, 49, 51, comma 1, e 58, comma 1, e dell'art. 3 Protocollo Addizionale CEDU, per irragionevolezza delle disposizioni relative all'esenzione dalle firme di presentazione per alcune liste privilegiate, e all'imposizione di un numero abnorme di presentatori per le liste non esentate.

a) La raccolta delle firme.

La materia della raccolta delle firme è stata molto dibattuta in occasione della presentazione delle liste in vista delle elezioni del 4 marzo 2018, allorché sono state da più parti evidenziate, anche con pubbliche proteste, l'eccessiva onerosità della raccolta per le liste non esentate, sia pure in termini che sono stati via via alleggeriti, sino alla riduzione a un quarto di cui hanno potuto beneficiare alcune liste, ma solo in via transitoria per le scorse elezioni.

Non affronteremo qui la singolarità del regime transitorio, ormai superato, e ricordiamo invece che, a regime, la Legge L. 165-2015, stabilisce che le liste plurinominali (comprehensive dei candidati uninominali) devono essere sottoscritte da almeno 1.500 e da non più di 2.000 elettori iscritti nelle liste elettorali di uno o più comuni compresi in ciascun collegio (**per la Camera, art. 18-bis, comma 1, DPR 361-1957, come modificato dall'art. 1, comma 19, L. 165-2017, a cui rinvia, per il Senato, l'art. 9, comma 2, del D. Lgs. 533-1993, come modificato dall'art. 2, comma 3, della L. 165-2017**).

Si tratta di prescrizioni che non hanno eguali in alcun paese di democrazia dell'Europa occidentale; tanto per esemplificare⁴⁹:

a) in Francia, per ciascuno dei 577 collegi uninominali per l'elezione dell'*Assemblée Nationale*, basta che ciascun candidato depositi la sua candidatura, senza alcuna firma ulteriore di presentazione⁵⁰;

⁴⁹ Cfr. Il gioco della democrazia, la democrazia in gioco, a cura della Fondazione Luigi Einaudi di Roma, ca. III, pag. 59 e segg.

- b) in Germania, per ciascuno dei 299 collegi uninominali per il *Bundestag*, occorre la firma di 200 elettori, non autenticate;
- c) in Spagna, per ciascuna delle 52 circoscrizioni del *Congreso de los Diputados*, i partiti già rappresentati devono raccogliere le firme dell'1% degli elettori della circoscrizione, mentre per i partiti non rappresentati il numero delle firme si riduce allo 0,1%, in entrambi i casi non autenticate;
- d) nel Regno Unito, per ciascuno dei 650 collegi uninominali della House of Common, occorrono le firme di 10 elettori, non autenticate ma accompagnate da una cauzione di 5.000 sterline che vengono restituite se il candidato ottiene almeno il 5% dei voti.

E' evidente che dappertutto le firme di presentazione sono una mera ed irrilevante formalità, neppure assistita da un particolare garanzia di autenticità, proprio per favorire, piuttosto che per ostacolare, la partecipazione di tutti i cittadini alla vita democratica di ciascun paese, sia dal lato attivo che dal lato passivo, come per altro prescrivono i nostri art. li 49 e 51 Cost., che tuttavia finiscono per essere contraddetti per un verso dal privilegio accordato ad alcune liste esentate, e per altro verso, dall'irragionevolezza del numero di sottoscrizioni prescritte per le liste non esentate.

Quanto al primo aspetto, risalta in particolare la prescrizione della legge spagnola, che favorisce addirittura le liste di partiti non rappresentati al *Congreso*, che devono essere sottoscritte da un numero di firme 10 volte minore delle liste dei partiti che vi sono già rappresentati; e **quanto al secondo**, colpisce l'assoluta irrisorietà e la mancanza di formalismi delle firme di presentazione in tutti i paesi menzionati.

E non può essere senza significato che il numero di sottoscrizioni prescritto a regime dalla L. 165-2017 è stato messo quasi subito in dubbio dallo stesso legislatore, che l'ha prima ridotto alla metà con l'art. 6, comma 3, della stessa legge, e poi addirittura a un quarto con l'art. 1, comma 1123, della L. 205-2017, e però solo a vale per le elezioni del 2018; come se un numero spropositato di firme, ritenuto irragionevole per una tornata elettorale, potesse diventare ragionevole per la tornata elettorale successiva.

Il fatto si è che la normativa elettorale italiana in proposito, raffrontata con quella vigente negli altri paesi dell'occidente europeo, dove di firme ce ne vogliono pochissime o anche nessuna, rende manifesta la sua irragionevolezza, sia sotto il profilo della disparità di trattamento tra liste esentate e non, sia sotto il profilo della loro abnorme numerosità.

Ritenere pregiudizialmente che possa trattarsi di una prerogativa del legislatore, non censurabile in sede di giudizio di costituzionalità, come pure è stato fatto, contraddice con ogni canone di ragionevolezza che, sempre e comunque, deve informare l'attività legislativa, specie in una materia sensibile come quella

⁵⁰ Cfr: <http://www2.assemblee-nationale.fr/content/download/52585/509143/version/1/file/elections-legislatives-memento-du-candidat-2017-2.pdf>, sub 2.2.

elettorale, da cui discende la qualità e quantità dell'offerta politica sulla quale i cittadini devono esercitare la loro scelta al momento del voto.

b) La modulistica.

Ma non basta, perché a questa oggettiva e irragionevole difficoltà se ne aggiunge un'altra non meno irragionevole, quella nascente dall'**art. 20, comma 9, del DPR 361-1957** (come modificato dall'art. 1, comma 12, lettera b, della L. 165-2017), che va letto in relazione all'**art. 20, comma 1, del DPR 361-1957** (nel testo originario, rimasto immutato).

Sulla base della prima norma, *“il Ministero dell'interno, entro il 45° giorno antecedente quello della votazione, mette a disposizione nel proprio sito internet il fac-simile dei moduli con cui possono essere depositati le liste, le dichiarazioni e gli altri documenti di cui ai commi precedenti”*; e tuttavia, l'immutato **comma 1 del medesimo articolo 20**, prescrive che *“Le liste dei candidati nei collegi plurinominali e i nomi dei candidati nei collegi uninominali devono essere presentate per ciascuna circoscrizionedalle ore 8 del 35° giorno alle ore 20 del 34° giorno antecedenti a quello della votazione”*.

Tali norme, valide per la Camera, valgono anche per il Senato in ragione del rinvio contenuto nell'**art. 9, comma 5, del D. Lgs. 533-1993**, il cui testo non risulta modificato dall'art. 2, comma 3, della L. 165-2017.

