

avv. Felice C. Besostri-Milano
avv. Giuseppe Libutti-Roma
avv. prof. Mario Sanino
viale Parioli 180 Roma
Fax: 068072776 Pec: mariosanino@ordineavvocatiroma.org

TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL LAZIO

RICORSO

proposto dai cittadini/e elettori/trici e in tale loro esclusiva qualità da:

on. avv. Felice Carlo BESOSTRI, (C.F. BSSFCC44D23MI72R-pec: felicec.besostri@milano.pecavvocati.it) del foro di Milano e residente in Milano in via Pellegrino Rossi 96, iscritto alle liste elettorali del comune di residenza al n. 1653038, **che si difende anche in proprio ex art. 22 cod. proc. amm. e 86 cod. proc. civ.;**

prof. Pasquale COSTANZO, (C.F. CSTPQL48D18H183F), residente in Località Pianata 5 nel Comune di 16035 Zoagli (GE), iscritto alle liste elettorali di Zoagli al n. 413 lista maschile;

Maurizio TURCO, (C.F. TRCMRZ60D18L049E), residente in Torricella (TA) alla via degli Eucalipti n. 134, iscritto alle liste elettorali del comune di residenza al n. 1800, sez. 5, progressivo 291;

Cinzia Irene Libera TESTA (C.F. TSTCZR72R71I851Y), residente in Roma in via Bartolomeo Centogatti 11, iscritta alle liste elettorali del comune di residenza al n.1550891;

prof. avv. Nicola Colaianne (C.F. CLNNCL46D11A662K-pec: nicola.colaianni@pec.giustizia-tributaria.it) del foro di Bari e residente in via Mario Pagano 28 Bari, iscritto nelle liste elettorali del comune di residenza n°29053, che si difende anche in proprio ex art. 22 cod. proc. amm. e 86 cod. proc. civ.;

avv. Giuseppe Libutti (cod. fisc. LBTGPP81A24G942H) residente a Roma in Lungotevere Flaminio 30, iscritto alle liste elettorali del comune di residenza col n°1620781, **che si difende anche in proprio ex art. 22 cod. proc. amm. e 86 c. p. civ.;**

avv. Michele Ricciardi (C.F. RCCMHL62D17G478I - pec: michele.ricciardi@avvocatiperugiapec.it), del foro di Perugia e residente a Perugia in via Appia 47, iscritto alle liste elettorali del comune di residenza col n°48188, **che si difende anche in proprio ex art. 22 cod. proc. amm. e 86 cod. proc. civ.;**

avv. Enzo Paolini (C.F. PLNNZE57R02D086E -pec: avv.enzopaolini@pecstudio.it) del foro di Cosenza e residente in Cosenza Traversa A. Fava 5, iscritto alle liste elettorali del comune di residenza col n°20323 lista generale maschile, **che si difende anche in proprio che si difende anche in proprio ex art. 22 cod. proc. amm. e 86 cod. proc. civ.;**

avv. Emilio Zecca (C.F. ZCCMLE34M25H501K), residente in Milano via Ampère n. 126, iscritto alle liste elettorali del comune di residenza col n. 0676787;

sen. Gregorio De Falco (C.F. DFLGGR65C08F839Q) residente in Piazzale Zara 1, nel Comune di Livorno, parlamentare in carica;

on. arch. Roberto Biscardini (C. F. BSCRRT47H11E514Y) residente in via Caccianino 22 - 20131 Milano iscritto alle liste elettorali del comune di residenza col n. 0975084 e

altri esattamente individuati e generalizzati nelle procure/mandati/deleghe alle liti allegati al presente ricorso, tutti assistiti, difesi e rappresentati in giudizio, oltre che in proprio gli avvocati che lo indicano, sia congiuntamente che disgiuntamente tra loro, dagli avvocati Felice C. Besostri (C.F. BSSFCC44D23M172R - pec: felicec.besostri@milano.pecavvocati.it) del foro di Milano, Giuseppe Libutti (C.F. LBTGPP81A24G942H - pec giuseppelibutti@ordineavvocatiroma.org) del foro di Roma e prof. Mario Sanino (C.F. SNNMRA38E03H501M) del foro di Roma, presso il quale è eletto speciale domicilio nello studio in Roma viale Parioli 180, Fax: 068072776 Pec: mariosanino@ordineavvocatiroma.org, cui vanno inviate/trasmesse tutte le comunicazioni e notifiche pertinenti al ricorso ex art. 136 c.p.a.

CONTRO e nei confronti dei membri del Governo controfirmanti, che se ne assumono la responsabilità ex art. 89.1 Cost. signori:

Presidente del Consiglio dei ministri (C.F. 80188230587), in persona del Presidente del CdM in carica pro tempore;

Ministro dell'interno (C.F. 80014130928), in persona del Ministro in carica pro tempore;

Ministro della giustizia (C.F. 80184430587), in persona del Ministro in carica pro tempore,

tutti domiciliati ex lege presso l'AVVOCATURA GENERALE dello STATO

(C.F. 80224030587, fax 06/96514000, indirizzo PEC:

ags.rm@mail.cert.avvocaturastato.it) in Roma, via dei Portoghesi 12, **nonché dei controinteressati Senato della Repubblica, in persona del legale rappresentante p.t.**, presso la sede dell'organo a Roma in piazza Madama 2 pec: amministrazione@pec.senato.it;

e Camera dei Deputati, in persona del legale rappresentante pro tempore presso la sede dell'organo a Roma Palazzo Montecitorio in piazza di Monte Citorio 1 pec:

camera_protcentrale@certcamera.it

e dei

cointeressati/controinteressati senatori promotori e loro delegati promotori del referendum ex articolo 138 Cost. in persona che li rappresenti, domiciliati per la carica presso il Senato della Repubblica e/o loro indirizzi personali:

Delegati dei senatori promotori del referendum ex art. 138 Cost. relativo al testo della legge costituzionale, approvato dal Parlamento e pubblicato nella G.U. della Repubblica italiana – S.g. n. 240 del 12.10.2019 nel domicilio eletto ai sensi dell'art. 6 c. 3 l.n. 352/1970 presso il Senato della Repubblica, piazza Madama in Roma;

sen. avv. Nazario Pagano, senatore della Repubblica, Via dei Marsi, 174 65127 Pescara, pec. avvnazariopagano@cnfpec.it;

sen. Andrea Cangini, Senatore della Repubblica, domiciliato per la carica presso Senato della Repubblica, piazza Madama in Roma;

sen. Tommaso Nannicini, Senatore della Repubblica, domiciliato in via degli Scipioni 181 Roma

con comunicazione ai soli fini informativi all'Ufficio Centrale per i *Referendum*, in persona del Presidente *pro tempore*, costituito presso la Corte di Cassazione nella sede della medesima Palazzo di Giustizia, Piazza Cavour - 00193 Roma e indirizzo mail: ufficio.centrale.referendum.cassazione@giustizia.it

PER L'ANNULLAMENTO, PREVIA TUTELA CAUTELARE e questione di legittimità costituzionale in via incidentale "delle norme di revisione costituzionale in G.U. n. 240 del 12.10.2020, della legge n. 352/1970 e delle leggi n. 165/2017 e n. 51/2019", del Decreto Presidente Repubblica del 28/01/2020, avente per oggetto «*Indizione del referendum popolare confermativo della legge costituzionale recante: "Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari"*» in G.U. n. 23 S.G. del 29.01.2020 (Atti A) e atti connessi:

Deliberazione del Consiglio dei ministri, adottata nella riunione del 27 gennaio 2020 (Atti B); *Attestazione del Presidente della Camera della definitiva approvazione di legge costituzionale in G.U. n. 240 del 12 ottobre 2020* (Atto C) **estraneo alla tutela cautelare e impugnazione diretta**; DECRETO DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA del 5 marzo 2020 di Revoca del decreto del Presidente della Repubblica 28 gennaio 2020, concernente indizione del referendum popolare confermativo (GU n.57 del 6-3-2020)(Atto D); DPCM 4 marzo 2020 (GU n.55 del 4-3-2020) (Atto E) e Deliberazione del Consiglio dei ministri, adottata nella riunione del 5 marzo 2020 (Atto F).

[**avvertenza**: il ricorso è articolato in capitoli-cap. individuati da una **lettera** dell'alfabeto in carattere **Maiuscolo grassetto corsivo** e paragrafi-par. contrassegnati da **1** cifra araba seguita da **.**), **punto e parentesi tonda**, come da **cap.** e **par.** che seguono questa avvertenza e talvolta da capoversi in numeri romani in **grassetto** es. I, IV]

A) LA REVISIONE COSTITUZIONALE

1.) Col decreto impugnato il Presidente della Repubblica ha indetto per il 29 marzo 2020 i comizi elettorali per il referendum popolare confermativo avente il seguente quesito: «Approvate il testo della legge costituzionale concernente "Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari", approvato dal Parlamento e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della

Repubblica italiana – Serie generale - n. 240 del 12 ottobre 2019?», quesito il cui solo testo comparirà sulla scheda elettorale.

Il corpo elettorale si esprimerà senza conoscere il testo integrale delle norme costituzionali vigenti e di quello coordinato con le modifiche approvato dal Parlamento, se non conoscendo il testo integrale della Costituzione e il testo pubblicato in G.U. n. 240 del 12 ottobre 2020 (Atti C) degli emendamenti approvati si può esprimere un voto consapevole, perché informato e, quindi, **libero**.

Si tratta di emendamenti attinenti al cuore del nostro ordinamento costituzionale di democrazia rappresentativa con forma di governo parlamentare, nel quale «Ogni membro del Parlamento rappresenta la Nazione ed esercita le sue funzioni senza vincolo di mandato» (art.67 Cost.). I parlamentari, quindi, non rappresentano “I partiti o i gruppi politici organizzati”¹, che li hanno candidati ex art. 14 dpr n. 361/1957 (applicabile anche al Senato per effetto dell’art. 27 d.lgs n. 533/1993).

I parlamentari non rappresentano neppure **gli elettori che li hanno votati**, in collegi uninominali o liste totalmente bloccate², con voto obbligatoriamente congiunto e, tantomeno **i collegi o circoscrizioni di candidatura**, per ragioni concettuali derivanti dal chiaro enunciato dell’art. 67 Cost. e di fatto grazie allo slittamento dei seggi dalla circoscrizione, cui sono assegnati in relazione agli abitanti, ad altra in caso di insufficienza di candidati eleggibili o in compensazione per liste deficitarie rispetto a quelle eccedentarie³.

2.) È grazie al divieto di mandato imperativo e all’art. 138.1, II° per. Cost., che si celebra questo referendum confermativo per la richiesta di un quinto dei senatori.

La richiesta di referendum popolare, ai sensi dell'articolo 138.2 Cost., è stata dichiarata legittima e ammessa con l'ordinanza dell'Ufficio centrale per il referendum, costituito presso la Corte suprema di cassazione, emessa il 23 gennaio 2020, depositata e comunicata in pari data.

A differenza della confinante Confederazione Elvetica gli elettori non riceveranno al loro domicilio un libretto illustrativo del quesito referendario e delle ragioni per approvarlo o per respingerlo, né ci sarà una completa e paritaria illustrazione delle

¹ Partiti, singoli o coalizzati, hanno il titolo, praticamente esclusivo, di presentare candidati e/o liste di candidati malgrado l’assenza di un’organica legge, presente negli altri paesi negli altri paesi con ordinamenti simili od “*omogenei a quello italiano*” (nel senso della sentenza n. 1/2014 Corte Cost.) in attuazione dell’art. 49 Cost..

² A partire dall’entrata in vigore della legge elettorale n. 270/2005 (elezioni parlamentari 2006, 2008 e 2013) fino alle elezioni parlamentari 2018 con la legge n.165/2017.

³ La Corte Costituzionale è chiamata a decidere in camera di consiglio, in data 6.04.2020 sull’ammissibilità di un ricorso avverso la nomina di un senatore candidato in Umbria della mancata attribuzione di un collegio siciliano, malgrado la previsione dell’art. 57.1 Cost. dell’elezione “**a base regionale**” del Senato della Repubblica. Al 6 maggio 20 esito sconosciuto.

ragioni del **SI'** e del **NO**, un'informazione, che stenta a decollare di fatto soverchiata dalla pandemia provocata dal *Coronavirus* e dal dibattito politico intorno all'entrata in vigore il 1° gennaio 2020 di norme sulla prescrizione contenute nella legge 9 gennaio 2019, n. 3 (Misure per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione, nonché in materia di prescrizione del reato e in materia di trasparenza dei partiti e movimenti politici) ben note da quasi 12 mesi poiché pubblicate in G.U. n.13 del 16-1-2019.

3.) Il voto per essere **libero** (art. 48.2 Cost.) deve essere emesso da elettore consapevole e quindi informato, per l'entità della riduzione dei parlamentari, il rapporto tra parlamentari ed abitanti sarà altamente alterato rispetto al vigente e senza alcun paragone con quello di altri stati europei sia monocamerale che bicamerale, come si desume dall'allegata tabella predisposta come allegato all'audizione dell'avv. Besostri in Prima Commissione del Senato in data 22.11.2018 (doc. 1).

Con la riduzione dei parlamentari si introducono, specialmente al Senato, eletto *“a base regionale”* delle soglie di accesso implicite molto più elevate, rispetto a quelle introdotte con le leggi n. 270/2005 e n.10/2009 o vigenti con la legge n. 165/2017.

I servizi studi del Parlamento hanno predisposto nella XVIII Legislatura un Dossier 7 ottobre 2019 *“RIDUZIONE DEL NUMERO DEI PARLAMENTARI- Elementi per l'esame dell'Assemblea”* del pdl cost. A.C. 1585-B (<https://documenti.camera.it/Leg18/Dossier/Pdf/AC0167f.Pdf>).

Nel citato Dossier si legge: *“La proposta di legge costituzionale (C. 1585-B cost.) dispone, dunque, per ciascuno dei due rami del Parlamento, una riduzione pari – in termini percentuali – al 36,5 per cento degli attuali componenti elettivi.*

A seguito della modifica costituzionale muta dunque il numero medio di abitanti per ciascun parlamentare eletto.

Per la Camera dei deputati tale rapporto aumenta da 96.006 a 151.210. Il numero medio di abitanti per ciascun senatore cresce, a sua volta, da 188.424 a 302.420 (assumendo il dato della popolazione quale reso da Eurostat)” (Dossier cit. p. 5).

Il numero fisso di parlamentari non era la scelta originaria dei costituenti, che avevano, invece, optato per un numero variabile in relazione alla popolazione e precisamente *“in ragione di un deputato per ottantamila abitanti o per frazione superiore a quarantamila”* (art. 56.1 Cost. orig.) e *“A ciascuna Regione è attribuito un senatore per duecentomila abitanti o per frazione superiore a centomila.”* (art. 57.2 Cost. orig.), ma della legge cost. 9 febbraio 1963, n. 2, che ha fissato in 630 i deputati(art.1) e in 315 i senatori elettivi (art.2).

Si temeva che con l'aumento della popolazione l'aumento dei parlamentari potesse compromettere la funzionalità delle Camere.

Nel 1951, primo censimento generale della popolazione gli abitanti erano **47.515.537**, nel 1961 antecedente alla riforma del 1963 erano già **50.623.569**, nel 2011, ultimo censimento generale della popolazione, 59.433.744.

Con la normativa originaria avremmo avuto 743 deputati e 297 senatori, quindi 1.040 parlamentari, invece di 945 elettivi, più i senatori a vita e di diritto, attualmente 6, in totale 951.

B) I DUBBI DI COSTITUZIONALITA' SULLA REVISIONE COSTITUZIONALE

4.) Norme formalmente costituzionali incostituzionali- Principi Supremi

I- I ricorrenti prospettano innanzitutto il conflitto tra la legge costituzionale modificativa e un principio della Costituzione che si annovera tra quelli "identificativi e irrinunciabili" (Corte cost. 238/2014) dell'assetto costituzionale dello Stato.

Risale alla sentenza n.1146 del 1988 la prima affermazione della Corte costituzionale sulla questione: *"La Costituzione italiana contiene alcuni principi supremi che non possono essere sovvertiti o modificati nel loro contenuto essenziale neppure da leggi di revisione costituzionale o da altre leggi costituzionali"*.

Ma già nella sentenza 18/1982 essa aveva fatto applicazione di un principio supremo con riferimento al diritto di difesa nel caso dei procedimenti di nullità dei matrimoni concordatari.

I principi supremi agiscono, infatti, come *"controlimiti"* (Corte cost. 238/2014) anche alle norme dell'Unione europea e dei patti lateranensi, pur dotati di *"copertura"* costituzionale.

Essi non si rinvergono solo nella prima parte della Costituzione, quasi che la seconda abbia funzione meramente strumentale e rientri, quindi, senz'altro nell'ordinario potere di revisione del legislatore. Nella seconda parte, al pari della prima, si rinvergono, invero, principi fondamentali o supremi perché sovrintendono al funzionamento della Repubblica.

Tra questi ***"presupposti indefettibili della democrazia liberale e pluralistica voluta dai costituenti"***, come ben dice Nicolò Zanon (*Premesse ad uno studio sui «principi supremi» di organizzazione come limiti alla revisione costituzionale*, in AA.VV., *Il parametro di sindacato di legittimità costituzionale delle leggi*, Torino, 2000, pp. 78 e 159), si annoverano quelli caratterizzanti il principio democratico-rappresentativo, desumibile dall'art. 1, che riconosce in capo al popolo la sovranità da esercitare *"nelle forme e nei limiti stabiliti dalla Costituzione"*, e dall'art. 48, che quale esplicazione del principio della sovranità popolare puntualizza il principio del suffragio universale al primo comma, da considerare unitamente al suo secondo comma, là dove sancisce la personalità, l'eguaglianza, e dunque la libertà e la segretezza dell'esercizio del diritto-dovere di voto.

La rappresentatività dell'Assemblea parlamentare come caratteristica fondamentale della forma di governo democratica è stata confermata dalla Corte costituzionale nelle sentenze relative al sistema elettorale.

In particolare, nella sentenza n. 1 del 2014 la Corte ha evidenziato che la rappresentatività del Parlamento è il corollario fondamentale della sovranità popolare al punto che le norme elettorali che **“consentono una illimitata compressione della rappresentatività dell'assemblea parlamentare”** sono incompatibili *“con i principi costituzionali in base ai quali le assemblee parlamentari sono sedi esclusive della «rappresentanza politica nazionale» (art. 67 Cost.)”*.

Orbene la rappresentatività del Parlamento costituisce il “minimo” della forma di Stato, che è sottratta al potere di revisione costituzionale: cioè la capacità effettiva di rappresentare tendenzialmente tutte le posizioni politico-ideologiche esistenti nella società.

Si sa che questo in assoluto è impossibile perché perfino il sistema della rappresentanza proporzionale – che pure, come osservava Kelsen⁴ «costituisce la maggiore approssimazione possibile all'ideale della autodeterminazione in una democrazia rappresentativa, e quindi il sistema elettorale più democratico» -, è inevitabilmente in parte escludente le posizioni minoritarie nella società.

L'istituto della democrazia rappresentativa, con il Parlamento come organo della rappresentanza politica, che ne è al centro (Corte cost. 1/2014), è “la prima norma di riconoscimento della democrazia politica”⁵.

II- Esso, perciò, non può essere compresso oltre un certo limite, se non al costo di provocare una rottura della legalità costituzionale della forma di stato, che esso qualifica.

Ciò comporta non solo che le regole alla base della trasformazione dei voti in seggi, che caratterizzano quindi la composizione del Parlamento, devono rispettare i principi costituzionali di eguaglianza e rappresentatività. Ma comporta altresì che il Parlamento conservi, comunque, una capacità di rappresentanza che tenda ad esprimere quanto più possibile quella che Kelsen chiama l'“autodeterminazione dei governati”.

C'è, quindi, un “Minimo” da garantire per la necessaria conservazione (e recupero) del ruolo del Parlamento, in quanto organo, attraverso la rappresentanza, di

⁴ H. Kelsen, *General Theory of Law and State*, Cambridge, 1945, trad. it. *Teoria generale del diritto e dello Stato*, Milano, 1994, p. 301.

⁵ L. Ferrajoli, *Principia iuris. Teoria del diritto e della democrazia. 2. Teoria della democrazia*, Roma-Bari, 2007, p. 166

autodeterminazione o autogoverno dei cittadini (il più possibile di “tutti” i cittadini, si annota in dottrina⁶): garantirne cioè *la piena rappresentatività ideologica e territoriale*. È appunto questo principio supremo che viene violato dalla legge costituzionale in questione a causa della notevole entità della riduzione del numero dei parlamentari, pari al 36,5%, che distaccherebbe l'Italia dalla media degli altri maggiori Stati dell'UE, caratterizzandola per un numero di deputati per 100.000 abitanti pari a 0,7 (contro 0,9 di Germania, Francia e Paesi Bassi, 1,0 del Regno Unito e 0,8 della Spagna).

Tale contrazione renderebbe impossibile la rappresentanza di tutte le posizioni politico-ideologiche esistenti nella società: ridurrebbe il numero dei partiti, espellendo quelli minoritari pur di non esigua consistenza, con pericolose “*conseguenze in termini di consenso e, dunque, di legittimazione delle assemblee rappresentative*”⁷.

Senza, peraltro, assicurare una maggiore governabilità, la quale dipende, invero, piuttosto dal sistema elettorale, che è indipendente dal numero dei parlamentari come dichiara fin dal titolo la stessa legge 51/2019, nel frattempo approvata⁸.

Una riduzione di tale entità avrebbe, tuttavia, degli effetti indotti anche sulla rappresentatività dei singoli territori.

Clamorosa è, in particolare, la diminuzione del numero dei senatori, che non sarebbe identica in percentuale in tutte le circoscrizioni regionali. ma sarebbe superiore del 60% in Basilicata e in Umbria e maggiore del 40-43% in Calabria, Friuli e Abruzzo. Viceversa sarebbe assai inferiore in Trentino-Alto Adige (dove si avrebbe una diminuzione del 14,3% contro una media del 36,5%), dove peraltro la *soglia minima di senatori* verrebbe assicurata *a ciascuna Provincia autonoma* – sia pure al fine di garantire il gruppo linguistico italiano – producendo una complessiva rappresentanza del territorio regionale superiore a quella di ben sette Regioni (Abruzzo, Basilicata, Friuli-V.G., Liguria, Marche, Sardegna e Umbria) e pari a quella della Calabria (a parte il Molise e Valle d'Aosta) e, sul piano strettamente tecnico-costituzionale, mettendo in contraddizione il terzo comma con il primo (base regionale) e con l'art. 131, in cui esso trova fondamento.

Tali vistose disproporzionalità costituirebbero oggetto di analisi dettagliata nei capitoli e

⁶ Lo rilevava già A. Algostino, *In tema di riforme costituzionali. Brevi note sulla proposta di riduzione del numero dei parlamentari*, in Rivista AIC (www.rivistaaic.it), 2/2012, p. 7

⁷ M. Luciani, *Audizione Commissione affari costituzionali della Camera dei Deputati*, 27 marzo 2019, p. 2, reperibile in Camera.it

⁸ “Disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari”. V. commento di F. Clementi, *Sulla proposta di riduzione del numero dei parlamentari: non sempre “less is more”*, in Osservatorio sulle fonti, 2/2019cit., 15 ss.

paragrafi successivi, ma qui occorre anticipare che la variazione del numero dei parlamentari nella significativa, drastica riduzione deliberata comporterebbe anche conseguenze problematiche in combinazione con le regole della legge n. 165/2017 e della legge 51/2019⁹.

III- Il minor numero di parlamentari, nel combinato disposto con la legge elettorale, può senz'altro incidere sulla rappresentanza. E un'adeguata rappresentanza è *“teleologicamente strumentale alla stessa rigidità e alla tutela del pluralismo, asse valoriale fondamentale della forma di Stato di democrazia pluralista”*¹⁰.

Ma, anche senza mettere in conto la configurazione del sistema elettorale, ne riuscirebbe alterato e mortificato il rapporto rappresentativo fra elettori ed eletti.

È evidente, intanto, che tale significativa variazione alteri la forma di governo, in quanto *“l'evidente perdita di ruolo che il Parlamento subirebbe non potrebbe non avere ricadute sulla dialettica col Governo, spostando il baricentro del sistema a favore dell'Esecutivo”*¹¹.

In ipotesi, ciò potrebbe, anche, rientrare nella discrezionalità del legislatore, benché nel caso avvenga non in base ad un'esigenza razionalizzatrice e sistematica ma solo come effetto indiretto di una riduzione del numero dei parlamentari variamente motivata: da un bisogno di maggiore efficienza al risparmio per le casse dello Stato.

Tuttavia, fuoriesce dalla disponibilità del legislatore la modificazione anche della forma di Stato che così verrebbe a determinarsi.

Va, infatti, considerato che l'attuale composizione numerica di Camera e Senato fu stabilita una volta per tutte dalla legge **cost. 2/1963** per temperare il principio di rappresentanza stabilito dalla Costituente in maniera proporzionale alla popolazione (1 senatore ogni 200.000 abitanti, 1 deputato per 80.000 abitanti).

La misura variabile ad ogni legislatura creava degli inconvenienti, per cui *“l'istantanea che venne in allora scattata sulla numerosità dei parlamentari fu ritenuta costituire un soddisfacente compromesso fra rappresentanza e funzionalità, tanto da potersi considerare quel risultato la soglia minima invalicabile per non compromettere il principio democratico”*.

⁹ V. le puntuali osservazioni di S. Troilo, *Audizione davanti alla competente commissione della Camera del 20 marzo 1919*, in *Forumcostituzionale*, 2019.

¹⁰ A. Patroni Griffi, *La riduzione del numero dei parlamentari: uno specchietto per le allodole?*, in *Federalismi* 15 aprile 2020

¹¹ P. Costanzo, *Quando i numeri manifestano principi ovvero della probabile incostituzionalità della riduzione dei parlamentari*, Consulta ONLINE, 2020, n. 1 del 31 gennaio 2020, da cui si traggono anche le citazioni immediatamente successive.

IV- Riducendo, ora, in così imponente misura il rapporto fra cittadini e parlamentari, si incide sulla rappresentanza, sia da un punto di vista quantitativo sia da un punto di vista qualitativo.

Quantitativamente aumenta la distanza fra rappresentato e rappresentante. Infatti, *“per quanto riguarda l’elettorato passivo, si evidenzia sia l’aumento della cd. soglia implicita per l’acquisizione dei seggi, sia la dilatazione delle circoscrizioni in cui svolgere la campagna elettorale”*. Pertanto *“Il voto di ciascuno risulterebbe infatti diluito forse in misura intollerabile fino a rendere praticamente simbolico recarsi a votare”*.

Il riverbero sulla qualità della rappresentanza è evidente, con una diminuzione della possibilità per il cittadino di veder eleggere un “proprio” rappresentante, abbassando il grado di potenziale identificazione del rappresentato con il rappresentante¹².

Perciò, se attualmente vi è all’incirca un senatore ogni 190.000 abitanti e un deputato ogni 95.000 abitanti, con l’eventuale entrata in vigore della riforma costituzionale vi sarebbero un senatore ogni 300.000 abitanti e un deputato ogni 150.000 abitanti. Ne consegue un ridimensionamento – se non addirittura lo “svilimento” – della rappresentanza parlamentare, posta a fondamento del nostro assetto istituzionale, attraverso la *“marginalizzazione della sede della rappresentanza democratica”*¹³.

Non si contesta quindi la riduzione del numero dei parlamentari, il cui numero non è un principio supremo tanto che le Camere sono passate da una composizione variabile ad un numero fisso ed è stato modificato, in aumento, il numero minimo dei senatori da 6 a 7, ma l’arbitrarietà della riduzione, che esula dalla discrezionalità: per effetto della irragionevole contraddittorietà e della modificazione del numero dei seggi minimi si realizza **il depotenziamento del principio di sovranità popolare, che trova nella rappresentanza la sua più significativa espressione**.

Ora secondo l’autorevole dottrina di colui che sarebbe divenuto presidente della Corte costituzionale *“l’adozione di tecniche rappresentative che limitino la sovranità popolare”* urta contro un generale principio di **“non regressione”**, secondo cui **“qualunque revisione in senso regressivo deve considerarsi illegittima, quale che sia il principio costituzionale intaccato”**¹⁴.

Ed invero si possono estendere alla regressione della rappresentanza prodotta dalla

¹² A. Algostino, *Perché ridurre il numero dei parlamentari è contro la democrazia*, in *Quaderni Costituzionali*. link:<http://www.data.unibg.it/dati/corsi/65036/93222-Algostino%202019.pdf>

¹³ M. Belletti, *Miopia istituzionale nella strategia delle riforme costituzionali, o consapevole ricerca di una ‘marginalizzazione’ della rappresentanza parlamentare?*, in *Federalismi*, 15 aprile 2020.

¹⁴ G. Silvestri, *Spunti di riflessione sulla tipologia e sui limiti della revisione costituzionale*, in *Studi in onore di P. Biscaretti di Ruffia*, Milano 1987, p. 1183 ss., 120

diminuzione del numero dei parlamentari le affermazioni della Corte costituzionale a proposito della legge elettorale, **“che determina una compressione della funzione rappresentativa dell’assemblea, nonché dell’eguale diritto di voto, eccessiva e tale da produrre un’alterazione profonda della composizione della rappresentanza democratica, sulla quale si fonda l’intera architettura dell’ordinamento costituzionale vigente”** (sent. n. 1 del 2014).

5.) Vanno pure considerati gli “effetti collaterali” che discendono dalla ridotta rappresentatività sugli altri organi costituzionali e che certo riguardano la forma di governo ma colorano anche la forma di stato.

Viceversa con la revisione qui contestata si registra una regressione inedita che mina alla base, facendola saltare, la composizione della rappresentanza democratica, quasi apponendo un sigillo definitivo a quello che un altro autorevole costituzionalista denunciò anni fa come il “declino” delle istituzioni parlamentari quali sedi nazionali e principali della rappresentanza politica, che tuttavia “rimangono tuttora lo strumento essenziale per la vita e lo sviluppo dei regimi liberal democratici”¹⁵.

Come osservato in dottrina, infatti, il metodo revisionistico utilizzato, per la sua natura puntuale – pur corretta rispetto alla “grande riforma” tentata in precedenza e bocciata dal referendum del 2016 ma nel caso incurante della connessione delle disposizioni riformate con altre pur puntuali¹⁶ –, non ha potuto evitare gli effetti collaterali: basti pensare ai vari quorum previsti in Costituzione, con alterazione degli equilibri originariamente prefigurati¹⁷, o alla votazione riguardante i giudici costituzionali e dei componenti del Consiglio superiore della magistratura e dei Consigli di presidenza delle altre magistrature o soprattutto all’elezione del Presidente della Repubblica¹⁸ e la sua messa in stato d’accusa.

Per quanto concerne l’elezione, il “peso” dei delegati regionali (complessivamente 58 ai sensi dell’art. 83, comma 2, Cost.) aumenterebbe dall’attuale 5,7% del Collegio che elegge la massima carica dello Stato all’8,8% secondo le future disposizioni

¹⁵ A. Barbera, La rappresentanza politica: un mito in declino?, in *Quaderni costituzionali*, 2008, p. 886.

¹⁶ Come evidenzia E. Catelani, *Riforme costituzionali: procedere in modo organico o puntuale?*, in *Federalismi*, 15 aprile 2020.

¹⁷ Costanzo, op. cit., indica: “artt. 62: convocazione straordinaria delle singole Camere; 64: regolamenti parlamentari; 72: rimessione all’Aula; 73: promulgazione; 75 e 138: richieste di referendum; 79: amnistia e indulto; 94: mozione di sfiducia...”.

¹⁸ L. Ciaurro, *La riduzione del numero dei parlamentari fra revisione costituzionale ed opportunità politica*, in *Rassegna parlamentare*, 2019, 103.

costituzionali¹⁹. Sia o meno stato voluto questo effetto, esso non è irrilevante, se si pensa a Regioni con maggioranze diverse da quella parlamentare²⁰, ma questo potrebbe, al limite, non essere negativo, nel caso che la maggioranza parlamentare fosse il frutto di artificiosi premi di maggioranza incostituzionali (sent. n.1/2014 e 35/2017).

La regressione del supremo principio democratico-rappresentativo appare evidente anche in considerazione del fatto che alle Camere sono affidate funzioni fondamentali, dotate di «una caratterizzazione tipica ed infungibile», fra le quali vi sono, oltre quelle legislative, anche quelle connesse alla stessa garanzia della Costituzione (art. 138) e degli altri organi costituzionali.

C) I TESTI COSTITUZIONALI VIGENTI ED EMENDATI: ANALISI E COMMENTO

6.) La revisione costituzionale riguarda tre soli articoli: 56, 57 e 59 Cost., ma il problema non è quantitativo, ma qualitativo, se si consente il paragone è come intervenire amputando le mani ed i piedi di un essere umano, l'abilità manuale e la mobilità sarebbero gravemente compromesse, ma non sarebbe un intervento mortale come l'espanto del cuore: il Parlamento è il cuore di una democrazia rappresentativa con forma di governo parlamentare, specialmente se il Parlamento, di cui ogni membro dovrebbe rappresentare la Nazione senza vincolo di mandato, viene eletto da una legge di sospetta costituzionalità.

Tale circostanza rende, se non impossibile, molto più difficile adempiere le funzioni pubbliche con **“disciplina²¹ ed onore”**, poiché l'assenza di una regolamentazione organica dei partiti politici in attuazione dell'art. 49 Cost., sul modello della tedesco-federale Legge sui Partiti politici²², affida la presentazione delle liste di candidati ai

¹⁹ P. Colasante, *La riduzione del numero dei parlamentari, fra merito e legittimità costituzionale*, in *Federalismi.it*, 29 aprile 2010

²⁰ G. Tarli Barbieri, *La riduzione del numero dei parlamentari: una riforma opportuna?*, in *Le Regioni*, 2/2019,, cit., 387.

²¹ In relazione al divieto di mandato imperativo la parola “disciplina” non può essere intesa per i parlamentari come obbedienza, ma nel senso antico di disciplina, come *“insegnamento, guida”* (Vocabolario Il Nuovo Treccani-Ist. Encicl. Ital., edizione 2019, p. 314, col. 2), quindi come rigore morale. Mentre per i dipendenti pubblici i doveri possono essere esplicitati “tra l'altro, in un apposito «codice di comportamento» adottato sulla base dell'art. 58-bis d.lg.29/1993”(Bifulco, Celotto, Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, art. 54, UTET GIURIDICA, 2006, p.1088, col. 2).

²² Parteiengesetz “”Parteiengesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 31. Januar 1994 (BGBl. I S. 149), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 18. Juli 2017 (BGBl. I S. 2730) geändert worden ist”, link: https://www.bundestag.de/resource/blob/189336/5d192027d48c097aa998a2eb8713a060/pg_pdf-data.pdf.

partiti o gruppi politici organizzati ex art. 14 dpr. 361/1957 s.m.i.²³ di fatto al presidente o segretario del partito o gruppo politico organizzato.

Liste bloccate, multi-candidature nei collegi, voto obbligatoriamente congiunto tra candidato uninominale e una lista collegata, quindi, assenza di un voto libero e personale da parte dell'elettore rendono il candidato al Parlamento alla mercé del gradimento dei vertici di un partito e, quindi sensibile ad indicazioni vincolanti di comportamento, rafforzate dalla minaccia di non ricandidatura.

Il modello ideale di parlamentare, rispettoso degli artt. 54 e 67 Cost. è messo alla prova da quanto enunciava già, agli albori della Rivoluzione francese, Louis Antoine de Saint-Just: *"C'è un paradosso nella democrazia, che richiede dai molti le virtù che comunemente sono di pochi"*.

7.) ART. 56. ²⁴

La Camera dei deputati è eletta a suffragio universale e diretto.

Il numero dei deputati è di seicentotrenta, dodici dei quali eletti nella circoscrizione Estero.

Il numero dei deputati è di **quattrocento, otto** dei quali eletti nella circoscrizione Estero. Sono eleggibili a deputati tutti gli elettori che nel giorno delle elezioni hanno compiuto i venticinque anni di età.

La ripartizione dei seggi tra le circoscrizioni, fatto salvo il numero dei seggi assegnati alla circoscrizione Estero, si effettua dividendo il numero degli abitanti della Repubblica, quale risulta dall'ultimo censimento generale della popolazione, per seicentodiciotto e distribuendo i seggi in proporzione alla popolazione di ogni circoscrizione, sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti.

La ripartizione dei seggi tra le circoscrizioni, fatto salvo il numero dei seggi assegnati alla circoscrizione Estero, si effettua dividendo il numero degli abitanti della Repubblica, quale risulta dall'ultimo censimento generale della popolazione, per **trecentonovantadue** e distribuendo i seggi in proporzione alla popolazione di ogni circoscrizione, sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti.

ART. 57.

²³ Tutti gli adempimenti formali per la presentazione delle liste (p.es. artt. 15, 17 e 18-bis dpr citato) sono affidati a delegati muniti *"di mandato, autenticato da notaio, da parte del presidente o del segretario del partito o del gruppo politico organizzato."*, che di fatto è arbitro delle liste. Nessuna norma di legge vincola la conformità delle liste allo statuto del partito e alle decisioni degli organi competenti, assunte in tempi congruamente anticipati rispetto alle formalità del processo elettorale, per consentire una tutela giurisdizionale in caso di violazione.

²⁴ Il testo in corsivo sottolineato è quello coordinato con gli emendamenti in ***corsivo grassetto*** e così indicate le ~~soppressioni~~.

Il Senato della Repubblica è eletto a base regionale, salvi i seggi assegnati alla circoscrizione Estero.

Il numero dei senatori elettivi è di trecentoquindici, sei dei quali eletti nella circoscrizione Estero.

Il numero dei senatori elettivi è di **duecento, quattro** dei quali eletti nella circoscrizione Estero.

Nessuna Regione può avere un numero di senatori inferiore a sette; il Molise ne ha due, la Valle d'Aosta uno.

Nessuna Regione o Provincia autonoma può avere un numero di senatori inferiore a tre; il Molise ne ha due, la Valle d'Aosta uno.

La ripartizione dei seggi tra le Regioni, fatto salvo il numero dei seggi assegnati alla circoscrizione Estero, previa applicazione delle disposizioni del precedente comma, si effettua in proporzione alla popolazione delle Regioni, quale risulta dall'ultimo censimento generale, sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti.

La ripartizione dei seggi tra le Regioni o le Province autonome, fatto salvo il numero dei seggi assegnati alla circoscrizione Estero, previa applicazione delle disposizioni del precedente comma, si effettua in proporzione alla loro popolazione delle Regioni, quale risulta dall'ultimo censimento generale, sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti.

L'art. 3 del ddl cost. sottoposto a referendum confermativo modifica anche l'art. 59 Cost. sui senatori a vita, ma è questione irrilevante, ai fini del presente ricorso, perché non elettivi e quindi non si pongono i problemi di rappresentanza della Nazione e del corpo elettorale, di sovranità popolare, di forma di governo parlamentare e di rispetto degli artt. 3, 48 e 51 Cost.

Il nuovo testo è, inoltre, conforme alla prassi costituzionale degli ultimi quattro Presidenti, diversa sarebbe stata la reazione, se avesse stabilito, che ogni Presidente ne potesse nominare cinque.

Per l'art. 56 Cost. valgono le considerazioni di carattere generale del prof. Costanzo e della prof. Algostino nelle opere *supra* citate in **B) I DUBBI DI COSTITUZIONALITA' SULLA REVISIONE COSTITUZIONALE**, che condurrebbero a una ipotesi d'incostituzionalità della revisione costituzionale nel suo complesso: non c'è paese europeo di dimensione demografica e territoriale paragonabile all'Italia, che abbia un rapporto così alto di abitanti necessari per eleggere un parlamentare (doc.1).

8.) Per quanto concerne il Senato della Repubblica la prima osservazione è che l'art. 57 c.1 Cost. non è stato modificato e pertanto: "Il Senato della Repubblica è **eletto a base regionale**, salvi i seggi assegnati alla circoscrizione Estero." non a base regionale e/o

provinciale autonoma ovvero circoscrizionale, come prevede pdl cost. **C.2238** (doc. 2, lett. a), che ha appena iniziato l'iter.

Allo stato è norma di principio, che differenzia il Senato della Repubblica dalla Camera dei deputati e che giustifica il comma terzo, per il quale si stabilisce per le Regioni un numero minimo di senatori, indipendentemente dalla loro popolazione, che è criterio residuale generale ai sensi del c. 4.

Nella nuova formulazione del c. 3 vi è un'equiparazione delle Province autonome alle Regioni, come se fossero articolazioni equivalenti della Repubblica, ma cioè è escluso da altre disposizioni costituzionali, accanto alle regioni non vi è la categoria delle Province autonome, perché le Province autonome sono esattamente solo due, **la Provincia autonoma di Trento e la Provincia autonoma di Bolzano** e sono nominate come tali soltanto nell'art. 116.2 Cost²⁵.

In tale articolo sono definite come parti che costituiscono la **"Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol"**, a sua volta nominata con il nuovo nome, con l'aggiunta della denominazione tedesca nel comma precedente che recita: *"Il Friuli-Venezia Giulia, la Sardegna, la Sicilia, il Trentino-Alto Adige/Südtirol e la Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste dispongono di forme e condizioni particolari di autonomia, secondo i rispettivi statuti speciali adottati con legge costituzionale."*

Nulla in questa norma costituzionale può fondare un trattamento differenziato della Regione, costituita dalle due Province autonome, dalle altre regioni a Statuto speciale, se non le competenze stabilite con norma di rango costituzionale, nessuna delle quali attiene alla composizione del Parlamento.

Ad ulteriore conferma si rinvia all'art. 131 Cost.: *"Sono costituite le seguenti Regioni: ... (omissis) Trentino-Alto Adige; .. (omissis)"*. Denominazione mai cambiata poiché l'articolo 131, nella formulazione originaria, individuava un'unica regione sotto la dizione *«Abruzzi e Molise»*, ma fu così modificato dall'art. 1 della legge cost. 27 dicembre 1963, n. 3, che ha istituito la Regione Molise.

Senza modificare l'art. 131 Cost., né il 57 c. 1 Cost. la modifica del c.3 del 57 è un *escamotage* furbastro per dare a quella Regione e solo a quella Regione un trattamento, non giustificato dalla presenza della minoranza tedesca la sola tutelata dall'accordo Degasperi Gruber, la ladina, infatti non era nominata nella disposizione di attuazione del pacchetto n.111 e non è specifica della Provincia di Bolzano, ma presente anche nel Trentino. In ogni caso sia la Sardegna che il Friuli-Venezia Giulia, regioni autonome come il Trentino-Alto Adige, hanno minoranze linguistiche, più consistenti della tedesca di Bolzano, tutelate anch'esse da norme statutarie o di

²⁵ Articolo risultante dalla sostituzione del precedente testo operata dall'art. 2 della legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3.

attuazione dello statuto, equiparate, ai fini elettorali, dall' art. 83 Dpr 361/1957 applicabile anche al Senato ex art. 27d.lgs 533/1993.

La non equiparabilità di Regioni e Province autonome è rafforzata dall'art. 114 c.1 Cost., nel testo risultante dall'art. 1 della legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3 *“La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle **Province**, dalle Città metropolitane, dalle **Regioni** e dallo Stato.”*

Sono nominate Province e Regioni, ma le Province sono quelle ordinarie, regolate dalla legge Delrio (l. n. 56/2014), che non le ha abolite, ma ha abolito la democrazia diretta dei cittadini²⁶.

Le Province autonome non sono nominate nell'art. 114 Cost. come parti costitutive della Repubblica.

La precipitazione e la superficialità, con le quali si è toccato il cuore del nostro ordinamento, è dimostrato dalle modifiche al quarto comma dell'art. 57 Cost., ritenendo di rafforzare l'equiparazione delle Province autonome alle Regioni. Invece hanno dimostrato che, se il **principio generale del NUMERO DEI SENATORI “in proporzione alla popolazione”** si applica anche alle Province autonome, vi è contraddizione insanabile tra il terzo e quarto comma.

Altra ipotesi è che non si voleva evidenziare una deroga specifica per le sole Province autonome di Trento e Bolzano.²⁷

Appare evidente violazione dell'art. 3 e degli artt. 48 e 51. Cost e degli stessi criteri della deroga originaria che fin dalla proposta iniziale di Mortati aveva individuato 5 regioni, tra cui la Sardegna e non l'Abruzzo, perché nel secondo dopoguerra gli ABRUZZI e MOLISE uniti non avevano bisogno della deroga²⁸.

Vedremo nel successivo cap. **D)** la genesi della norma speciale di un numero minimo, inizialmente fissato a 6 e poi portato a sette, ma sempre come decisione, che riguardava un gruppo di regioni, che con il criterio originario di un senatore ogni 200.000 abitanti o frazione superiore a 100.000 non avrebbero potuto raggiungere il numero minimo: **una scelta ordinamentale di sistema, di cui la revisione del 2019 non ha tenuto conto.**

²⁶ **Una legge tra le cui ispirazioni compariva con enfasi la riduzione dei costi della politica, intesa come risparmio dei costi del funzionamento delle istituzioni rappresentative e non come qualità delle loro decisioni sia amministrative, che regolamentari e legislative.**

²⁷ Infatti non comparivano in nessuno dei testi dei dd.dd.ll. costituzionali posti a base della revisione costituzionale S. 214 Quagliariello, S. 515 Calderoli e Perilli e, l'ultimo, S.805 Patuanelli e Romeo. Il primo e il terzo riducevano il numero minimo dei senatori da «**sette**» a «**cinque**» il secondo a «**sei**», uniformemente per le Regioni interessate dal precedente numero minimo.

²⁸ Nelle elezioni senatoriali della Legislatura 1948-1953 sono stati eletti 6 senatori nelle circoscrizioni abruzzesi e 2 in quelle molisane, per un totale di 8, superiore al minimo di 6, allora previsto dall'art. 57 c. 3 Cost. (cfr. <https://elezionistorico.interno.gov.it/>).

D) Revisione costituzionale-Rappresentanza delle autonomie territoriali in Senato-Minoranze linguistiche.

9.) Questo cap. D) si avvarrà di un recentissimo scritto²⁹ della prof. Emma Imparato dell'Università Orientale di Napoli, che la rivista Diritti Regionali ha pubblicato dopo un doppio *referee* anonimo. Già dal Sommario³⁰ si evince la pertinenza dell'opera, che si citerà a comprova dell'interesse alla *salus rei publicae*, che è il motivo principale a muovere i ricorrenti, cittadini elettori, quindi esponenti del corpo elettorale, un potere dello stato-comunità, la Repubblica democratica.

Il corpo elettorale esercita la sovranità, che appartiene al popolo, nelle forme e nei limiti della Costituzione, in forma diffusa, cioè ciascun elettore partecipando alle votazioni, sia di rinnovo degli organi costituenti la Repubblica, che referendarie, esercita nella forma prevista dalla Costituzione la sovranità del corpo elettorale.

Nel caso di specie è indetto un referendum ex art. 138 Cost., che incide sulla rappresentanza della Nazione e delle sue parti costitutive ex art. 114 Cost. e sul loro diritto di voto, che deve essere conforme a Costituzione (sentt. n. 1/2014 e n. 35/2017).

10.) Risulta utile conoscere la genesi storica dell'art. 57 Cost. e il suo rapporto con la forma di Stato e di governo³¹ e quindi le implicazioni con le scelte ordinamentali costituzionali, un problema ben più vasto di quel che lascerebbe presagire il limitato numero di articoli interessati dalla revisione costituzionale, solo tre, rispetto agli oltre 40 della revisione non assentita dal popolo italiano col *referendum* del 4 dicembre 2016.³²

²⁹ IMPARATO E., Rappresentanza delle autonomie territoriali in Senato e minoranze linguistiche. Alcune riflessioni a margine della recente revisione costituzionale., Diritti Regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali (ISSN:2465-2709) - n. 1/2020 del 29.02.2020, pp. 283-314. (<https://www.dirittiregionali.it/wp-content/uploads/2020/02/documento-integrale-13.pdf>)

³⁰ Sommario: 1. Alcune considerazioni introduttive tra bicameralismo, tentativi di riforma e forma di governo. – 2. Il dibattito in Assemblea costituente. La rappresentanza degli interessi e la Seconda Camera. – 3. La recente riforma costituzionale. – 4. La lesione delle tutele minoritarie. – 5. Brevi riflessioni finali (op. cit.).

³¹ Argomento del cap.3 dell'opera citata della prof. Imparato.

³² Il numero dei parlamentari e il loro modo di eleggerli o nominarli incide direttamente sulle maggioranze e i relativi *quorum* costituzionali per l'elezione del Presidente della Repubblica (art. 83), per la messa in stato d'accusa del PdR (art. 90), la fiducia/sfiducia delle Camere al Governo (art. 94), elezione di un terzo del CSM (art. 104), l'approvazione delle intese Stato-regione (art. 116), elezione di un terzo dei componenti della Corte Costituzionale (art. 135) e, infine, la procedura di revisione costituzionale e l'eventuale sottoposizione a *referendum* confermativo (art. 138).

Nessuno dei progetti di riforma del bicameralismo, al quale troppo ingenerosamente è stata attribuita la responsabilità del non funzionamento delle istituzioni e del sistema politico nel suo complesso³³, ha avuto successo.

L'assetto bicamerale del Parlamento, nel caso italiano ha le sue ragioni nello stretto legame con la forma di Stato, la monarchia statutaria prima e lo Stato delle autonomie con la Repubblica, simboleggiato dalle Regioni, le cui popolazioni, con una composizione diversa del corpo elettorale e dell'elettorato passivo, esprimevano la seconda Camera, appunto "a base regionale".

Il rapporto del potere legislativo con quello esecutivo definisce la forma di governo, e si può cogliere facilmente la differenza tra gli artt. 2 e 3 dello Statuto³⁴ e gli art. 1 e 94 Cost. sotto entrambi gli aspetti della forma di Stato e di governo.

Una questione assolutamente chiara per i costituenti: «*la determinazione dei principi generali di forma dello Stato costituisce una premessa necessaria per le deliberazioni sull'organizzazione ed il funzionamento dei singoli poteri costituzionali, ed in particolare del potere legislativo*» (C. MORTATI, *Relazione sul potere legislativo*, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente Relazioni e proposte presentate nella Commissione per la Costituzione - Il Sottocommissione*)³⁵.

11.) La soluzione adottata di un taglio lineare del 36,50%, indifferenziato tra Camera e Senato, coinvolgente la stessa Circoscrizione estero³⁶ (art. 56 c. 2 e 4 e art. 57 c. 2 e 4 Cost. in relazione con art. 48 c.2, secondo periodo Cost.) e senza tenere conto dei diversi criteri originari di rappresentatività, popolazione la Camera dei deputati e territoriale ("a base regionale") e demografica il Senato della Repubblica, ha provocato

³³ A smentire che la lentezza della risposta legislativa ai problemi del Paese dipenda dalla navetta tra le due Camere è proprio la revisione costituzionale oggetto del *referendum* confermativo avviata con l'approvazione in prima lettura nel Senato il 7 febbraio 2019 e approvata definitivamente in seconda lettura della Camera l'8 ottobre 2019 (G.U. n. 240 del 12 ottobre 2019): 8 mesi, in realtà 5, perché occorre tenere conto della sospensione obbligatoria di 3 mesi in ciascuna Camera tra prima e seconda deliberazione ex art. 138.1 Cost., piuttosto la precipitazione e celerità del procedimento, la superficialità e incompletezza dell'istruttoria di un Parlamento, composto da nominati e, quindi, non tutti consapevoli del significato dell'art. 67 Cost.

³⁴ "Art. 2. - Lo Stato è retto da un Governo Monarchico Rappresentativo. Il Trono è ereditario secondo la legge salica. - Art. 3. - Il potere legislativo sarà collettivamente esercitato dal Re e da due Camere: il Senato, e quella dei Deputati."

³⁵ Imparato, *op.cit.*, nota 29, p. 290.

³⁶ Istituzione avvenuta in due tempi dapprima con la modifica dell'art. 48 Cost. con legge cost. 17 genn. 2000, n. 1 e poi degli artt. 56 e 57 Cost. colla legge cost. 23 genn. 2001 n. 1.

uno squilibrio, secondo i ricorrenti, non solo nella rappresentanza, ma anche una disparità di trattamento tra le Regioni, con conseguenze anche sulla forma di Stato³⁷. La disparità di trattamento non è solo tra le diverse Regioni, ma anche tra Regioni a Statuto speciale con caratteristiche analoghe, come ad esempio la presenza di forti minoranze linguistiche.

Dal trattamento particolare riservato alla Regione Trentino-A.A./ Südtirol *“Sembrerebbe emergere cioè una specie di Regione “super-speciale” quanto alla rappresentanza parlamentare in un Senato pure chiamato ad esprimere ancora oggi, se si esclude l’attuale riforma costituzionale soggetta ad approvazione in sede referendaria, la vocazione autonomistica delle sole Regioni”*³⁸.

Per il ragionamento che sarà svolto in seguito, quando sarà formalizzata la q.l.c. in via incidentale, vi è accanto alla questione della drastica riduzione dei parlamentari la specifica, contraddittoria e irragionevole modalità di attuazione per il Senato della Repubblica.

La riduzione dei senatori viola, infatti, gli artt. 3, 48, 51, 57 c. 1 e 4, 114, 116 c. 1 e 2 e, infine 131 Cost. e quindi l’art. 139 della Costituzione.

Il tutto è in connessione, anche, con la legge elettorale vigente n. 165/2017 come consolidata dalla legge n.51/2019³⁹, la cui applicazione prescinde dall’esito del referendum del 29.03.2020, cioè sia che prevalgano i NO ovvero i SI’: sia in connessione alla revisione costituzionale, che per autonome ragioni.

La nostra Costituzione non prevedeva inizialmente, agli artt. 56 e 57, un numero fisso di parlamentari, ma variabile in rapporto alla popolazione nazionale, ma prevedendo, oltre che un numero fisso per la Val d’Aosta un numero minimo di senatori per ogni Regione.

Nell’Assemblea costituente si ritenne *“in generale poco opportuna «in un regime democratico» la riduzione eccessiva del numero dei rappresentanti, «perché a tutti*

³⁷ IMPARATO, *op.cit.*, p.291 e note [15 e 16]).

³⁸ IMPARATO, *op.cit.*, p.285 cpv.I

³⁹ La capacità del sistema elettorale di influenzare la forma di Stato e la forma di governo è conosciuta da lungo tempo, tant’è che «130 anni fa già si parlava in Francia della legge elettorale come *loi matrice*»: così C. FUSARO, La legge elettorale e la forma di governo regionale, in A. BARBERA - L. CALIFANO (a cura di), *Saggi e materiali di diritto regionale*, Rimini 1997, 223 ss. V. anche F. LANCHESTER, *Sistemi elettorali e forma di governo*, Bologna 1981, 236 laddove si afferma che «il sistema elettorale nel suo complesso costituisce uno strumento che non incide solo sull’ordinamento, ma anche sulla qualità dell’ordinamento, caratterizzando il tipo di regime esistente e il funzionamento della forma di governo [...]». *“non configurandosi certamente questo [il sistema elettorale] come una «variabile indipendente» [19] della forma di Stato e di governo”* (IMPARATO, *op.cit.*, pp. 292-293 con rinvio nella nota 19 a M. VOLPI, *Considerazioni conclusive*, in OLIVIERO M - VOLPI M. (a cura), *I sistemi elettorali e democrazie*, Torino 2007, 419 ss.

deve esser dato il modo di far sentire la loro voce» [24] e volendosi al contempo evitare di «far sorgere il sospetto», con l'eventuale riduzione di tale numero, «di essere animati dal proposito di soffocare la volontà delle minoranze» [25].»⁴⁰.

La determinazione del quoziente proporzionale non poteva non essere considerato un elemento rilevante: ovvero, una «questione pregiudiziale»⁴¹rispetto allo stesso problema del “correttivo” della rappresentanza regionale in Senato.

Queste sono preoccupazioni del tutto assenti dai legislatori costituzionali 2019 (nel senso proprio del tedesco *Verfassungsgesetzgeber* per distinguerlo dal *Verfassungsgeber*, il potere costituente) volgarmente interessati al contenimento dei costi della politica (A.S. n. 515-doc.5) o alla riduzione dei parlamentari come cavallo di Troia per facilitare l'elezione diretta del Premier (A.S. n.214-doc.4): un legislatore siffatto non merita il vantaggio della sua insindacabile discrezionalità.

Il risultato, allora raggiunto, con il numero minimo di sei senatori⁴² corrispondeva all'intento manifestato dall'autorevole costituente Costantino Mortati, che era quello di accordare *«un riconoscimento di quella che può essere l'esigenza delle piccole Regioni, e specialmente delle piccole Regioni del Sud, ad avere un potenziamento, sia pure modesto e più simbolico che sostanziale, della loro influenza politica in questo Senato che, per quanto ridotto nel suo aspetto regionalistico, pur tuttavia conserva un legame con la struttura regionale, e quindi è il rappresentante di questo nuovo ente che abbiamo costituito»*⁴³.

Alla luce dei lavori preparatori dell'Assemblea costituente, anche a prescindere dalle qualità personali ed intellettuali, oltre che morali dei costituenti, appare di tutta evidenza l'anormalità dell'improvvisa ed improvvisata equiparazione delle Province autonome alle Regioni, comparsa di sorpresa, simile al classico coniglio estratto dal cilindro di un prestidigitatore, in sede di prima deliberazione del Senato.

L'espressione era completamente assente dai testi discussi in Commissione affari costituzionale della Seconda camera e sottoposti al parere di 10 esperti giuristi di cui è stata disposta l'audizione. Tra i convocati erano presenti Onida, Bassanini, Clementi, Pastore, Caravita, Mangiameli, Passarelli, Rubechi, Fusaro e Besostri.

⁴⁰ IMPARATO, *op. cit.*, p. 294 e note 24 e 25 con riferimento agli interventi costituente V. LA ROCCA, Commissione per la Costituzione, Seconda Sottocommissione, seduta del 18.9.1946.

⁴¹ In questi termini U. TERRACINI, Intervento, in Assemblea costituente, seduta pomeridiana dell'8 ottobre 1947 richiamato nella nota 31, p. 298 dell'*op.cit. di IMPARATO*.

⁴² Sul punto si rinvia all'attenta analisi di D. ARGONDIZZO, Il sistema elettorale del Senato italiano nel dibattito all'Assemblea Costituente, in ASTRID Rassegna, 140/2010, www.astrid-online.it/rassegna/

⁴³ Con riferimento all'intervento di Mortati nella seduta pomeridiana dell'8.10.1947, citato nella nota 33. p. 298, Imparato, *op.cit.*).

Nei tre ddl costituzionali, che si allegano (docc. 4, 5 e 6), ai loro artt. 2 c.1, lett. b) non compare mai la denominazione Provincia autonoma e conseguentemente non vi era nessuna modificazione dell'art. 57 c. 3 e 4, ora sostituito dall'art. 2 c.1, lett. b) e c) del testo definitivamente approvato e sottoposto a *referendum* confermativo.

In conclusione, un grosso favore, con procedura semi-clandestina, alla Regione Trentino-Südtirol/Tirol del Sud, tale da meritare la dichiarazione di voto (doc. 7) per il Gruppo Autonomie del sen. Durnwalder, omonimo di uno storico esponente della SVP ⁴⁴, Luis già Presidente della Provincia autonoma di Bolzano dal 1989 al 2014, che merita di essere letta integralmente.

Ci si occuperà, ancora, di questa dichiarazione, quando si tratterà della falsa affermazione che il numero minimo di tre senatori per la provincia di Bolzano, costituisca un vincolo inderogabile di un trattato internazionale, di cui farebbe parte l'accordo Degasperi-Gruber, quindi, la disposizione di attuazione 111 tradotta nella legge ordinaria n.422/ 1991.

12.) Nei nuovi rapporti tra abitanti e deputati e senatori sulla scorta del Dossier n. 71/6 del 7 ottobre 2019 dei Servizi studi delle Camere «Riduzione del numero dei parlamentari - A.C. 1585-B» - Elementi per l'esame in Assemblea⁴⁵, la nota saliente è l'aumento del numero medio di abitanti per ciascun parlamentare eletto.

Per la Camera il rapporto aumenta da 96.006 a 151.210 mentre il numero medio di abitanti per ciascun senatore cresce, a sua volta, da 188.424 a 302.420, con evidenti conseguenze quanto alla rappresentatività.

Si abbassa notevolmente poi anche la soglia numerica minima di senatori, stabilendosi al comma 3 dell'art. 57 Cost. che: «Nessuna Regione o Provincia autonoma può avere un numero di senatori inferiore a tre; il Molise ne ha due, la Valle d'Aosta uno», senza tuttavia modificare il primo comma dello stesso articolo, che continua a prevedere che il Senato è «*eletto a base regionale*».

Viene in rilievo la contraddittorietà del novellato c. 4 dell'art. 57 Cost., come già evidenziato in C) I TESTI COSTITUZIONALI VIGENTI ED EMENDATI: ANALISI E COMMENTO par. 8), poiché è contraddittorio che le Province autonome appena rese beneficiarie di un numero minimo di senatori, debbano rientrare in una previsione di carattere generale, che doveva riguardare solo le regioni non beneficiarie.

E) La lesione delle tutele minoritarie

⁴⁴ SVP Südtiroler Volkspartei, in italiano PPST Partito Popolare Sudtirolese

⁴⁵ Cfr. *supra* A) LA Revisione Costituzionale 3), non si concorda tuttavia sui numeri medi per parlamentare poiché per la Camera la divisione abitanti 2011 per 392 fa **151.616** e al Senato per 196 **303.233**

13.) Irragionevole discriminazione tra Regioni appartenenti allo stesso gruppo “storico” e con stesse caratteristiche: Regioni autonome con forte presenza di minoranze linguistiche.

I- Da questo nuovo assetto “Sembra emergere poi anche una differenza di trattamento, apparentemente priva di logicità, tra le stesse “storiche” Regioni con conseguenti problemi, in alcuni casi, anche quanto alla rappresentanza delle minoranze linguistiche.»⁴⁶.

Il gruppo originario, che beneficiava del numero minimo di sette e che rispondeva ai criteri enunciati da Mortati era omogeneo, comprendeva cioè regioni con popolazione, che non consentiva di raggiungere il numero minimo di 6, con il rapporto di un senatore ogni 200.000 abitanti o frazione superiore a 100.000, ovvero di 7 con il passaggio al numero fisso di 315 senatori elettivi, per la semplice ragione che con il passaggio al numero fisso, con l.cost. n. 2/1963 di deputati elettivi 630 e senatori 315, vi sarebbe stata una significativa riduzione del numero di deputati rispetto al numero variabile, ma non dei senatori⁴⁷. A parte l’Abruzzo e il Friuli-Venezia Giulia, il primo separato dal Molise nel dicembre 1963 e il secondo eretto a Regione Autonoma nel gennaio dello stesso anno⁴⁸, le regioni beneficiarie sono state caratterizzate dal fatto che erano le meno popolate, caratteristica conservata fino al censimento 2011.

Nelle elezioni seguenti si sono distinte quattro gruppi di regioni: a) 2 con numero fisso, VdA e Molise; b) 5 con numero minimo; c) 5 medie >7<19 senatori e d) 7 grandi > 20 senatori (Puglia) < 50 (Lombardia), comunque rapportate alla popolazione. Quelle con numero minimo non superavano il 1 milione 400 mila, le medie superavano il 1 milione 500 mila ed erano meno di 4 milioni, le grandi più di 4 milioni. Non cambia se la Toscana con 18 senatori e 3.672.202 abitanti venisse messa tra le grandi con 20

⁴⁶ IMPARATO, *op.cit.*, p.302.

⁴⁷ Con il rapporto 1:2 di senatori e deputati, si aumentava il loro numero in percentuale 50%, rispetto a 200.000:80.000, corrispondente a 1:2,5, cioè per un senatore due deputati e mezzo, il 40% (39,96 arrotondato). Con il numero variabile con la popolazione italiana censita nel 1961 in 50.623.569 abitanti il numero dei deputati sarebbe stato di 633, perché scattava la frazione superiore 40.000, di contro i senatori 253. L’aumento di (315-253) **62** senatori consentì di elevare da 6 a 7 il numero minimo di quelle Regioni, che con il quoziente (50.623.569: 312[per tenere conto delle due regioni VdA 1 e Molise 2 con numero fisso ex l.cost. n.3/1963] **162.255** erano rischio di eleggere meno di 6/7 senatori. Nel 1961 l’Abruzzo aveva 1.206.266 abitanti e la Basilicata 644.297, per esaminare la Regione più popolata e meno popolata delle beneficiarie attuali, e con fenomeni già osservabili di diminuzione, rispetto al 1951, della popolazione residente per le migrazioni interne da Sud a Nord, p.es. Abruzzo -5,6%, Basilicata -6,4% tra il 1961 e 1971 e con 578.036 abitanti nel 2011. Nelle elezioni dell’aprile 1963 l’Abruzzo per il Senato era ancora Abruzzi e Molise, la cui legge istitutiva era datata 27 dicembre 1963.

⁴⁸ Regione che anche prima del cambiamento di *status* aveva la tutela delle minoranze ex art. X Disposizioni Transitorie e Finali

(Puglia) e 29 (Campania) senatori e la Lombardia con 49 occupasse una posizione di rilievo solitario a parte. La logica del costituente proponente Mortati era rispettata e le norme speciali o derogatorie sono di stretta interpretazione, vieppiù in materia elettorale.

Nella sua audizione dinanzi al Comitato inquirente del Senato della XV legislatura, il professor Vassalli ha convincentemente dimostrato come nell'ordinamento costituzionale vigente l'esigenza di tutela dei diritti si sia riespansa, anche in rapporto all'articolo 14 delle preleggi: "regole generali" sono anche quelle che riconoscono il libero esercizio dei diritti, per cui la formula del 1865 e quella del 1942 sono divenute del tutto equivalenti.

Si tratta di un'esigenza che (...) ha indotto la dottrina a confutare qualsiasi tentativo con cui l'interprete tende a relegare nell'ambito della desuetudine il citato canone interpretativo: "se è vero che l'attuale formula legislativa relativa al divieto di analogia per le norme eccezionali è imprecisa ed insufficiente, non sembra però lecito da questo dedurre che il divieto stesso sia infondato, o meglio impossibile".

II- Con la revisione costituzionale si perde ogni logica, ferma restando l'elezione "**a base regionale**" del Senato dell'immutato art. 57.1 Cost. Infatti, i gruppi diventano: a1) 2 regioni a numero fisso; b1) 3 regioni con numero minimo di 3 b1.1) Umbria e Basilicata o 6 b1.2) Trentino-Südtirol/Tirol del Sud-A.A.; c.1) 6 medie da 4 a 6 senatori e d1) 8 grandi con + di 14 senatori (Toscana) fino a 31 (Lombardia). La prof. Imparato fa in questo suo cap. 4 (*op.cit.*, pp.301-308) un elenco di incongruenze, come 2 Regioni Friuli-VG e Abruzzo appartenenti allo stesso gruppo beneficiario del minimo di 7 che precipitano a 4 e da 8 a 5 Regioni che non beneficiavano (Sardegna, Liguria e Marche, tutte con popolazione superiore del 20-60% a quella costituita dalle Province Autonome di Trento e Bolzano, complessivamente considerate⁴⁹).

Non si rinviene una ragione e si constata, invece, che viene diminuita la rappresentanza nel Senato delle minoranze linguistiche tutelate da norme statutarie o di attuazione dello Statuto sia in Friuli-VG, che in Sardegna, in questa Regione a partire dall'entrata in vigore del D. Lgs. del 13 gennaio 2016, n. 16 (*Norme di attuazione dello Statuto speciale della regione Sardegna per il trasferimento delle funzioni in materia di tutela della lingua e della cultura delle minoranze linguistiche storiche nella Regione.*).

Si segnala altresì che: "*A giustificazione di questi diversi trattamenti assai favorevoli per il Trentino-Alto Adige, non sembrano porsi neanche, peraltro, criteri quantitativi.*

La minoranza linguistica tedesca di Bolzano non si rivela infatti numericamente più consistente di quella friulana, ma neanche di quella della Sardegna che pure si ritrova

⁴⁹ Tutti i dati sui seggi sono tratti dalla Tabella Comparativa Senato con quozienti naturali interi (doc.8).

oggi (a dispetto del passato che ne contava 8) con solo 5 senatori assegnati: qui la minoranza linguistica, tutelata anch'essa con la legge n. 482/1999 e con protezione accordata da disposizione di attuazione dello statuto, è decisamente più grande di quella tedesca e rientra "territorialmente" in una Regione anche questa autonoma e pure meritevole della stessa forma di protezione con l'equiparazione, ai fini elettorali, per liste rappresentative di minoranze linguistiche stabilita dal d.P.R. n. 361/1957⁵⁰ per l'elezione della Camera dei deputati[58], applicabile anche al Senato[59]."⁵¹

F) Alcune considerazioni alla luce delle opere citate⁵²

14.) I- Per il Prof. Costanzo, dell'Ateneo genovese l'**incostituzionalità** della revisione costituzionale nel suo complesso è evocata nel titolo dell'opera. Per la prof. Algostino, dell'Università degli studi di Torino, la riduzione dei parlamentari è **contro la democrazia**, quindi attinge un principio fondamentale, scolpito nell'art.1 c. 1 Cost.

" *L'Italia è una **Repubblica democratica**, fondata sul lavoro*".

Se le parole hanno un senso, intellegibile da persone comuni è un principio espressamente sottratto alla revisione costituzionale dall'art. 139 Cost., per il quale "*La **forma repubblicana** non può essere oggetto di revisione costituzionale.*", e della **forma repubblicana la democrazia rappresenta l'inscindibile sostanza: la Repubblica italiana**, per la sua formazione e gli antecedenti storici che l'hanno preceduta e gli eventi che l'hanno prodotta, è caratterizzata per sempre dall'aggettivo **democratica**. Tale qualifica non può venire meno, **poiché il popolo (demos) non potrebbe esercitare la sovranità, che gli appartiene nelle forme e nei limiti della Costituzione, di cui la principale è quella che esercita come corpo elettorale che elegge direttamente, con voto libero, eguale e personale un Parlamento, al quale ciascun cittadino, uomo o**

⁵⁰Art. 83, c.1, lett.e) n.1 (come modificato dalla l. n.165/2017). La legge elettorale non può essere ignorata quando si tratta di norme costituzionali che incidono sulle circoscrizioni elettorali e sul numero dei parlamentari, per comprenderlo si rinvia al testo integrale dell'art. art. 83, c.1, lett.e) n.1, che sarà ripreso quando si tratterà dei profili d'incostituzionalità delle leggi elettorali vigenti.

⁵¹ IMPARATO, *op.cit.*, pp 307-308 e note 58 e 59).

⁵² COSTANZO P., *Quando i numeri manifestano principi ovvero della probabile incostituzionalità della riduzione dei parlamentari*, Consulta ONLINE, 2020 FASC. 1 del 31 gennaio 2020. (nota 11);

ALGOSTINO A., *Perché ridurre il numero dei parlamentari è contro la democrazia*, Scritto sottoposto a referee per Quaderni Costituzionali. (nota 6, p. 8); IMPARATO E., *Rappresentanza delle autonomie territoriali in Senato e minoranze linguistiche. Alcune riflessioni a margine della recente revisione costituzionale.*, Diritti Regionali.Rivista di diritto delle autonomie territoriali (ISSN:2465-2709) - n. 1/2020 del 29.02.2020, pp. 283-314. (nota 29, p.17).

donna, ha diritto di candidarsi in condizione di eguaglianza e del quale ogni membro è un potere dello Stato, che rappresenta la Nazione senza vincolo di mandato.⁵³

II- L'approccio della prof. Imparato è, invece, analitico e pur con riferimenti al complesso della revisione e alla connessione con la legge elettorale (op.cit., pp. 292-293 e sua nota [20]) e l'incidenza sulla rappresentanza, la forma di stato e la forma di governo⁵⁴, concentra la sua attenzione sull'art. 57 Cost., l'equiparazione tra Regioni e Province autonome e la riduzione dei soggetti beneficiari⁵⁵ del numero minimo di senatori e dello stesso numero minimo da 7 a 3, tranne che per la Regione Trentino-A.A./Südtirol, sottratta al taglio generalizzato della rappresentanza del 36,50% medio e complessivo. Con la conclusione che questa disparità di trattamento era **"apparentemente priva di logicità"** (cfr. *supra*, E) par. **13.p. 22**).