È appena il caso di evidenziare che una norma del tipo di quella ora stabilita dal comma 9 dell'art. 20 del DPR 361-1957 **non era mai esistita**, essendo sempre stato assolutamente acquisito alla normalità dei procedimenti elettorali che la modulistica ufficiale dovesse essere in ogni momento a disposizione dei cittadini, e comunque con congruo anticipo rispetto alle scadenze elettorali, in particolare per consentire la raccolta delle sottoscrizioni nell'arco temporale di **180 giorni** di cui all'**art. 14, comma 3, della L. 53-1990**, che per l'appunto prevede la possibilità di utilizzare validamente le *“sottoscrizioni e le relative autenticazionise anteriori al 180° giorno precedente il termine per la presentazione delle candidature”*, **una norma, questa, che risale nel tempo** essendo stata prevista, a regime, dall'art. 20, comma 5 del DPR 361-1957 (non modificato dalla L. 165-2017).

Cosa questa che il Legislatore della L. 165-2017 deve avere avuta ben presente, se addirittura l'ha espressamente richiamata **coll'art. 6, comma 6** (che aggiunge a regime tra gli autenticatori anche i sindaci metropolitani, i componenti della conferenza metropolitana e i consiglieri metropolitani) e col successivo **comma 7** (che in via transitoria, solo per le prossime elezioni, inserisce tra i soggetti abilitati anche gli avvocati cassazionisti).

La conseguenza logica di tale duplice prescrizione è che chi vorrà presentare liste alla Camera e al Senato, non avendo titolo per godere dell'esenzione, avrà appena dieci giorni di tempo per raccogliere le

circa 100.000 firme complessivamente necessarie in tutta l'Italia, comprese quelle delle piccole regioni in cui la raccolta si presenta assolutamente proibitiva in ragione del piccolo numero di elettori.

E, volendo utilizzare il più ampio termine dei 180 giorni consentiti dalla legge 53-1990, sarà necessario utilizzare moduli “*fai-da-te*”, predisposti autonomamente a rischio di errore, con inevitabili ricadute anche sul contenzioso preelettorale e sulla credibilità della competizione elettorale e dei relativi risultati.

Si tratta di un'ulteriore irragionevole ostacolo frapposto rispetto al diritto dei cittadini, tra cui i ricorrenti, di partecipare alla determinazione della politica nazionale (**art. 49 Cost.**), di esercitare il dovere civico di esprimere liberamente il proprio voto, scegliendo l'offerta politica più rispondente alle proprie opzioni politiche (**art. 48 Cost.**), e di accedere alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza (**art. 51 Cost.**).

E si tratta di un'ulteriore indiretto privilegio offerto ai gruppi politici che possono godere dell'esenzione dalla raccolta delle firme, che non hanno quindi alcun bisogno di attendere la pubblicazione della modulistica ufficiale.

Per ovviare a tale irragionevole situazione, basterebbe eliminare l'inciso che consente al Ministero dell'Interno di emettere la modulistica appena 45 giorni prima della votazione, e così implicitamente obbligandolo a farlo immediatamente, in attuazione della prescrizione nascente dalla L. 165-2017.

c) Conclusione.

Per quanto precede, le norme, che presiedono alla raccolta delle firme e della cui legittimità costituzionale i ricorrenti dubitano sono le seguenti del DPR 361-1957, applicabili anche per il Senato in forza dei richiami contenuti nell'art. 9, commi 2 e 5, del D. Lgs. 533-1993:

- **l'art. 18-bis, comma 1**, per come modificato dall'art. 1, comma 10, lettera a) della L. 165-2017;
- **l'art. 18-bis, comma 2**, per come modificato dall'art. 1, comma 10, lettera b) della L. 52-2015;
- **l'art. 20, comma 9, del DPR 361-1957** (come modificato dall'art. 1, comma 12, lettera b, della L. 165-2017), **limitatamente alle parole “entro il 45° giorno antecedente quello della votazione”**.

5) RISARCIMENTO DEL DANNO O EQUO INDENNIZZO.

All'esito positivo dell'invocato *restyling* costituzionale, che sarebbe comunque immediatamente auto-applicativo, ciascun elettore sarà libero di esprimere un voto effettivamente “*personale, diretto, libero ed eguale*”; questo diritto fondamentale potrà quindi essere ritenuto ed affermato dal Tribunale adito, pronunciandosi sul merito di questo giudizio, e il sistema verrà riportato a ragionevolezza, in termini coerenti con le affermazioni iniziali della legge, tanto enfaticamente ostentate, quanto clamorosamente disattese

Resterà in tal caso da affrontare la questione della responsabilità del Legislatore **e, per la transitiva, dello Stato che ne incorpora la pubblica funzione, e quindi delle Istituzioni qui convenute**, per avere

provocato la lesione del diritto soggettivo di voto dei ricorrenti: **ad alcuni** che hanno preferito rinunciare a recarsi al Seggio Elettorale; **ad altri** che, avendolo fatto, si sono indotti in un modo o nell'altro ad annullare una o entrambe le rispettive schede, non sopportando di dovere votare in forma congiunta per candidati uninominali e plurinominali; **ad altri ancora** che, volendo dare comunque un voto utile per un candidato o una lista, si sono malvolentieri acconciati a votare anche per altri candidati o liste non volute; **sino al caso del ricorrente Palumbo Vincenzo**, che ha spinto il suo scrupolo di cittadino sino a formulare e fare verbalizzare una specifica protesta dinanzi al proprio Seggio Elettorale (**cfr- retro, sub n. 3, e ns. docc. 16 e 17**).

Una protesta che, in una forma o nell'altra, ha accomunato tanti elettori che hanno subito senza protestare, e, almeno potenzialmente, anche a tutti quei cittadini che la loro protesta l'hanno implicitamente manifestata non recandosi a votare per non essere costretti a subire quella prepotenza imposta dalle modalità di voto introdotte dal Legislatore con la legge 165-2017.

È noto che nei tempi andati il legislatore era ritenuto assolutamente irresponsabile per gli atti che da lui promanavano, sulla base dell'antica formula ulpiana *"princeps legibus solutus est"*, sino al motto costituzionale inglese *"The King can do no wrong"*, regola questa che è stata poi a lungo applicata anche negli Stati moderni, sino a quando il moderno costituzionalismo ha finito per superarla, prima timidamente, poi in termini sempre più espliciti, via via che si sono andate imponendo le costituzioni rigide, che costringono il Legislatore a legiferare *"secundum Constitutionem"*, e si è poi affermato il controllo di costituzionalità, che può intervenire ex post per censurare la legislazione che sia stata adottata *"contra Constitutionem"*⁵¹, cosicché lo *"ius"* che sia stato ignorato dal legislatore possa tornare a informare la *"lex"* che sia stata approvata.