Sempre nel suo capitolo 4. *La lesione delle tutele minoritarie* la prof. Imparato introduce un raffronto comparativo con l'Austria, lo Stato estero, tutore della minoranza tedesca del Tirolo del Sud in forza dell'accordo Degasperi-Gruber.

In quello Stato il primo comma dell'art. 34 della Costituzione⁵⁶ stabilisce una rappresentanza dei Länder «*in rapporto alla rispettiva popolazione*», in analogia al nostro art. 57.4 Cost., che usa l'espressione «*in proporzione alla popolazione*». Tuttavia, si precisa che «il Land con maggior numero di abitanti invia dodici, ogni altro Land ne invia un numero corrispondente al rapporto fra la sua popolazione e quella del suddetto Land, ove i resti superiori alla metà valgono come intero [...]» Il fatto che «*Ad ogni Land spetta in ogni caso una rappresentanza di almeno tre membri.*» (art.34 c.2, 2°per. BV): una conferma dei due criteri dei nostri costituenti, il rapporto con la popolazione e un diritto ad una rappresentanza minima.

Ai nostri fini il *Bundesrat* austriaco potrebbe interessare poco, per due ragioni, a) che si tratta di organo elettivo di secondo grado: i consiglieri federali non devono essere membri dell'Assemblea del Land⁵⁷; b) la differenza in percentuale di popolazione tra il Land più piccolo (Burgenland, 286.026 ab.) e il Land più grande (Vienna, 1.724.381 ab., non è comparabile con quella italiana tra Basilicata (578.036 ab) e

⁵³ **In una sola frase è possibile evocare, in forma discorsiva, articoli cardine e/o pietre angolari del nostro ordinamento costituzionale, minacciati dalle norme soggette a referendum confermativo: gli articoli, 1, 3, 48, 51, 56, 58 e 67 della Costituzione**

⁵⁴ Con adesione alla critica di fondo del prof. Costanzo espressa alla p. 77. «*alla compromissione sia della forma di governo, sia della forma di Stato che la riduzione preconizzata potrebbe comportare.*» (op. cit. alla ns. nota 11)

⁵⁵ Prima 5 Regioni e con la revisione 2 Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, *alter ego* della Regione Trentino-A.A./Südtirol

⁵⁶ Testo della Costituzione Federale-*Bundesverfassung* (BV) in nota [46] p. 304, op.cit.

⁵⁷ A differenza della revisione non approvata nel referendum del 4 dicembre 2016.

Lombardia(9.704.151). Il Land più piccolo è il 16,58% del più grande, mentre la Regione italiana più piccola è il 5,95% della maggiore.

Si giustifica un rapporto contenuto tra 3 e 12 del “senato” austriaco, anche perché le differenze di popolazione in percentuale non raggiungono mai la dimensione italiana⁵⁸. Tuttavia, pur tenendo conto di una possibile sfumatura tra «*in rapporto alla rispettiva popolazione*» austriaco e «*in proporzione alla popolazione*» italiana emerge una sproporzione tra i 31 seggi senatoriali della Lombardia (9.704.151 ab.) e i 6 del Trentino-Alto Adige (1.029.475 ab.) dopo la revisione, sia in termini assoluti poiché ha il 19,35% dei seggi della Lombardia con il 10,6% della popolazione, sia in rapporto al Senato vigente dove la sua percentuale di seggi rispetto alla Lombardia è il 14,28% di quella lombarda, ma grazie ad una deroga espressa della Costituzione originaria concessa ad un gruppo di regioni e non al solo Trentino-Alto Adige, sostanzialmente mantenuta invariata con il passaggio al numero fisso dei parlamentari e al rapporto 1:2 Senato Camera.

Questo rapporto viene alterato con la revisione anche all'interno della Regione, infatti è un caso unico come si può desumere dalla Tabella che si allega (doc.9). **Il Trentino-A.A. è l'unica regione con 7 deputati e 6 senatori (85,71%), quando in precedenza ne aveva 11 a 7 (63,63%), Il cui scostamento si allontanava molto meno dalla norma del 50%, derivante dal rapporto tra 630 Camera e 315 Senato elettivi⁵⁹.**

La prof. Imparato, che non contesta in linea di principio la riduzione del numero dei parlamentari, ritiene, peraltro «*Alla luce del quadro esaminato, tuttavia, considerata in particolare la diversa e migliore situazione in cui sembrerebbe venire a trovarsi, sotto il profilo della rappresentanza, soprattutto il Trentino-Alto Adige, non può non sorgere qualche perplessità sulle ragioni di una disparità di trattamento “territoriale”. Richiamato dalla stessa Corte costituzionale in un caso riguardante proprio la normativa adottata dallo stesso Friuli-Venezia Giulia per la promozione della lingua friulana[60], il principio di territorialità e non già di personalità, peraltro, si pone a fondamento della stessa protezione delle minoranze linguistiche[61].*⁶⁰ Con questo trattamento particolare di una Regione rispetto a tutte le altre «*sembra così vedere farsi spazio, tra le stesse regioni speciali, alcune regioni “super-speciali” come il*

⁵⁸ Basta, ad esemplificare, il rapporto tra la popolazione lombarda e campana, la seconda più, numerosa, che è il 59,42% della prima, mentre la Bassa Austria (1.617.444 ab.) è il 93,79% di Vienna (https://it.wikipedia.org/wiki/Stati_federati_dell'Austria)

⁵⁹ Inoltre, non era un caso isolato, ma riguardava tutto il gruppo delle Regioni beneficiarie del numero minimo di senatori tranne l'Abruzzo che aveva 7 senatori e 14 deputati.

⁶⁰ IMPARATO, *op.cit.*, p.309 e note 60 e 61 con riferimento rispettivamente alla l.r. n.29/2007 recante «Norme per la tutela, valorizzazione e promozione della lingua friulana» e alla sent. Corte cost. 18 maggio 2009, n. 159, che la riguarda.

*Trentino- Alto Adige, tornandosi a creare al contempo, questa volta però a livello costituzionale, delle minoranze super-protette».*⁶¹

Come vedremo nel successivo cap. **G)** è escluso che l'accordo Degasperi Gruber sia il fondamento dell'eccezionale trattamento differenziato della regione Trentino-Alto Adige, poiché di questo si tratta e non alla Provincia di Bolzano, la cui minoranza tedesca è evocata come tale solo nella legge n. 18/1979 per il Parlamento europeo e nella legge n. 422/1991 per il Senato.

Nella Provincia di Trento le minoranze germaniche dei mòcheni e dei cimbri sono irrilevanti e al 96% la popolazione appartiene alla comunità linguistica italiana e la regione in maggioranza alla stessa comunità linguistica: fatto che esclude un trattamento differenziato e privilegiato, tanto più in materia elettorale, che l'art. 72.4 Cost. equipara alla materia costituzionale.⁶²

G) L'Accordo Degasperi-Gruber: alibi e mito. Le leggi elettorali in Trentino-Alto Adige.

15.) Trattato di Pace, Statuti di Autonomia, Natura delle misure previste dal Pacchetto di attuazione dell'Accordo/Abkommen, Dimensione regionale o provinciale.

I- L'accordo Degasperi-Gruber *Abkommen*⁶³ (per rispettare il bilinguismo), parte integrante del trattato di pace degli alleati con l'Italia, è spesso citato per giustificare il trattamento speciale della Regione e delle due Province autonome che la compongono (art. 116.2 Cost.), in questo contesto è stata prodotta la dichiarazione di voto finale del sen. Durnwalder (doc.7), nella quale è detto: *“la versione iniziale del provvedimento avrebbe compromesso gravemente la corretta rappresentanza dei gruppi linguistici nella Provincia autonoma di Bolzano. Si rischiava, cioè, di violare quanto stabilito dalla misura 111 del Pacchetto, diretta attuazione dell'accordo internazionale di Parigi, che garantisce la partecipazione all'attività parlamentare dei rappresentanti dei gruppi linguistici italiano e tedesco in proporzione alla consistenza dei gruppi stessi.”*

Le affermazioni sono imprecise e fuorvianti, perché come insegna il Talmud *“una mezza verità è una bugia intera”*.

Sul sito della Provincia autonoma di Bolzano (*Südtiroler Landtag*) (<https://www.consiglio-bz.org/it/banche-dati-raccolte/accordo-parigi.asp>) si legge: *“Tale accordo tra l'Italia e l'Austria, che garantisce ai sudtirolesi provvedimenti specifici*

⁶¹ IMPARATO, *op.cit.*, pp. 310-311.

⁶² Se quell'accordo fosse il fondamento, i principi derivanti dalle sentenze della Corte Costituzionale n. 1146/1988 (presidente Saja, redattore Baldassarre) e n. 238/2014 (Presidente e redattore Tesaro) toglierebbero valore all'argomentazione

⁶³ Chiamato anche Accordo di Parigi, dal luogo nel quale Karl Gruber e Alcide Degasperi sottoscrivono *“il 5 settembre 1946 l'accordo che prende il loro nome a tutela della minoranza di lingua tedesca in Sudtirolo”* (<http://www.regione.taa.it/codice/accordo.aspx>).

*per la salvaguardia del loro carattere etnico e del loro sviluppo economico e culturale, è parte integrante del trattato di pace degli alleati con l'Italia.*⁶⁴

Sulla base dell'Accordo di Parigi e in sua attuazione, nel 1948 venne approvato il 1° Statuto di autonomia, mentre nel 1972 sulla base dell'esito dei negoziati con lo Stato italiano ovvero del cosiddetto "Pacchetto", cioè delle misure atte a garantire una migliore tutela dei sudtirolesi, venne varato il 2° Statuto di autonomia, noto anche come nuovo Statuto di autonomia.

La corrispondente legge costituzionale (D.P.R. 31 agosto 1972, n. 670) fu successivamente modificata nel 1989 dalla legge 30 novembre 1989, n. 386 (Norme per il coordinamento della finanza della regione Trentino-Alto Adige e delle province autonome di Trento e di Bolzano con la riforma tributaria) e in particolare nel 2001 dall'articolo 4 della legge costituzionale 31 gennaio 2001, n. 2.

*“L'accordo Degasperi-Gruber, il cui testo originale è redatto in inglese, riguardava “1. Gli **abitanti di lingua tedesca** della provincia di Bolzano e quelli dei vicini comuni bilingui della provincia di Trento, godranno di completa eguaglianza di diritti rispetto agli abitanti di lingua italiana, nel quadro delle disposizioni speciali destinate a salvaguardare il carattere etnico e lo sviluppo culturale ed economico del gruppo di lingua tedesca”⁶⁵, quindi non i **residenti** della Provincia di Bolzano o dei vicini comuni bilingui della Provincia di Trento. Il successivo art.2 dispone che “Alle **popolazioni** delle zone sopradette sarà concesso l'esercizio di un potere legislativo ed esecutivo autonomo, nell'ambito delle zone stesse. Il quadro nel quale detta autonomia sarà applicata sarà determinato, consultando anche elementi locali rappresentanti la popolazione di lingua tedesca.”⁶⁶ Tuttavia, sia il testo italiano che tedesco non sono un'esatta letterale traduzione del testo inglese⁶⁷, che recita “2°- The populations of the above mentioned zones will be granted the exercise of an autonomous legislative and executive regional power. The frame within which the said provisions of autonomy will apply, will be drafted in consultation also with local representative German-speaking elements.”*

⁶⁴ Cfr. art.10 del Trattato di pace, che richiama il proprio allegato IV, che riproduce il testo dell'originale sottoscritto il 5 settembre 1946, nel sito in tedesco landtag-bz.org in nota 47.

⁶⁵ Testo italiano pubblicato nel sito della Regione autonoma Trentino-A.A./Südtirol <http://www.regione.taa.it/codice/accordo.aspx>

⁶⁶ Il testo italiano corrisponde a quello tedesco “2. Der Bevölkerung oben genannter Gebiete wird die Ausübung einer autonomen Gesetzgebungs- und Vollzugsgewalt für den Bereich ihrer Gebiete zuerkannt. Der Rahmen, in welchem die besagte Autonomie Anwendung findet, wird noch bestimmt, wobei auch örtliche Vertreter der deutschsprachigen Bevölkerung zu Rate gezogen werden“ del sito https://www.landtag-bz.org/download/Pariser-Vertrag_1946.pdf

⁶⁷ Ai sensi dell'art. 90 del Trattato di Pace i testi autentici sono solo quelli in inglese, francese e russo

Il testo francese⁶⁸ “Il est accordé aux populations des zones ci-dessus mentionnées l’exercice d’un pouvoir régional autonome législatif et exécutif. Le cadre dans lequel ces dispositions seront appliquées sera déterminé en consultant aussi les éléments locaux représentatifs de langue allemande.” corrisponde a quello inglese⁶⁹, con l’aggettivo “**regional**”, che ha lo stesso significato nelle due lingue, mentre nella traduzione italiana pubblicata nello stesso supplemento ordinario della G.U. n.295 del 24.12.1947 si scrive “**nell’ambito delle zone stesse**”, con riferimento alla Provincia di Bolzano e ai vicini comuni bilingui della Provincia di Trento.

Permaneva un’ambiguità poiché il livello regionale non era ancora stabilmente definito nell’Assemblea costituente, tanto che Mortati, il proponente del numero minimo di senatori per le regioni, chiamava ancora la Basilicata “Lucania” e il Trentino era la “Venezia tridentina”.

II- Ci fu una forte opposizione iniziale della minoranza tedesca all’inquadramento in una stessa entità delle province di Trento e di Bolzano e lo slogan “Los von Trient!” (Via da Trento!) figurava in evidenza nelle manifestazioni politiche pubbliche⁷⁰ della SVP, il partito rappresentativo della minoranza di lingua tedesca, perché in Regione allora come ora (nel censimento 2011 La Provincia di Trento contava 526.519 abitanti e quella di Bolzano 504.643), la comunità di lingua italiana era maggioritaria.

Per la Camera dei Deputati la legge proporzionale assicurava una rappresentanza corrispondente alla forza dei singoli partiti,⁷¹ mentre al Senato, eletto “a base regionale” tutto dipendeva dal disegno dei collegi, che venivano decisi dal Parlamento nazionale, che teoricamente, potevano comprendere territori mistilingui, con risultati distorsivi, ma solo nel caso di un sistema elettorale maggioritario.

Il testo in inglese si prestava a diverse interpretazioni perché rimandava ad un secondo momento la scelta del quadro (*frame, cadre*) nel quale realizzare l’autonomia

⁶⁸ Archives du Ministère des Affaires Etrangères, Rome; reproduit en italien dans “Il nuovo Statuto di Autonomia”, supplément spécial de „Provincia Autonoma Bolzano. Traduction L. FRESCHI nota nel sito https://www.landtag-bz.org/download/Pariser-Vertrag_1946.pdf .

⁶⁹ Recueil des Traités. Traités et accords internationaux enregistrés ou classés et inscrits au répertoire ou Secrétariat de l’Organisation des Nations Unies, Band 49, 1950 Nr. 747 = Treaty Series “e nel Supplemento Ordinario della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana” n.295 del 24 dicembre 1947 in inglese e italiano.

⁷⁰ A cominciare dal grande raduno di popolo di Castel Firmiano del 17 novembre 1957.

⁷¹ Nelle elezioni del 1948 la lista rappresentativa della minoranza tedesca con il 30,69% si assicurò 3 degli 8 seggi, il 37,5%. Al Senato con il 27,79% conquistò 2 seggi su 6, il 33,33%. Un cambiamento intervenne al Senato soltanto con le elezioni del 1963 e l’aumento dei seggi minimi a 7, poiché con il 27,01% prese sempre 2 seggi nei due collegi bolzanini, su 7, il 28,57% una situazione stabile fino al 1987, ultima elezione con 2 seggi senatoriali in Provincia di BZ.

legislativa ed esecutiva delle popolazioni dei territori dove vivevano gli abitanti di lingua tedesca allora appartenenti a due Province.

Sul punto l'intesa in esecuzione dell'Accordo Degasperi-Gruber fu raggiunta col I° Statuto dell'Autonomia, approvato con legge costituzionale del 26 febbraio 1948 n.5 (G.U. n. 62 del 13 marzo 1948).

Con il I° Statuto si rimediava con l'art. 3 ad una grave iniquità storica e culturale di aver accorpato un buon numero di comuni o frazioni di comuni abitati in grande maggioranza da popolazione di lingua tedesca alla Provincia di Trento⁷² e si affidano potestà legislative alle Province (art. 11 e 12 I° Statuto).

Con questo Statuto non era posto fine al contenzioso con l'Austria fino emanazione del cosiddetto pacchetto di attuazione dell'Accordo di Parigi, di cui interessa la misura 111, che fu tradotta in norma di legge con la legge n. 422/1991 avente per oggetto *"Elezioni del Senato della Repubblica per l'attuazione della misura 111 a favore della popolazione alto-atesina"*. (GU Serie Generale n.3 del 04-01-1992).

Dalla relazione illustrativa del ddl d'iniziativa governativa si ricava il testo della misura n. 111 dove *"figura la seguente previsione: «Modifica delle circoscrizioni elettorali per la elezione del Senato allo scopo di favorire la partecipazione al Parlamento dei rappresentanti dei gruppi linguistici italiano e tedesco della provincia di Bolzano, in proporzione alla consistenza dei gruppi stessi (modifica della legge 27 febbraio 1958,n.64)»"* (relazione illustrativa A.S. n.1163 X legislatura).

Si passa da 6 collegi, 4 trentini e 2 altoatesini/sudtirolesi a 3 in provincia di Bolzano e 3 in Provincia di Trento.

Nelle due successive elezioni il riequilibrio dei collegi comportò una maggiore presenza del partito rappresentativo della comunità di lingua tedesca⁷³.

⁷² Una politica di dispersione della comunità di lingua tedesca, da un lato accorrandola alla Provincia di Trento, dall'altra incentivando immigrazione da altre regioni nella Provincia di Bolzano, perseguita durante il fascismo, ma proseguita anche nel secondo dopoguerra, p.es. con la costruzione di 5.000 unità abitative destinate agli immigrati italiani, che diede origine alla protesta di massa di Castel Firmiano della nota 51.

⁷³ Nelle elezioni del 1992 la SVP con il 31,58% prese 3 seggi su 7, il 42,8% dei seggi. Nelle elezioni del 1994 con il 40,24% dei voti prese sempre 3 seggi su 7. Il meccanismo di riequilibrio consentiva una rappresentanza di un candidato della comunità italiana, ove non avesse conquistato direttamente un seggio uninominale, soltanto a spese di un candidato della stessa lista in un collegio trentino, grazie all'art. 2 c. 2 e 3 della legge n. 422/1991, che attribuiva il seggio al candidato di lingua italiana della Provincia di Bolzano, poiché *"è proclamato eletto in luogo di quello collocato nella graduatoria del suo gruppo **nell'ultimo, anche se unico, posto utile per l'elezione a senatore.**"* (art. 2 c. 3 legge cit.). Una trovata geniale, che ha il suo antecedente nella legge n. 18/1979 (comb. disp. artt 12 c.9 e 22 c. 2 e 3 o **per consentire comunque la proclamazione nella circoscrizione II Italia settentrionale orientale di un esponente SVP, purché abbia avuto almeno 50.000 voti di preferenza: elezione certa prima**

III- Nel sito istituzionale della Provincia di Bolzano, redatto nelle lingue, tedesca, italiana e ladina si può leggere: *“I provvedimenti adottati a favore della popolazione altoatesina a partire dal 1971 derivano dagli accordi fissati nel cosiddetto “pacchetto”. Si tratta di un insieme di misure alla cui attuazione lo Stato italiano si è impegnato sulla base dei suggerimenti della Commissione dei 19 (1961-1964), di trattative dirette tra Italia ed Austria e di colloqui tra rappresentanti del Governo italiano e della popolazione sudtirolese. Dopo essere stato accolto dall’assemblea della Südtiroler Volkspartei il 23 novembre 1969, il Pacchetto fu approvato tra il 4 ed il 5 dicembre 1969 dal Parlamento italiano, ed il 16 dicembre 1969 accolto positivamente da quello austriaco.*

Il Pacchetto contiene 137 misure a tutela della popolazione sudtirolese, delle quali 97 sono state attuate con la modifica dello Statuto di autonomia del 1948 (avvenuta tramite legge costituzionale), 8 attraverso norme di attuazione dello stesso Statuto, 15 con legge ordinaria dello Stato, 9 con provvedimenti amministrativi. Per quanto riguarda le restanti otto, si tratta di “precisazioni” a singoli punti e misure, oggetto dell’esame del Governo, e di garanzie interne. La parte più rilevante dell’attuazione del pacchetto fu costituita dal rilascio del nuovo Statuto di autonomia (legge costituzionale n. 1 del 10 novembre 1971), al quale seguì la pubblicazione del Testo unico (D.P.R. n. 670 del 31 agosto 1972) che contiene le norme ancora valide del vecchio Statuto, nonché quelle introdotte con il nuovo Statuto di autonomia.” (<http://www.provincia.bz.it/politica-diritto-relazioni-estere/autonomia/statuto.asp>).

Si ha l'impressione di una procedura che abbia coinvolto il Parlamento italiano e il parlamento austriaco, in modo da avvalorare che la misura 111 abbia la forza cogente di una norma di diritto internazionale, che vincola la legislazione italiana, non per nulla nella dichiarazione di voto favorevole del sen. Durnwalder si afferma:” *Si rischiava, cioè, di violare quanto stabilito dalla misura 111 del Pacchetto, **diretta attuazione dell'accordo internazionale di Parigi**, che garantisce la partecipazione all'attività parlamentare dei rappresentanti dei gruppi linguistici italiano e tedesco in proporzione alla consistenza dei gruppi stessi.*” (doc.7, nostre sottolineature ed evidenziazioni di parole della citazione).

La situazione è altra, perché è vero che le Camere hanno discusso il pacchetto quella dei deputati nelle sedute del 3 e 4 dicembre 1969 e il Senato il 3 e 5 dicembre 1969,

dello scrutinio per il capolista del partito di rappresentanza della minoranza linguistica tedesca.

ma si sono concluse con un'approvazione di un ordine del giorno di approvazione dell'operato del Governo di ciascuna delle Camere.⁷⁴

Il coinvolgimento del Parlamento austriaco è stato ancora meno forte, di quanto lascerebbe credere l'espressione del sito in italiano *"accolto positivamente da quello austriaco"* (cfr.*supra*), poiché nel sito in tedesco si legge che il Pacchetto *"am 16. Dezember 1969 wurde es vom österreichischen Nationalrat zustimmend zur Kenntnis genommen"*⁷⁵, cioè ne ha positivamente preso conoscenza.

La ratifica di trattati internazionali nella nostra Costituzione è compiutamente regolata dagli art. 72.c.4 e 80 Cost., si deve quindi escludere che le misure del pacchetto, compresa la 111, cui è stata data esecuzione con la legge elettorale n. 422/1991, una legge ordinaria in materia neppure sottratta di per sé al referendum abrogativo ex art. 75 Cost.⁷⁶, a differenza delle leggi di autorizzazione a ratificare trattati internazionali. L'accordo Degasperi-Gruber, in quanto annesso IV al Trattato di Pace, è stato ratificato dal decreto legislativo 28 novembre 1947, n. 1430, ma non per questo ogni disposizione che propriamente o impropriamente si richiamasse a tale accordo potrebbe vincolare il legislatore ai sensi dell'art. 117 c. 1 Cost., come obbligo internazionale o addirittura il legislatore costituzionale ex art. 11 Cost.

Di contro la legge n. 422/1991, ha uno scopo diverso, la tutela della comunità di lingua italiana con la proporzionalità della rappresentanza, da quello **dell'Accordo di Parigi, che è quello di tutelare e garantire la minoranza di lingua tedesca, che è maggioranza nella provincia di Bolzano.**

L'Istituto di statistica ASTAT della Provincia di Bolzano sulla base del censimento ISTAT 2011 ha pubblicato quei dati ⁷⁷, dai quali risulta che il gruppo tedesco è il 69,41%, quello italiano il 26,06% e il ladino il 4,53%.

La legge n.422/1991 tutela in via principale quella minoranza, poiché gli assicura una elezione, anche se non hanno raggiunto un quoziente, non è questa la sede per

⁷⁴ Per il Senato cfr. il resoconto stenografico della seduta pomeridiana del 5.XII.1969, 223 seduta della V Legislatura p. 11935, col.2, link:

(<http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/395027.pdf>). Per la Camera Atti Parlamentari, V Legislatura, seduta del 4.XII.1969, p. 13413 col.1, link:

<http://legislature.camera.it/dati/leg05/lavori/stenografici/sed0224/sed0224.pdf>

⁷⁵ <http://www.provinz.bz.it/politik-recht-aussenbeziehungen/autonomie/autonomiestatut.asp>

⁷⁶ Recentemente una proposta di referendum abrogativo in materia elettorale, è stato dichiarato inammissibile con la sentenza n.10/2020 della Corte Cost. ma per ragioni diverse dalla materia.

⁷⁷ <https://astat.provincia.bz.it/it/censimento-generale-popolazione-abitazioni.asp>

discutere di questa norma⁷⁸, ma è sufficiente far rilevare, che è questione assolutamente estranea alle finalità dell'Accordo Degasperi Gruber, che non sarebbe violato se, anche nella provincia di Bolzano, il legislatore italiano, nella sua discrezionalità, avesse introdotto un sistema elettorale maggioritario a turno unico in tutto il territorio nazionale, come sarebbe consentito dal fatto che non abbia costituzionalizzato il sistema elettorale, come si evince anche dalla sentenza n. 1/2014 della Consulta. Sarebbe, quindi compatibile con il Trattato internazionale ratificato con d.lgs. CPS n. 1430/1947, l'elezione di 2 senatori appartenenti alla comunità di lingua tedesca in seguito ad una riforma del sistema elettorale e costituzionale sul numero dei senatori elettivi da 315 a 200: di conseguenza spetterebbero alla Regione Trentino-A.A./ Südtirol⁷⁹ in totale 4 seggi, come alle Regioni Friuli-VG e Abruzzo con più abitanti.

16.) La particolarità della Regione Trentino-A.A./ Südtirol è servita come pretesto per introdurre norme elettorali speciali anche per la Camera dei deputati (docc.10 e 11), materia assolutamente estranea all'Accordo di Parigi e alla misura 111 del Pacchetto attuata con la legge n. 422/1991. Alla Camera dei deputati, nella Regione autonoma *de quo agitur*, si è sempre votato come nel resto del territorio nazionale, per la Camera non c'era molto spazio lasciato dall'art.56 Cost. con il voto universale e diretto (c.1) e l'attribuzione dei seggi *"in proporzione alla popolazione di ogni circoscrizione, sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti"* (c.4), sia il criterio iniziale di 1 deputato ogni 80.000 abitanti, che il passaggio al numero fisso, sia prima che dopo l'istituzione della circoscrizione Estero non creavano problemi alla Val d'Aosta, che disponeva comunque di un quoziente intero⁸⁰, a differenza del Senato, per cui è stato necessario fissarlo in Costituzione. **Con la riduzione del numero dei deputati a 400 immutato il testo dell'art. 56 Cost., salvo che per il divisore fissato a 392, il quoziente intero è di 151.616, se non ha il più alto resto con il censimento 2011 o non lo avrà con il censimento 2021⁸¹, la Val d'Aosta avrà un senatore, ma nessun deputato, in assenza**

⁷⁸ Sotto il profilo della sua consonanza con gli artt. 3, 48, 51 e 58 Cost., anche perché gli elettori della Provincia di Bolzano eleggerebbero un senatore in più di quelli che spetterebbero in proporzione agli abitanti.

⁷⁹ Sarebbe più importante ai fini del superamento di ogni residuo di negazione/repressione dell'identità della maggioranza della popolazione della Provincia di Bolzano che il nome della Regione diventasse, con una modifica degli artt. 116 e 131 Cost., Trentino- Südtirol/Tirolo del Sud, ponendo fine all'artificio linguistico di "Alto Adige", come se le province unificate di Rovigo e Ravenna si chiamassero "Bassa Padania".

⁸⁰ Censimenti: 1951 94.140 ab.-1961 100.959 ab.(numero fisso)-2001 119.548 ab.(circ.Estero)

⁸¹ Secondo l'ISTAT ult. dato provv. 125.666 al 1 gennaio 2019-vi è trend negativo rispetto 2011 (<http://dati.istat.it/Index.aspx?QueryId=18568>)

di norma di rango costituzionale che assicuri almeno un seggio ad ogni circoscrizione⁸², l'ambito territoriale per l'assegnazione dei seggi ex art. 56.4 Cost. Nel dubbio valeva la pena pensarci non ci fosse stata un'accelerazione ingiustificata per una revisione di questa importanza e centralità nel nostro ordinamento costituzionale!

16.1)⁸³ *Passaggio dal proporzionale al maggioritario, Soglie d'accesso nazionali, Coalizioni, Premi di maggioranza e loro riflessi sulla normativa elettorale*

I- I problemi cominciano a porsi con l'introduzione di una soglia d'accesso nazionale e la previsione delle coalizioni tra liste, previste dalla legge n. 270/2005 per la prima volta in una legge elettorale, mentre il premio di maggioranza non era una novità assoluta essendo stato previsto dalla legge Acerbo 18 novembre 1923, n. 2444, in epoca statutaria, e dalla legge 31 marzo 1953, n. 148 in epoca repubblicana.

La presentazione di liste di candidati sull'intero territorio nazionale è particolarmente onerosa in termini di numero e di costi di autenticazione⁸⁴, ma soltanto per nuove formazioni politiche, che quelle presenti in Parlamento si fanno norme di favore *ad hoc* di esenzione dalla raccolta firme, con buona pace dell'art. 51.2 Cost. sul diritto di candidarsi in condizioni di eguaglianza e dei principi affermati dalla Corte di Giustizia europea nella sentenza del 23 aprile 1986 nella causa n.294/83, *Parti écologiste «Les Verts»* contro Parlamento europeo.

Le esenzioni sono mutevoli nel tempo e con norme transitorie applicabili ad una sola elezione e convenienti alla maggior parte delle forze presenti con un gruppo parlamentare od anche un solo eletto in un ramo del Parlamento, come è avvenuto nelle elezioni politiche 2018 e europee 2019.

Le liste rappresentative di minoranze linguistiche devono necessariamente avere disposizioni particolari in quanto insediate in una porzione determinata del territorio nazionale e tenere conto del principio di "territorialità" che presiede alla tutela delle lingue minoritarie (Corte cost. 18 maggio 2009, n. 159), sia riguardo alle esenzioni che alle soglie d'accesso.

⁸² A meno di individuarla nel Decreto legislativo Luogotenenziale 7 settembre 1945, n. 545 – Ordinamento amministrativo della Valle d'Aosta, art.22 "Qualunque sia il futuro sistema elettorale italiano, la Valle d'Aosta avrà diritto ad una rappresentanza di almeno un deputato nell'Assemblea costituente.", una norma collocata nel Capo III Disposizioni transitorie e rimessa alle decisioni dell'Assemblea costituente dal successivo art. 23.

⁸³ Le norme del dpr 361/1957 citate nel par. 16.1) sono quelle vigenti al 11.3.2007 post legge n. 270/2005 e ante legge n. 52/2015.

⁸⁴ Per le prestazioni del notaio, del cancelliere, del giudice conciliatore e del segretario comunale, sono dovuti gli onorari stabiliti dall'articolo 20, comma quinto, 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 dalla tabella D allegata alla legge 8 giugno 1962, n. 604.

II- Nel dpr 361/ 1957 e s.m.i, come modificato dall'entrata in vigore della legge n. 270/2005 le norme rilevanti sono l'art. 18 *bis* c. 2, ult. periodo (sull'esenzione dalla raccolta firme) e 83 c.1, n. 3 lett. a) e b) e n.6 (sull'attribuzione dei seggi)⁸⁵. Sull'esenzione firme, di norma le liste devono essere presentate da *"partiti o gruppi politici costituiti in gruppo parlamentare in entrambe le Camere"*, mentre le liste presentate da partiti o gruppi politici rappresentativi di minoranze linguistiche *"che abbiano conseguito almeno un seggio in occasione delle ultime elezioni per la Camera dei deputati o per il Senato della Repubblica."*: **una norma in apparenza generale ed astratta, ma che si applicava tuttavia solo alla SVP, unica formazione, che a partire dalla legge n.422/1991 aveva la certezza di avere almeno un senatore⁸⁶, in misura minore alla UV. Sempre grazie al meccanismo, ripreso dalla l.n. 422/1991 per la minoranza politica italiana dalla antecedente legge n. 18/1979, nelle elezioni europee del 2004 con voti 146.357 aveva conquistato 1 seggio con lo 0,45%.**

In quelle stesse elezioni la lista PRI I LIBERAL SGARBI con **233.144 voti**, lo **0,72%** non aveva eletto nessuno.

Dalla prima elezione diretta del Parlamento europeo nel 1979 **la SVP (voti 196.373, 0,56%) è ininterrottamente presente con un seggio, grazie ad una normativa *ad hoc*, anch'essa in apparenza generale ed astratta, il comb.disp. degli artt. 12 c. 9, 21 c. 1 n. 3) e 22 c. 2 e 3 della legge n. 18/1979, ma che profitta sempre alla sola SVP tra le 3 minoranze linguistiche considerate dalla legge a dispetto della legge n. 482/1999, che ne riconosce 12, di cui 2, la sarda e la friulana, insediate in due Regioni a Statuto speciale, come il Trentino-A.A./Südtirol, più numerose della francese della Val d'Aosta, della tedesca della Provincia di Bolzano e della slovena del Friuli-Venezia Giulia e la albanese di Calabria, Regione ordinaria, più numerosa della slovena.**

III- Nel dpr 361/1957 nel testo vigente dopo la l.n. 270/2005 ci sono altre norme, che tengono conto delle coalizioni e del premio di maggioranza.

Per le coalizioni si tratta del nuovo art. 14 bis introdotto dall'art. 1 c. 5 l.n. 270/2005, nel quale, a differenza di quanto avverrà con le modifiche apportate dall'art. 1 c. 7

⁸⁵ Queste norme del dpr 361/1957 e le successive di questo paragrafo 16) sono in docc.10- 11, evidenziate **con sfondo giallo** le parti citate.

⁸⁶ Nelle prime elezioni parlamentari, dopo l'entrata in vigore della l.n.422/1991, del 4 aprile 1992, la SVP conquistò i seggi senatoriali dei collegi di Bressanone e Merano con oltre il 65%, cioè elezione diretta con conseguenza sul riparto proporzionale regionale. In effetti, ma solo di fatto la norma poteva profittare anche alla lista dell'altro partito, storicamente rappresentativo della minoranza francese della Val d'Aosta, l'Union Valdôtaine-UV, nelle elezioni politiche del marzo 2018 elesse solo al Senato e non alla Camera e nelle successive elezioni regionali del maggio 2018 rimase, ma di poco il partito di maggioranza relativa con il 19,25% (-14,22% rispetto al 2013), ed è stato messo in minoranza. La presentazione di liste in VdA ha normativa propria e più semplice.

della l.n. 165/2017, non ci sono norme specifiche per le liste rappresentative di minoranze linguistiche.

Della nuova norma è, però importante sottolineare due aspetti, che giustificherebbero il trattamento privilegiato delle coalizioni, rispetto alle liste singole: ***“I partiti o i gruppi politici organizzati tra loro collegati in coalizione che si candidano a governare depositano un unico programma elettorale nel quale dichiarano il nome e cognome della persona da loro indicata come unico capo della coalizione”*** (art. 14 bis c. 3, secondo periodo del dpr 361/1957).

La coalizione si presentava al corpo elettorale come un'alleanza di partiti *“collegati in coalizione che si candidano a governare”* (ibidem) con un unico programma ed un unico capo.

Una richiesta di forte investitura diretta, perché quella legge elettorale era accompagnata da una revisione costituzionale⁸⁷ che rafforzava la figura del Presidente del Consiglio dei ministri. Da qui la precisazione del successivo terzo periodo. *“Restano ferme le prerogative spettanti al Presidente della Repubblica previste dall'articolo 92, secondo comma, della Costituzione.”*

Trattandosi di una legge ordinaria era una precisazione superflua, quindi secondo i punti di vista una foglia di fico, quanto una *excusatio non petita*.

Alla luce di quanto successo 14 anni dopo, con la pretesa che la legge n.422/1991 in attuazione di *“quanto stabilito dalla misura 111 del Pacchetto, diretta attuazione dell'accordo internazionale di Parigi”* (Dichiarazione di voto doc. 7), sia addirittura un vincolo per il legislatore italiano in sede di revisione costituzionale, assolutamente opportuna.

A sventare ogni minaccia alle prerogative del Capo dello Stato ci ha pensato la realtà in quanto il capo unico designato dalle elezioni 2006 non ha completato la XV Legislatura (2006-2008) e il capo unico della XVI Legislatura non l'ha completata come Presidente del Consiglio e, infine, il capo unico della coalizione vincitrice alla Camera dei deputati della XVII Legislatura non ha ottenuto l'incarico di Presidente del Consiglio dei ministri, quindi le prerogative del Capo dello Stato sono state rafforzate.

IV-Comunque, vigente la legge n. 270/2005 per le liste rappresentative di minoranze linguistiche è importante l'art. 83 dpr 361/1957 sulle soglie di accesso, perché non potevano applicarsi soglie nazionali, che le avrebbero comunque escluse, anche

⁸⁷ Respinta dal referendum costituzionale ex art. 138 Cost. del 24-25 giugno 2006 con 15.783.269 voti contrari pari al 61,29% in <https://elezionistorico.interno.gov.it/index.php?tpel=F> e *Comunicato concernente il referendum popolare confermativo della legge costituzionale recante modifiche alla Parte II della Costituzione*. (GU Serie Generale n.171 del 25-07-2006).

fossero stabilite all'1%, la soglia per godere del finanziamento pubblico dei partiti nazionali.

Per le liste rappresentative di minoranze si stabilì una soglia circoscrizionale invariabile, cioè che non dipendeva come per le altre liste,⁸⁸ dal fatto se erano coalizzate o autonome. **Per essere ammesse al riparto la lista di un partito di riferimento di minoranza linguistica doveva solo essere “rappresentativa di minoranze linguistiche riconosciute, presentata esclusivamente in una delle circoscrizioni comprese in regioni il cui statuto speciale prevede una particolare tutela di tali minoranze linguistiche, che abbia conseguito almeno il 20 per cento dei voti validi espressi nella circoscrizione”** (art. 83 c. 1, n.3 lett. a e b, nn.4 e 6, **ante l.n. 51/19**), collegarsi ad essa era attrattivo sia per la coalizione che per la lista perché per essere ammessa al riparto una coalizione doveva superare la soglia del 10% , ma anche essere associata (cfr. nota 88) ad almeno una lista con il 2% o in alternativa con una lista rappresentativa di minoranza linguistica con almeno il 20% nella circoscrizione di presentazione, purché compresa in **“ in regioni il cui statuto speciale prevede una particolare tutela di tali minoranze linguistiche” e “che abbia conseguito almeno il 20 per cento dei voti validi espressi nella circoscrizione”** (art. 83 c. 1, n. 3 lett.a).

Siamo nel 2005 nel mese di dicembre e precisamente il giorno 21 dell'ultimo mese dell'anno: ebbene 6 anni prima il Parlamento aveva approvato la LEGGE 15 dicembre 1999, n. 482-*Norme in materia di tutela delle minoranze linguistiche storiche*. (GU n.297 del 20-12-1999), che riconosceva ben 12 lingue minoritarie storiche di cui solo 4 (francese della Val d'Aosta, tedesco della regione Trentino-A.A./ Südtirol, friulano e sloveno della Regione Friuli VG, collocate in Regioni, *“il cui statuto speciale prevede una particolare tutela di tali minoranze linguistiche”*).

⁸⁸ La soglia di accesso per le coalizioni era fissata al 10% purché almeno una lista coalizzata avesse almeno il 2%(art. 83 c.1 n.3 lett.a) , in altre parole una coalizione di 6 partiti sotto il 2% poteva superare il 10%, ma non otteneva alcun seggio, mentre la stessa coalizione di 6 partiti, di cui uno solo raggiungesse il 2% partecipava al riparto dei seggi corrispondenti alla percentuale della coalizione, che però venivano assegnati non solo alla lista del 2%, ma anche *“la lista che abbia ottenuto la maggiore cifra elettorale nazionale tra quelle che non hanno conseguito sul piano nazionale almeno il 2 per cento dei voti validi espressi;”*(art.83 c. 1 n. 6). La lista non coalizzata che avesse almeno il 4% partecipava all'assegnazione dei seggi, ma anche la lista collegata, con almeno il 4%, facente parte di una coalizione sotto il 10% (art. 83 c 1 n.3 lett. b e n.4), peraltro il numero concreto di seggi spettanti a ciascuno dei soggetti dipendeva se una coalizione o lista avesse raggiunto almeno 340 seggi (art. 83 c. 1 n.5) in caso positivo, la ripartizione era proporzionale altrimenti si assegnava il premio, seggi aggiuntivi per raggiungere almeno 340 alla coalizione o lista(ma sempre sono giunte al confronto coalizioni) di maggioranza relativa.

Il legislatore italiano non poteva ignorare tale circostanza, poiché gli statuti delle Regioni autonome sono “adottati con legge costituzionale.” (art. 116.1 Cost.). Non poteva ignorare il Parlamento tale fatto e quindi non sapere che:

- a) il sardo la maggiore minoranza linguistica riconosciuta dalla legge n. 482/1999, in attuazione dell’art. 6 Cost. è parlato prevalentemente in una Regione autonoma il cui Statuto non prevedeva “una particolare tutela di tali minoranze linguistiche;
- b) la minoranza linguistica occitana del Piemonte e albanofona della Calabria, più consistenti o almeno equivalenti alla minoranza slovena sono collocate in Regioni a Statuto ordinario, quindi escluse a priori, dai benefici della normativa, come è escluso, per la ragione sub a) il Partito Sardo d’Azione, il più antico partito politico rappresentativo di una minoranza linguistica⁸⁹ e i cui obiettivi sono rappresentati dallo Statuto vigente (estratti-doc.12).

V-Proprio la questione del Premio di maggioranza alla Camera dei Deputati dimostra ancora una volta che le norma sulle liste rappresentative di minoranze linguistiche, malgrado la formulazione letterale, che parlava di lista rappresentativa di minoranze linguistiche al plurale, era intesa per avvantaggiare la sola SVP e la minoranza tedesca.

La minoranza francese della Val d’Aosta, visto il sistema di elezione maggioritario, non era interessata alla percentuale del 20% della circoscrizione, perché collegata alla possibilità di ripartizione dei seggi.

Nella circoscrizione Valle d’Aosta, infatti, o la lista rappresentativa della minoranza linguistica francese conquistava da sola o associata l’unico seggio in palio ovvero che avesse almeno il 20% o meno non comportava nulla. Inoltre, i voti dati nella Valle d’Aosta, come quelli della circoscrizione Estero, non erano conteggiabili ai fini dell’attribuzione del premio di maggioranza⁹⁰, che era l’incentivo per una coalizione ad associarsi con una lista rappresentativa di minoranza linguistica, perché sottratta ad ogni soglia d’accesso nazionale e i suoi voti comportavano seggi e voti per il premio di maggioranza.

Nelle elezioni Camera del 2001, spettavano al T-AA/S 10 seggi e si votava con la legge n.277/1993 (*Mattarellum*) 8 uninominali e 2 proporzionali.

⁸⁹ Il 17 aprile 1921 nasce ufficialmente il Partito Sardo d’Azione (<http://www.psdaz.net/index.php/chie-semus/storia?showall=&start=1>)

⁹⁰ Sul punto era stato promosso referendum abrogativo non ammesso con sent. n.13/2012-*Ritenuto in fatto* punto 3. e *Considerato in diritto* 3., quarto cpv.

La SVP era l'unica lista rappresentativa di minoranza e aveva raggiunto il 32,88% nella quota proporzionale, essendo di gran lunga la lista più votata a livello regionale.

Nel Friuli-VG con 13 seggi non si era presentata alcuna lista rappresentativa della minoranza linguistica slovena o friulana: **si conferma che la norma sulle minoranze sono un vestito su misura per la SVP, fatto confermato dalle prime elezioni con quella legge nel 2006⁹¹, della cui costituzionalità si cominciava a dubitare. La criticità costituzionale del consistente premio di maggioranza era emersa in occasione dei referendum abrogativi finalizzati ad eliminare le coalizioni per attribuire il premio alla lista più votata.**

La Corte Cost. recepì in parte i dubbi di costituzionalità con le sentenze n.15 e 16 del 2008 in forma di prudente avvertimento al legislatore: *“L'impossibilità di dare, in questa sede, un giudizio anticipato di legittimità costituzionale non esime tuttavia questa Corte dal dovere di segnalare al Parlamento l'esigenza di considerare con attenzione gli aspetti problematici di una legislazione che non subordina l'attribuzione del premio di maggioranza al raggiungimento di una soglia minima di voti e/o di seggi”* (Corte Cost. sent. n. 15/2008, par. 6.1, ult. periodo).

Un avvertimento inascoltato, malgrado il richiamo nella sentenza n.13/2012 (*Considerato in diritto* 3., quinto cpv.), *fin de non-recevoir* finalmente sanzionato con la *“storica”⁹²* sentenza n.1/2014, in seguito all'ordinanza di remissione n. 12060 del 17 maggio 2013 della Cassazione, sez. I, emessa in giudizio promosso grazie ad un gruppo d'avvocati, nella loro qualità di cittadini elettori, capitanati dall'avv. Aldo Bozzi e alla loro acribia⁹³.

⁹¹ In quelle elezioni la SVP conquistò alla Camera con 182.704 voti, lo 0,48% 4 seggi (per verificare il beneficio il Partito Pensionati, invece, con 333.278 voti, lo 0,87%, nessun seggio, pur appartenendo alla stessa coalizione beneficiaria col 49,81% del premio di maggioranza) e la sua percentuale fu decisiva per vittoria nei confronti della coalizione concorrente del 49,74%: una differenza in termini percentuali dello 0,07% e di 24.755 voti, un merito che sarà ricompensato.

⁹² Definizione data dal titolo della pubblicazione di D'Amico M.- Catalano S. (autori e curatori), *Prime Riflessioni sulla “Storica” Sentenza 1 del 2014 in Materia Elettorale*, Milano, 2014 con contributi di Enzo Balboni, Felice Besostri, Marco Bignami, Francesca Biondi, Giovanni Guzzetta, Giovanni Savoia, Nicolò Zanon.

⁹³ Rimessione preceduta da decisioni di inammissibilità in rito, TAR Lazio- Roma, sez. II bis n.1855/2008 e Cons.Stato, sez. IV n. 1053/2008 o negative sulla non manifesta infondatezza, Tribunale di Milano, sez. I civile n. 5330/2011 e Corte d'Appello di Milano, infine riformata con sentenza passata in giudicato (Cass. Sez. I civ. n. 8878/2014) o negative ma ininfluenti, sent.13.03.2012 Corte E.D.U Saccomanni e altri c. Italia.

16.2)⁹⁴

I- La decisione della Corte Cost. lungi dall'essere di guida per un Parlamento graziato dalla sentenza n.1/2014, che giustamente non aveva invalidato l'elezione stante l'art. 66 Cost., (che avrebbe, però, potuto essere rispettato facendo salvi i parlamentari convalidati⁹⁵ e non semplicemente proclamati), non ha spinto/motivato i suoi membri a rispettare il comb. disp. degli artt. 54.2 e 67 Cost. 67, ma piuttosto ad essere pronti a chi li aveva nominati con le liste bloccate e le multi-candidature (censura quest'ultima non accolta dal giudice remittente).

Il senso di scampato pericolo e di impunità, invece, non solo hanno consentito di ignorare la sentenza in sede di convalida (cfr. **nota 95, p. 40**), ma anche in sede di subentro e surroga, a causa di rinuncia o dimissioni, per esempio in seguito alle elezioni del Parlamento europeo del 2014, ma soprattutto ad approvare una nuova legge elettorale, la n. 52/2015, viziata da incostituzionalità in scelte essenziali, per fortuna pronunciata, stavolta, prima di una sua concreta applicazione, dalla Corte Cost. con la sent. n.35/2017, ancora una volta grazie alle ordinanze ex art. 23 l.n. 87/1953 di 5 Tribunali, tra i 21 aditi con ricorsi identici o analoghi da avvocati e cittadini elettori.

La legge n. 52/2015 ha anche il demerito in aver introdotto, per iniziativa del Governo in carica e accettazione della Presidente della Camera di un pericoloso precedente, l'ammissione, vigente il Regolamento Camera del 18 febbraio 1971⁹⁶, di una questione di fiducia al Governo in caso di votazione su legge in materia elettorale, in violazione dell'art. 72.4 Cost. e dell'interpretazione data con il cosiddetto lodo della Presidente lotti⁹⁷.

⁹⁴ Le norme del dpr 361/2014 citate in questo par. 16.2) sono quelle vigenti *post* l.n. 52/2015 e *ante* l.n. 165/2017 in docc. 10 e 11.

⁹⁵ Stante la non totale convalida nella Camera dei Deputati avrebbe consentito, forse, alla Giunta delle Elezioni di quella Camera, malgrado l'impugnabilità delle sue decisioni, o per un sussulto di resipiscenza del *Plenum* dell'Assemblea, aiutato da un monito del Presidente della Repubblica di dare parziale attuazione alla sentenza n.1/2014.

⁹⁶ Il precedente del voto di fiducia dato al Senato sulla legge 31 marzo 1953, n. 148 è, infatti, conosciuto come "*non-precedente Paratore*" del nome del Presidente di allora e vigente altro Regolamento.

⁹⁷ Le cui motivazioni sono "*1) che l'ordine del giorno di non passaggio all'esame dell'articolo unico non possa essere svolto e posto in votazione, poiché precluderebbe, con un voto libero, anche a scrutinio segreto, la decisione della Camera ai sensi dell'articolo 94 della Costituzione e dell'articolo 116 del regolamento; 2) che la questione di fiducia, modificando in base all'articolo 116 l'ordinario procedimento di discussione e approvazione dei progetti di legge, dà vita ad un iter autonomo e speciale, come confermato dalla sua stessa collocazione nella parte terza del regolamento*" (CAMERA DEI DEPUTATI RESOCONTO STENOGRAFICO 103. SEDUTA DI MERCOLEDÌ 23 GENNAIO 1980 e CAMERA DEI DEPUTATI RESOCONTO STENOGRAFICO 211. SEDUTA DI GIOVEDÌ 25 SETTEMBRE 1980- doc. 13).

II- La legge n. 52/2015, oltre che per il precedente del voto di fiducia su legge elettorale, è responsabile per avere, per la prima volta introdotto un sistema di voto diverso per la Regione Trentino-A.A./ Südtirol dal resto del territorio nazionale: una particolarità fino ad allora riservata alla Val d'Aosta ex art. 2 c.1 dpr 361/1957 *“regolata dalle norme contenute nel titolo VI del presente testo unico.”*

Come conseguenza dell'art. 1 c.1 lett. a) della l.n. 52/ l'art. 2 c.2 legge cit. introduce nell'art.2 dpr 361/1957 il c. 1.bis, che resuscita in quella Regione *“otto collegi uninominali determinati ai sensi dell'articolo 7 della legge 4 agosto 1993, n. 277”*, ovviamente 4 in Provincia di Trento e 4 in Provincia di Bolzano. I restanti seggi aumentati da 2 a 3, grazie all'incremento di popolazione registrato dal censimento generale della popolazione 2011, sono attribuiti *“con il metodo del recupero proporzionale, secondo le norme contenute nel titolo VI del presente testo unico”*⁹⁸. Delle liste presentate da partiti si parla ancora all'art. 18 bis c. 2 ult. per. e all' 83 c. 1 n.3) ma sono norme tralaticie senza alcun significato pratico perché le norme speciali *“territoriali”* generiche relative a lingue minoritarie collocate in Regionali autonome con norme statutarie di tutela, continuano a non applicarsi alla Sardegna se non a partire dalla legge n.165/2017 e le minoranze francesi della VdA e tedesca sono tutelate dal Titolo VI dpr 361/1957 e dall'art. 1 c. 1 lett. a) e dall'art.2 c. 2 l.n. 52/2015, di modifica dell'art. 2 dpr 361/57 perché i seggi uninominali, 1 della Val d'Aosta e ben 8 del T-A.A./S rendono irrilevante la percentuale minima del 20% circoscrizionale per essere ammesse al riparto dei seggi in quanto il vincitore di un collegio uninominale maggioritario è sempre proclamato eletto.

Si conferma ancora una volta che non ci sono norme di tutela della rappresentanza delle minoranze linguistiche, perché queste o si applicano alla SVP, come nella l.n. 270/2005 o sono pleonastiche. Come sarà confermato dal prossimo paragrafo.

16.3)⁹⁹

I- In Germania il Tribunale Costituzionale Federale ha spesso annullato norme della Legge Elettorale (*Wahlgesetz*) senza mai annullare, sia pure parzialmente, un'elezione, avendo la certezza che il *Bundestag* si sarebbe adeguato cambiando le norme censurate prima delle successive elezioni. L'accertamento della costituzionalità della legge elettorale deve precedere l'espressione del voto, fatto sicuramente più importante della possibilità di annullare le operazioni elettorali: una sanzione che può dare soddisfazione ad un singolo elettore o, più sovente, un singolo candidato, ma che

⁹⁸ I testi pertinenti sono nel doc.10.

⁹⁹ Le norme del dpr 361/1957 citate in questo par. 16.3) sono quelle vigenti post l.n. 165/2017 in docc. 10 e 11.

non pone rimedio al fatto storico che molti elettori, anche più di 4 milioni alle elezioni europee del 2009, le ultime prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona il 1° dicembre di quell'anno, abbiano espresso un voto valido rimasto senza rappresentanza causa l'introduzione di una soglia d'accesso, a meno di un anno dalle elezioni, e che hanno saputo essere conforme alla Costituzione grazie alla sentenza n. 239/2018, ma non ancora se la soglia sia compatibile con la nuova natura del Parlamento europeo, perché nessun giudice ha, finora, mai rimesso alla Corte di Giustizia della Ue la pertinente questione pregiudiziale.

Non aver potuto esprimere un voto diretto, libero, uguale e personale (la sua segretezza non è, per il momento, mai stata minacciata se non in casi individuali e limitati come numero), non è risarcibile, né rimediabile in forma specifica, neppure con l'annullamento integrale delle elezioni, un rimedio peggiore dello strappo e comunque non ammissibile per le elezioni per il rinnovo del Parlamento stante l'art. 66 Cost.

Se le leggi elettorali sono **“costituzionalmente necessarie”** in ogni momento, esse debbono essere **“necessariamente costituzionali”** sempre Il tempestivo annullamento della norma centrale della legge n. 52/2015 ha indotto il Parlamento ad un parziale adeguamento con la formale non previsione di un premio di maggioranza.

Dopo la sentenza n. 1/2014 non era possibile avere premio di maggioranza e le liste totalmente bloccate. Infatti, con la l.n. 52/2015 si era mantenuto il premio e sbloccate le liste, salvo che per i capilista, che avevano il seggio assicurato nel caso che la lista avesse conseguito un quoziente, anzi più d'uno grazie alle multi-candidature con libertà di scelta.

II- Con la l.n. 165/2017 formalmente si rinuncia al premio di maggioranza, ma si bloccano le liste plurinominali corte, troppo corte con la conseguente migrazione dei seggi nella circoscrizione, ma anche fuori.

I collegi uninominali non consentivano una scelta libera e personale in forza del voto obbligatoriamente congiunto alle liste collegate, anche in coalizione a pena di nullità. Lo strappo introdotto dalla l. 52/2015 per il voto speciale anche alla Camera per la circoscrizione Trentino-A.A./Südtirol viene mantenuto i seggi uninominali sono ridotti da 8 a 6, paritariamente divisi tra Trento e Bolzano.

La circoscrizione Camera Trentino-A.A./Südtirol viene tolta dal Titolo VI dpr 361/1957 e regolata direttamente dal dpr come modificato dall'art. 1 c. 1 legge n. 165/2017, che modificando l'art. 1 del dpr 361/1957 ¹⁰⁰, assegna 6 collegi uninominali alla detta Regione su 11 seggi (e 2 al Molise su 3).

¹⁰⁰ Il cui c. 2 prevede ora che *“le circoscrizioni Trentino-Alto Adige/Südtirol e Molise sono ripartite, rispettivamente, in sei e in due collegi uninominali, indicati nella tabella A.1 allegata al presente testo unico.”*

L'anormalità balza agli occhi perché di norma in tutte le altre circoscrizioni, fatta salva la Valle d'Aosta, i collegi uninominali eleggono meno deputati dei collegi plurinominali, in generale il rapporto fra i 231 collegi uninominali e il totale dei deputati eletti in Italia 617 (art. 83 c. 1 lett. f) dpr 361/1957), escluso l'unico seggio uninominale della Val d'Aosta, è pari ai 3/8, come stabilisce l'art. c. 1 lett. a) n. 1 della l.n. 51/2019¹⁰¹.

La legge n. 51/2019 mantiene l'anomalia trentino-sudtirolese poiché precisa nel novellato c. 2 dell'art. 1 dpr 361/1957 che *“la circoscrizione Trentino-Alto Adige/Südtirol è ripartita in un numero di collegi uninominali pari alla metà dei seggi assegnati alla circoscrizione medesima, con arrotondamento all'unità pari superiore.”*, cioè con 11 deputati sempre 6 e con il taglio dei parlamentari 4 su 7.

Questa normativa speciale, che non ha giustificazione neppure indiretta con l'Accordo Degasperi-Gruber per mezzo della misura n. 111 del Pacchetto, che riguarda esclusivamente il Senato.

Vi è violazione sotto il profilo dell'uguaglianza sia del diritto attivo di voto (art. 48 Cost.), che passivo (art. 51 Cost.), una disparità estesa ai minimi particolari: il principio generale per applicare il rapporto dei 3/8 è di arrotondare all'unità inferiore (nota 94), cioè a sfavore dei collegi uninominali, mentre nel caso trentino-sudtirolese si arrotonda all'unità pari superiore. Non si possono invocare norme speciali a tutela delle minoranze linguistiche poiché si applica sia alla provincia di Bolzano, che a quella italianissima di Trento, per non alterare il principio di uguaglianza regionale, più importate dell'art. 3 Cost. per il complesso dei cittadini italiani.

16.4)

I- La legge n.165/2017 comporta alcune novità astrattamente più favorevoli alle minoranze linguistiche tutelate dalla legge n. 482/1999, ma come sempre prive di ricadute pratiche perché hanno prevalso gli interessi della minoranza tedesca e del suo partito più rappresentativo, la SVP, favorita dalle norme speciali per la regione di appartenenza e dai collegi uninominali.

Come abbiamo visto nei due paragrafi precedenti alcune norme dettate per le **“minoranze linguistiche”** in realtà sono applicabili solo per **“minoranza per antonomasia”**, quella tedesca rappresentata efficacemente dalla SVP.

Vengono mantenute le norme di vantaggio per le coalizioni ad associare liste rappresentative di minoranze linguistiche perché l'Ufficio centrale elettorale nel

¹⁰¹ Per la precisione: «un numero di collegi uninominali pari ai tre ottavi del totale dei seggi da eleggere nelle circoscrizioni elettorali di cui alla tabella A allegata al presente testo unico, con arrotondamento all'unità inferiore,»

determinare ex art. 83 c.1 lett. c) *“la cifra elettorale nazionale di ciascuna coalizione di liste”* non conteggia quello di liste collegate che abbiano raccolto meno dell’1% a livello nazionale, mentre si conteggiano i voti delle liste rappresentative di minoranze linguistiche, purché abbiano le caratteristiche i cui alla successiva lettera e) n.1) cioè presentate *“esclusivamente in una regione ad autonomia speciale il cui statuto o le relative norme di attuazione prevedano una particolare tutela di tali minoranze linguistiche, che abbia conseguito almeno il 20 per cento dei voti validi espressi nella regione medesima o i cui candidati siano stati proclamati eletti in almeno un quarto dei collegi uninominali della circoscrizione ai sensi dell’articolo 77, con arrotondamento all’unità superiore”* (nostra sottolineatura delle novità introdotte). La prima novità è l’equiparazione di norme statutarie e delle relative norme di attuazione, che in teoria consentirebbero alla minoranza linguistica sarda di profittarne, a partire dall’entrata in vigore del D. Lgs. del 13 gennaio 2016, n. 16,¹⁰² della normativa elettorale speciale, la seconda è l’alternativa alla percentuale del 20% e consistente nella proclamazione di candidati in almeno un quarto dei collegi uninominali della circoscrizione con arrotondamento all’unità superiore.

Dalle Tabelle prodotte (docc. 8 e 9) si desume che l’unica Regione in cui con 2 eletti si adempie alla condizione è il T-A.A./S che alla Camera ha 6 collegi uninominali alla Camera e 6 al Senato e che con la riduzione ne avrà sempre 6 al Senato e 4 (la metà dei seggi assegnati arrotondati all’unità pari superiore) alla Camera, mentre le altre Regioni autonome con minoranze linguistiche avranno un numero di collegi uninominali pari ai 3/8 dei parlamentari arrotondati all’unità inferiore.

Il dato teorico corrisponde a quello effettivo conseguito da SVP in T-A.A./S e PSdAz in Sardegna nelle elezioni per la Camera e Senato nel 2013 e 2018.¹⁰³

II- La lista rappresentativa di minoranza linguistica con le caratteristiche, di cui si è appena sopra parlato, è equiparata ad una lista nazionale con almeno il 3% dei voti validi espressi per ammettere una coalizione con almeno il 10% dei voti validi di essere

¹⁰² Avente per oggetto. *Norme di attuazione dello Statuto speciale della regione Sardegna per il trasferimento delle funzioni in materia di tutela della lingua e della cultura delle minoranze linguistiche storiche nella Regione*

¹⁰³ Nel 2013 la SVP prese nella circoscrizione una percentuale del 24,21% alla Camera con 5 eletti, di cui almeno 2 in un collegio uninominale, mentre il PSdAz non elesse nessuno. Al Senato la SVP si presentò con varie combinazioni con due eletti in collegi uninominali Karl Zeller al collegio 5 Merano Hans Berger al collegio 6 Bressanone, nessun eletto per il PSdAz. Nel 2018 la SVP ottenne il 25,09% al Senato e il 24,17% alla Camera, sopra la soglia del 20%, ma in netta regressione. Per i collegi uninominali Senato direttamente nei due collegi tradizionali di Bressanone, Durnwalder, e Merano, Unterberger. Stessa situazione alla Camera con l’on. Spangler a Merano e Gebhard a Bressanone. Il PSdAz non si è presentato come lista rappresentativa della minoranza linguistica sarda.

ammessa al riparto ex art. 83 c.1 lett. f) dpr 361/1957 dei seggi plurinomiali proporzionali una volta individuata ex art. 83 c. 1 lett.e) n.1) del dpr 361/1957, come modificato dall'art 1 c.26 l.n. 165/2017 o può essere a sua volta ammessa al riparto circoscrizionale faccia o no parte di una coalizione che non abbia raggiunto il 10% (lett.e) n. 2 dell'art. cit.).

La disanima delle norme elettorali particolari per le minoranze linguistiche e la Regione Trentino-A.A./ Südtirol è strettamente connesso con l'interesse principale di questo ricorso motivato dai dubbi sulla costituzionalità complessiva del drastico taglio dei Parlamentari e da singole norme per il Senato, p. es. l'art. 57 c.3 Cost., e gli effetti sulla rappresentanza della VdA alla Camera della nuova formulazione dell'art. 56.4 Cost.

16.5)

I- La legge elettorale, intesa come sistema elettorale, nella nostra Costituzione non è stata costituzionalizzata, come in Germania (Corte Cost., *sent. n. 1/2014*, Considerato in diritto, par. 3.1, *terzult. cpv.*), ma la materia elettorale è strettamente collegata alla materia costituzionale nell'endiadi dell'art. 72 c. 4 Cost. (cfr. nota 39)

Si tratta di una lettura della norma costituzionale già rappresentata dinanzi alla Corte costituzionale (la «violazione della forma di governo, che sottrae all'indirizzo politico di maggioranza l'endiadi "leggi in materia costituzionale ed elettorale"»: ordinanza n. 181 del 2018), che non l'ha confutata in via di principio proprio perché essa sottrae all'indirizzo politico di governo la fissazione delle regole del gioco.

La violazione di tale rango ricade di certo sotto il controllo della Corte costituzionale, come da molto tempo ha statuito la giurisprudenza costituzionale in ordine ai vizi in procedendo. Oramai, anche recentissimamente (sentenza n. 247 del 2019), la Corte costituzionale ha dato applicazione a tali fondamentali canoni quando ha osservato che «gli spazi della discrezionalità politica trovano i loro confini nei principi di natura giuridica posti dall'ordinamento, tanto a livello costituzionale quanto a livello legislativo; e quando il legislatore predetermina canoni di legalità, ad essi la politica deve attenersi, in ossequio ai fondamentali principi dello Stato di diritto.

Nella misura in cui l'ambito di estensione del potere discrezionale, anche quello amplissimo che connota un'azione di governo, è circoscritto da vincoli posti da norme giuridiche che ne segnano i confini o ne indirizzano l'esercizio, il rispetto di tali vincoli costituisce un requisito di legittimità e di validità dell'atto, sindacabile nelle sedi appropriate» (cfr. Corte Costituzionale, 5 aprile 2012, n. 81).

II- Tali canoni non possono non essere calati anche nella materia referendaria, alla luce della giurisprudenza sopravvenuta alla legge del 1970, che ha valorizzato l'esistenza di limiti anche alla revisione costituzionale. Del resto, già nel decennio successivo la Corte - dopo essersi limitata ad un'applicazione cauta e prudente dell'art. 1 della legge

costituzionale nr. 1 del 1953 - ha mutato radicalmente la propria giurisprudenza individuando, con la sentenza nr. 16 del 1978, criteri ulteriori di ammissibilità referendaria affermando l'esistenza «*di valori di ordine costituzionale riferibili alle strutture od ai temi delle richieste referendarie, da tutelare escludendo i relativi referendum, al di là della lettera dell'art. 75, 2° co., Cost.*».

Con questa sentenza la Consulta ha allargato la latitudine delle sue decisioni, senza tuttavia vincolarsi rigidamente, come sarebbe accaduto se avesse enunciato con chiarezza che il giudizio di ammissibilità riguardasse anche la legittimità costituzionale delle norme della legge sottoposte a referendum e della normativa di risulta.

A tale ultimo proposito Augusto Cerri (Corso di Giustizia Costituzionale, Milano, 2004, 410) ritiene che la Corte «ha sovente ritenuto che non rientri nei requisiti di ammissibilità del referendum la conformità a Costituzione della normativa di risulta (sent. 10/1972; 251/1975; 16/1978; 24,26/1981; 26/1987, ad es.) sulla quale, del resto, talvolta è stata chiamata a giudicare (sent. 468/1990; 244/1996; 214/1998, ad es.)..... Pur se talvolta è accaduto che considerazioni sull'esito incostituzionale dell'evento abrogativo siano state valutate in sede di ammissibilità, ciò non esclude la significatività, a questi fini, dei detti precedenti (cfr., ad es., sent. 27/181, sotto il profilo della chiarezza)».

Ad avviso, per quanto modesto sia, degli interventori la Corte dovrebbe esplicitare un orientamento teso ad affermare un giudizio pieno di costituzionalità della normativa sottoposta al suo vaglio in sede di giudizio di ammissibilità.” La citazione che precede è tratta da un atto di intervento dispiegato nel giudizio di ammissibilità dei quesiti referendari di cui ai nn. 146 e 147 RegAmmRef, che non convinse appieno i giudici costituzionali di 12 anni fa, tanto che le sentenze nn. 15 e 16 del 2008, riconfermarono la giurisprudenza citata dal prof. Cerri, ma esternarono la loro preoccupazione con un garbato avvertimento al legislatore sulla possibile contrarietà alla Costituzione di un premio di maggioranza svincolato da una soglia in voti o seggi: un avvertimento ignorato.

H) OGGETTO DEL GIUDIZIO: ILLEGITTIMITA' DPR CONVOCAZIONE E REVOCA-ATTI CONNESSI E PRESUPPOSTI

17.)

Il ricorso era stato progettato quando era vigente la convocazione dei comizi elettorali per il 29 marzo 2020 e già era percepibile che non fosse la prima preoccupazione dei media pubblici e privati e quindi dell'opinione pubblica, che in larga parte ne dipende, né è prevista un'informazione istituzionale capillare al domicilio degli elettori, come nella Confinante Confederazione Elvetica (cfr., *supra*, **2.**). Iniziative già indette erano

annullate per revoca della disponibilità delle sale (doc.14). Il dpr del 5 marzo 2020 (atti C) ha revocato il dpr del 28 gennaio 2020 (atti A) e infine con il d.l. n.18 del 17 marzo 2020 (GU S.G. n.70 del 17-03-2020), art. 81 il termine per indire il *referendum*, decorrente dalla comunicazione dell'ordinanza di ammissione previsto dall'art.15.1 della legge n. 352/1970 è stato portato, eccezionalmente e in deroga, da 60 a 240 giorni e pertanto il termine ultimo scade il 24 settembre 2020.

Vi è, quindi, lo spazio temporale per prendere iniziative e decisioni sulla conformità alla Costituzione della procedura referendaria della legge n. 352/1970 di cui si dubita, da cui discende, l'illegittimità del dpr che ne dà attuazione nel caso concreto e di quello di revoca, quest'ultimo anche per una ragione ulteriore, che illustreremo.

Il decreto presidenziale del 28 gennaio 2020 (G.U. n. 23 S.G. del 29 gennaio 2020)(atti A) di indizione del referendum popolare confermativo avente il seguente quesito: «Approvate il testo della legge costituzionale concernente "Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari", approvato dal Parlamento e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana – Serie generale - n. 240 del 12 ottobre 2019?» con comizi elettorali convocati per il 29 marzo 2020 è illegittimo perché il quesito non è stato sottoposto al giudizio della Corte Costituzionale sull'ammissibilità, ma solo a quello formale della legittimazione dei richiedenti dell'Ufficio Centrale per il referendum costituito presso la Corte di cassazione ex art. 12 legge n. 352/1970.

Si tratta di illegittimità derivata dalla mancata previsione di tale controllo, previsto, invece, dall'art.33 della stessa legge per il referendum previsto dall'art. 75 Cost., ove il controllo di ammissibilità è limitato al fatto che non vi sia violazione dell'art. 75.2 Cost.¹⁰⁴: un elenco, che non comprende, tra l'altro, le leggi elettorali.

Tale atto sarebbe inimpugnabile (TAR Lazio, Sez. II bis n.10455/2016) ma non l'atto presupposto Deliberazione del Consiglio dei ministri, adottata nella riunione del 27 gennaio 2020 (Atto B).

La Deliberazione è viziata da **illegittimità derivata** dalla incostituzionalità del Titolo I l.n. 352/2017 art. 12 nella parte in cui non prevede un controllo sulla costituzionalità della legge costituzionale soggetta al referendum confermativo e **carenza di motivazione** sulla scelta della data del 29 marzo 2020, assolutamente incongrua rispetto alla rilevanza del quesito ed all'assenza/insufficienza di un'informazione istituzionale, obiettiva e neutrale, per consentire una libera e consapevole scelta del corpo elettorale.