Per stare all'Italia e all'attualità, il principio della responsabilità della P. A. si è andato consolidando in via generale nella giurisprudenza di legittimità, a partire dalla sentenza delle **SS. UU. della Cassazione n. 500-1999**, che, superando le resistenze della pregressa giurisprudenza delle Sezioni semplici che si era attestata sulla natura meramente indennitaria dell'azione *de qua*, e intervenendo *ex professo* in sede di regolamento di giurisdizione, ha affermato *"la risarcibilità (dei danni derivanti dalla lesione di alcune figure di interesse legittimo), nel caso di esercizio illegittimo della funzione pubblica mediante attività*

⁵¹ Cfr. Buonanno, Rilievi civilistici in tema di responsabilità del legislatore da atto normativo, in Jus Civile. 2016.5, sub n. 1; cfr. anche Mattioni, *Una sentenza d'altri tempi sulla responsabilità del legislatore per danni da leggi incostituzionali*, in Responsabilità Civile e Previdenza, fasc. 6-2017, pag. 1911, sub n. 1, con molti importanti richiami nelle rispettive note; significativa in proposito la nota 44, che riporta l'opinione di Mortati, in *"Appunti per uno studio sui rimedi giurisdizionali contro comportamenti omissivi del legislatore"*, in Raccolta di scritti, III, Problemi di diritto pubblico nell'attuale esperienza costituzionale repubblicana, Milano, 1972, 925 ss.: « [l]a giustificazione di carattere generale che, se vera, risulterebbe assorbente, desunta dalla posizione di sovranità rivestita dal legislatore, [...] non può riuscire valida [...] quando la sovranità risulti limitata da una costituzione rigida, la cui osservanza rimanga affidata al controllo di costituzionalità sostanziale » (ivi, 926).

giuridiche”⁵², con ciò estendendo la responsabilità ex art. 2043 c. c. oltre il tradizionale recinto dei diritti soggettivi e riaffermando la giurisdizione in materia del giudice ordinario nei confronti della P. A. per “illegittimo esercizio della funzione pubblica”, occorrendo a tal fine “accertare la sussistenza di un evento dannoso”, poi “stabilire se l’accertato danno sia qualificabile come danno ingiusto”, che sia “riferibile a una condotta (positiva o omissiva) della P. A.”, che a sua volta sia “imputabile a dolo o colpa della P. A.”⁵³.

Il passaggio dalla responsabilità della P. A. in generale, a quella specifica del legislatore, **e da questo a quella**, può ritenersi compiuto con la sentenza n. 9147-2009 delle stesse SS: UU., che, decidendo il caso dell’inadempienza del legislatore italiano rispetto alla trasposizione nell’ordinamento interno di tre Direttive comunitarie non autoesecutive (n. 362/75/Cee e 82/76/Cee, poi tardivamente **recepite** solo con la L. 428-1990 e col correlato D. Lgs. 257-1991), in tema di retribuzione dei medici specializzandi che ne erano risultati danneggiati, ha ritenuto, sulla base di numerosi precedenti giurisprudenziali comunitari e interni espressamente citati, di escludere che l’omissione costituisse “la conseguenza di un fatto imputabile come illecito civile (art. 2043 cod. civ., e segg.) allo Stato inadempiente, e ciò in base alla considerazione che, stante il carattere autonomo e distinto tra i due ordinamenti, comunitario e interno, il comportamento del legislatore è suscettibile di essere qualificato come antigiuridico nell’ambito dell’ordinamento comunitario, ma non alla stregua dell’ordinamento interno, secondo principi fondamentali che risultano evidenti nella stessa Costituzione”⁵⁴.

E ciò in ragione del “principio secondo cui la qualificazione della situazione soggettiva dei privati deve farsi con esclusivo riferimento ai criteri dell’ordinamento giuridico interno (cfr. Cass., sez. un., 27 luglio 1993, n. 8385), imponendo l’ordinamento comunitario soltanto il raggiungimento di un determinato risultato”⁵⁵; e con la conseguenza che “si deve riconoscere al danneggiato **un credito** alla riparazione del pregiudizio subito per effetto del c.d. fatto illecito del legislatore **di natura indennitaria**, rivolto, in presenza del requisito di gravità della violazione ma senza che operino i criteri di imputabilità per dolo o colpa, a compensare l’avente diritto della perdita subita in conseguenza del ritardo oggettivamente apprezzabile e avente perciò natura di credito di valore, rappresentando il danaro soltanto l’espressione monetaria dell’utilità sottratta al patrimonio”⁵⁶.

Rispetto alla sentenza delle SS. UU. N. 500-1999, il cambio di schema è evidente: viene meno il requisito dell’illegittimo esercizio della funzione pubblica e sparisce la necessità dell’esistenza del dolo o della colpa nell’esercizio della condotta (commissiva o omissiva) del legislatore; resta invece il danno ingiusto

⁵² Cfr. sentenza, considerato in diritto, sub n. 5.1.

⁵³ Cfr. ibidem, sub n. 11.

⁵⁴ Cfr. sentenza, considerato in diritto, sub 4.5.

⁵⁵ Cfr. ibidem, sub n. 4.8.

⁵⁶ Cfr. ibidem, sub. N. 4.9

riferibile alla condotta del legislatore, e ne consegue il diritto alla tutela indennitaria del cittadino che abbia subito la lesione in conseguenza di quella condotta commissiva o omissiva.

Un ulteriore passo nella direzione del riconoscimento della tutela aquiliana viene compiuto con la sentenza delle SS. UU. n. 9590-2012, in cui la S. C., valutando un complesso caso di inadempimento di Federconsorzi rispetto a un'obbligazione verso il Banco di Sicilia, conseguente al mancato stanziamento legislativo delle necessarie risorse economiche, ha addirittura ritenuto la responsabilità dello Stato per l'omissione dell'attività legislativa finalizzata ad inserire un'apposita posta nel bilancio dello Stato, il che, a cascata, avrebbe permesso a Federconsorzi di adempiere alle sue obbligazioni verso il Banco.

Nell'occasione, la S. C. ha in particolare osservato che l'affermazione di responsabilità *“non contrasta neppure in via ipotetica con il principio dell'incoercibilità della funzione legislativa, e ciò in quanto in questa sede non è stata configurata un'ipotesi di risarcimento in forma specifica (non vi è cioè richiesta di condanna all'emanazione della normativa non adottata), e la tutela sollecitata ha una rilevanza esclusivamente privatistica, essendo stata richiesta la condanna dei convenuti al pagamento di somma di denaro a titolo di risarcimento del danno”*⁵⁷.

Ed è giunta a tale conclusione avendo preliminarmente ritenuto che il legislatore era tenuto a provvedere in tal senso, avendo evidenziato che *“la L. 1294 del 1957 pone a carico dello Stato l'obbligo di dare corso agli adempimenti normativi ed amministrativi necessari per ripianare le eventuali passività riconducibili alla gestione degli approvvigionamenti delegati alla Federconsorzi, sicché i relativi comportamenti risultano dovuti, e non discrezionalmente adottabili”*.

Insomma, un caso, quello così deciso, in cui lo Stato è stato chiamato a rispondere per un'omissione in cui il legislatore era incorso avendo contravvenuto a un obbligo di legiferare che gli era stato imposto da una legge ordinaria, certamente meno prescrittiva di una norma costituzionale, come fra poco vedremo.