¹⁰⁴ “Non è ammesso il referendum per le leggi tributarie e di bilancio, di amnistia e di indulto, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali.”

18.)

I- Il dpr del 5 marzo 2020 (GU n.57 del 6-3-2020) è atto impugnabile senza restrizioni in quanto non caratterizzato da quelle caratteristiche che escluderebbero il dpr di convocazione dei comizi, invece, illegittimo per 1) **violazione di legge**: art. 15 c.1 e 3 legge n. 352/1970 in quanto i termini sono tassativi (c.1) e differibili solo nel caso previsto dal terzo comma, 2) **errore sui presupposti di diritto e di fatto**: il dpcm del 4 marzo 2020 (GU n.55 del 4 marzo 2020-Atti F) non poteva modificare i termini previsti da legge ordinaria e in ogni caso non riguardava eventi assimilabili alle votazioni, che essendo presidiati dalle forze dell'ordine potevano osservare le precauzioni di distanza sociale e tra le persone nell'ammissione ai seggi. Questo errore si traduce nell'ulteriore vizio di 3) **motivazione carente ed errata** e, infine, 4) **eccesso di potere per sviamento e incompetenza**: ammesso che in sede di autotutela si possano revocare propri atti nel caso di specie poteva essere revocato in parte qua limitatamente alla data dei comizi stabilendo una nuova data nei termini tassativi dell'art. 15 legge n. 352/1970 o dei comizi in una data compresa tra il 50° e il 70° giorno successivo all'emanazione del decreto di indizione o indicando una nuova data per un decreto di indizione nel termine di 60 giorni dalla comunicazione dell'ordinanza di ammissione, cioè entro il 28 marzo 2020, data dalla quale sarebbero decorsi i termini per la tenuta dei comizi elettorali referendari¹⁰⁵. Infine è viziato per 5) **illegittimità derivata** dell'atto presupposto, Deliberazione del Consiglio dei ministri del 4.3.2020 (Atto F) viziato per **violazione di legge** n.352/1970 per non aver fissato una nuova data e **difetto di motivazione** sul punto e sulla revoca pura e semplice.

II- Il decreto n. 18/2020, operando all'articolo 81 in deroga a quanto previsto dall'articolo 15, primo comma, della legge 25 maggio 1970, n. 352, non ha migliorato la situazione, anzi: fissando "il termine entro il quale è indetto il referendum confermativo del testo legge costituzionale, recante: «Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari», pubblicato nella Gazzetta Ufficiale, Serie Generale, n. 240 del 12 ottobre 2019, (...) in duecentoquaranta giorni dalla comunicazione dell'ordinanza che lo ha ammesso", esso ha degradato il rango supremo del procedimento di revisione costituzionale, operando con una norma ad hoc, antitetica rispetto alla generalità ed astrattezza che dovrebbe valere in questa tipologia di leggi. Affidare ad un decreto-legge una procedura derogatoria, significa operare una pesante ingerenza del Governo in un procedimento che dovrebbe essere tutto giocato tra il Parlamento, il Corpo elettorale ed il Capo dello Stato.

¹⁰⁵ Il 50° giorno sarebbe caduto in maggio, ma tra il 50° e il 70°, scadenze alla fine di quel mese o in giugno. **Tutti speriamo che in giugno l'emergenza sia finita.**

Anche dal punto di vista dell'euritmia ordinamentale, l'ingresso del Governo altera le forme in una guisa insopportabile e, vieppiù in questo caso, si rende necessario l'ingresso della Corte costituzionale a chiusura del sistema e salvaguardia dei principi supremi.

Per la verifica dei presupposti ex art. 23 legge n.85/1953 si passa al successivo capitolo.

1) Le Questioni di Legittimità Costituzionale in via incidentale

19.)

I referendum e la materia elettorale sono strettamente legati: sono entrambi le massime espressioni dell'esercizio della sovranità che appartiene al popolo e che svolge come corpo elettorale¹⁰⁶. Con i referendum ex artt. 75 e 138 Cost. (TITOLI I e II legge n. 352/1970), il popolo è legislatore, anche in materia costituzionale¹⁰⁷, grazie a un istituto di democrazia diretta.

Con il voto universale e diretto (artt. 56 e 58 Cost.) si elegge il Parlamento, cioè l'organo sovrano in una democrazia con forma di governo parlamentare.

Il Parlamento non rappresenta il popolo e nemmeno le due Camere singolarmente prese, elette da un corpo elettorale in composizione differenziata, ma ciascuno dei loro membri individualmente, rappresenta la Nazione senza vincolo di mandato ex art. 67 Cost., un articolo cardine del nostro ordinamento costituzionale, anzi di ogni moderna democrazia rappresentativa, specialmente se con forma di governo parlamentare. Questa forma stabilisce un raccordo tra leggi elettorali, numero dei parlamentari e rappresentanza del popolo cui appartiene la sovranità.

Le questioni pregiudiziali di costituzionalità saranno, pertanto, articolate in tre punti distinti: la legge referendaria, la revisione costituzionale e la legge elettorale.

1.1) Legge 25 maggio 1970, n. 352. Norme sui referendum previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo

¹⁰⁶ Simón Bolívar (Caracas, 24 luglio 1783 – Santa Marta, 17 dicembre 1830) è stato presidente di Colombia, Venezuela, Bolivia e Perù, nelle cui costituzioni accanto ai tre classici poteri di Montesquieu, è configurato un quarto potere supremo, a cui tutti gli altri derivano, "il potere morale popolare", ovvero *el cuerpo electoral del pueblo* ((L.Trucco, *Democrazie elettorali e stato costituzionale*, Torino, Giappichelli 2011, p. 99, cui si rinvia anche per le note, delle quali la [5] fa riferimento a Corte cost. n.29/2003).

¹⁰⁷ Potere legislativo popolare che si vuole ampliare con il ddl costituzionale "*Disposizioni in materia di iniziativa legislativa popolare e di referendum*" (A.C. 1173 e A.S.1089) approvato in prima lettura dalla Camera il 21 febbraio 2019, che se approvato comporterà una modifica/integrazione del TITOLO IV della legge n. 352/1970, nel caso di proposte da sottoporre a referendum. In sede di Senato sono già stati approvati in Commissione due emendamenti che confermano l'esclusione della materia costituzionale.

20.)

I- Questa legge appartiene alla stagione dell'attuazione della Costituzione, nello stesso anno, infatti si istituirono le Regioni a statuto ordinario (legge 16 maggio 1970, n. 281) e si approvò lo Statuto dei lavoratori (legge del 23 maggio 1970, n.300)

L'attuazione della costituzione è rimasta un disegno incompiuto, basta pensare, per le materie attinenti a questo ricorso, all'art. 49 Cost. *"Tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale."*

Dalla legge n.352/1970 non sono regolati soltanto i referendum previsti dall'art. 75 e dall'art. 138 Cost., ma anche, al TITOLO III (artt. 41-47), il Referendum per la modificazione territoriale delle regioni previsti dall'articolo 132 della Costituzione, che qui non interessa.

Il TITOLO I Referendum previsto dall'articolo 138 della Costituzione è quello più importante non solamente *ratio materiae*, ma perché detta le principali norme procedurali che sono comuni, grazie alle norme di chiusura che rinviano al TITOLO I, art.40 per il TITOLO II e art. 47 per il TITOLO III, che rinvia anche al TITOLO II, si dovrebbe, quindi, presumere un intervento della Corte Costituzionale, per un giudizio finale di ammissibilità, logico dal momento che con referendum ex art. 132.1 Cost. è possibile prevedere la fusione di regioni o la creazione di nuove, con conseguente modifica dell'art. 131 Cost.¹⁰⁸, in quanto l'art. 43 della legge n.352/1970 non lo prevede, e si applica quindi l'art. 47 della stessa legge?

Nei primi tre TITOLI della legge l'elemento comune è l'ufficio centrale per il referendum, costituito presso la Corte di cassazione, previsto dall'art.12 del Titolo I, dall'art. 32 per il Titolo II e dall'art. 43 per il Titolo III.

La sua pronuncia è definitiva sulla legittimità della proposta referendaria, come è detto espressamente dall'art.12 c. 3 per il referendum ex art. 138 Cost. e dall'art. 32 c. 6, primo periodo per il referendum ex art. 75 Cost. (esclusa la cognizione dell'ammissibilità, riservata alla Corte Costituzionale ex art. 33 della legge)¹⁰⁹.

¹⁰⁸ Nessun referendum in applicazione dell'art. 132.1 Cost. è mai stato indetto poiché il termine dell'XI disposizione transitoria e finale che vi derogava «Fino a cinque anni dall'entrata in vigore della Costituzione», originariamente previsto in questo articolo, è stato prorogato al 31 dicembre 1963 dalla legge cost. 18 marzo 1958, n. 1, ed entro questo stesso termine è stata istituita la Regione Molise colla legge cost. 27 dicembre 1963, n. 3,

¹⁰⁹ In forza di una norma specifica, l'art. 2 della legge cost. n.1, che integra la generale competenza ex art. 1 legge cost. n.1/1948, le cui "forme, limiti e condizioni" sono estese *"alla legge ordinaria emanata per la prima attuazione delle predette norme costituzionali"*, cioè alla legge ordinaria n. 87/1953.

Nell'art. 43 per il referendum ex art. 132 Cost. nulla è detto sulla definitività, ma la si desume dal secondo comma dello stesso articolo, poiché verificata la conformità *“alle norme dell'articolo 132 della Carta costituzionale e della legge”* (c. 1) *“è immediatamente comunicata al Presidente della Repubblica e al Ministro per l'interno, nonché al delegato che ha provveduto al deposito.”* (c.2).

II- La legge n. 352/1970 presenta problemi di costituzionalità in ordine al Titolo primo in quanto trattandosi di norme di rango costituzionale è ignorato l'art. 139 Cost., che sancisce un limite alla revisione costituzionale, poiché ***“La forma repubblicana non può essere oggetto di revisione costituzionale”***¹¹⁰, è un limite espresso alla revisione costituzionale che riguarda tutte le leggi anche di rango costituzionale, ed al quale la dottrina e la giurisprudenza affiancano una serie di limiti taciti non meno imperativi. Tale tipologia di limiti non può essere ignorata alla luce delle sentenze del giudice delle leggi, in specie n. 1146/1988 e, più recentemente n.238/2014¹¹¹ e per quanto riguarda la materia referendaria, la sent. 16/1978 con la quale, come già detto al par. 16.5, si sono individuati criteri ulteriori di ammissibilità referendaria affermando l'esistenza *«di valori di ordine costituzionale riferibili alle strutture od ai temi delle richieste referendarie, da tutelare escludendo i relativi referendum, al di là della lettera dell'art. 75, 2° co., Cost.»*¹¹².

Questa estensione del controllo di costituzionalità, al di là della lettera della norma è da condividere ed apprezzare, perché aree/materie, sottratte al controllo di costituzionalità, costituiscono un *vulnus* permanente della Costituzione, che ne minano le fondamenta, specie in un periodo di crisi, politica, sociale, economica ed emergenziale, da qualsiasi causa provocata, come è quella attuale.

Si rimprovera frequentemente alla nostra Costituzione di non essere attrezzata per le situazioni di emergenza, come lo è, invece la Germania, che vi ha provveduto con la

¹¹⁰ Disposizione che non può essere intesa come formale per impedire la restaurazione della monarchia, perché basta l'att. 1.1 Cost. per escludere anche ordinamenti come quello della Repubblica Sociale Italiana. Per non appesantire ulteriormente questo ricorso per un approfondimento sull'art. 139 Cost. si rinvia al *COMMENTARIO alla COSTITUZIONE*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, Vol. III, par. 2 Commento, 2.1-2.6, pp. 2734-2744, UTET GIURIDICA, Torino-Milano, 2006.

¹¹¹ Cfr., *supra*, cap. F) Alcune considerazioni alla luce delle opere citate, par.14, nota 53.

¹¹² Nella più recente sent. n. 10/2020 l'ha richiamata al par. 5 del *Considerati in diritto* ma non è dovuta entrare nel merito della legge elettorale, perché, in accoglimento delle argomentazioni di alcuni degli attuali ricorrenti, interventori *ad opponendum* in quel giudizio di ammissibilità, perché *“L'operazione abrogativa richiesta, che non manca, come visto, di intrinseca coerenza, si presenta però inammissibile per l'assorbente ragione del carattere eccessivamente manipolativo dell'intervento sulla norma di delega.”* (par.7)(ns. **evidenziazioni e sottolineature**), motivazione ribadita al par. 7.3.

diciassettesima legge di revisione della Legge Fondamentale (*Grundgesetz-GG*) del 24 giugno 1968¹¹³.

I ricorrenti non concordano, anche la nostra Costituzione prevede limitazioni (temporanee e/o occasionali) per motivi di sanità, di incolumità pubblica e sicurezza anche di diritti fondamentali, costituzionalmente garantiti, ma aveva anche previsto uno strumento flessibile e adatto per affrontare le emergenze il decreto-legge ex art. 77 Cost. previsto “**in casi straordinari di necessità e d’urgenza**”, che è stato svilito dall’abuso, dalla banalizzazione e dalla frequenza, tanto che ormai è percepito come strumento ordinario di produzione legislativa e, pertanto, inadatto ad affrontare l’emergenza.

21.)

I- L’Ufficio centrale per il referendum “*decide, con ordinanza, sulla legittimità della richiesta entro 30 giorni dalla sua presentazione*” (art. 12, c.3, primo periodo l.n. 352/1970) dopo aver compiuto la “*verifica che la richiesta di referendum sia conforme alle norme dell’articolo 138 della Costituzione e della legge*” (art.12, c.2 l. cit.).

La procedura prevista è celermente cadenzata, a tambur battente: eventuali irregolarità vanno contestare entro i primi 30 giorni. I promotori entro 5 giorni presentano le controdeduzioni, confidando nel loro accoglimento, ovvero “*possono dichiarare all’Ufficio che essi intendono sanare le irregolarità contestate*” (c.3, quarto per.) nel termine di 20 giorni. Verificati gli atti e documenti presentati a sanatoria “*entro le successive 48 ore l’Ufficio centrale si pronuncia definitivamente sulla legittimità della richiesta.*” (c.3, quinto per.).

Quindi il procedimento non può durare più di 57/58 giorni (l’ultimo termine è espresso in 48 ore).

È una pronuncia definitiva e non impugnabile. (SS.UU. Cass. sent. n. 24102 del 28/11/2016¹¹⁴ e TAR Lazio, sent. 20 ottobre 2016, n.10445¹¹⁵, attesa anche la natura

¹¹³ BGBl. I S. 709-714)- <http://www.documentarchiv.de/brd/1968/grundgesetz-notstandsgesetze.html>

¹¹⁴ Massima “Ne consegue che l’ordinanza con cui il menzionato Ufficio ammette il suddetto referendum non è suscettibile d’impugnazione, tantomeno dinanzi alla stessa Corte di Cassazione.”, perché “*l’Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione, sebbene abbia, secondo la giurisprudenza costituzionale, natura soggettivamente giurisdizionale, con conseguente legittimazione a promuovere l’incidente di costituzionalità, e benché svolga la sua attività in condizioni di neutralità rispetto agli interessi che è tenuto a garantire, con modalità mutate dalle forme del giudizio contenzioso, non esercita funzioni tipicamente giurisdizionali, atteso che gli atti dallo stesso emanati sono privi di tale natura*” -cfr.SS.UU. n. 24624/2016.

¹¹⁵ Massima “3. Sono insindacabili, da parte del giudice amministrativo, le ordinanze adottate dall’Ufficio Centrale del Referendum istituito presso la Suprema Corte di Cassazione, stante la natura di organo rigorosamente neutrale dello stesso, essenzialmente titolare di funzioni di

dell'organo soggettivamente giurisdizionale (Corte Cost. sent. n. 278/11) e "stante la natura di organo rigorosamente neutrale dello stesso, essenzialmente titolare di funzioni di controllo esterno espletate in posizione di terzietà ed indipendenza nell'ambito del procedimento referendario costituzionale, con la connessa impossibilità di qualificare gli atti dallo stesso adottati in materia di referendum come atti oggettivamente e soggettivamente amministrativi" (TAR Lazio, sez. II bis n.10416), ma l'UCR nemmeno *"esercita funzioni tipicamente giurisdizionali"*

(SS.UU. 24102/2016 cfr. nota 114).

II- L'ordinanza di ammissione del referendum ex art. 138 Cost. non è un atto qui impugnato, per varie ragioni: la prima che l'atto non è censurabile perché l'UCR ha fatto esattamente, quello che la legge richiede, cioè la verifica della conformità della richiesta *"alle norme dell'articolo 138 della Costituzione e della legge."* (art. 12, c.2 l. cit.).

Nel caso del referendum confermativo non c'è nessuna discrezionalità dei promotori nella formulazione del quesito perché il contenuto è predeterminato dalla legge (art. 4, c. 1 l.cit.). Il solo interesse è l'ammissione della richiesta, e non si può, nemmeno, più presumere che i promotori siano contrari nel merito alla legge, a differenza dei promotori di un referendum abrogativo, dopo la richiesta da parte dei gruppi parlamentari, che l'avevano approvata in Parlamento, nel primo referendum "costituzionale" della storia della Repubblica, svolto il 7 ottobre 2001.

L'altra ragione è che i ricorrenti dubitano di essere legittimati ad impugnare l'ordinanza, in quanto, trattandosi di cittadini elettori, l'interesse sorge nel momento che sono chiamati alle urne.

La giurisprudenza sull'inimpugnabilità del dpr di convocazione dei comizi elettorali nei termini ex art. 15 l.n. 352/1970 può essere lasciata da parte¹¹⁶, perché è stato revocato ed assume una rilevanza maggiore proprio il dpr del 5 marzo 2020 (atti D), che è sicuramente impugnabile perché, a differenza del dpr revocato, non *"presenta plurimi contenuti, aventi natura e corrispondenti regimi di sindacabilità differenti, di cui l'uno riferito alla individuazione della data di svolgimento del referendum, che avviene sulla base di una deliberazione adottata dal Consiglio dei Ministri e che è soggetto al*

controllo esterno espletate in posizione di terzietà ed indipendenza nell'ambito del procedimento referendario costituzionale, con la connessa impossibilità di qualificare gli atti dallo stesso adottati in materia di referendum come atti oggettivamente e soggettivamente amministrativi." - cfr. altresì Cons. Stato, IV n. 5369/15.

¹¹⁶ Malgrado i dubbi sulla carenza assoluta di giurisdizione espressi, in dottrina, da COCOZZA G., *Il difetto assoluto di giurisdizione con riferimento alle determinazioni dell'Ufficio centrale per il referendum*, Giust.Amm, anno XIII, n. 7-2016, cap. 4. In particolare. *Sul difetto assoluto di giurisdizione.*

sindacato di legittimità del giudice amministrativo, e l'altro riferito alla formulazione del quesito in recepimento delle ordinanze dell'Ufficio Centrale per il Referendum, ivi espressamente richiamate, rispetto al quale non sussistono spazi di sindacato giurisdizionale" (Massima 2. TAR Lazio, sez.II bis n.10455/2016).

III- Tra gli atti presupposti vi è il Dpcm del 4 marzo 2020 (Atti E) e la Deliberazione del Consiglio dei Ministri del 5 marzo 2020 (atti F) entrambi impugnabili per materia e per non avere un contenuto vincolato.

La revoca ritenuta, in passato, legittima, riguardava le ordinanze dell'UCR *"adottate in materia di referendum costituzionale, ritenendo lo stesso Ufficio Centrale per il Referendum l'esperibilità di tale rimedio sull'assunto della propria natura giurisdizionale"* (Massima 6. TAR Lazio, sez.II bis, cit.), non il dpr di revoca, che è, invece, la dimostrazione delle insufficienze/irragionevolezza della legge n. 352/1970. Si tratta di vizi che la riguardano nel suo complesso e in specifiche disposizioni che avrebbero dovuto garantire il rispetto della Costituzione, esse, anzi, finiscono per produrre lesioni irreparabili a suoi principi e valori fondamentali e a scelte caratterizzanti la forma di Stato¹¹⁷ e la forma di governo scelta dai costituenti e fino ad ora confermate dal popolo italiano, cui appartiene la sovranità, nei due referendum ex art. 138 Cost. del 2006 e del 2016.

22.) Un pericoloso precedente la revoca dell'indizione di comizi elettorali.

Costituisce un pericolo per l'ordinamento costituzionale il precedente di revoca di un dpr di convocazione dei comizi elettorali, senza contestuale indicazione della nuova data nel rispetto dei termini di legge o di Costituzione¹¹⁸.

Nella l.n. 352/1970 i termini sono fissati in maniera precisa. L'UCR ha al massimo 57/58 giorni per ammettere o non ammettere la richiesta referendaria (art.12 l.cit.), la data delle votazioni va fissata entro 60 giorni dalla comunicazione dell'ordinanza di ammissione (art. 15, c.1 l. cit.) e le votazioni si devono tenere in una domenica compresa tra il 50° e il 70° giorno dall'emanazione del dpr di convocazione dei comizi (art. 15, c. 2 l.cit.).

¹¹⁷ Nel senso che non comprende solo le 1) le norme che identificano gli organi dello Stato e distribuiscono tra essi le funzioni fondamentali (legislative, esecutive, giurisdizionali), ma anche 2) le norme che disciplinano i reciproci rapporti tra tali organi e 3) le (eventuali) norme che identificano e conferiscono funzioni (specie funzioni normative) ad organi decentrati e locali (GUASTINI R., *Le fonti del diritto: fondamenti teorici*, Milano, 2010, p. 159).

¹¹⁸ Ad esempio ART. 61. Le elezioni delle nuove Camere hanno luogo entro settanta giorni dalla fine delle precedenti. La prima riunione ha luogo non oltre il ventesimo giorno dalle elezioni. Finché non siano riunite le nuove Camere sono prorogati i poteri delle precedenti.

Avendo emanato il dpr con data 29 gennaio 2020, il 70° giorno sarebbe caduto il 7 aprile; se fosse stato emanato il 23 marzo, ultimo giorno sarebbe stato il 1° giugno. Nel mese di gennaio la pandemia era già esplosa in Cina e il governo, lo stesso che ha fissato la data, aveva già adottato misure di contenimento¹¹⁹, prima della Deliberazione del 27.1.2020 (Atti B).

23.) Irragionevolezza/contraddittorietà della legge 352/1970 nelle procedure referendarie del Titolo I e del Titolo II.

I- Nel Titolo II *Referendum previsto dall'articolo 75 della Costituzione* ci si è preoccupati di distinguere due fasi nel procedimento referendario una prima affidata all'UCR di esaminare "tutte le richieste depositate, allo scopo di accertare che esse siano conformi alle norme di legge" ma "esclusa la cognizione dell'ammissibilità, ai sensi del secondo comma dell'articolo 75 della Costituzione" affidata alla Corte Cost. (art. 32, c. 2 l.cit), benché l'UCR dovesse pronunciarsi, "**con ordinanza definitiva, sulla legittimità di tutte le richieste depositate**" (c. 6 art.32 l.cit.): una scelta obbligata, perché prevista da una norma *ad hoc*, art. 2 della legge cost. 11 marzo 1953, n. 1 *Norme integrative della Costituzione concernenti la Corte costituzionale*, coeva della legge 11 marzo 1953, n. 87-*Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale*.

La formulazione dell'art.75, c.2 Cost. ("**Non è ammesso il referendum per le leggi tributarie e di bilancio, di amnistia e di indulto, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali**"), nell'escludere una determinata elencazione di leggi, è all'apparenza tassativa¹²⁰, ma non è così a partire dalla sentenza n. 16/1978¹²¹, per la scelta giusta e opportuna della Corte Cost., che ne ha fatto recentissima applicazione con la sentenza n. 10/2020.

Nel Titolo I della legge referendaria non vi è nessun cenno, invece, all'art. 139 Cost. "*La forma repubblicana **non può essere oggetto di revisione costituzionale.***", un'affermazione altrettanto perentoria di quella del precedente art. 75 e, se si permette, in materia più delicata ed importante, anche per l'assenza di quorum di partecipazione per la validità del risultato.

La Corte nei giudizi di ammissibilità, per sua decisione di autolimitazione, in considerazione dello strappo alla lettera delle leggi non soggette a referendum

¹¹⁹ L'interruzione dei voli diretti con la Cina era già di pubblico dominio il 20 gennaio 2020 (https://www.corriere.it/cronache/20_gennaio_30/coronavirus-l-italia-ferma-voli-la-cina-ma-5-aerei-stanno-arrivando-roma-milano-4c159766-43a8-11ea-bdc8-faf1f56f19b7.shtml)

¹²⁰ Si tratta di norma derogatoria e/o speciale, quindi teoricamente non si applicherebbe "oltre i casi e i tempi in esse considerati" (art. 14 -Disp. s. Legge in Gen.).

¹²¹ Cfr. paragrafi 16.5) e 20) di questo ricorso.

abrogativo, ha deciso di escludere che il controllo di costituzionalità si estendesse alla normativa sottoposta al referendum abrogativo e alla normativa di risulta.

Una decisione rispettabile, ma che, in seguito alle sentenze n. 15 e 16 del 2008, ha consentito a norme incostituzionali di presiedere a due rinnovi del Parlamento, per complessivi 10 anni, 12 se si conteggiano anche le elezioni del 2006: leggi elettorali incostituzionali, proprio per il ruolo fondamentale che hanno nella democrazia rappresentativa, finalmente riconosciuto dalla sentenza n.1 del 2014, sono come un virus che mina dall'interno l'organismo costituzionale nel suo complesso e i suoi singoli organi.

A cominciare da quello centrale del Parlamento in una Repubblica (da usare in luogo di Stato, nel senso derivante dal combinato disposto degli artt. 1, 94 e 114 Cost.) con forma di governo parlamentare, e i cui effetti si vedono oggi con la revisione degli artt. 56 e 57 Cost. soggetti a referendum costituzionale confermativo: quelle norme che, in simbiosi con la legge elettorale vigente, ll.nn. 165/2017 e 51/2019, ne alterano la forma di Stato e di governo¹²², oltre che incidere negativamente sugli artt. 3, 48 (elettorato attivo) e 51 (elettorato passivo e riequilibrio della rappresentanza di genere) Cost..

II-La possibile entrata in vigore di una norma costituzionale incostituzionale ha effetti negativi superiori., proprio per il suo rango, all'eventuale entrata in vigore, in seguito a referendum ex art. 75 Cost, di norme di risulta di leggi, che non avrebbero dovuto essere ammesse al referendum abrogativo.

Allo stato l'art. 139 Cost. non è evocato come parametro di legittimità per l'ammissibilità del referendum.

D'altro canto se l'UCR, esorbitando da suoi compiti, dovesse dichiarare l'illegittimità della richiesta per violazione dell'art. 139 Cost. si avrebbe la paradossale conseguenza dell'applicazione dell'art. 14 l.n. 352/1970, che prevede che *"Qualora l'ordinanza dell'Ufficio centrale **dichiari l'illegittimità della richiesta, la legge costituzionale, sempreché sia decorso il termine di tre mesi dalla pubblicazione di cui all'articolo 3, viene promulgata dal Presidente della Repubblica con la seguente formula:...(omissis)...**"*.

Allo stato dell'interpretazione della normativa, se l'UCR come organo soggettivamente giurisdizionale, sollevasse una questione incidentale di costituzionalità, come è sua facoltà, neppure si potrebbe sospendere il procedimento referendario in quanto non è legittima causa di sospensione dei termini ex art. 12 o 15 legge cit.: l'unica causa di

¹²² Cfr., *supra*, ns. par. 4 e nota 4, con riferimento all'op.cit. cap.4 e note 16 e 19, p.77).

sospensione di sei mesi¹²³ è quella dell'art.15, c.3 l. cit., relativa a fase successiva all'ordinanza di ammissione.

Né ad avviso dei ricorrenti, *prima facie*, si applica per analogia la sospensione ex art. 23, c. 2 l.n. 87/1953. Si tratta di sospensione di *"un giudizio dinanzi ad una autorità giurisdizionale"*, che proprio la sent. SS.UU. n. 24624/2016 (citata nella nota 106) afferma che l'UCR *"non esercita funzioni tipicamente giurisdizionali, atteso che gli atti dallo stesso emanati sono privi di tale natura"*: un'interpretazione rigida dell'art. 102 Cost., perchè l'UCR, composto di giudici della Corte di cassazione, è sì di *"natura soggettivamente giurisdizionale"*, ma, in quella funzione, non sono *"magistrati istituiti e regolati dalle norme sull'ordinamento giudiziario"* (c. 1 art. cit.).

III-Tutto ciò considerato i ricorrenti sollevano q.l.c. in via incidentale dell'art. 12 legge n.352 /1970, nella parte in cui non richiama espressamente l'art. 139 Cost. quale parametro per l'ammissibilità della richiesta e dell'art. 15 della legge *de quo* nella parte in cui non prevede il rinvio in Corte Costituzionale da parte dell'UCR quale causa di sospensione dei termini ex artt 12 e 15 legge n. 352/1970.

In quanto al primo articolo la non manifesta infondatezza va rilevata in riferimento alla palese violazione dell'art. 3 Cost. sotto il profilo dell'irragionevolezza, perché esclude - a differenza dell'art. 32, c.2 della legge - un articolo della Costituzione che è sicuramente ostativo nel merito all'esperibilità della procedura referendaria: l'esclusione non è giustificata dal fatto che si debba pronunciare il corpo elettorale, poiché anche il popolo, cui appartiene la sovranità, la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione¹²⁴, per cui nemmeno con il 100% dei voti validi potrebbe derogare all'art. 139 Cost., che, quindi, è la terza norma della Costituzione violata.

In quanto al secondo articolo della legge referendaria, esso viola la Costituzione, in relazione all'art. 3 sotto il profilo dell'irragionevolezza in quanto non prevede una legittima causa di sospensione dei termini ex art. 12 della stessa legge e dei termini ex art. 15 per remissione alla Corte Cost.

Il prossimo cap. **I.2.)** Revisione Costituzionale degli artt. 56 e 57 Costituzione sulla Riduzione dei Parlamentari tratta nello specifico i profili di incostituzionalità delle norme di modifica della Cost. sottoposte al referendum confermativo previsto dall'art. 138 Cost. e dal Titolo I della legge n. 352/1970.

I.2.) Incostituzionalità della Revisione Costituzionale degli artt. 56 e 57 Costituzione sulla Riduzione dei Parlamentari

¹²³ Mutuato dall'art. 81 del d.l. n. 18/2020 per un nuovo dpr di convocazione di comizi elettorali, ma con la diversa equivalente formulazione di 240 giorni.

¹²⁴ Formulazione che ricorda quella che riguarda la Corte Costituzionale (art.1 l.cost.n.1/1953).

24.) *Ord. ex art. 23 l.n.87/1953-Norme costituzionali incostituzionali q.l.c.-art.139 Cost.*

I- I dubbi di costituzionalità sono stati ampiamente esposti ed articolati, anche con riferimento agli scritti dei proff. Costanzo, Algostino e Imparato nei capitoli **B)** paragrafi(parr.) **4.)** e **5.)**, **C)** parr. **7.)** e **8.)**, **D)** parr. **10.)-12.)**, **E)** par. **13.)**, **F)** par. **14)**, **G.)** par. **16.)** in questo cap.**I.2)** e nei successivi **I.2.1)** e **I.2.2)** si prospettano le questioni di legittimità costituzionale in via incidentale, che dovranno essere obbligatoriamente riversate nell'ordinanza ex art. 23 l.n. 87/1953, la cui redazione è di responsabilità del Tribunale adito.

Sarebbe tuttavia opportuno che siano tenuti distinti due aspetti, cioè se si tratta di ordinanza emessa ex art. 23 c. 1 e 2 su istanza di parte o ex art.23 c. 3 l. n. 352/1970 q.l.c. sollevata d'ufficio.

Nel primo caso il giudice *a quo* valutata la "rilevanza" e la "non manifesta infondatezza" riferisce "*i termini ed i motivi della istanza* ", cioè le ragioni a supporto della q.l.c. esposte dalla parte.

Nel secondo è il giudice *a quo* che motiva l'ordinanza di remissione¹²⁵.

Di fatto l'ordinanza può essere il frutto della, di norma, feconda dialettica tra l'istanza di parte e le convinzioni del giudice *a quo*, ma non si può escludere a priori, che vi siano equivoci o fraintendimenti.

Il caso non è senza conseguenze dipende da quale principio sarà applicato dal giudice delle leggi tra due orientamenti consolidati che: a) "*l'oggetto del giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale è limitato alle disposizioni e ai parametri indicati nelle ordinanze di rimessione*" (sent. nn. 32/2014, 271/2011 e 56/2009.); b) "*il thema decidendum, con riguardo alle norme censurate, va identificato tenendo conto della motivazione delle ordinanze o comunque dell'intero contesto del provvedimento di rimessione*" (ex plurimis, le sentenze nn. 258/2012 e 181/2011, ordinanza n. 162/2011)¹²⁶.

Questa riflessione deriva dalla convinzione, che, valutata la plausibilità della rilevanza per il giudizio *a quo*, l'accertamento della fondatezza non deve essere ostacolato dal testo dell'ordinanza, in particolare se ha trascurato di esporre integralmente le motivazioni dell'istanza di parte, perché in tal modo vi è diniego di giustizia, un "principio **supremo**" del nostro ordinamento costituzionale il diritto alla difesa in ogni

¹²⁵ Nella giustizia costituzionale tedesca le due fattispecie sono nettamente distinte, quella del giudice, regolata dall'art. 100 GG, *Richterklage/Antrag* (azione del giudice) e quella della parte, ex art. 93 c. 1 n.4a GG, *Verfassungsbeschwerde* (denuncia di costituzionalità).

¹²⁶ Citazioni tratte da Massima n. 38134-ex sent. Corte Cost. n. 238/2014.

stato e grado del giudizio (art. 24 Cost.)¹²⁷, che comprende la fase della sua sospensione per rimessione alla Corte Costituzionale, come nel caso oggetto di questo ricorso per non poter «*in alcun modo consentire la violazione dei principi fondamentali del nostro ordinamento costituzionale, operando in un sistema costituzionale che ha i suoi cardini nella sovranità popolare e nella rigidità della Costituzione*»¹²⁸.

Oggetto del giudizio sono norme formalmente costituzionali, che violano tra l'altro gli art.1, 3, 48.2, 51.1 Cost. e le forme di stato e di governo e quindi la sua forma repubblicana di democrazia rappresentativa, che riguarda tutte le sue parti costitutive come definite dall'art. 114 Cost., con particolare riferimento alle Regioni (art. 131 Cost.) ed allo Stato, che hanno potestà normativa ex art. 117 Cost.

Tale tutela ex art. 139 Cost non può essere violata: **non devono entrare in vigore. Altrimenti la difesa dell'art. 139 Cost. sarebbe totalmente inefficace quantomeno in un sistema di controllo di costituzionalità in via incidentale, che sarebbe rinviato al momento dell'approvazione di una nuova legge elettorale, anzi nel caso specifico all'esercizio della delega ex art. 3 della legge n.51/2019 in attuazione dell'art. 2 della legge citata, sempre che sia osservato il termine dell'anno che precede lo svolgimento delle elezioni previsto dal Codice di Buona Condotta in Materia Elettorale**¹²⁹.

25.) Il controllo di costituzionalità deve essere tendenzialmente il più possibile anticipato rispetto al verificarsi dell'evento lesivo del diritto fondamentale costituzionalmente protetto.

Il diritto di voto in conformità alla Costituzione, per esempio, deve essere accertato prima del giorno delle votazioni, a meno che non conduca ad un annullamento delle elezioni non possibile secondo la sentenza n. 1/2014 e l'art. 66 Cost..

Con la sentenza n. 35/2017 si è fatto un passo in avanti individuando l'atto lesivo nella pubblicazione in G.U. delle norme, che creano incertezza sull'estensione del diritto di voto.

In caso di delegazione legislativa ex art. 76 e 77 c. 1 Cost. è sul decreto legislativo, se si eccipe la violazione della "determinazione di principi e criteri direttivi", ma,

¹²⁷ Corte Cost. sent. n. 257/2017, Massima n. 40302, *"in base alle fondamentali garanzie costituzionali previste dagli artt. 24 e 113 Cost., espressamente qualificate come principi supremi dell'ordinamento"*.

¹²⁸ Ugualmente da Massima n. 38134 cit. alla nota 118.

¹²⁹ Consiglio d'Europa, Commissione Europea per la Democrazia Attraverso il Diritto, CDL-AD (2002)023rev, Parere n. 190/2002, Strasburgo 23 maggio 2003, LINEE GUIDA, II Condizioni per l'attuazione dei principi, 2. Livelli normativi e stabilità del diritto elettorale lett. b). Il termine non è mai stato rispettato in Italia per le leggi elettorali europee e nazionali nn. 270/2005, 10/2009 e 165/2017

l'assenza di principi e criteri direttivi e/o la loro incostituzionalità dovrebbe essere fatta valere contro la norma di delegazione legislativa prima dell'emanazione del decreto legislativo.¹³⁰

All'esigenza di anticipare le occasioni di controllo di costituzionalità appartiene anche l'allargamento dei soggetti rimettenti¹³¹ ed anche l'allargamento dei parametri di costituzionalità rispetto al dato letterale della norma, come del caso del giudizio di ammissibilità nel referendum ex art. 75 Cost. (sent. 16/1978).

26.) Come nel caso dell'art. 75 Cost. è espressione dell'esigenza di tutela ampia dei principi supremi/valori fondamentali dell'ordinamento costituzionale non attenersi alla lettera delle norme nell'interesse della salvezza della Repubblica e all'ampliamento del contraddittorio.

Ne sono esempio l'ammissione, a presentare memorie ex art. 33 l.n. 352/1970, di altri soggetti diversi da delegati, presentatori e Governo¹³² o per altre fattispecie le Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale con le modifiche introdotte con la deliberazione del 8 genn. 2020 (G.U. n. 17 del 22 gennaio 2020).

L'ultimo esempio italiano è l'ampliamento dei soggetti legittimati a depositare ricorso per conflitto di attribuzione teoricamente esteso al singolo parlamentare con l'ordinanza 8 febbraio 2019, n. 17, in concreto di inammissibilità.

Non ha avuto successo, invece, il tentativo di introdurre un controllo preventivo di costituzionalità, limitato alle leggi elettorali ad iniziativa di un quarto dei componenti della Camera o di un terzo del Senato, della legge referendata il 4 dicembre 2016 (artt. 13 c. 1 e 39 c.11)¹³³.

27.) In un ordinamento per tanti aspetti omogeneo al nostro, la Repubblica Federale Tedesca, presenta interesse una decisione della Corte Costituzionale Federale

¹³⁰ Nella pubblicazione della Corte Cost., Ufficio Studi, *La delega della funzione legislativa nella giurisprudenza costituzionale*, STU-309, Ottobre 2018, le sentenze relative alla sola norma di delegazione sono pochissime e nessuna di queste pervenuta in seguito ad ordinanza ex art. 23 l.n. 87/1953, ma come ricorso come conflitto di attribuzione tra poteri dello stato

¹³¹ Per una panoramica cfr. Corte Cost., Ufficio Studi, STU-299, Settembre 2016. Alla luce di alcuni precedenti, Commissario per gli usi civici (sent. 345/1997, p. 157), Consigli Comunale o Provinciale nell'ambito di controversia elettorale (sent. 92/1962, p. 160), Console (sent. 51/2010, p. 167), il riconoscimento di giudice *a quo* all'Ufficio Centrale per il referendum non sorprende (sent. n. 334/2004 e n.278/2011, p. 168) e è da approvare e semmai da estendere.

¹³² Partiti/gruppi politici, gruppi parlamentari e singoli elettori con le sentenze nn. 15 e 16 del 2008, associazioni politico-culturali con la sentenza n. 10 del 2020

¹³³ Legge cost. «Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione» (GU n.88 del 15-4-2016).

(Bundesverfassungsgericht), quale giudice nel procedimento di verifica/contestazione delle elezioni (*Wahlprüfungsverfahren*).

In tale procedimento è giudice di appello delle decisioni del Bundestag in materia (*Beschluss in der Wahlanfechtungssache*). Questo procedimento è distinto da quello principale di controllo di costituzionalità delle norme, in quanto oggetto principale è la verifica della corretta applicazione della legge elettorale.

Nella decisione del 22 maggio 1963 (nel procedimento 2BvC 3/62, BVerfGE 16,130), invece, ha assunto la massima (Leitsatz) che «*La Corte costituzionale federale ha anche nel procedimento di verifica delle elezioni il controllo della materiale concordanza con la Costituzione della legge elettorale*».

Questa verifica non era prevista nella legge, che imponeva soltanto che la Corte Costituzionale Federale verificasse se la legge elettorale fosse stata rettammente applicata, mentre ora dal suo sito ufficiale (https://www.bundesverfassungsgericht.de/DE/Verfahren/Wichtige-Verfahrensarten/Wahlpruefungsbeschwerde/wahlpruefungsbeschwerde_node.html) si apprende che “*Das Bundesverfassungsgericht prüft zum einen, ob das angewendete Wahlgesetz mit höherrangigem Recht, insbesondere mit dem Grundgesetz, im Einklang steht*”.¹³⁴

1.2.1) Illegittimità della legge cost. «Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari» (G.U. n. 240 del 12.X. 2019).

28.) Si richiamano integralmente le argomentazioni svolte al cap. **B) I DUBBI DI COSTITUZIONALITA’ SULLA REVISIONE COSTITUZIONALE** parr. 4.)-5.), di cui questo par. **28.) e successivi** costituiscono articolazione ed integrazione, con particolare riferimento alle opere dei prof. Costanzo e Algostino.

Formalmente c’è un solo limite alla revisione costituzionale, che è quello dell’art. 139 Cost., stringatissimo e nel contesto storico potrebbe essere inteso come di ostacolo alla restaurazione della monarchia, in connessione con la disposizione Transitoria e Finale XIII¹³⁵, la sua importanza va oltre perché introduce il principio che vi è un limite

¹³⁴ “La Corte Costituzionale Federale verifica dapprima se la legge elettorale applicata sia in consonanza con diritto di rango superiore, specialmente la Legge Fondamentale” (*Grundgesetz*, come si chiama la loro Costituzione).

¹³⁵ Un significato riduttivo alla luce della l. cost. n.1/2002, che invece va interpretata come una definitiva vittoria della Repubblica, che non deve temere più i fantasmi: nel dopoguerra giudicati dalla storia e dal popolo italiano nel referendum del 1946 e più recentemente dalle cronache giudiziarie e mondane.

al potere di revisione costituzionale, ben conosciuto in dottrina che nasce dalla distinzione tra “**potere costituente**” e “**potere costituito**”¹³⁶.

Nel caso italiano vi sono norme positive che rafforzano l'importanza dell'art. 139 Cost. e che sono gli artt. 1 c. 1 e 2, 2 e 3 c.2 Cost., per cui la forma repubblicana rinvia immediatamente a una Repubblica **democratica fondata sul lavoro**, nella quale la sovranità **appartiene al popolo**, che la esercita **nelle forme e nei limiti della Costituzione**. E' una Repubblica, che **riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo** e che ha il compito **di rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale**. Dunque è già qualcosa di più della autodefinizione dalla Repubblica Federale Tedesca nel suo art. 20 GG¹³⁷, nella quale tutto il potere statale, *i.e.* la sovranità, “*emana dal popolo*” mentre da noi gli “*appartiene*”, ma nel contempo questa sovranità è limitata dalla Costituzione sia nella forma, che nei limiti.

Questi limiti sono anche individuabili in quelli che la Corte Costituzionale indica come “**principi supremi**” (Corte Cost. sent. n. 257/2017, **nota 127, p. 59**) od anche “**controlimiti**” (Corte Cost. sent. n. 1146 del 1988, in Costanzo, *op.cit.* p.77).

La Legge Fondamentale (*Grundgesetz*) tedesca facilita il compito dell'interprete sui limiti alla revisione costituzionale con il suo art. 79 GG¹³⁸, che trattandosi di un

¹³⁶ Per non farla lunga basta, ai nostri fini, un rinvio ad una voce enciclopedica di uso comune, quale Potere costituente (<http://treccani.it/enciclopedia/potere-costituente/>).

¹³⁷ARTICOLO 20 [Fondamenti dell'ordinamento statale, diritto di resistenza] (1) Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat. (1) La Repubblica Federale Tedesca è uno Stato federale democratico e sociale. (2) Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus. Sie wird vom Volke in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt. (2) Tutto il potere statale emana dal popolo. Esso è esercitato dal popolo per mezzo di elezioni e di votazioni e per mezzo di organi speciali investiti di poteri legislativo, esecutivo e giudiziario. (3) Die Gesetzgebung ist an die verfassungsmäßige Ordnung, die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung sind an Gesetz und Recht gebunden. (3) La legislazione è soggetta all'ordinamento costituzionale, il potere esecutivo e la giurisdizione sono soggetti alla legge e al diritto. (4) Gegen jeden, der es unternimmt, diese Ordnung zu beseitigen, haben alle Deutschen das Recht zum Widerstand, wenn andere Abhilfe nicht möglich ist. (4) Tutti i tedeschi hanno diritto di resistere a chiunque tenti di rovesciare questo ordinamento, qualora non via altro rimedio possibile.

¹³⁸ ARTIKEL 79 [GrundgesetzÄnderung] ARTICOLO 79 [Modifica della Legge fondamentale]

(1) Das Grundgesetz kann nur durch ein Gesetz geändert werden, das den Wortlaut des Grundgesetzes ausdrücklich ändert oder ergänzt. Bei völkerrechtlichen Verträgen, die eine Friedensregelung, die Vorbereitung einer Friedensregelung oder den Abbau einer besatzungsrechtlichen Ordnung zum Gegenstand haben oder der Verteidigung der Bundesrepublik zu dienen bestimmt sind, genügt zur Klarstellung, daß die Bestimmungen des Grundgesetzes dem Abschluß und dem Inkraftsetzen der Verträge nicht entgegenstehen, eine Ergänzung des Wortlautes des Grundgesetzes, die sich auf diese Klarstellung beschränkt.

ordinamento omogeneo al nostro (Corte Cost. sent. 1/2014, 3.1.– *La questione è fondata.*, XI), possiamo tenere in conto.

Si deve, altresì, tenere conto della nostra appartenenza all'UNIONE EUROPEA, che presuppone che i suoi stati membri siano e si mantengano fedeli ai principi e valori sui quali si fonda il processo d'integrazione europea (Preambolo cpv. IV e V; art. 2 TUE, con richiami a dignità umana, libertà, uguaglianza, rispetto dei diritti umani e delle minoranze e pluralismo; art. 22 CDFUE, rispetto della diversità culturale, religiosa e **linguistica**)¹³⁹.

29.) La revisione in oggetto viola tutti questi valori e principi e corre il rischio di entrare in vigore in seguito ad una procedura che ha omesso, violando la Costituzione [cfr. l.1) Legge 25 maggio 1970, n. 352. Norme sui referendum previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo, par. 23.) Irragionevolezza/contraddittorietà della legge 352/1970 nelle procedure referendarie del Titolo I e del Titolo II.], di valutare il rispetto dell'art 139 Cost., limite invalicabile anche in seguito a referendum ex art. 138 Cost. La riduzione è pari al 36,50% dei componenti elettivi, la Camera da 630 a 400 e il Senato da 315 a 200 ma da Camera e Senato vanno scorporati gli eletti nella Circoscrizione Estero, per tre ragioni, due sostanziali 1) non era prevista nella Costituzione del 1948 2) l'alterazione del rapporto tra abitanti e parlamentari va misurata tra insiemi omogenei¹⁴⁰ ed una processuale, tra i ricorrenti non vi è alcun iscritto A.I.R.E.

(1) La Legge fondamentale può essere modificata solo da una legge che modifichi o integri espressamente il testo della Legge fondamentale stessa. In caso di trattati internazionali, che hanno per oggetto la regolamentazione di una pace, la preparazione di una regolamentazione di una pace o l'abolizione di un regime di occupazione, oppure che sono conclusi per servire alla difesa della Repubblica federale, al fine di chiarire che le disposizioni della Legge fondamentale non sono di impedimento alla conclusione e alla attuazione dei trattati, è sufficiente un'integrazione al testo della Legge fondamentale che si limiti a detta chiarificazione.

(2) Ein solches Gesetz bedarf der Zustimmung von zwei Dritteln der Mitglieder des Bundestages und zwei Dritteln der Stimmen des Bundesrates.

(2) Una tale legge necessita dell'assenso dei due terzi dei membri del Bundestag e dei due terzi dei voti del Bundesrat.

(3) Eine Änderung dieses Grundgesetzes, durch welche die Gliederung des Bundes in Länder, die grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung oder die in den Artikeln 1 und 20 niedergelegten Grundsätze berührt werden, ist unzulässig.

(3) Non è consentita alcuna modifica della presente Legge fondamentale che riguardi l'articolazione della Federazione in Länder, il principio della partecipazione dei Länder alla legislazione o i principi enunciati agli articoli 1 e 20.

¹³⁹ UE, che a sua volta rispetta i principi costituzionali degli stati membri in materia di diritto elettorale europeo (art. 223, par. 1, c. 2 TFUE).

¹⁴⁰ Costituiti dai divisori stabiliti per il numero degli abitanti come risultanti dall'ultimo censimento nell'art. 56 c. 3 Cost, per la Camera che passa da 612 a 392, e dall'applicazione per

I quozienti per la Camera passano da (59.433.000: 618) **96.169** a (59.433.000:392) **151.614**¹⁴¹. Per il Senato la variazione è da (53.971.000: 271) **199.154** a (56.497.000:184) **307.048** per le regioni con seggi variabili e da (59.433.000-53.971.000:38) **143.197** a (59.433.000-56.497.000:12) **244.666** per le regioni con seggi garantiti.

Prima della revisione il quoziente delle regioni con seggi garantiti era il 46,63% di quello delle regioni con seggi variabili, dopo la revisione il 79,68%, un riequilibrio apparente perché fatto per nascondere il favore a una sola regione il T-AA/S, il cui quoziente che era **147.000** pari al 73,81% di 199.154 passa a **171.500** che di 307.048 è il 55,85% mentre il quoziente dell'Umbria, 126.285 pari al 63,41% di 199.154, diventa 294.666, cioè il 95,96% di 307.048.

Infine, la Basilicata, che i costituenti hanno inteso motivatamente favorire, in quanto era la regione più povera e meno popolata, aveva un quoziente di 82.571, pari al 41,46% di 199.154, più che raddoppia a 192.666, pari al 62,74% di 307.048. Vi è una diminuzione media del numero dei seggi del 36,50% un avvicinamento del quoziente delle regioni con seggi garantiti al quoziente delle regioni con seggi variabili, tranne l'eccezione del T-AA/S, che ha un taglio della rappresentanza del 14,22% e il cui quoziente, caso unico, si abbassa percentualmente rispetto a quello medio, mentre quello delle altre regioni con seggi garantiti dello stesso gruppo ante revisione si avvicinano (Friuli-V.G.) o lo superano (Abruzzo)¹⁴², e in ogni caso si avvicinano Umbria, praticamente uguagliandolo, 95,96%, con il nostro calcolo o riducendo la distanza di oltre 20 punti percentuali (62,74-41,46) **+21,28%** con i nostri conteggi ovvero (63,69-41,46) **+ 22,23%** secondo la Tabella (doc. 9).

Ultima notazione il T-AA/S è anche l'unica regione, a parte le eccezioni VdA e Molise, in cui il rapporto 1:2 tra Senato e Camera è 6:7, cioè 0,85.

La violazione dell'art. 3 Cost., che è un principio supremo, appare palese, come anche la violazione dell'art. 48 Cost. sull'uguaglianza del voto e 51 Cost. sul diritto di candidarsi in condizioni di eguaglianza, che ne costituiscono articolazione nell'esercizio

il senato dell'art. 57 c. 4 Cost., depurato dalle regioni con numero fisso, Val d'Aosta e Molise, e da quelle con numero minimo, di cui al terzo comma, che hanno derogato al rapporto sia con il numero variabile, che fisso dal 1963. Tale divisore nei termini di cui al perito precedente passa da (da 309- 3 seggi fissi-35 seggi minimi) **271** su **53.971.000 abitanti** a (196-3-3-6) **184** su **56.497.000 abitanti**

¹⁴¹ La circoscrizione Valle d'Aosta con 127.000 abitanti non ha un quoziente intero garantito.

¹⁴² Secondo la Tabella di simulazione (ns. doc. 9), predisposta dal Servizio studi, che ha calcolato, a nostro avviso erroneamente, il quoziente medio del Senato con lo stesso criterio Camera, detraendo dal totale solo i seggi della Circoscrizione estero, anche il Friuli-V.G. supera la media di 303.000 con 305.000.

del fondamentale diritto di voto¹⁴³, diritto permanente ed inviolabile fondamento della democrazia rappresentativa.

La nostra è una Repubblica democratica, quindi democratiche devono necessariamente essere le parti che la costituiscono ex art. 114.1 Cost., principio supremo di ogni democrazia è l'eguaglianza dei cittadini e in una democrazia rappresentativa anche l'uguaglianza del voto, quando vi è violazione di questi principi supremi, anche nell'ambito di una sola Camera in un Parlamento caratterizzato da un bicameralismo perfetto vi è anche violazione del comb. disp. degli artt. 1.1 e 139 Cost., quindi della revisione nel suo complesso.

Di questa disparità di trattamento il Parlamento è stato avvertito nella sede più solenne nella dichiarazione di voto in sede di approvazione finale Camera dei deputati dell'on. Colletti, eletto nella circoscrizione Abruzzo (doc. 15).

30.) La repubblica è una forma di Stato. La forma di Stato repubblicana ha molte varianti, non solo rispetto alle forme di governo. Per esempi tra stato federale, come la RFT (art. 20.1 GG) e unitario o delle autonomie come la Spagna (art.2 Const. 1978) e l'Italia (artt. 5 e 114 Cost.).

Le forme di Stato, per attenerci alle definizioni di Guastini (op.cit., in nota 117) non sono nominalismi: come democrazie sociali vi sono analogia più forti tra loro di Repubblica italiana (art.1.1 Cost.), RFT (art. 20 GG) e monarchia spagnola (art. 1.1 Const. 1978), che tra ciascuna di loro e la estinta Repubblica Sociale Italiana.

Solo la Corte Costituzionale, nella quale si deve avere la massima fiducia finché la sua composizione sarà il risultato di un'armoniosa convergenza tra gli organi costituzionali al vertice, espressione del potere legislativo (Parlamento in seduta comune), potere giudiziario e potere esecutivo (Presidente della Repubblica), a loro volta, le componenti politiche, espressione di pluralismo politico, vieppiù ristretto, dalle soglie di sbarramento e dai premi di maggioranza.

Non si è giunti, ancora, all'egemonia di un solo partito, fatto che teoricamente è possibile, con la legge elettorale vigente (comb. disp. l.n. 165/2017 e l.n. 51/2019) assicurandogli il controllo del Parlamento in seduta comune, quindi l'elezione del Presidente della Repubblica e, soprattutto la sua messa in stato d'accusa ex art. 90 Cost., che sarà favorita dalla riduzione dei Parlamentari.

¹⁴³ *“il diritto fondamentale di voto, che svolge una funzione decisiva nell'ordinamento costituzionale, con riferimento alle conseguenze che dal suo non corretto esercizio potrebbero derivare nella costituzione degli organi supremi ai quali è affidato uno dei poteri essenziali dello Stato, quello legislativo (sentenza n. 39 del 1973).”* (estratto da Sent. 35/2017, *Considerato in diritto*, 3.1 Tale eccezione deve essere rigettata, cpv. 5).

Già i costituenti avevano fatto delle differenziazioni tra le due Camere e all'interno di una stessa Camera, il Senato, con la sovra rappresentazione di alcune regioni¹⁴⁴ rispetto ad altre, e nelle proporzioni tra le due Camere¹⁴⁵.

Non si contesta quindi la riduzione del numero dei parlamentari, il loro numero non è un principio supremo tanto che le Camere sono passate da una composizione variabile ad un numero fisso ed è stato modificato, in aumento, il numero minimo dei senatori da 6 a 7, ma l'arbitrarietà della riduzione, che esula dalla discrezionalità e la irragionevole contraddittorietà, nonché la modificazione del numero dei seggi minimi in misura da incidere sulla rappresentanza, che è un principio supremo.

I costituenti avevano derogato al, ma non contraddetto il, principio che l'assegnazione dei seggi alle circoscrizioni alla Camera (art. 56 c. 4 Cost.) ed alle Regioni al Senato (art. 57 c. 4 Cost.) avvenisse in proporzione agli abitanti *"sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti."*

Nella deroga dei costituenti per il Senato, alcune regioni erano sovra-rappresentate, per ragioni connesse alla natura della Seconda Camera di rappresentanza territoriale¹⁴⁶, ma nessuna delle Regioni, con numero fisso aveva seggi in misura pari a quella spettante alla più piccola regione con seggi variabili o minimi¹⁴⁷. Infine, nessuna delle Regioni beneficiarie del numero minimo aveva una popolazione superiore a quella delle meno popolate Regioni con seggi variabili¹⁴⁸.

31.) Per prof. Costanzo (op.cit. alla ns. nota 11, p.75) *"l'intenzione dei Costituenti era quella di privilegiare il carattere rappresentativo degli organi parlamentari della neonata democrazia"* e a supporto cita gli interventi del costituente on. Terracini (Presidente dell'Assemblea, dopo l'on. Saragat, fino alla conclusione dei suoi lavori) pronunciati nelle sedute del 18 settembre 1946 (note 5 e 6 a p.75 e 8 a p.76) della II Sottocommissione della Commissione per la Costituzione e del 27 gennaio 1947 (note 9 e 10 a p.76, op.cit.) della Commissione per la Costituzione.

Tra le citazioni ve ne è una profetica (83 anni di anticipo): *"se nella Costituzione si stabilisse la elezione di un Deputato per ogni 150 mila abitanti"*¹⁴⁹, ogni cittadino

¹⁴⁴ Quelle che beneficiavano dell'art. 57 c.3 Cost., come numero fisso, inizialmente solo la Val d'Aosta e dal 1963 il Molise o come numero minimo, da ultimo, in ordine alfabetico, Abruzzo, Basilicata, Friuli-Venezia Giulia, Trentino-Alto Adige/Südtirol e Umbria.

¹⁴⁵ Il rapporto Senato/Camera, 1 a 2, è stato fissato con la legge cost. n. 2/1963.

¹⁴⁶ Quindi connessa alla forma di Stato delle autonomie, collocata in posizione intermedia tra lo Stato federale e lo Stato unitario, caratteristica peculiare dello Stato italiano.

¹⁴⁷ Molise vs Basilicata, al momento dell'istituzione censimento 1961: **358.052**ab.< **644.297**ab.

¹⁴⁸ Abruzzo vs Marche, ultimo censimento generale 2011: **1.307.309**ab.<**1.541.319**ab.

¹⁴⁹ Profetico ma impreciso in effetti *"Per la Camera dei deputati tale rapporto aumenta da 96.006 a 151.210"* (p. 5, Dossier 7.X. 2019 "RIDUZIONE DEL NUMERO DEI PARLAMENTARI-

considererebbe questo atto di chirurgia come una manifestazione di sfiducia nell'ordinamento parlamentare".

La revisione del 1963 era stata motivata da una preoccupazione di funzionalità di un'assemblea con numero variabile destinata a crescere con l'aumento della popolazione in un periodo di tasso di natalità in crescita (cens. 1951 **47.515.537** abitanti-cens. 1961 **50.623.569** abitanti)¹⁵⁰, ciò comportò un minor numero di deputati, ma un aumento di senatori, grazie al rapporto 1 a 2(0,50), più favorevole di quello 200 mila a 80.000(0,40). Per il prof. Costanzo quella *"istantanea che venne in allora scattata sulla numerosità dei parlamentari fu ritenuta costituire un soddisfacente compromesso fra rappresentanza e funzionalità, tanto da potersi considerare quel risultato la soglia minima invalicabile per non compromettere il principio democratico"*, non perché sia immodificabile, a parere dei ricorrenti, ma come avvertenza che una riduzione drastica da fatto quantitativo può trasformarsi in salto negativo di qualità tale da alterare il concetto stesso di rappresentanza.

L'autore asserisce che *"Restando nel quadro costituzionale, risulta chiaro che dovunque siano previste valori numerici assoluti ¹⁵¹per i corrispondenti adempimenti ne deriverebbero gravi sbilanciamenti, con alterazione degli equilibri originariamente prefigurati (artt. 62: convocazione straordinaria delle singole Camere; 64: regolamenti parlamentari; 72: rimessione all'Aula; 73: promulgazione; 75 e 138: richieste di referendum; 79: amnistia e indulto; 94: mozione di sfiducia...). Va da sé, inoltre, che con qualsiasi legge elettorale, anche la più "inclusiva", il principio di proporzionalità nella composizione delle commissioni parlamentari si ridurrebbe al lumicino, riflettendo lo scarso ruolo che nella stessa assemblea sarebbe riservato alle minoranze"* (op. cit., pp. 76-77).¹⁵²

continua nota 141-Elementi per l'esame dell'Assemblea" del pdl cost. A.C. 1585-B (<https://documenti.camera.it/Leg18/Dossier/Pdf/AC0167f.Pdf>).

¹⁵⁰ Nel 2018 tasso di natalità 1,29, molto al di sotto di 2,0 tasso minimo di sostituzione, cioè una coppia genera due figli, che garantisce la stabilità della popolazione al netto del saldo morti/nati e/o immigrati/emigrati, nel 1963 era 2,50, massimo delle nascite nel 1964 1.035.207. Nel 2018 è calato a 440.747 (<https://grafici.altavista.org/popolazione-residente-nascite-morti-saldo-migratorio-italia/>)

¹⁵¹ Ma anche percentuali, che corrispondono ad un numero assoluto minore di parlamentari più facilmente controllabili, come vedremo in relazione all'art. 90 Cost.

¹⁵² A nostra conoscenza solo la Presidenza del COPASIR spetta a esponente di minoranza (art. 3 c.3 legge 3.08.2007 n.124). La presidenza della Giunta delle elezioni e della Commissione parlamentare di Vigilanza RAI ex lege 14 aprile 1975, n. 103 per consuetudine sono confidate ad esponenti della minoranza, per la RAI a far tempo dalla XIII legislatura. Le due revisioni costituzionali non approvate dai referendum confermativi del 2006 e del 2016, invece, prevedevano uno statuto dell'opposizione e garanzie regolamentari per le minoranze.

Inoltre, *“è del pari evidente che, anche senza mettere in conto la configurazione del sistema elettorale, ne riuscirebbe alterato e mortificato il rapporto rappresentativo fra elettori ed eletti e scombussolato il formato partitico. Il voto di ciascuno risulterebbe infatti diluito forse in misura intollerabile fino a rendere praticamente simbolico recarsi a votare”* (op.cit., p. 77).

Questa questione ad avviso dei ricorrenti va tenuta distinta da quella della preferenza per sistema elettorale proporzionale o maggioritario, quale che sia la loro e tra di loro diversa opinione. Non si tratta, comunque, in questa occasione di mettere in discussione il convincimento della Corte Cost. che l’ordinamento italiano al pari di quello tedesco federale non abbia costituzionalizzato la formula elettorale (cfr. il riferimento a sent. 1/2014 in par. 28.)).

Un sistema elettorale uninominale maggioritario a turno unico con collegi di piccole dimensioni ed aperto a molteplici candidature in concorrenza tra loro assicura il pluralismo della rappresentanza più di sistemi proporzionali con premi di maggioranza, soglie d’accesso del 5% e un elevato numero di sottoscrizioni per presentazione di liste di candidati. Un maggioritario binominale come quello del ddl A.S. 2876-XVII¹⁵³ dei senn. Compagna, Buemi, Corsini e Esposito garantirebbe il pluralismo ed anche il riequilibrio della rappresentanza di genere, ben lungi dall’essere realizzato in attuazione dell’art. 51.1 sec. per. aggiunto dall’art. 1 della l. cost. 30.05.2003, n. 1.

Nemmeno è in discussione l’orientamento espresso dalla Corte Cost. in ordine al già controverso tema delle soglie d’accesso con la sentenza n. 239/2018.¹⁵⁴

32.) Il concetto che il numero dei parlamentari sia correlato alla rappresentanza è espresso con chiarezza dal paragrafo 2 dell’art. 190 (già art. 138) TCE, che fissa *“il numero dei rappresentanti eletti in ogni Stato membro”*.

¹⁵³http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/17/DDLPRES/0/1044565/index.html?part=ddlpre_s_ddlpres1

¹⁵⁴ La questione principale in tema di soglie d’accesso non è la percentuale della soglia, ma la percentuale complessiva di voti validi esclusi dalla rappresentanza, ad esempio nelle elezioni europee del 2009 con una soglia del 4%, furono esclusi dalla rappresentanza 5 liste, di cui 2 con percentuale superiore al 3% per un totale del 11,97% di 30.623.840 voti validi, quindi 3.665.672 voti validi, mentre per la solita normativa di favore la SVP con 143.509 voti, 0,47%, elesse 1 eurodeputato. Con un sistema politico meno frammentato e più astenuto una soglia del 5% avrebbe escluso dalla rappresentanza una percentuale di voti validi inferiore: per esempio nelle elezioni europee italiane 2019 l’8,66% di 26.783.732, cioè 2.319.471 voti validi. La SVP con 142.185 voti, 0,53% ha eletto il solito e identico Herbert Dorfmann, che essendo stato eletto nel 2009 e 2014 non sarà candidato nel 2024, quando capolista ed eletto sarà Arno Kompatscher, se non si ricandida alla Presidenza della Provincia autonoma di Bolzano, o Philipp Achammer, attuale Presidente SVP se non si candida alla Presidenza della Provincia autonoma di Bolzano.

L'ultimo periodo stabilisce che *“in caso di modifiche del presente paragrafo, il numero dei rappresentanti eletti in ciascuno Stato membro deve garantire una adeguata rappresentanza dei popoli degli Stati riuniti nella Comunità”*.

La riduzione media del 36,50% non garantisce una adeguata rappresentanza degli abitanti delle circoscrizioni elettorali di Camera e Senato, che sono il parametro per l'assegnazione dei seggi e che sia nel contempo rispettosa del voto diretto (artt. 56 e 58 Cost.) e personale (art. 48 Cost.) nemmeno con una legge rigorosamente proporzionale. Alcuni esempi:

Senato

Regione	seggi totali	uninom.	plurinom.	quoziente naturale intero %
Lombardia	31	11	20	5,00
Emilia	14	5	9	11,11
Romagna				
Piemonte	14	5	9	11,11
Lazio	18	6	12	8,33
Campania	18	6	12	8,33
Puglia	13	4	9	11,11
Sardegna	5	2	3	33,33
Abruzzo	4	1	3	33,33
Calabria	6	2	4	25,00

Camera

Lombardia 1	25	9	16	6,25
Lombardia 4	11	4	7	14,28
Veneto 2	19	7	12	8,33
Emilia	29	10	19	5,26
Romagna				
Toscana	24	9	15	6,66
Lazio 2	12	4	8	12,50
Campania 1	20	7	13	7,69
Calabria	13	4	9	11,11

Umbria	6	2	4	25,00
--------	---	---	---	-------

Per il Senato è possibile un confronto con una tabella consegnata in occasione dell'audizione in Prima Commissione Senato dell'avv. Besostri sui ddl cost. di riduzione dei Parlamentari (doc. 8bis)¹⁵⁵, la Tabella comparativa prodotta come doc. 8, non rende del tutto l'entità della diminuzione del quoziente naturale intero, perché è stato calcolato sul totale dei senatori assegnati alla Regione e non solo sui collegi plurinominali proporzionali come invece nei dati parziali sopratrascritti.

Alla Camera le Regioni più popolate (Piemonte, Lombardia, Veneto, Lazio, Campania e Sicilia), che, quindi, hanno un quoziente naturale intero più basso sono state divise in circoscrizioni, due salvo la Lombardia con quattro, elevando così il quoziente.

Tuttavia alla Camera l'assegnazione avviene su base nazionale e per le liste che superano la soglia nazionale non ci sono differenze apprezzabili se viene rispettato il rapporti tra seggi uninominali e plurinominali, che non è stato il caso con la l. n. 165/2017, poiché in due Regioni il rapporto è rovesciato.: Molise due uninominali su 3 e T-A.A./S con 6 uninominali su 11, che con la riduzione dei parlamentarie e la l. n. 51/2019 diventerebbero rispettivamente 2 collegi uninominali con 3 deputati o 1 collegio uninominale con 2 e 4 su 7. Con l'applicazione della regola generale dei tre ottavi e l'arrotondamento all'unità inferiore¹⁵⁶ al Molise con 3 deputati dovrebbero esserci 1 unin. e 1 plurinom. con 2 seggi, e con 2 deputati 1 plurinom. con 2 seggi e nel T-A.A./S con 630dep 4uni e 7pluri, con 400dep 2uni e 5pluri.

In Lombardia la regione con, di gran lunga, il maggior numero di senatori, in grado, quindi, di poter assicurare il massimo di pluralismo politico, per la certezza di avere almeno un seggio con quoziente intero bastava avere il 2,04 % (doc. 8 bis). Alla Camera Con la riduzione dei senatori, con una legge elettorale totalmente proporzionale e 31 seggi la certezza di avere un quoziente intero si raggiunge solo con il 3,23% (doc. 8) con un aumento del 58, 33%. Con la legge elettorale vigente (legge n. 51/2019) la certezza di avere un senatore, con un quoziente intero, la percentuale sale al **5%**, su 20 seggi in collegi plurinominali proporzionali: l'**incremento** è del **145%**!

¹⁵⁵ Originariamente predisposta per il ddl Calderoli, che divenne la legge n. 270/2005, parzialmente annullata dalla "storica" sentenza n.1/2014 in cui tutto i seggi senatoriali erano assegnati a liste bloccate con criterio proporzionale, purché si fosse superata la soglia del 8% regionale per liste non coalizzate e 20% per coalizioni, criterio ribaltato nella legge 165/2017, per soglie nazionali del 10% per le coalizioni e 3% naz. o 20% regionale per liste non collegate.

¹⁵⁶ Art. 1 c.1 lett. a) n. 1 l.n. 51/2019.

Ne miglior sorte spetta alla Camera all'Emilia Romagna, che è la circoscrizione singola con il maggior numero di seggi 45¹⁵⁷ nella legge vigente e 29 con la riduzione. Il quoziente naturale intero è pari a (100:45)**2,22%** con la legge n. 270/2005. Con la riduzione dei parlamentari il quoziente sale a (100:29)**3,44% incremento + 55,22%** con legge elettorale proporzionale integrale.

Con la legge n. 51/2019 si rideterminerebbe il quoziente in (100:19)**5,26%**, incremento **+136,96%!** **Questi sono i risultati con le circoscrizioni più grandi.** Tra le più piccole pensiamo all'Umbria che passa alla Camera da 9 a 6 seggi di cui 4 proporzionali quindi con un quoziente naturale intero di 11,11% con la legge 270/2005, con la 165/2017 3 seggi collegi uninominali e 6 seggi plurinominali, il quoziente sale al 16,66%, con la riduzione 2 uninominali e 4 plurinominali, il quoziente arriva al 25%. L'incremento dalla 270/2005 alla revisione è pari a **+125,02%**, dalla 165/2017 alla riduzione parlamentari **+50,06%**.

In altre parole per conseguire lo stesso risultato del 2013, la certezza di nominare un deputato con un quoziente naturale intero, deve aumentare i suoi voti del 125%, per lo stesso obiettivo del 2018 del 50%.

Un ultimo esempio di radicale cambio nella rappresentanza è dato dalla trasposizione dei risultati 2018 e prendere ad esempio, se pensiamo che il pluralismo sia un elemento prezioso da salvaguardare in una democrazia rappresentativa, il caso della formazione minore tra quelle che hanno superato la soglia d'accesso del 3%.