In ogni caso, anche quando l'antigiuridicità della condotta del legislatore è stata esclusa, ciò è avvenuto in ragione del fatto che non esisteva allora una qualche prescrizione interna che obbligasse al recepimento delle direttive comunitarie, nei termini che sono stati introdotti nell'ordinamento italiano solo con le modifiche apportate all'art. 117 Cost, **ad opera della L. Cost. 18.10.2001 N. 3** (nel testo convalidato dal referendum svoltosi il 3.08.2011 e pubblicato sulla G. U. del 24.10.2001 n. 248), che all'art. 3, comma 1, da allora stabilisce che *“La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali”*.

Se ne può derivare che, se quella appena citata fosse stata la formulazione della norma costituzionale all'epoca della Direttiva Comunitaria 82/76/CEE e della vicenda poi venuta all'esame, l'antigiuridicità della condotta del legislatore italiano **anche rispetto all'ordinamento interno** sarebbe stata certamente

⁵⁷ Cfr. Cass. SS. UU. sent. 9590-2012, in diritto, sub 7.3.

ritenuta, e ne sarebbe anche conseguito il diritto dei ricorrenti **non solo a una tutela indennitaria ma ad un vero e proprio risarcimento del danno ingiusto subito**, in ragione della palese violazione dell'obbligazione *ex lege*, per la quale il legislatore è tenuto a legiferare nel rispetto della Costituzione, e ciò a prescindere dall'accertamento dell'esistenza di un qualche dolo o di una qualche colpa dell'agente. Non ignoriamo in proposito che la S. C. è tornata sull'argomento con la **sentenza n. 23730 del 22.11.2016**, con cui ha negato la sussistenza di una responsabilità di un legislatore regionale per l'emanazione della L. R. della regione Marche n. 25 del 13.11.2001, in materia d'impianti fissi di comunicazione a fini di tutela ambientale, poi dichiarata incostituzionale dalla Consulta con sentenza 307-2003 (in G. U. 15.10.2003, n. 41).

Sia la sentenza in questione, sia la pregressa giurisprudenza di legittimità colà richiamata, ha riguardato casi di omessa e/o inesatta attuazione del diritto comunitario da parte del legislatore interno (regionale o nazionale), e ha valutato la responsabilità del legislatore, di volta in volta affermandola o negandola, in ragione della sovraordinazione dell'ordinamento comunitario rispetto alla normativa interna, sulla base della prospettazione dedotta in giudizio secondo cui *“la descritta fattispecie sarebbe sussumibile nel medesimo schema ricostruttivo della violazione, da parte del legislatore statale, dei vincoli derivanti dall'ordinamento sovranazionale comunitario, con ripetibilità dei presupposti di responsabilità quali individuati dalla giurisprudenza della Corte di giustizia (sentenze 10 novembre 1991 "Francovich", cause riunite C-6/90 e C-9/90, e soprattutto 5 marzo 1996 "Brasserie du pecheur" e "Factortame" cause riunite C-46/93 e V-48/93)”*⁵⁸.

Si tratta, della c. d. dottrina Francovich, che ha introdotto nella giurisprudenza comunitaria, e, a cascata, anche in quella interna, il concetto del c. d. *“illecito europeo del legislatore nazionale”*, dal quale si è fatta discendere, di volta in volta, la risarcibilità o l'indennizzabilità della lesione.

Muovendosi in tale ambito e sulla base della pregressa giurisprudenza di legittimità (**Cass. SS. UU. n. 9147-2009**), la sentenza 23730-2016 è giunta alla conclusione secondo cui *“Dal punto di vista del diritto comunitario, cioè, l'inesatta azione ovvero l'omissione legislativa sono un fatto antigiuridico, mentre tali non sono per l'ordinamento nazionale, in cui è approntata solo la tutela data dal giudizio di costituzionalità, per le norme legislative ad esso soggette. Dal che consegue che, a fronte della libertà della funzione politica legislativa (art. 68 Cost., comma 1, art. 122 Cost., comma 4), non è ravvisabile un'ingiustizia che possa qualificare il danno allegato in termini di illecito, e arrivare a fondare il diritto al suo risarcimento quale esercitato nel presente giudizio”*⁵⁹.

⁵⁸ Così riassume il titolo di responsabilità la sentenza 23730-2016, cfr. In diritto, motivi, sub n. 2.

⁵⁹ Cfr. ibidem, sub n. 2

Alla Dottrina più avvertita⁶⁰ questa pronunzia è sembrato un arretramento rispetto all'evoluzione in corso; e tuttavia, nel concludere la sua motivazione, la stessa sentenza non può esimersi dal l'evidenziare che *“.....gli studi, non solo italiani, in cui è stato partitamente affrontato il tema della responsabilità (ex art. 2043 c.c.) da atto legislativo (che in tesi potrebbe essere, come logico, anche quello statale di cui poi sia risultata accertata l'illegittimità costituzionale) ha ritenuto di poter trarre sollecitazioni espansive dalle fattispecie relative ai rapporti con gli ordinamenti sovranazionali, ma si tratta di riflessioni che si pongono esse stesse in termini, allo stato delle norme positive, di pura problematicità speculativa”*.

C'è comunque da osservare che quello allora all'esame riguardava un illecito comunitario del legislatore nazionale, in termini che non sono trasferibili alla fattispecie all'esame, che, nella nostra prospettazione, riguarda invece una responsabilità che discende dalla violazione del legislatore italiano rispetto alla norma costituzionale interna che gli impone di legiferare in termini necessariamente costituzionali, come ora diremo.

Invero, quella legge regionale era stata approvata quando il nuovo testo dell'art. 117 Cost. non c'era ancora, e quindi a quello specifico obbligo costituzionale il legislatore regionale non era tenuto, tant'è che il nuovo testo del comma 1 dell'art. 117 Cost non è mai venuto in discussione; e, se anche fosse stato dedotto, non sarebbe risultato conducente al fine, avendo il legislatore regionale legiferato prima della Novella costituzionale, onde è risultato agevole alla S. C. di attestarsi sulla sua pregressa giurisprudenza, tutta emessa su vicende emerse in precedenza..

Sta di fatto che il nuovo testo del comma 1 dell'art. 117 Cost. è ormai in vigore da 17 anni, e il legislatore, quando si è trovato ad approvare la nuova legge elettorale n. 165-2017 doveva avere ben presente quello specifico vincolo a **legiferare in termini necessariamente costituzionali**; non avendolo fatto, almeno secondo la nostra prospettazione e salva ovviamente restando la valutazione del Tribunale adito, prima, e poi della Corte Costituzionale, se si riterrà di investirla delle q. l. c. qui prospettate.

Se così sarà, e poi la Consulta le riterrà in tutto o in parte fondate, ne risulterebbe conclamato che il legislatore non avrebbe ottemperato alla prescrittiva disposizione del comma 1 dell'art. 117 Cost., e che quindi lo Stato, in persona delle Amministrazioni convenute, dovrebbe essere tenuto a risarcire il danno subito dai ricorrenti, o comunque dovrebbe indennizzarli, e ciò anche a prescindere dalla verifica dell'esistenza di un qualche dolo o colpa.