La formazione in questione, nel 2018 ha ottenuto il 3,39% e 14 seggi su 618¹⁵⁸. Con la stessa percentuale su 392 i seggi sarebbero 13, ma a condizione che la legge elettorale sia integralmente proporzionale. In effetti, i 14 seggi del 4 marzo 2018 sono stati ottenuti sul complesso dei 386 seggi da assegnare con criterio proporzionale, appena 6 unità di differenza rispetto ai 392 della revisione costituzionale, nella quale i collegi plurinominali sono 250, il 3,39% corrisponde non più a 14 seggi ma a 8, 47 cioè secondo il gioco dei resti **8 o 9 deputati.**

Per conservare lo stesso numero di deputati la percentuale deve salire dal 3,39% al **5,6% un incremento del 66,07%.**

¹⁵⁷ Le regioni con più deputati d'Emilia Romagna: Lombardia 102, Campania 60, Lazio 58, Sicilia 52, Veneto 50 sono suddivise in circoscrizioni sub-regionali, di norma 2, come anche il Piemonte con lo stesso numero di deputati 45 ridotti a 29,

¹⁵⁸<https://elezionistorico.interno.gov.it/index.php?tpel=C&dtel=04/03/2018&tpa=I&tpe=A&le v0=0&levsut0=0&es0=S&ms=S>

Mentre prima quel gruppo parlamentare poteva nominare 1 membro in ognuna delle 14 Commissioni permanenti, non lo sarebbe più con l'entrata in vigore della revisione costituzionale dell'art. 56 Cost.¹⁵⁹

Si allegano due Tabelle per Senato (doc. 16) e Camera (doc. 16 bis) per consentire una valutazione complessiva dell'aumento del quoziente naturale intero per eleggere un parlamentare in ogni circoscrizione, che mette in discussione che un numero eccessivamente ridotto di parlamentari non garantisce più un'adeguata rappresentanza del corpo elettorale (organo principale tramite il quale il popolo, cui appartiene la sovranità, la esercita) nel senso dell'art. 190 TCE e dei principi richiamati nella sentenza n.1/2014.

Illuminante è la comparazione del rapporto abitanti/parlamentari tra l'Italia e altri 10 stati dell'UE, tra i quali tutti quelli che eleggono almeno 35 deputati europei (doc. 1), vale a dire Germania (113.626 ab/dep), Francia (116.464 ab/dep), Spagna (133.424 ab/dep) e Polonia (83.665 ab/dep), tutti stati, Germania eccettuata che ha raggiunto il massimo per un singolo stato 96 membri (art. 14.2, ult. per. TUE), che hanno beneficiato di un aumento di seggi, proprio per rispondere al principio, consacrato nei trattati, dell'adeguata rappresentanza in relazione alla popolazione.

La Costituzione non ha costituzionalizzato la formula elettorale, ma questo non significa assoluta discrezionalità del legislatore: se si può ridurre il numero dei parlamentari per risparmiare sui costi della politica¹⁶⁰, perché 400 e 200 e non 200 e 100, **in fin dei conti non bastano per gli Stati Uniti che hanno 330 milioni di abitanti?**

33.) Costituzione e formula elettorale

I- La nostra costituzione non ha costituzionalizzato la formula elettorale, come la Repubblica Federale Tedesca, ma questo non significa che si possa distorcere il diritto di voto con normativa tale *“da alterare per l'intero complesso dei parlamentari il rapporto di rappresentanza fra elettori ed eletti”* con una disciplina, *“che non rispetta il vincolo del minor sacrificio possibile degli altri interessi e valori costituzionalmente protetti, ponendosi in contrasto con gli artt. 1, secondo comma, 3, 48, secondo comma, e 67 Cost. In definitiva, detta disciplina non è proporzionata rispetto all'obiettivo perseguito, posto che determina una compressione della funzione rappresentativa dell'assemblea, nonché dell'eguale diritto di voto, eccessiva e tale da produrre*

¹⁵⁹ Sui riflessi della riduzione sugli organi interni delle Camere si rinvia all'argomentazione sviluppata da Curreri S., *Gli effetti della riduzione del numero dei parlamentari sull'organizzazione e sul funzionamento delle Camere*, Federalismi.it, Paper-15.4.2020, pp. 7-8.

¹⁶⁰ Ragione che non compare nel titolo della legge di revisione, ma nelle relazioni illustrative dei ddl costituzionali (docc. 4-6) e sotto la formulazione *“contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni”* nella legge referendata il 4 dic. 2016.

un'alterazione profonda della composizione della rappresentanza democratica, sulla quale si fonda l'intera architettura dell'ordinamento costituzionale vigente.” (par.XII sent. n.1/2014).

Sono principi dettati per la legge elettorale di Camera e Senato come modificata della l.n. 270/2004 ma che si adattano anche alla modifica degli artt. 56 e 57 Cost., poiché la legge elettorale che l'espressamente (cfr. art. 3 c.1) l'accompagna, la legge n. 51/2019, ha un numero di collegi uninominali superiori ai 3/8, a causa alla Camera delle norme speciali sull'Alto Alto Adige e per il caso di 3 e 2 deputati (art. 1 c.1, lett.a) n.1 e al Senato sempre per l'Alto Adige che per la regola generale dell'arrotondamento all'unità più prossima (art.2 c.1, lett.a) n.1) , invece che a quella inferiore come alla Camera (art. 1 c. 1, lett. a) n.1).

L'effetto maggioritario viene amplificato dalla riduzione del numero dei parlamentari alla Camera e al Senato, che avendo ancora meno seggi amplifica le distorsioni del maggioritario, anche a causa della base regionale della sua elezione, ma compensata dall'introduzione, per la prima volta d'una soglia nazionale del 10% per le coalizioni o 3% per liste non collegate per accedere al riparto dei seggi, la cui incostituzionalità per violazione degli artt. 3, 48 e 57.1 Cost. è evidente dalla simulazione di cui all'allegato prospetto (doc. 17).

Non bisogna farsi ingannare dal fatto che al Senato la percentuale dei seggi uninominali sul totale sia pressappoco la stessa (196:73) 37,24% con la riduzione o con i seggi vigenti (309:116) 37,54%, solo leggermente più bassa-0,30%.

Stesso scenario si verifica alla Camera (392:142) 36,22% < (618:232) 37,54%, cioè - 1,32%, ma quello che conta non è il rapporto percentuale tra i seggi plurinominali attribuiti percentualmente e gli uninominali maggioritari, ma quanti voti in assoluto rappresenti un seggio uninominale: alla Camera con la riduzione 56,80%<60,10% vigente-al Senato 56,34%<60,10%, ma la rappresentanza in voti del singolo collegio aumenta alla Camera da 141.556 a 231.274 e al Senato da 260.435 a 413.843, sulla base dei voti validi delle elezioni 2018.

Meno sono i collegi minore è il pluralismo **con il voto obbligatoriamente congiunto**¹⁶¹ perché il partito o coalizione di maggioranza relativa, quale sia la sua percentuale si assicura la maggioranza assoluta dei collegi uninominali e la corrispondente percentuale dei collegi plurinominali.

Il pluralismo sociale e politico, (ad avviso dei ricorrenti) è uno dei principi supremi della nostra Costituzione e dell'Unione europea (organizzazione internazionale, cui abbiamo ceduto sovranità ex art.11 Cost.) di cui siamo membri e parte fondatrice,

¹⁶¹ Art. 59-bis c.3 dpr n. 361/1957, come modificato dall'art. 1 c. 21 l.n. 165/2017 e art. 14 c.3 d.lgs 533/1993.

basta richiamare della Costituzione gli artt. 2 (I partiti politici e le comunità linguistiche minoritarie¹⁶² sono “**formazioni sociali**” ai sensi di questo articolo), 3.1 (le minoranze linguistiche non devono essere trattate diversamente tra loro e favorite rispetto alle minoranze politiche¹⁶³ o le formazioni regionaliste non espressione di una minoranza linguistica¹⁶⁴), 11 (UE, art.190.2 TCE e Consiglio d’Europa¹⁶⁵), 6, 48 (diritto di voto liberi, eguale e personale), e 49 (Tutti i cittadini hanno diritto di formare partiti politici per determinare la politica nazionale), 51 (candidarsi in condizione di eguaglianza) e combinato disposto degli artt. 1 e 139 e per i riflessi sulla forma di Stato e di Governo **per concludere che la revisione costituzionale degli artt. 56 e 57 Cost. è incostituzionale, come argomentato ai paragrafi che precedono, da 24.) a 33.) e per gli altri motivi che daranno svolti nei paragrafi seguenti.**

1.2.2) RIDUZIONE DEI PARLAMENTARI E ART. 90 COST. con alterazione dei rapporti tra gli organi costituzionali al vertice dell’ordinamento

34.) Il Presidente della Repubblica garante della Costituzione e della leale cooperazione tra gli organi costituzionali e i poteri dello Stato

I- La legge costituzionale in questione altera gravemente una pietra angolare dei rapporti tra gli organi costituzionali posti al vertice dell’ordinamento repubblicano e della sua forma di Stato, tutelata dall’art. 139 Cost. con particolare riferimento al Presidente della Repubblica ed agli organi da lui nominati o presieduti. Un Presidente della Repubblica, quantunque espressione di maggioranza politica composita e plurale, dopo il giuramento deve essere libero da ogni condizionamento, interferenza, debito di riconoscenza nei confronti di chi l’abbia eletto per assolvere alla sua funzione di Capo dello Stato e di rappresentante dell’unità nazionale (art. 87.1 Cost.) ed organo di tutela della Costituzione e della cooperazione fra gli organi costituzionali. Formalmente i progetti di revisione costituzionale referendati nel 2006 e nel 2016, come quello soggetto al referendum ex art. 138 Cost. quest’anno, non si occupano dell’art. 90 Cost., l’avessero fatto per elevare il quorum ai 2/3, sarebbe stato opportuno dopo l’introduzione di componenti maggioritarie nelle leggi elettorali¹⁶⁶ e la

¹⁶² La loro tutela è principio supremo (sent. 81/2018, pres. Lattanzi, red. Cartabia).

¹⁶³ Per accedere al riparto dei seggi o prevedere un trattamento più favorevole alle coalizioni rispetto alle liste non collegate).

¹⁶⁴ Tribunale Costituzionale Federale, Secondo Senato, Sentenza del 26.X.2004-2 BvE 1/02, 2 BvE 2/02 detta Drei Länder Quorum, BVerGE 111, 382 <https://dejure.org/dienste/vernetzung/rechtsprechung?Gericht=BVerfG&Datum=26.10.2004&Aktenzeichen=2%20BvE%201%2F02>

¹⁶⁵ Art.3 Primo protocollo aggiuntivo alla C.E.D.U.

¹⁶⁶ Legge 4 agosto 1993, n. 276 Norme per l’elezione del Senato della Repubblica. Legge 4 agosto 1993, n. 277 Nuove norme per l’elezione della Camera dei deputati

previsione di premi di maggioranza pari al 55% dei seggi della Camera dei deputati esclusa la Circoscrizione estero (leggi n. 270/2005 e 52/2015).

Si è, invece, seguito la via contraria, cioè di abbassare il numero assoluto dei componenti del Parlamento in seduta comune, previsto solo in casi eccezionali e tassativi ex art. 55.2 Cost., fino all'ultima, speriamo non definitiva, revisione degli artt. 56 e 57 Cost., impedendo che si aprisse una discussione approfondita sull'argomento nelle aule parlamentari, tra i costituzionalisti e nell'opinione pubblica, indispensabile quando si alterano i rapporti fra organi costituzionali.

Infatti, il Presidente della Repubblica può convocare ciascuna Camera in via straordinaria (art. 62.2 Cost.), scioglierle (art. 88 Cost.), rinviare le leggi, comprese quelle costituzionali, con messaggio motivato.

Partecipa al potere esecutivo, perché nomina il Presidente del Consiglio e i Ministri (art.92.2 Cost.), che entrano in carica col giuramento nelle sue mani e autorizza la presentazione dei disegni di legge del governo (art.87.4 Cost.) e ha il comando delle forze armate (art. 87.8 Cost.)¹⁶⁷.

Sul potere giudiziario le interferenze sono minime, perché con dpr si fa la nomina di magistrati in posizioni apicali con funzioni direttive e presiede, con discrezione, il Consiglio Superiore della Magistratura (art. 104.2 Cost.), il cui vice-presidente è espressione del potere legislativo e la sua composizione per i 2/3 di derivazione giudiziaria.

L'indipendenza da ogni altro potere è sempre stata salvaguardata dalla Corte Costituzionale anche in aspetti apparentemente secondari¹⁶⁸, mentre il sistema politico, schizofrenicamente, oscilla tra il farne il Capo supremo ad elezione diretta con pieni poteri ovvero metterlo sotto tutela del Presidente del Consiglio: questa è la tendenza prevalente dei disegni di revisione giunti all'approvazione delle Camere, ma rifiutati dal corpo elettorale nel 2006 e nel 2016.

II-Nel prospetto (doc. 18) la maggioranza assoluta del Parlamento in seduta comune passa dall'attuale [(945+6):2] 476 a, rispettivamente, 387 (rev. 2005) 366 (rev.2016) e 304 (rev.2019).

Nessuna di queste maggioranze è raggiungibile da un'unica formazione politica con una legge proporzionale, grazie anche al fatto che i due corpi elettorali di Camera e Senato non coincidono e l'elezione del Senato è a base regionale [avvertenza: i

¹⁶⁷ Il Presidente della Repubblica può intervenire sui poteri legislativo ed esecutivo regionale (art. 126.1 Cost.) sciogliendone i Consigli e/o rimuovendone i Presidenti, senza interferenza del Governo.

¹⁶⁸ Sentenze n. 200/2006, n. 1/2013 (in relazione al Capo II della l.n. 219/1989) e n. 262/2017.

conteggi son elaborazione di dati tratti dalle tabelle di cui ai docc. 16 e 16 bis per la legge n. 51/2019 e doc. 9 per la legge n. 165/2017].

Con la revisione 2005 alla forza di maggioranza relativa (lista o coalizione) erano garantiti 275 (dall'art. 1 l. n.270/2005) seggi su 387, il **71,05%** della maggioranza assoluta per raggiungere la quale mancherebbero (387-275) **112 voti**.

Con la revisione 2016 la maggioranza scende a **366** e al beneficiario del premio di maggioranza previsto dalla l.n. 52/2005 erano garantiti 340 seggi su 366, il **92,89% della maggioranza assoluta** al raggiungimento della quale erano sufficienti **26 voti**, da raccogliere tra i 12 della Circoscrizione estero e i 95 membri del Senato di cui 21 Sindaci.

Con la terza ed ultima revisione costituzionale non c'è un apparentemente un premio di maggioranza, ma una distorsione maggioritaria di 221 seggi uninominali su 304, cioè i parlamentari eletti nei collegi uninominali rappresentano il **72,69%** dei seggi da ottenere per avere la **maggioranza assoluta**. Con criteri proporzionale si ripartono i 12 seggi della Circ. Est. e i 367 seggi plurinominali: conseguentemente una forza con un consenso medio del 30% dispone di 114 voti/seggi, eletti nella quota proporzionale, nel Parlamento in seduta comune.

Quindi, per chi riceve il 30% dei consensi nella quota proporzionale, la conquista della maggioranza assoluta del Parlamento in seduta comune richiede la conquista dell'85,97% dei seggi uninominali, cioè di almeno 190 dei 221 seggi uninominali, e questo risultato sarebbe raggiungibile, a sua volta, grazie ad una distribuzione territorialmente omogenea: anzi, teoricamente se hai sempre, in ogni circoscrizione, la maggioranza relativa puoi conquistarli tutti.

Con il 35% dei 385 seggi non maggioritari, pari a 135, servono (304-135)169 seggi uninominali. Con il 40% dei 385, cioè 154, bastano 150 seggi uninominali.

Un obiettivo non irraggiungibile, anche per liste o coalizioni di liste con i risultati storici delle passate elezioni, anche se di nessuna valenza prognostica: 2018 (CDX 37,01%, M5S 32,52%, CSX 22,90%) e 2019 (CDX 40,8%, CSX 30,34%).

In queste elezioni è, comunque, stato assente, un elemento essenziale per far scattare il premio di maggioranza: una distribuzione territorialmente omogenea, che deve riguardare tutte le circoscrizioni, comprese quelle senatoriali, sempre che resti ferma la base regionale della sua elezione¹⁶⁹, della quale il ddl cost. A. C. C.2238-XVIII (doc. 2 lett.a) propone il superamento.

¹⁶⁹ Alla quale in violazione dell'art. 17 bis d.lgs n.533/1933 la Giunta delle elezioni del Senato e l'aula del Senato hanno proclamato una senatrice umbra in luogo di un collegio siciliano scoperto per esaurimento di candidati eleggibili il ricorso CAPS n. 3/3019 è stato esaminato ai fini dell'ammissibilità nella CC della Corte Cost. del 6 aprile 2020 e decisa l'inammissibilità con l'ordinanza n. 86/2020 depositata il 7 maggio 2020.

Per un inquadramento generale della legge n. 165/2017, cosiddetto Rosatellum bis, e di suoi aspetti problematici si consiglia lo scritto della Prof.ssa ordinaria di Diritto Costituzionale dell'Università degli Studi di Genova, Lara TRUCCO, *Rosatellum-bis e la forma di governo "leadercratica" sul far del nascere della XVIII Legislatura*, in Fascicolo 3/2018-ROTTURE E CONTINUITA' NELL'AVVIO DELLA XVIII della Rivista Costituzionalismo.it

(http://www.costituzionalismo.it/download/Costituzionalismo_201803_691.pdf), cui si farà riferimento in seguito¹⁷⁰ a proposito del premio di maggioranza "nascosto" o "sotterraneo" della legge n. 165/2017 amplificato dalla l.n. 51/2019¹⁷¹.

Per i rapporti con la l.n. 165/2017 e la l. n. 51/2019 si rinvia, invece, allo scritto della stessa Lara Trucco, Audizione Senatoriale in merito al d.d.l n. 881 su "Legge Elettorale: Per una determinazione dei collegi indipendente dal numero dei parlamentari", in 2019 FASC. I del 10.01.2019 della rivista CONSULTAONLINE http://www.giurcost.org/studi/trucco_audizioneSenato_LeggeElettorale.pdf).

La questione principale è che, in determinate circostanze di distribuzione territoriale del voto, teoricamente **una forza che**, con la riduzione dei Parlamentari e la legge elettorale vigente, **ottenga il 30%, il 35% o il 40%** e che comunque **non rappresenta la maggioranza** del corpo elettorale **può controllare il Parlamento in seduta comune** e, quindi, **promuovere la messa in stato d'accusa** ex art.90 Cost. **del Presidente della Repubblica in carica**.

La stessa maggioranza potrà eleggere 5 membri della Corte Cost.¹⁷², un terzo del CSM ed è vicina ad avere la maggioranza per eleggersi il Presidente della Repubblica, che a sua volta elegge altri 5 membri della Corte Costituzionale, può sciogliere le Camere e Presiede il CSM.

III-Lo *status* del Presidente del Consiglio, se entra in vigore la riduzione dei parlamentari, si eleva e rafforza. Diminuiscono il Parlamento e il Presidente della Repubblica.

Si produce un cambiamento della forma di governo da parlamentare a governo del Premier, ma anche della forma di Stato nella definizione di Guastini (*op.cit.* in nota 117), cioè che attiene ai rapporti tra gli organi costituzionali al vertice dell'ordinamento.

¹⁷⁰ Cfr. **I.3) leggi elettorali vigenti 165/2017 e 51/2019 nel complesso e in relazione alle norme elettorali per la Regione T-AA/S e minoranze linguistiche**

¹⁷¹ Cfr. *supra*, par.33.).

¹⁷² Se la XVIII Legis. si concludesse nella primavera 2023 un membro della Corte sarebbe rinnovato dal Presidente in carica, 4 dal Presidente eletto nella XIX legis. Il Parlamento della XIX ne eleggerà 4 e quello della XX 1.

Per semplificare ora il Presidente del Consiglio è nominato dal Presidente della Repubblica ed entra in carica con il giuramento nelle sue mani (art. 93 Cost.) e deve avere la fiducia del Parlamento (art. 94.1 Cost.).

Con la revisione costituzionale e la legge elettorale vigente il futuro premier, che avrà formato le liste bloccate proporzionali e consentito fino a 5 multi-candidature, oltre che controllare il Parlamento, terrà sotto scacco il Presidente della Repubblica: è una forma repubblicana diversa da quella approvata dall'Assemblea costituente quindi vietata dall'art. 139 Cost. o comunque sarebbe bene avere una pronuncia della Corte Costituzionale sulla conformità della revisione prima del referendum ex art. 138 Cost. o almeno sulla legge elettorale prima del referendum e/o del rinnovo del Parlamento. In assenza di una legge organica di attuazione dell'art. 49 Cost. il segretario o presidente del Partito o gruppo politico organizzato ha il controllo della formazione delle liste (artt. 15 e 17 dpr 361/1957): un oligopolio che ha espropriato gli elettori del diritto di scegliersi i propri rappresentanti.

Se si espropriano gli elettori si espropria il corpo elettorale, organo espressione del popolo che esercita la sovranità, che gli appartiene, e quindi cambia la forma repubblicana democratica dell'art. 1 Cost. La revisione degli art. 56 e 57 Cost. viola il combinato disposto degli artt 1 e 139 Cost.

1.2.3) Equiparazione Province autonome TN e BZ alle Regioni: art.57.3 Cost.-

Privazione potenziale della rappresentanza della Valle d'Aosta/ Vallée d'Aoste: art. 56.4 Cost.

35.) Nella nuova formulazione dell'art. 57 l'espressione Provincia autonoma compare due volte, e come già sottolineato, contraddittoriamente al terzo e al quarto comma, poiché al terzo comma è attribuita una rappresentanza sovra dimensionata di 3 seggi, in luogo di 2, frutto di arrotondamento all'unità superiore¹⁷³ e al quarto comma che, invece, in rapporto alla popolazione.

Già in altre revisioni le Province autonome, non come categoria astratta di ente territoriale, che non esiste (cfr. art. 114 Cost.) ma individuate nominalmente come Province autonome di Trento e Bolzano, avevano trovato spazio, ma in una logica coerente e non sporadica (Norme pertinenti delle revisioni 2005 e 2016 in doc.19).

Nella revisione 2005 erano evocate le Province autonome di Trento e Bolzano nel nuovo art. 57 al c. 2¹⁷⁴, ma non nel c. 4, quindi assegnatarie dei seggi in misura minima,

¹⁷³ Bolzano 504mila abitanti diviso 303mila, 1,66. Trento 525mila diviso 303mila, 1,73.

¹⁷⁴ Il Senato federale della Repubblica è composto da duecentocinquanta due senatori eletti in ciascuna Regione contestualmente all'elezione del rispettivo Consiglio regionale o Assemblea regionale e, per la Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol, dei Consigli delle Province autonome.

ridotta da 7 a 6, erano solo le Regioni. I consigli provinciali sono di nuovo evocati nell'ultimo comma, ult. per. dell'art. 57 revisionato: *"Per la Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol i Consigli delle Province autonome e i rispettivi Consigli delle autonomie locali eleggono ciascuno un proprio rappresentante"*: le province autonome non sono soggetti a sé stanti, ma in rappresentanza della Regione, in una funzione consultiva, che tra l'altro aveva una ragione specifica la rappresentanza delle minoranze linguistiche tedesca e ladina.

Soprattutto non vi è alcun trattamento differenziato della Regione Trentino-A.A./Südtirol nel gruppo delle Regioni già beneficiarie del numero minimo per scelta dell'Assemblea Costituente, anzi sono ricondotte al numero originario di 6, con diminuzione di un'unità rispetto all'aumento a 7, disposto con la legge cost. n. 2/1963, un aumento giustificato dall'incremento complessivo dei senatori con il rapporto 1 a 2, 315 a 630, rispetto al precedente 200.000 a 80.000.

La modifica dell'art. 83 Cost. (art. 22 rev. 2005) aumenta i delegati regionali nell'assemblea presidenziale da 58 a 59 perché la Regione Trentino-A.A./Südtirol, invece di tre delegati come le altre Regioni ne ha quattro: i due Presidenti delle Province autonome TN e BZ e "Per il Trentino-Alto Adige/Südtirol ciascun Consiglio provinciale elegge un delegato".

Il confronto dell'incidenza percentuale dei delegati regionali, nei progetti di revisione 2005-2016 e 2019, sulla composizione dell'assemblea presidenziale, quindi, sulle maggioranze necessarie per l'elezione del Presidente della Repubblica (PdR), indica il peso crescente delle Regioni, dopo la revisione del 2001.

Nel contempo, si traduce in un fattore di pluralismo, poiché, di norma, sono un numero fisso ed eguale, salvo la Val d'Aosta (VdA) e talvolta del Trentino-Alto Adige/Südtirol (T-AA/S): la presenza obbligatoria delle minoranze consiliari è anche una garanzia ulteriore di pluralismo nell'elezione del Capo dello Stato, in periodo in cui premi di maggioranza e soglie d'accesso potevano ridurre il pluralismo nella rappresentanza parlamentare.

L'attuale incidenza dei delegati regionali rispetto ai parlamentari elettivi sull'assemblea presidenziale: (parlamentari elettivi 945pe+delegati reg.58dr)=1.003 pari a (5800:1003)5,78%.

Con l'entrata in vigore della revisione 2005: 770pe+ 59dr=829 pari a 7,11%.

Con la revisione 2016 scompaiono i delegati regionali nell'assemblea presidenziale e il Senato ad elezione universale e diretta (art. 58 Cost.), sostituito da un Senato di 100 membri, di cui 95 elettivi di secondo grado, che, come abbiamo dimostrato nel precedente paragrafo 34.) avrebbe presentato potenzialmente il minor grado di pluralismo politico nel Parlamento in seduta comune e un'alterazione dei rapporti disegnati dai Costituenti tra Presidente del Consiglio e Presidente della Repubblica.

La revisione del 2016 è, però, il progenitore genetico della revisione 2019¹⁷⁵, poiché per la prima volta nella revisione dell'art. 57 Cost. (art. 2 rev. 2016), il suo nuovo terzo comma, non solo equipara le Prov. Auton. di TN e BZ alle Regioni, ma le sovra-rappresenta: *“Nessuna Regione può avere un numero di senatori inferiore a due; ciascuna delle Province autonome di Trento e di Bolzano ne ha due.”*

Il risulta è quello dell'allegata tabella(doc. 20), tratta dalla pubblicazione Servizi Studi Senato, XVII Legislatura, *Riforma Costituzionale A.S. 1429-B*, schede di lettura, *Luglio 2015*, n.229¹⁷⁶, con 4 senatori (2 Prov. Aut. TN+2 Prov. Aut. BZ) la Regione T-A.A./S con 1.029.475 abitanti ha più senatori di 10 altre Regioni, delle quali solo 4 con meno abitanti, Val d'Aosta, Basilicata, Molise e Umbria, ma altre 6 con più abitanti, 4 delle quali con più di un 1.500.000 abitanti.

Le scelte dei costituenti erano in quel progetto di revisione costituzionale clamorosamente contraddette: 1) Parlamento bicamerale paritario: artt. 55, 70, 83.1, 94.1; 2) Legittimazione con voto universale e diretto del corpo elettorale espressione del popolo-comunità/Nazione, cui appartiene la sovranità: artt. 1, 56.1, 58.1 Cost.; 3) art. 57 Cost. rappresentanza nel Senato in proporzione alla popolazione (c. 4), salvo limitate e motivate eccezioni (c.3).

Si tratta di scelte qualificanti della forma di Stato dell'Italia come Repubblica democratica rappresentativa (art. 1 Cost.), forma repubblicana non soggetta a revisione (art. 139 Cost.).

Con l'art. 1 della legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3 si è modificato l'art. 114 Cost., il cui testo originario era il seguente: «La Repubblica si riparte in Regioni, Province e Comuni». La nuova formulazione del primo comma «La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato» si limita ad introdurre il nuovo ente delle Città metropolitane, sconosciuto ai costituenti, al pari delle Province autonome, con la stessa legge cost. n. 3/2001 (art. 2) si è modificato l'art. 116 Cost. che incorpora nella Costituzione le Province autonome, ma non come parti costitutive della Repubblica, ma, ai sensi del nuovo c. 2, della Regione Trentino - Alto Adige/Südtirol (il nuovo nome più rispettoso delle comunità linguistiche della Regione. **Se le Province autonome di TN e BZ non sono parti costitutive della Repubblica (art. 114.1 Cost.), ma di una Regione (art. 116.2 Cost.), non possono essere parti, autonomamente considerate a prescindere dalla Regione di appartenenza, costituenti il Senato della Repubblica.** La modifica dell'art. 114 Cost. e

¹⁷⁵ Può essere sorprendente, perché la forza politica propugnatrice della revisione 2019 era stata protagonista del NO al referendum confermativo del 4.12.2016, ma è avvenuto lo stesso per la legge n.165/2017 avversata, ma cambiata pelle ma non sostanza, anzi peggiorata proprio per le pretese SVP, con la legge n. 51/2019, fortemente sostenuta.

¹⁷⁶ <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00930270.pdf>

dell'art. Cost. non è mai stata prevista dai progetti di revisione 2005 e 2016, che pure, quest'ultimo, aveva modificato la composizione del Senato.

L'articolazione della Repubblica in Regioni fa parte della forma di Stato scelta dai costituenti, insieme con il bicameralismo, e attraverso l'art. 139 Cost. ha la stessa tutela che in Germania ha l'articolazione (Gliederung) in Land della RFT: immodificabile per l'art. 79 § 3 GG.

La scelta di non tenere conto del numero degli abitanti nella formazione della Seconda Camera o Camera alta è legittima e assolutamente democratica come dimostrano due consolidate democrazie la Confederazione Elvetica-CH e gli Stati Uniti d'America-USA (doc. 20bis)¹⁷⁷, **ma appartengono alla forma di Stato federale, che non è quella della nostra Repubblica**¹⁷⁸.

In ogni caso anche quando vi è questa scelta egualitaria, non si verifica mai che uno Stato abbia più seggi di altro Stato con maggior numero di abitanti, al massimo lo stesso numero di seggi, come nel Bundesrat tedesco o austriaco¹⁷⁹ e come è il caso del vigente art. 57.3 Cost. per le Regioni, cui è garantita la rappresentanza minima.

In fin dei conti è un'applicazione del principio di eguaglianza, che può essere temperato ma non contraddetto, come era il caso della revisione 2016 e come è **nella revisione 2019, con l'aggravante, che essendo prevista l'elezione diretta dei cittadini, vi è violazione della Costituzione in relazione agli artt. 3, 48 (diritto di voto eguale) e 51 (diritto di candidarsi in condizioni di uguaglianza), per il privilegio accordato per il Senato ai cittadini della Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol, costituita dalle Province Autonome di Trento e Bolzano (art. 116.2 Cost.), accordando 6 seggi su 196, rispetto ai precedenti 7 seggi su 309, in un Parlamento ridotto del 36,50% degli eletti.**

In un sistema parlamentare bicamerale paritario queste incongruenze inficiano la revisione costituzionale nel suo complesso, oltre che per l'entità della riduzione, in via subordinata per la parte relativa all'art. 57 Cost. limitatamente al terzo comma per le ragioni già espresse nei capitoli e paragrafi precedenti, in particolare capp. **C) par. 8.), D) parr. 11.) e 12.) e G) par. 15.)**¹⁸⁰, quest'ultimo sull'irrilevanza dell'Accordo

¹⁷⁷ Riproduzione di allegato prodotto dall'avv. Besostri, in sede di audizione in Prima Commissione del Senato in data 22.11.2018

¹⁷⁸ Sulla peculiarità delle forme di stato federale: ORTINO S., *Introduzione al Diritto Costituzionale Federativo*, Torino, 1993, Cap.III.4, pp. 325-328.

¹⁷⁹ In Germania ognuno dei 16 Land ha una rappresentanza in relazione alla popolazione con un minimo di 3 e un massimo di 6, mentre in Austria la rappresentanza varia da 3 a 12 (cfr. par. **14.)**.

¹⁸⁰ Altri rimandi in cap. **E) par. 13.), F) par. 14.)** e nota 54.

Degasperi-Gruber per giustificare il trattamento speciale e più favorevole per la Regione composta dalle due Province autonome di TN e BZ.

La riduzione dei senatori, così come deliberata con l'equiparazione delle Province autonome alle Regioni, viola gli artt. 1, 3, 48, 51, 57 c. 1 e 4, 114, 116 c. 1 e 2 e, infine 131 Cost. e quindi l'art. 139 della Costituzione.

Ognuna delle due Province autonome ha poco più della metà del numero minimo di abitanti necessari per dar vita ad una nuova Regione ex art. 132 Cost. una ragione in più escludere l'equiparazione alle Regioni.

36.) L'art. 56.4 Cost. è stato modificato soltanto nel divisore della popolazione da 618 a 392 per determinar il numero di deputati da assegnare ad ogni circoscrizione del territorio nazionale. La certezza di avere un deputato dipende dall'avere almeno un quoziente intero. La Val d'Aosta non aveva problemi per la Prima legislatura (1948-1953), la Seconda (1953-1958) e la Terza (1958-1963) quando era attribuito un seggio ogni 80.000 abitanti o frazione superiore a 40.000.

Con la Quarta (1963-1968) si era passati ad un Parlamento con seggi fissi. Il dato della popolazione, in conformità all'ultimo comma dell'art. 56 Cost., era quello del censimento generale del 1961: 50.623.569 abitanti.

Gli abitanti della Val d'Aosta erano 100.959. Il quoziente per l'attribuzione di seggi alla circoscrizione è dato dalla formula popolazione censimento:630=**80.354**.

Nessun problema per le elezioni i cui si fossero applicato i censimenti 1971, 1981 e 1991 fino alla XIV (2001-2006).

La prima elezione dei parlamentari della Circoscrizione estero si tenne con la XV (2006-2008) con applicazione delle leggi n. 459/2001 di attuazione della Circoscrizione estero e n. 270/2005 (Porcellum) e con la popolazione censita nel 2001, **56.995.744** abitanti da dividere per i 618 seggi nazionali con un quoziente pari a **92.226<119.546** abitanti della Val d'Aosta 2001. Con il Censimento 2011 si sono celebrate le ultime elezioni 2018, quindi **59.433.744** per 618 seggi per un quoziente pari a **96.171<126.806** abitanti della Val d'Aosta, si dovesse votare con il taglio dei parlamentari prima dell'applicazione del censimento 2021 il quoziente 59.433.744: 396 sarebbe pari a **150.085>126.806**, quindi per la prima volta nell'Italia repubblicana la Val d'Aosta non avrebbe un quoziente intero e, pertanto, la certezza di avere almeno un deputato, ma solo una probabilità nel caso che abbia il resto maggiore.

Una circoscrizione senza deputati sarebbe una violazione di principi supremi quali l'uguaglianza dei cittadini ex art. 3 Cost., ci cui sarebbe violazione di entrambi i commi e degli artt. 48 e 51 Cost., che ne sono l'articolazione/attuazione nell'ambito dei diritti politici. Non solo vi sarebbe violazione del principio ordinamentale del bicameralismo paritario, perché grazie all'art. 57.3 Cost. alla Val d'Aosta sarebbe

garantita rappresentanza al Senato, ma non a tutti i cittadini elettori, ma solo a quella frazione del corpo elettorale dei cittadini elettori, che abbiano compiuto i 25 anni di età ex art. 58.1 Cost.

La violazione dei principi supremi non sarebbe ovviabile nemmeno con una norma della legge elettorale, T.U. Elezione Camera dei deputati dpr n. 361/1957, che garantisse almeno un eletto ad ogni circoscrizione, corrispondente al territorio di una regione o specificamente della Valle d'Aosta¹⁸¹, perché non conforme a norma costituzionale, a meno che, confermando la tesi di fondo di questo ricorso non si eccepisse l'incostituzionalità di una norma costituzionale, dichiarazione di esclusiva competenza della Corte Costituzionale, la cui portata andrebbe ben oltre lo stesso art. 139 Cost., in quanto colpirebbe una norma originaria della Costituzione adottata dal potere costituente¹⁸².