Francamente, in questa sede interessa poco addentrarsi nel dibattito dottrinario che tende di volta in volta a inquadrare la risarcibilità del danno da attività legislativa nello schema della responsabilità da illecito aquilano (ex art. 2043 c. c.) per la violazione del parametro generale della ragionevolezza o di specifici parametri costituzionali, ovvero in quello dell'inadempimento (ex art. 1218 c. c.) rispetto all'obbligazione fiduciaria che il legislatore assume verso i cittadini e che lo obbliga a una prestazione normativa in

⁶⁰ Cfr. Mattioni, opera citata, sub. n. 6.

termini costituzionalmente corretti, anche alla luce delle norme generali (art. 1173 c. c.), secondo cui le obbligazioni derivano, oltre che da contratto e da fatto illecito, anche “*da ogni altro atto o fatto idoneo a produrle in conformità dell’ordinamento giuridico*”, e vanno comunque adempiute “*con la diligenza del buon padre di famiglia*” (art. 1176 c. c.)⁶¹

Se possiamo esprimere un’opinione, per quanto possa apparire superficiale, a noi sembra che il paradigma della responsabilità da inadempimento meglio si attaglia alla fattispecie, proprio sulla base del comma 1 dell’art. 117 Cost., che impone di legiferare “*nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali*”, sembrandoci evidente che, tutte le volte che il legislatore si fa lecito di legiferare contro la legge fondamentale dello Stato, si assume per ciò stesso la **responsabilità oggettiva** dei suoi incostituzionali comportamenti, dei quali sarà poi chiamato a rispondere direttamente lo Stato, in persona delle amministrazioni di volta in volta convenute, che a loro volta potranno poi rivalersi anche nei confronti dei singoli parlamentari che vi abbiano dato **colpevolmente** causa in sede di accertamento del danno erariale che da quel comportamento sia stato originato.

Resta il fatto che, in entrambi i casi, si può affermare, in via generale, che risulta ormai sfatato il mito dell’infallibilità e dell’irresponsabilità dello Stato legislatore, ormai residua soltanto per gli atti esclusivamente e dichiaratamente politici.

Ovviamente, non ogni normativa che sia stata costituzionalmente censurata comporterà necessariamente la responsabilità del legislatore, e quindi dello Stato e, a cascata, dei singoli che vi abbiano dato causa, essendo inoltre necessario che nella normativa incostituzionale sia possibile ravvisare la caratteristica dell’irragionevolezza, che, quando ha abbia superato la soglia della tollerabilità, diviene inescusabile, connotando di responsabilità quello che altrimenti sarebbe solo un incauto e pur sempre censurabile comportamento, tuttavia incolpevole in quanto scusabile⁶².

Ora, a noi sembra che il legislatore, che si era visto bocciare per ben due volte una legge elettorale, avrebbe dovuto mettere una particolare prudenza nell’attivare la sua produzione in questa delicatissima materia, invece di persistere negli errori già commessi, commettendone altri e portando il Paese al voto con una normativa elettorale che ha finito per essere ripudiata dai suoi stessi autori.

Si può quindi ragionevolmente affermare che, se è certamente vero che il Legislatore non assume uno specifico “obbligo di fare”, neppure sulle cose prospettate nella fase elettorale (e salva la responsabilità politica che può sempre derivarne), è del pari indubitabile che, quando legifera o assume una qualsiasi determinazione ad opera delle sue articolazioni interne, esso ha l’obbligo costituzionale di farlo

⁶¹ Cfr. Buonanno, Rilievi civilistici in tema di responsabilità del legislatore da atto normativo, in Jus Civile, 2016, 5, sub 2 e 3; http://www.juscivile.it/contributi/2016/25_Buonanno.pdf

⁶² Cfr. ibidem, sub n. 4.

“*secundum constitutionem*”, potendo lo Stato essere chiamato a risponderne ad iniziativa dei cittadini che si ritengano lesi nei rispettivi diritti, in particolare quelli direttamente nascenti dall’ordinamento costituzionale.

Se occorresse un riferimento specifico, basterà richiamare la sentenza della **Cassazione, Sez. I Civile, n. 8878-2014**, che, ha concluso l’iter giudiziario che aveva portato alla sentenza n. 1-2014 dichiarativa dell’illegittimità costituzionale di parti rilevanti della L. 270-2005, evidenziando che tale sentenza non si è pronunciata sul punto solo perché i ricorrenti non avevano proposto una specifica domanda di risarcimento di danni o di equo indennizzo

E quindi la Corte ha allora fatto quel che poteva, condannando le Amministrazioni resistenti alle spese del giudizio, avendo comunque ritenuto che *“la tutela riconosciuta dall’ordinamento ai ricorrenti elettori, oltre che all’accertamento per il passato della lesione subita e del diritto al rimborso delle spese sostenute per conseguire tale risultato processuale, è quella pienamente soddisfattiva della **riparazione in forma specifica** per effetto della sentenza costituzionale che ha ripristinato la legalità costituzionale, potendo essi, a decorrere dal 13 gennaio 2014, ed attualmente, esercitare il diritto di voto secondo i precetti costituzionali”*.

Ci permettiamo di osservare in proposito che la mera affermazione giurisdizionale del diritto soggettivo azionato può assurgere al rango di reintegrazione in forma specifica solo “*de futuro*”, mentre per il passato la reintegrazione in forma specifica (e cioè il rifacimento delle elezioni del 2013) non c’è stata e non poteva neppure esserci, avendo allora la Corte Costituzionale fatto salvo l’esito di quelle elezioni.

In ogni caso, le espressioni utilizzate dalla Corte, con intuibile derivazione dall’art. 2058 c. c – per il quale il danneggiato può richiedere la reintegrazione in forma specifica, tutte le volte in cui ciò non risulti eccessivamente oneroso per il debitore – fanno comprendere come la Corte abbia lasciato aperta l’opzione tra la vera e propria tutela aquiliana e quella meramente indennitaria da inadempimento, essendo noto che l’art. 2058 è utilizzabile in entrambe le ipotesi prospettate⁶³.

E ipotizziamo che, se i ricorrenti di allora avessero spiegato una specifica domanda di risarcimento danni per equivalente, la Cassazione non avrebbe potuto negarla per il passato, avendo riconosciuto la risarcibilità in forma specifica per il futuro.

TUTTO CIO’ PREMESSO

I ricorrenti, nella loro spiegata qualità di cittadini italiani ed elettori iscritti nelle liste elettorali del

⁶³ Cfr.: Relazione al Codice Civile, sub n. 802, dove si afferma che “*al pari del creditore nelle obbligazioni “ex contractu” il danneggiato, in quelle per fatto illecito, ha diritto innanzitutto alla reintegrazione in forma specifica della situazione patrimoniale anteriore: questa norma è consacrata nel primo comma dell’art. 2058*”. Cfr. anche Cass. Sent. 6035-1995 e 12582-2015.

Comune di Messina, intendono chiedere, come col presente atto chiedono, all'on. le **Tribunale adito** - ex art. 702-bis c. p. c., per come richiamato dall'art. 22 D. Lgs. 01.09.2011 n. 150 – di volere **fissare l'udienza per la comparizione** delle controparti interessate, che s'identificano nella **Presidenza del Consiglio dei Ministri e nel Ministero dell'Interno**, in persona dei rispettivi titolari pro-tempore, ed entrambi domiciliati per legge presso l'Avvocatura Distrettuale dello Stato in Messina via dei Mille n. 65, nonché il **termine per la notifica del presente ricorso a dette controparti e al Pubblico Ministero, e per la rispettiva costituzione in giudizio**, e quindi, **di volersi pronunziare sulle seguenti**

CONCLUSIONI

Voglia il Tribunale Civile di Messina, disattesa ogni contraria istanza, eccezione difesa:

- 1) **preliminarmente**, ammettere nel rito e accogliere per la forma il presente ricorso;
- 2) **nel merito**, riconoscere e dichiarare che i ricorrenti, cittadini italiani, iscritti nelle liste elettorali di Messina, hanno il diritto soggettivo di esercitare concretamente ed effettivamente i loro diritti politici ed elettorali, ed in particolare quelli di partecipare personalmente, liberamente e direttamente, in un sistema istituzionale di democrazia parlamentare, con metodo democratico ed in condizioni di libertà ed eguaglianza, alla vita politica dell'Italia, nel legittimo esercizio della loro quota di sovranità popolare, così come previsto e garantito dalla Costituzione Italiana e dalle norme sovranazionali recepite nell'Ordinamento italiano, così come attribuiti e garantiti nel loro esercizio, **quanto all'elezione della Camera dei Deputati**, dal combinato disposto dei seguenti **articoli della Costituzione Italiana: 1**, commi 1 e 2; **2**, comma 1; **3**, commi 1 e 2; **24**, commi 1 e 2; **48**, comma 2; **49**; **51**, comma 1; e **56**, commi 1, 2 e 4; **72**, commi 1 e 4; **92**, comma 2; **111**, commi 1 e 2; **113**, commi 1 e 2; **117**, comma 1; **138**, comma 1; **ed anche dall'art. 13** della Convenzione Europea per la Salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà Fondamentali del 04.11.1950 **e dall'art. 3** del Protocollo Addizionale del 20.03.1952, **ambidue ratificati e resi esecutivi in Italia con L. 04.08.1955 n. 848**, ed anche alla luce dei principi affermati dalla **Corte Costituzionale nella sentenza n. 1-2014 e dalla Corte di Cassazione-Sez. I Civile nell'ordinanza n. 12060-2013 e nella sentenza n. 8878-2014**;
- 3) **per l'effetto, riconoscere e dichiarare** che l'applicazione delle disposizioni di cui alla **legge 03 novembre 2017 n. 165**, negli articoli di volta in volta citati nelle epigrafi di ciascun motivo d'incostituzionalità, risulta gravemente lesiva dei loro diritti come sopra dedotti;
- 4) **in via incidentale, ritenere e dichiarare** che la **legge elettorale 165-2017**, che ha profondamente novellato il D. P. R. 30 marzo 1957 n. 361 per l'**elezione della Camera dei Deputati (d'ora in poi, per brevità, DPR 361-1957)**, e insieme il **D. Lgs. 20 dicembre 1993 n. 533 per l'elezione del Senato della Repubblica (d'ora in poi, per brevità, D. Lgs. 533-1993)**, a partire dal procedimento di formazione e poi nelle specifiche norme qui censurate, risulta gravemente lesiva dei diritti soggettivi dei ricorrenti,

come sopra specificati;

5) e quindi ritenere e dichiarare che le domande di merito non possono essere valutate e decise senza la previa risoluzione delle questioni di legittimità costituzionale che vengono qui di seguito incidentalmente proposte e che non appaiono manifestamente infondate, e per l'effetto, ex art. 23 L. 11.03.1953 n. 87, disporre la trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale, in ordine alle seguenti

QUESTIONI DI LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE

e di tutte le altre eventualmente consequenziali ex art. 27, L. n. 87-1953:

A) I^a QUESTIONE: Incostituzionalità degli artt. 1, 2, 3, 4 e 6 della L. n. 165-2017, per la violazione dei principi della sovranità popolare, della pari dignità e dei diritti elettorali attivi e passivi dei ricorrenti, come prescritti dagli artt. 48, commi 1 e 2, 51, comma 1, 56, comma 1, Cost. e dall'art. 3 del Protocollo CEDU (per come richiamato dall'art. 117. Comma 1, Cost.), in conseguenza della violazione della riserva di assemblea, della normalità dell'iter legislativo e del divieto di vincolo di mandato, come rispettivamente prescritti dagli artt. 67, 71, 72, commi 1 e 4, Cost.

B) II^a QUESTIONE: incostituzionalità delle norme (più avanti elencate) del DPR n. 361-1957 (come modificato dall'art. 1 della L. n. 165-2017) e del D. Lgs. n. 533-1993 (come modificato dall'art. 2 della L. n. 165-2017), per la violazione dei principi della sovranità popolare, della pari dignità e dell'eguale capacità politica ed elettorale, attiva e passiva dei ricorrenti, come prescritti dagli artt. 1, comma 1 e 2; 3; 48, comma 2; 49; 51, comma 1; 56, comma 1, 58, comma 1, Cost., e dall'art. 3 Protocollo Addizionale CEDU, per irragionevolezza della soglia del 3% per l'accesso a Camera e Senato, e precisamente delle seguenti norme:

- **NEL DPR N. 361-1957, LE SEGUENTI NORME:**

- **l'art. 83, comma 1, lettera e), numero 1 (tutto) e numero 2 (tutto); lettera f), primo e secondo periodo**, limitatamente alle parole *“di cui alla lettera e del presente comma”*; **lettera g), primo periodo**, limitatamente alla parte che inizia con le parole *“che abbiano conseguito sul piano nazionale almeno il 3 per cento dei voti validi”* e sino alla fine del periodo: **secondo periodo**, limitatamente alle parole *“ammesse al riparto”*; **quarto periodo**, limitatamente alle parole *“ammessa al riparto”*; **lettera h), primo periodo**, limitatamente alle parole *“di cui alla lettera e”*; **terzo periodo**, limitatamente alle parole *“ammesse al riparto”*; **lettera i), secondo periodo**, limitatamente alle parole *“ammesse alla ripartizione ai sensi della lettera g), primo periodo”*;

- **NEL D. LGS. N. 533-1993, LE SEGUENTI NORME:**

- **l'art. 16-bis, comma 1, lettera e), numero 1 (tutto); numero 2 (tutto); lettera f)**, limitatamente alle parole *“individuare ai sensi della lettera e), numeri 1) e 2)”*;

- **l'art. 17, comma 1, primo periodo**, limitatamente alle parole *“ai sensi dell'art. 16-bis, comma 1, lettera e), numeri 1) e 2), e incluse nell'elenco di cui all'articolo 16-bis, comma 1, lettera f)”*); **lettera a, primo periodo**, limitatamente alle parole *“di cui all'art. 16-bis, comma 1, lettera e), numero 1”* e limitatamente alla parte immediatamente successiva che comincia con le parole *“che abbiano conseguito almeno il 20 per cento”* e sino alle parole *“ai sensi dell'art. 16”*; **lettera b), primo periodo**, limitatamente alla parte che comincia con le parole *“ammesse al riparto, che abbiano conseguito almeno il 3 per cento”* sino alla fine del periodo; **secondo periodo**, limitatamente alle parole *“ammesse al riparto”*; **terzo periodo**, limitatamente alle parole *“ammessa al riparto”*.

C) III^a QUESTIONE: incostituzionalità delle norme del D. Lgs. n. 533-1993 (più avanti elencate), come modificate dall'art. 2 della L. n. 165-2017, per la violazione dei principi della sovranità popolare, della pari dignità e dell'eguale capacità politica ed elettorale, attiva e passiva dei ricorrenti, garantita dal voto personale, diretto ed eguale prescritto degli artt. 1, comma 1, 3, 48, commi 2 e 4, 49, 51, comma 1, 56, comma 1, e 58, comma 1, 67, 70 e 94, comma 1, Cost., in ragione della irragionevolezza e contraddittorietà intrinseca tra calcolo nazionale della soglia del 3% per l'accesso al Senato, e l'esistenza di ben più alte e irragionevoli soglie naturali regionali per accedere all'attribuzione effettiva dei seggi; e precisamente delle seguenti norme:

- **NEL D. LGS. N. 533-1993, LE SEGUENTI NORME:**

- **l'art. 9, comma 4, secondo periodo**, limitatamente alle parole *“alla metà. Con arrotondamento all'unità superiore, dei seggi assegnati al collegio plurinominale e non può essere superiore al numero dei seggi assegnati al collegio plurinominale”*; e **tutto il terzo periodo dello stesso art. 9**;
- **l'art. 16-bis, comma 1, lettera e)** (tutta), **lettera f**, limitatamente alle parole *“individuate ai sensi della lettera e), numeri 1) e 2)”*);
- **l'art. 17** (tutto);
- **l'art. 17-bis, comma 1**, limitatamente alle parole *“Al termine delle operazioni di cui agli articoli precedenti”*; **comma 2** (tutto).

D) IV^a QUESTIONE: Incostituzionalità delle norme della L. n. 165-2017 (più avanti elencate), per la violazione dei principi della sovranità popolare, della pari dignità e dell'eguale capacità politica ed elettorale, attiva e passiva dei ricorrenti garantita dal voto personale, diretto ed eguale prescritto dagli artt. 3, 48, comma 2, 56, comma 1, e 58, comma 1, Cost. per irragionevolezza per contraddittorietà intrinseca tra voto diretto (affermato all'art. 1 Camera, comma 1, e art. 2, comma 2, Senato) e voto indiretto per trascinamento derivante dalle norme successive dei medesimi articoli della L. n. 165-2017; e precisamente le seguenti norme:

• **NEL DPR 361-1957, LE SEGUENTI NORME:**

- **l'art. 18-bis, comma 3, secondo periodo**, limitatamente alle parole *“alla metà, con arrotondamento all'unità superiore, dei seggi assegnati al collegio plurinominale e non può essere superiore”*, e alle parole *“in ogni caso, il numero dei candidati non può essere inferiore a due né superiore a quattro”*;
- **l'art. 31, comma 5, primo periodo**, limitatamente alle parole *“è espresso per tale lista e per il candidato uninominale ad esso collegato”*; e **secondo periodo**, limitatamente alle parole *“Se è tracciato”* ed alle parole *“il voto è espresso anche per la lista ad esso collegata e, nel caso di più liste collegate, il voto è ripartito tra le liste della coalizione in proporzione ai voti ottenuti nel collegio”*;
- **l'art. 58, comma 2**, limitatamente alle parole *“i nominativi dei candidati nel collegio plurinominale. Il voto è valido a favore della lista e ai fini dell'elezione”*; **comma 3, primo periodo**, limitatamente alle parole *“a favore della lista e”*; e **secondo periodo** (tutto);
- **l'art. 59-bis, comma 1**, limitatamente alla parola *“comunque”*; **comma 2**, limitatamente alle parole *“e ai fini dell'elezione del candidato nel collegio uninominale”*;
- **l'art. 68, comma 3, quinto periodo** (tutto); **l'art. 77, comma 1, lettera c)** (tutta) e **lettera d)**, **secondo periodo** (tutto); **l'art. 85, comma 1** (tutto).

• **NEL D. LGS. 533-1993, LE SEGUENTI NORME:**

- **l'art. 9, comma 4**, limitatamente alle parole *“alla metà, con arrotondamento all'unità superiore, dei seggi assegnati al collegio plurinominale e non può essere superiore”*, e alle parole *“in ogni caso, il numero dei candidati non può essere inferiore a due né superiore a quattro; nei collegi plurinominali in cui è assegnato un solo seggio, la lista è composta da un solo candidato”*.
- **l'art. 14, comma 1**, limitatamente alle parole *“i nominativi dei candidati nel collegio plurinominale. Il voto è valido a favore della lista, e ai fini dell'elezione”*; **comma 2, primo periodo**, limitatamente alle parole *“della lista e ai fini dell'elezione”*; e **secondo periodo** (tutto).
- **l'art. 16, comma 1, lettera c)**, a partire dalle parole *“di cui all'art. 14, comma 2, secondo periodo”* e sino alla fine; **lettera d)**, **secondo periodo** (tutto).

E) **V^a QUESTIONE: incostituzionalità delle norme della L. 165-2017 (più avanti elencate) per la violazione dei principi della sovranità popolare, della pari dignità e dell'eguale capacità elettorale attiva e passiva dei ricorrenti, come previsti dagli art. li 1, comma, 1 e 2, 3, 48, comma 2, 49, 51, comma 1, e 58, comma 1, e dell'art. 3 Protocollo Addizionale CEDU, per irragionevolezza delle disposizioni relative all'esenzione dalle firme per la presentazione delle liste per la Camera e per il Senato; e precisamente:**

- **l'art. 18-bis, comma 1**, per come modificato dall'art. 1, comma 10, lettera a) della L. 165-2017;

- **l'art. 18-bis, comma 2**, per come modificato dall'art. 1, comma 10, lettera b) della L. 52-2015;
- **l'art. 20, comma 9, del DPR 361-1957** (come modificato dall'art. 1, comma 12, lettera b, della L. 165-2017), **limitatamente alle parole** *“entro il 45° giorno antecedente quello della votazione”*.

6) Nell'auspicato caso di trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale, e ritenuto l'interesse generale dei cittadini, oltre che dei ricorrenti, alla conoscenza completa ed effettiva della vicenda processuale, e ritenuta anche l'insufficienza a tal fine della pubblicazione sulla G. U. **ex art. 25 L. 87-1953**, disporre che il dispositivo della relativa ordinanza sia pubblicata su almeno tre quotidiani nazionali, con caratteri doppi del normale, a cura dei ricorrenti ed a spese delle Amministrazioni convenute;

7) All'esito positivo del giudizio di costituzionalità, condannare le amministrazioni convenute, ex art. 2043 c. c., al risarcimento del danno, determinandolo in via equitativa ai sensi del combinato disposto degli art. li 2056 e 1226 c. c.

8) Solo in caso di resistenza, e con la sentenza che deciderà il merito del giudizio, condannare le Amministrazioni resistenti al pagamento di spese e compensi del presente giudizio, ed anche di quello eventuale per la difesa dei ricorrenti dinanzi alla Corte Costituzionale, con distrazione a favore degli avvocati patrocinanti, che a tal fine rendono la dichiarazione di legge.

Considerato che l'oggetto della presente causa attiene a questioni di puro diritto, non si richiede l'ammissione di mezzi istruttori, chiaramente non necessari al fine, mentre, unitamente al presente ricorso si deposita un fascicolo contenente i seguenti:

DOCUMENTI

- 1) certificato di iscrizione nelle liste elettorali del ricorrente Palumbo Vincenzo;
- 2) certificato di iscrizione nelle liste elettorali del ricorrente Antonio Gemelli;
- 3) certificato di iscrizione nelle liste elettorali del ricorrente Tommaso Magauda;
- 4) certificato di iscrizione nelle liste elettorali della ricorrente Francesca Ugdulena;
- 5) certificato di iscrizione nelle liste elettorali del ricorrente Andrea Pruiti Ciarello;
- 6) certificato di iscrizione nelle liste elettorali del ricorrente Giuseppe Magauda;
- 7) certificato di iscrizione nelle liste elettorali del ricorrente Giuseppe Rocco Gembillo;
- 8) certificato di iscrizione nelle liste elettorali del ricorrente Giuseppe Rao;
- 9) certificato di iscrizione nelle liste elettorali del ricorrente Samuele Tardiolo;
- 10) ordinanza della Corte di Cassazione n. 12060-2013;
- 11) sentenza della Corte Costituzionale n. 1-2014;
- 12) sentenza della Suprema Corte di Cassazione n. 8878-2014;
- 13) sentenza della Corte Costituzionale n. 35-2017;

- 14) ordinanza del Tribunale di Messina del 17.02.2016;
- 15) ordinanza Tribunale Messina 14.03-12.05.2018;
- 16) dichiarazione resa da Vincenzo Palumbo al Seggio elettorale 186 di Messina;
- 17) verbale sezione elettorale 186 di Messina del 04.03.2018;
- 18) resoconto stenografico Camera seduta 23.01.1980;
- 19) resoconto stenografico Camera seduta del 25.09.1980;

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

Salvis Juribus.

Messina, lì 30 ottobre 2018

(avv. Vincenzo Palumbo)

(avv. Antonio Gemelli)

(avv. Tommaso Magauidda)

(avv. Francesca Ugdulena)

(prof. avv. Alfonso Celotto)

(avv. Andrea Pruiti Ciarello)

(avv. Giuseppe Magauidda)

PROCURA ALLE LITI

(ai sensi dell'art. 83, III comma, ultima parte, c.p.c.)

Noi sottoscritti: **prof. Giuseppe Rocco Gembillo**, nato a Piraino (ME) il 24.07.1949 e residente in Messina, Via Fossata n. 23 (cod. fisc.: GMB GPP 49L24 G699F), **prof. Giuseppe Rao**, nato a Messina il 13.07.1939 ed ivi residente in Viale della Liberta n. 633 is. 521 (cod. fisc.: RAO GPP 39L13 F158W), **dott. Samuele Tardiolo**, nato a Messina il 27.10.1987 ed ivi residente in Via T. Roosevelt 16 (cod. fisc. TRD SML 87R27 F158L), deleghiamo gli avvocati **Vincenzo Palumbo** (cod. fisc. PLM VNC 38A23 F158W), **Antonio Gemelli** (cod. fisc.: GML NTN 51H14 F158L), **Tommaso Magaudda** (cod. fisc.: MGD TMS 55S04 F158Y), **Francesca Ugdulena** (cod. fisc.: GDL FNC 64R65 F158U), **Andrea Pruiti Ciarello** (cod. fisc. PRT NDR 79H10 F158P), **Giuseppe Magaudda** (cod. fisc.: MGD GPP 87C28 F158G), tutti del Foro di Messina, e il **prof. avv. Alfonso Celotto** (cod. fisc. CLT LNS 66B23 C129E), del Foro di Roma, sia uniti che divisi, a rappresentarci e difenderci nel presente giudizio, in ogni suo grado e fase, conferendo loro ogni più ampia facoltà di legge.

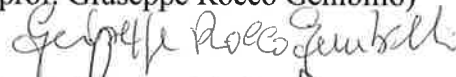
Avendo ricevuto l'informativa di cui agli artt. 13, Reg. UE 2016/679, e 13 D.Lgs. 196/2003, acconsentiamo al trattamento dei dati personali forniti nelle forme e nei modi che saranno ritenuti più opportuni dai predetti avvocati ai fini dell'espletamento del mandato conferito.

Eleggiamo domicilio presso lo studio Palumbo-Magaudda sito in Messina, Via N. Bixio n. 89.

La presente procura è rilasciata su foglio separato dal quale è stata estratta copia informatica per immagine inserita nella busta telematica cui afferisce.

Messina, li 30 ottobre 2018

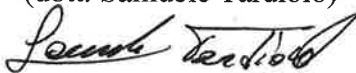
(prof. Giuseppe Rocco Gembillo)



(prof. Giuseppe Rao)



(dott. Samuele Tardiolo)



Vere le firme



Con questo stesso atto i predetti avvocati del Foro di Messina, come sopra identificati, i quali agiscono anche in proprio e stanno in giudizio personalmente ai sensi dell'art. 86 c.p.c., vicendevolmente si delegano per essere rappresentati e difesi nel presente giudizio, in ogni suo grado e fase, con ogni più ampia facoltà di legge.

Avendo ricevuto l'informativa di cui agli artt. 13, Reg. UE 2016/679, e 13 D.Lgs. 196/2003, acconsentono al trattamento dei dati personali forniti nelle forme e nei modi che saranno ritenuti più opportuni ai fini dell'espletamento del mandato conferito.

Eleggono domicilio presso lo studio Palumbo-Magaudda sito in Messina, Via Nino Bixio n. 89.

La presente procura è rilasciata su foglio separato, dal quale è stata estratta copia informatica per immagine inserita nella busta telematica cui afferisce.

Messina, li 30 ottobre 2018

(avv. Vincenzo Palumbo)

(avv. Antonio Gemelli)

(avv. Tommaso Magaudo)

(avv. Francesca Ugdulena)

(avv. Andrea Pruti Ciarello)

(avv. Giuseppe Magaudo)