Se è un principio supremo ne deriva un limite alla riduzione dei parlamentari, che deriverebbe dalla formula $[59.433.744(\text{popolazione legale italiana}): 126.000(\text{popolazione Val d'Aosta arrotondata alle migliaia})]472^{183}$, una riduzione media del 25%. I criteri della ragionevolezza e della proporzionalità avrebbero consentito una riduzione che ci avrebbe collocato vicino alla media tra i quozienti di Germania e Spagna, rispettivamente 113.626ab/dep e 133.424ab/dep (doc.1) pari a **123.525**ab/dep, corrispondente *grosso modo* agli abitanti della Val d'Aosta al 31 dicembre 2018 125.666¹⁸⁴, così come la nostra popolazione di colloca tra la Germania e la Spagna (doc. 1): una conferma della ragionevolezza del principio dell'adeguata rappresentanza

¹⁸¹ Cfr. Decreto legislativo Luogotenenziale 7 settembre 1945, n. 545 cap.**G**) par.**16.1**, nota 82.

¹⁸² Una situazione richiamata ed esaminata nella tesi di laurea di un componente del collegio difensivo nel lontano 1969 dal titolo *"Il controllo materiale di costituzionalità sulle norme formalmente costituzionali nella Repubblica Federale Tedesca"* (relatore prof. Paolo Biscaretti di Ruffia, correlatore prof. Valerio Onida), cioè in uno stato con un ordinamento omogeneo al nostro, come considerato dalla sentenza n. 1/2014. In argomento cfr. BACHOF O., *Verfassungswidrige Verfassungsnormen?*, Recht und Staat, Vol. 163–4, Tübingen: J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), 1951, 61 pp., che riguardava, appunto, una norma originaria, ma transitoria della Grundgesetz-GG, la Legge Fondamentale, che è la Costituzione tedesca.

¹⁸³ Senato della Repubblica **236**, riduzione percentuale media del 25%, che avrebbe consentito, di assegnare 5 seggi al T-A.A./S e a tutte le altre con il numero minimo garantito, 6 a chi ne aveva 8 e 7/8 alla Calabria, che ne aveva 10, superando tutte le incongruenze del taglio medio del 36,50%.

¹⁸⁴ Ultimo dato disponibile <https://www.tuttitalia.it/valle-d-aosta/statistiche/popolazione-andamento-demografico/>. Si evidenzia una diminuzione costante dalla popolazione censita 2011 **126.806** alla residente al 31.12.2018 **125.666 -1.140** in 7 anni, con una media annua di -162 all'anno per difetto, che proiettata sul triennio che manca al 2021 porterebbe la popolazione della Val d'Aosta a 125.178, 125.000 arrotondato alle migliaia. Con questo quoziente la variazione sarebbe minima 474 deputati e 237 senatori.

della popolazione ex art. 190 TCE, che trova conferma nella distribuzione dei seggi nel Parlamento europeo Germania 96, Italia 76 e Spagna 59.

Un'adeguata istruttoria e un confronto *sereno pacatoque animo* avrebbero consentito di ridurre il numero dei parlamentari in un numero compreso tra **500 e 470 alla Camera e 250 e 235 al Senato**, una percentuale compresa tra il 20 % e il 25%, senza mettere in pericolo il nostro ordinamento democratico e il rapporto tra gli organi costituzionali al vertice squilibrandolo a favore del Presidente del Consiglio dei Ministri e a danno del Parlamento e della Presidenza della Repubblica, **complice la legge elettorale vigente, che presenta profili di questione di legittimità costituzionale non manifestamente infondata**, come argomentato nei precedenti capitoli e paragrafi **A) parr. 1 e 3; B) par. 4; D) par. 11; E) par. 13** (nel testo e in nota) e **G) par. 16.1, 16.2, 16.3 e 16.4** e riassuntivamente nel prossimo capitolo.

1.3) Leggi elettorali vigenti 165/2017 e 51/2019 nel complesso e in relazione alle norme elettorali per la Regione T-AA/S e minoranze linguistiche, politiche e regionali 37.) Segnalazione delle principali questioni di legittimità costituzionale

I- Violazione dell'art. 48 e 51 Cost. della libertà e personalità del voto e di candidatura in condizioni di eguaglianza: Art. 59-bis c.3 dpr n. 361/1957, come modificato dall'art. 1 c. 21 l.n. 165/2017 e art. 14 c.3 d.lgs 533/1993.

Per essere chiari non si contesta la presunzione che nel caso di elettore che segni solo il candidato uninominale o la lista bloccata plurinominale il voto vada, secondo il caso, alla lista collegata o al candidato uninominale¹⁸⁵.

Però, fa parte della libertà di voto anche, in presenza di soglia di accesso, il cosiddetto voto "utile" che prevede (è la regola nel sistema elettorale tedesco) di votare nel collegio uninominale il candidato preferito e/o quello con maggiori possibilità di conquistare il seggio con la maggioranza relativa e nella parte proporzionale la lista preferita per contribuire a farle superare la soglia di accesso (voto di cuore) o che abbia maggiori probabilità di superare la soglia (voto di testa) per non disperdere il voto.

Il candidato uninominale può essere collegato ad una sola lista ovvero ad una pluralità di liste, nel caso di coalizioni ex art. 14 bis dpr n.361/1957, che ora (art. 1 c.7 della l.n.

¹⁸⁵ Benché per un rispetto pieno della libertà e della personalità del voto sarebbe meglio come nella legge 4 agosto 1993, n. 277 (*Mattarellum*) per la Camera dei deputati prevedere due distinte schede per i collegi uninominali e le liste plurinominali. Altra possibilità unica scheda come nell'elezione del Bundestag, di chiarezza esemplare per un voto disgiunto, link: https://www.duesseldorf.de/fileadmin/Amt12/wahlen/download/Musterstimmzettel_Bundestagswahl2017_Wahlkreis107.pdf (doc.8ter)

165/2017) non prevede più che abbiano un programma unico e un unico capo politico, come quando le coalizioni furono introdotte dall'art. 1 c.5 della legge n. 270/2005¹⁸⁶. Dunque se l'elettore traccia solo segno quando, addirittura, ha una pluralità di scelta significa che gli vanno bene tutte, che tutte gli sono indifferenti od anche che non ne gradisce nessuna, ma non ha o non vuole indicare altre scelte: in tal caso la presunzione del legislatore rappresenta un'opzione tra tante, per esempio conteggiare solo il voto espresso per il candidato uninominale o per la lista, o nella sua discrezionalità considerare il voto per entrambe la candidature collegate.

Non può sanzionare con la nullità il voto che sia espressione della volontà dell'elettore di esercitare il suo diritto costituzionale di un voto libero e personale, nonché diretto, che rappresenta una chance anche per il candidato di candidarsi in condizioni di uguaglianza, cioè di ricevere il massimo del consenso di chi apprezza la candidatura, ma non il collegamento con liste bloccate, i cui capilista, cioè quelli che hanno maggiori probabilità o la certezza di essere eletti.

Nel caso di candidature uninominali di partiti o i gruppi politici organizzati rappresentativi di minoranze linguistiche riconosciute, questi nell'effettuare il collegamento in una coalizione, *"dichiarano in quali dei collegi uninominali della rispettiva circoscrizione presentano il medesimo candidato con altri partiti o gruppi politici della coalizione"* avvalendosi della facoltà prevista dall'art. 14-bis c. 2 dpr 361/1957¹⁸⁷ possono indurre a comportamenti differenti gli appartenenti alla minoranza linguistica o i militanti degli *"altri partiti o gruppi politici della coalizione"* a seconda della personalità del candidato comune.

Il punto principale non è la motivazione ma il fatto che gli elettori, garantiti dalla segretezza del voto, sono liberi di esprimere la loro volontà e libertà di voto tanto più che le liste collegate sono bloccate e perciò non si può scegliere con un voto di preferenza il candidato. Dopo la sentenza n. 1/2014 che ha annullato le liste bloccate lunghe della l.n. 270/2005 le liste della l.n. 165/2014 sono state previste corte, max. 4 candidati, ma la conoscibilità può determinare consenso o rifiuto, ed in tal caso motivare la scelta di lista non collegata o, se si è scelta la lista, un candidato non collegato.

La sanzione della nullità viola l'art. 48.2 Cost. ed è assolutamente irragionevole in violazione dell'art. 3 Cost. il rispetto della volontà dell'elettore è principio cardine della giurisprudenza in materia di diritto di voto. Il voto congiunto sanzionato con la

¹⁸⁶ Un antecedente è rappresentato dalla legge 31.03.1953 n. 148 (immeritamente definita *"Legge truffa"* alla luce delle leggi n. 270/2005 e 52/2015, sanzionate dalla Corte Cost., nonché n.165/2017, per abuso dei voti di fiducia, ben 8, dopo i 3 alla sola Camera della 52/2015.

¹⁸⁷ Come modificato dall'art.1 c.7 della l.n. 165/2017

nullità dall'art. 59-bis c.3 dpr n. 361/1957 per la Camera e dall' art. 14 c.3 d.lgs 533/1993 per il Senato non è conforme a Costituzione.

II- Violazione del principio dell'eguaglianza dei cittadini art. 3 e del voto art. 48.2 Cost.

La legge n.51/2019 vuole essere legge di principio in materia elettorale, in quanto prescinde dal numero dei Parlamentari¹⁸⁸ e si applica ai due rami del Parlamento, che sono parte di un sistema bicamerale paritario.

Poiché l'Italia non ha costituzionalizzato il sistema elettorale la discrezionalità del legislatore è ampia tanto che abbiamo anche avuto sistemi differenti tra le due Camere, anche con le prime riforme dopo il referendum in materia elettorale ammesso con la sentenza n.47/1991: le leggi 4 agosto 1993 n. 276 (Senato) e n. 277(Camera), con prevalenza dei seggi uninominali maggioritari, ma con modalità differenti.

Il principio maggioritario si è applicato alla legge n. 270/2005, ma su un impianto proporzionale attraverso un premio di maggioranza nazionale per la Camera e regionale per il Senato e soglie d'accesso differenziate per coalizioni e liste singole alla Camera e al Senato.

La legge 165/2017 in vigore con le integrazioni della legge n. 51/2019 introduce un sistema misto con prevalenza di seggi assegnati a liste plurinominali con voto proporzionale e una soglia d'accesso nazionale 3% uniforme per Camera e Senato.

Il principio della discrezionalità trova un limite nell'art. 48 Cost. e nella coerenza dopo la sentenza n.1/2014, di cui è bene riportarne il passo, anche se già citato.

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

La scelta della formula elettorale è nell'art. 1 legge n. 51/2019, poiché riguarda il corpo elettorale più vasto, quello per la Camera dei deputati, che quindi è la maggiore espressione del popolo nell'esercizio della sovranità, che gli appartiene,

¹⁸⁸ Lo si evince dallo stesso titolo della succitata legge "Disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari".

nella forma della Costituzione di una Repubblica democratica rappresentativa, con sistema bicamerale paritario, con forma di Stato delle autonomie (artt. 57.1, 114, 117 e 131 Cost.) con forma di governo parlamentare (art.94 Cost.) e, infine, perché il dpr 361/1957 e s.m.i. è normativa di chiusura della formula/sistema elettorale, in forza dell'art. 27 d.lgs. 533/1993.

Nell'art. 1 c. 1 della l.n. 51/2018 nella parte in cui si modifica l'art. 1 del dpr 361/1957 si legge: *“«un numero di collegi uninominali pari ai **tre ottavi del totale dei seggi** da eleggere nelle circoscrizioni elettorali di cui alla tabella A allegata al presente testo unico, con **arrotondamento all'unità inferiore**».*

Dunque un sistema misto, con prevalenza del sistema proporzionale (art. 1 c. 4, ult.per. dpr 361/1957), come si desume dalla proporzione 5/8, con la specificazione dell'arrotondamento all'unità inferiore, prevalenza del proporzionale confermata dalla normativa per la Circoscrizione estero.

Del tutto irragionevolmente, quindi, con violazione dell'art. 3 Cost. e del principio di proporzionalità (art. 5 TUE), la scelta di sistema viene contraddetta nello stesso art. 1 c. 1 della l.n. 51/2019, nella parte in cui si modifica il c. 2 dell'art. 1 dpr 361/1957.

Le scelte di sistema, coerenti con il principio stabilito dalla sent. n. 1/2014 sopra richiamato, sono contraddette dal nuovo testo dell'art. 1 c. 2 dpr 361/1957 nella parte in cui prevede che *«la circoscrizione Trentino-Alto Adige/Südtirol è ripartita in un numero di collegi uninominali pari alla metà dei seggi assegnati alla circoscrizione medesima, con arrotondamento all'unità pari superiore ».*

Nella circoscrizione Trentino-Alto Adige/Südtirol i seggi uninominali sono la metà e non i tre ottavi e l'arrotondamento all'unità pari superiore. Con 618 deputati e 11 seggi i collegi uninominali invece di essere i **tre ottavi** con arrotondamento all'unità inferiore cioè **4**, diventano con un gioco di prestigio **6**, cioè il **54,54%!!**: **non vi è solo la violazione del principio affermato dalla sentenza della Corte Cost. n.1/2014, ma anche della Costituzione negli artt. 3 sull'uguaglianza dei cittadini elettori e 48 sull'uguaglianza del diritto di voto. Alla Camera i cittadini della circoscrizione T-A.A./S fino alle elezioni 2018 avevano votato come nel resto d'Italia**

La stessa censura colpisce l'ult. periodo del c. 2 dell'art. 1 dpr 361/1957, come modificato dall'art. 1 l.n. 51/2019: “Le circoscrizioni cui sono assegnati tre deputati sono ripartite in due collegi uninominali; le circoscrizioni cui sono assegnati due deputati sono costituite in un collegio uninominale”, apparentemente di carattere generale ed astratto, ma applicabile soltanto al Molise, unica circoscrizione con 3 deputati su 618 deputati elettivi o 2 su 392 (cfr. doc. 9).

Quando ci sono norme speciali per una Circoscrizione, come per la Val d'Aosta, di fa un'apposita Sezione, altra anomalia, ma non vi era ragione di derogare al criterio

generale dei tre ottavi con 3 deputati ¹⁸⁹, un uninominale e un plurinominale con 2 seggi, con 2 deputati, un plurinominale con 2 seggi.

III- Art. 1 c. 1 lett. b), nn. 1 e 2 l.n. 51/2019 incostituzionale per violazione della Cost. negli artt. 3 irragionevolezza e uguaglianza dei cittadini, 48 voto eguale e libero, 49 diritto di associarsi in partiti per determinare la politica nazionale e 51 diritto di candidarsi in condizioni di eguaglianza in relazione agli artt. 14, 77, 83-bis e 84 dpr 361/1957.

Le incongruenze, rispetto al criterio generale, denunciate nei due cpv. precedenti hanno come effetto di aumentare il numero dei collegi uninominali maggioritari e diminuire i seggi attribuibili in collegi plurinominali proporzionali e precisamente 2 seggi in più nella Circoscrizione T-A.A./S e tre seggi in più in Molise con il numero attuale di deputati e 2 in più con la riduzione. I partiti politici o gruppi politici organizzati cui è riservato il diritto di presentare candidati e liste di candidati dall'art. 14 dpr 361/1957 che superino la soglia d'accesso del 3%, ma non facciano parte di coalizioni non possono eleggere in collegi uninominali, proclamati dagli uffici elettorali circoscrizionali ex art. 77 dpr. 361/1957, pertanto sottratti dai seggi da attribuire con la proporzionale ex art. 83 c. 1 lett. f) dpr. 361/1957, come modificato dall'art. 1 c. 26 l.n. 165/2017 e da ultimo dall'art. 1 c. 1 lett. b), nn. 1 e 2 l.n. 51/2019, perché è ridotto il numero di seggi da conquistare con i resti nel complesso (-4 su 618 e -4 su 396 di cui - 2 nella circoscrizione T-A.A./S e -2 nella circoscrizione Molise, cioè 0 seggi proporzionali). Con l'aggravante per il Molise di togliere ogni possibilità per i cittadini di votare per lista che possa concorrere alla quota proporzionale e che una lista possa vedersi attribuito un seggio con applicazione dell'art. 83 c. 1 lett. da f) ad h), 83-bis e 84 dpr 361/1957 ¹⁹⁰. **Nella circoscrizione T-A.A./S sono artificialmente e illegittimamente ridotte le possibilità di elezione dei candidati nella lista plurinominale, nella circoscrizione Molise è esclusa la possibilità di candidarsi in una lista plurinominale.** La riduzione di seggi proporzionali su 618 è dello 0,64%, ma su 396 è dell'1,01%, ma il calcolo va effettuato sul totale di seggi plurinominali, che nel caso di riduzione sono 254, quindi 1,57%, che corrisponde a 3/4 deputati, come empiricamente dimostrato dal Gruppo che nelle elezioni 2018 ha eletto 14 deputati con il 3,39%¹⁹¹. I cittadini elettori del Molise non possono né votare, né candidarsi per

¹⁸⁹ [(3:8) x3= 1, 125 con arroto.to all'unità inf. 1] o [(2:8)x3=0,75 con arr.to all'un.inf. 0]

¹⁹⁰ Come era successo nelle elezioni 2018 alla candidata di LeU, on. Giuseppina Occhionero: sembra che sia una norma contra personam, per impedirne la rielezione, quindi, violazione specifica degli art. 3 e 51 Cost. non dell'art. 49 Cost. perché ha cambiato gruppo parlamentare. Una vicenda che ricorda quella della VdA L.R. 20/2007 parzialmente annullata con sent. n. 25/2008 della Consulta pensata per impedire una candidatura regionale dell'on. prof. Roberto Louvin.

¹⁹¹<https://elezionistorico.interno.gov.it/index.php?tpel=C&dtel=04/03/2018&tpa=I&tpe=A&lev0=0&levs ut0=0&es0=S&ms=S>.

una lista plurinominale proporzionale a differenza del resto del territorio nazionale, eccettuata la Val d'Aosta, che ha un solo seggio. La scelta è discriminante perché il Molise ha 3 deputati su 618 o 2 su 396 e quindi con le regole generali tre ottavi e arrotondamento all'unità inferiore 2 seggi in un collegio plurinominale dunque il voto non è libero uguale, come prescrive l'art. 48 Cost. e non ci si può candidare in condizioni di eguaglianza in violazione dell'art. 51 Cost. La riduzione dei seggi proporzionali viola l'art. 49 Cost. perché penalizza esclusivamente i partiti che non fanno parte di coalizioni, che non meritano di essere privilegiate in quanto non hanno più un programma e un capo politico unico con la riforma dell'art. 14 bis dpr 361/1957, disposta con l'art. 1 c. 7 della l.n. 165/2017.

Dalla allegata Tabella applicata alla Camera con 392 seggi (doc.21) si dimostra la penalizzazione della parte proporzionale (- 4 seggi) delle deroghe per T-A.A./S e Molise, ancorché non nominato, al criterio dei 3/8 di collegi uninominali con arrotondamento all'unità inferiore. La stessa penalizzazione si verifica anche con 618 seggi, ma in questa sede poiché si eccepisce la incostituzionalità della riduzione dei parlamentari, che accentua la penalizzazione, su questa si attira l'attenzione dei giudici.

Le censure della rubrica di questi cpv. III par. 37.) cap. I.3) sono confermate.

IV- Senato- art. 2 c. 1, lett. a), n. 1) di modifica dell'art. 1 c. 2 d.lgs n. 533/1993 incostituzionale per violazione della Cost. negli artt. 3 irragionevolezza e uguaglianza dei cittadini, 48 voto eguale e libero, 49 diritto di associarsi in partiti per determinare la politica nazionale e 51 diritto di candidarsi in condizioni di eguaglianza.

Il legislatore, nella sua discrezionalità, ha optato per un sistema misto a prevalenza proporzionale cinque ottavi versus tre ottavi maggioritari una bella inversione rispetto alle leggi n. 276 e 277 del 1993, dove il rapporto era tre quarti maggioritario vs un quarto proporzionale. Il legislatore ha, quindi, creato quella legittima aspettativa di cui alla sentenza della Consulta n. 1/2014 -3.1 La questione è fondata, XI: aspettativa delusa con l'art.1 della l.n. 51/2019 per la Camera dei deputati e, tradita con l'art. 2 della legge n. 51/2019 per il Senato della Repubblica con la deroga generalizzata al criterio dei 3/8 per i collegi uninominali con arrotondamento all'unità inferiore, sostituito dall'arrotondamento all'unità più prossima e con l'equiparazione delle Province autonome alle Regioni¹⁹², della cui contestata costituzionalità si è eccepito

¹⁹² Nell'art. 2 c. 1 lettera a) n. 1 legge 51/2019 si legge *"Fatti salvi i collegi uninominali delle regioni che eleggono un solo senatore e quelli del Trentino-Alto Adige/Südtirol"*: una conferma della **"base regionale"**, non si parla di Province Autonome come circoscrizione senatoriale. Una conferma della superficialità e dell'improvvisazione con cui si è affrontata una questione delicata e importante per il futuro della democrazia costituzionale nel nostro paese. La legge

nel cap. **I.2.3) Equiparazione Province autonome TN e BZ alle Regioni: art.57.3 Cost.- Privazione potenziale della rappresentanza della Valle d'Aosta/ Vallée d'Aoste: art. 56.4 Cost.**, cui si rinvia. Si richiama l'attenzione dei giudici sull'allegata Tabella 2 Senato seggi 196 (doc. 22), più eloquente di tanti discorsi. Si raffrontano i seggi uninominali e i seggi proporzionali calcolati con l'art. 2 l.n. 51/2019, cioè tre ottavi uninominali, con arrotondamento all'unità più prossima, del totale dei senatori assegnati con arrotondamento all'unità più prossima alle regioni, tenendo conto delle Regioni con numero fisso (Val d'Aosta e Molise) o minimo di senatori, 3 ex art. 57 c.3 Cost. revisionato (Prov. Aut. TN e BZ, Basilicata e Umbria).

Le altre due colonne di raffronto sono state redatte applicando al Senato gli stessi criteri Camera ex art. 1 l.n.51/2019, cioè tre ottavi collegi uninominali maggioritari con arrotondamento all'unità inferiore: **le ragioni sono state enunciate nel precedente cpv. III di questo capitolo, anche perché è la soluzione più aderente al principio di diritto enunciato dalla sentenza n. 1/2014(3.1 par. XI), qualora il legislatore adottò, anche in parte, una formula proporzionale.**

Il corpo elettorale Senato ha già una composizione diversa da quello della Camera, con 7 classi di età in meno, quozienti naturali interi più elevati (cfr. docc. 8, 8bis, 16 e 16bis), l'affetto distorsivo (doc. 17) della soglia nazionale del 3% in un'elezione a **“base regionale”**, non ha senso accentuare la differenza d'effetto del **“peso”** in **“uscita”** dello stesso numero di voti a danno della parte percentuale a favore di quella maggioritaria, favorita dalle coalizioni specialmente se con collegamento a liste rappresentative di minoranze linguistiche, dichiarassero **“in quali dei collegi uninominali della rispettiva circoscrizione presentano il medesimo candidato con altri partiti o gruppi politici della coalizione”**.¹⁹³

Favorire le coalizioni e i collegi maggioritari ha inoltre l'effetto di far scattare il premio di maggioranza **“nascosto”** con l'effetto di dare il controllo del Parlamento in seduta comune ad una forza o coalizione di forze minoritaria nel corpo elettorale: una delle ragioni principali di questo ricorso, **perché altera gli equilibri tra gli organi costituzionali al vertice e il ruolo di arbitro e garante della loro leale cooperazione del Presidente della Repubblica**, avverso la drastica riduzione dei parlamentari, **che non è opposizione di principio alla loro riduzione sempre che sia rispettosa del principio ex art. 190 TCE “di un'adeguata rappresentazione della popolazione”**.

27 maggio 2019, n. 51 *Disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari*. (GU n.135 del 11-6-2019) ha viaggiato in parallelo alla revisione costituzionale. Il Senato approva revisione il 7.02.2019 e il 19.02.2019 il ddl S. 881 XVIII, la Camera la revisione il 9.05.2019 e il 13.05.2019 la legge elettorale.

¹⁹³Avvalendosi della facoltà prevista dall'art. 14-bis c. 2 dpr 361/1957, come modificato dall'art.1 c.7 della l.n. 165/2017.

Questo aspetto è stato trattato al cap. **1.2.2) RIDUZIONE DEI PARLAMENTARI E ART. 90 COST. con alterazione dei rapporti tra gli organi costituzionali al vertice dell'ordinamento, par. 34.)** cpv. I-II-III, cui si rinvia.

Il ridimensionamento della quota proporzionale al Senato col la riduzione a 196 membri elettivi nel territorio nazionale è importante 16 seggi su 196 rappresentano il 8,61%, ma il calcolo va fatto sulla quota proporzionale di 115 seggi (doc.22), quella derivante dall'applicazione dell'art. 2 c. 1, lett. a) n. 1 l.n.51/2017 con cui si è modificato l'art. 1 c.2 del 20 dicembre 1993, n. 533: **in tal caso 16 seggi rappresentano il 13,91%. Alle elezioni del 4 marzo 2018¹⁹⁴ quasi equivalente al risultato di FORZA ITALIA con 4.358.004 voti, 14,43% e 33 seggi proporzionali. Su 30.210.363 voti validi il 13,91% rappresenta 4.202.261 voti, più del doppio di LeU, + Europa e ITALIA EUROPA INSIEME, 6,19%, voti 1.869.434 x 2 = 3.738.868 < 4.202.261 in ambito di centro-sinistra. Nell'ambito del centro-destra sono più del triplo di Fratelli d'Italia, 4,26%, voti 1.286.606 x 3 = 3.859.818 < 4.202.261.**

Con queste norme, unitamente all'esenzione dalla raccolta firme per chi già c'è (art. 18 bis dpr 361/1957, come modificato da ultimo dall'art. 1 c. 10 l.n. 165/2017) i membri del Parlamento uscente si attribuiscono vantaggi rispetto a più recenti soggetti politici ¹⁹⁵e a ridosso delle elezioni in violazione del Codice di Buona Condotta in Materia Elettorale¹⁹⁶: legge 3 novembre 2017 n. 165 (GU n.264 del 11-11-2017) entrata in vigore 12.11.2017 per elezioni 4.03.2018, cioè 112 giorni dopo, in violazione del termine di un anno raccomandato dal predetto Codice, di cui la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo fa applicazione in materia elettorale¹⁹⁷.

L'art. 2 della legge n. 51/2019, di modifica dell'art. 1 del d.lgs n. 533/1993 nella parte in cui arrotonda i 3/8 dei seggi da assegnare in collegi uninominali all'unità più prossima e non all'unità inferiore come stabilito dall'art. 1 della stessa legge, di modifica dell'art. 1 del dpr 361 viola la Costituzione negli artt. 3 irragionevolezza e uguaglianza dei cittadini, 48 voto eguale e libero, 49 diritto di associarsi in partiti per determinare la politica nazionale e 51 diritto di candidarsi in condizioni di eguaglianza., per aver sottratto seggi da assegnare con formula

¹⁹⁴ Dati desunti dal sito del Ministero dell'Interno Archivio storico delle elezioni link: <https://elezionistorico.interno.gov.it/index.php?tpel=S&dtel=04/03/2018&tpa=I&tpe=A&lev0=0&levsut0=0&es0=S&ms=S>

¹⁹⁵ In violazione dei principi della sentenza della Corte di Giustizia europea del 23.04.1986 nella causa n.294/83, Parti écologiste «Les Verts» contro Parlamento europeo (cfr.par.16.3.) cpv.I.

¹⁹⁶ Sul punto si rinvia al cap. **1.2.) Incostituzionalità della Revisione Costituzionale degli artt. 56 e 57 Costituzione sulla Riduzione dei Parlamentari**, par. 24.) ult.per. e nota 129.

¹⁹⁷ Sezione IV AFFAIRE EKOGLASNOST c. BULGARIE (Requête no 30386/05) ARRÊT reso a Strasburgo il 6.11.12

proporzionale in violazione altresì dei principi affermati dalla sentenza n. 1/2014 quando il legislatore scegli , anche in parte, una formula proporzionale per l'assegnazione dei seggi . Viola l'uguaglianza dei cittadini (art. 3 Cost.), che hanno tutti la libertà di formare partiti ex art. 49 Cost., per determinare la politica nazionale con metodo democratico, la loro libertà ed uguaglianza di voto (art. 48 Cost.) e di candidarsi in condizioni di eguaglianza (art.51 Cost.). Uguali violazioni sono imputabili all'art. 18 bis dpr 361/1957 alla luce dei principi di diritto della sentenza 23 aprile 1986 cit. in nota 195.

V- La Normativa delle Liste Rappresentative delle Lingue Minoritarie Riconosciute e Tutelate nelle Regioni Autonome da Norme Statutarie o di Attuazione Statuto-Minoranze Politiche Nazionali e Regionali.

Dell'argomento, di questo cpv. **V** del par. **37.)** del cap. **I.3) leggi elettorali vigenti 165/2017 e 51/2019 nel complesso e in relazione alle norme elettorali per la Regione T-AA/S e minoranze linguistiche, politiche e regionali**, si è trattato in diversi capitoli¹⁹⁸ di questo ricorso sotto vari spetti ed angolature perché quando si tratta di Trentino - Alto Adige/Südtirol e delle norme elettorali speciali¹⁹⁹, che riguardavano l'intera Regione a maggioranza italiana si trattava anche della minoranza tedesca e del suo partito più rappresentativo, la SVP. Le obiezioni di fondo alla riduzione dei parlamentari per la sua entità, non sarebbero venute meno con 4 o 5 seggi attribuiti al T-A.A./S, perché sarebbero stati compartiti con 2 altre Regioni autonome, la Sardegna e il Friuli-VG, **caratterizzate** dalla presenza di lingue minoritarie riconosciute e tutelate, come la tedesca dalla legge n. 482/1999, più consistenti numericamente di quella tedesca ma prive di un partito così rappresentativo, al pari della SVP per la tedesca, delle minoranze sarda e friulana.

Non si sarebbero posti problemi di violazione dell'art. 3 Cost. e della sua articolazione elettorale costituzionale negli artt. 48 e 51. Non si sarebbe nemmeno posto il problema dell'anomalia di inventare in Costituzione circoscrizioni elettorali, basate su Province autonome, in una Camera eletta "**a base regionale**".

Le circoscrizioni provinciali e regionali di 3 di 3 senatori sono assolutamente ignorate nella parallela legge n. 51/2019, fatta per evitare di non avere una legge immediatamente applicabile, se dovessero prevalere i **SI'** nel prossimo, anche se non più imminente referendum. I ricorrenti sono convinti di no per il problema della Val d'Aosta, che si trova già ora con il censimento 2011 con un numero di abitanti, tra

¹⁹⁸ Ad es. **E), D)** e **I.2.3).**

¹⁹⁹ Che sono cresciute nel tempo, una volta riguardavano solo il Senato e collegate alle misure di attuazione dell'Accordo Degasperi- Gruber.

l'altro in tendenziale diminuzione da almeno 7 anni, inferiore al quoziente per attribuire i seggi alle circoscrizioni Camera ex art. 56.4 Cost., **con il rischio paventato al par. 36.) di non avere il quoziente.**

Per le circoscrizioni di 3 senatori, le due Province autonome, Basilicata e Umbria, in assenza di norme specifiche si applica l'art. 2 della l.n. 51/2019 o in forza dell'art. 27 d.lgs 533/1993 l'art. 1 della stessa legge. Poi la legge vigente parla di 6 collegi uninominali per la Regione T-A.A./S e funzionava per 7 senatori, ma ora le circoscrizioni sono delle 2 province autonome, ma se resta la Regione non può avere 6 senatori ma solo 4.

Ci sono, inoltre, problemi di sistema, poiché per l'art. 6 Cost. spetta alla Repubblica la tutela delle minoranze linguistiche con apposite norme e vi ha provveduto con uno scandaloso ritardo soltanto con la legge n. 482/1999, che riconosce 12 lingue minoritarie, ma del tutto contraddittoriamente in materia elettorale, dimenticando l'endiadi dell'art. 72.4 Cost. ha regionalizzato la materia a partire dalla legge n. 270/2005²⁰⁰, ma solo per la Camera, per il Senato l'art. 4 c. 1 della l.n. 270/2005 detta norme speciali per la Regione Trentino-Alto Adige, mantenendo il nome ex art.131 Cost.

Prima di allora la regolamentazione era statale e non si facevano norme per le liste rappresentative di minoranze linguistiche ma norme ad hoc per la Circoscrizione Trentino-Alto Adige, che ovviamente tenevano conto dell'esistenza della minoranza tedesca, per esempio, per la Camera l'art.7 legge 4.08.1993, n. 277 e la legge 30.12.1991, n. 422 per il Senato.

Per il Parlamento europeo è stata sempre direttamente la legge statale ad individuare le lingue minoritarie da tutelare e riconoscere, così la legge n. 18/1979 per l'elezione diretta del Parlamento europeo, che tutela solo il francese della Val d'Aosta, il tedesco della provincia di Bolzano e lo sloveno del Friuli-VG, recependo gli accordi internazionali conseguenti alla seconda Guerra mondiale, Trattato di Versailles o Accordo di Parigi per il francese ed il tedesco e il Trattato di Osimo del 1975 per lo sloveno.

Con le norme della l.n. 270/2005, richiamate in nota 200, diventa decisivo che la lingua riconosciuta dalla legge n. 482/1999 abbia una tutela solo se i parlanti, che sono cittadini elettori italiani, con diritto di voto ex art. 48 Cost. e con diritto di formare partiti politici ex art.49 Cost. possa costituire liste rappresentative della propria lingua minoritaria unicamente se vive ***“in regioni il cui statuto speciale prevede una particolare tutela di tali minoranze linguistiche, che abbia conseguito almeno il 20 per cento dei voti validi espressi nella circoscrizione”***, escludendo in tal modo la lingua

²⁰⁰ Art. 83 c. 1, n.2, lett. a), b) e c) dpr 361/1957 come sostituito dall'art. 1 c. 12 l.n. 270/2005

minoritaria più consistente, tra quelle riconosciute e tutelate dalla legge n. 482/1999, la/*sa Limba* sarda, poiché lo Statuto speciale della Sardegna, approvato con legge cost. 26.02.1948 n.3 e modificato con legge cost. 31.01.2001 n.2, non aveva norme statutarie di tutela della lingua sarda, ma per ironia della sorte il più antico partito politico, fondato nel 1921, con la pretesa di rappresentare quella comunità linguistica, il Partito Sardo d'Azione-PSdAz (doc.12)²⁰¹.

L'art. 6 Cost. non implica una tutela elettorale degli alloglotti, storicamente insediati e concentrati in porzioni ben delimitate di un territorio, isole (sardo e tabarchino), località montane e vallive (francese e franco-provenzale della Val d'Aosta, occitano delle valli piemontesi, tedesco della prov. di Bolzano, parlate germaniche minori walser del Monte Rosa, cimbri e mocheni del Trentino, ladini delle valli Gardena, Badia e Fassa) la rappresentanza nelle istituzioni era assicurata dalla formula proporzionale per quelle più consistenti e negli enti territoriali dalla frammentazione dei Comuni e dall'esistenza delle Comunità montane.

Gli spazi di rappresentanza sono diminuiti con le formule maggioritarie con coalizioni e premi di maggioranza, le aggregazioni di piccoli comuni e il processo di abolizione delle comunità montane hanno sia ridotto gli spazi che offerto opportunità: facendo di liste minoritarie gli arbitri delle elezioni generali 1996 e 2006 per esempio.

L'art. 6 Cost. deve tenere conto dell'art. 3.1 Cost. che proibisce discriminazioni ma anche l'attribuzione di privilegi in relazione alla lingua.

Il quadro normativo cambia colla firma, nell'ambito del Consiglio d'Europa, organizzazione internazionale, cui si applica l'art. 11 Cost.²⁰², della Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali, Strasburgo, 1 febbraio 1995, artt. 1 e 4 e la sua ratifica con la legge 28.08.1997 n.308²⁰³, cui si aggiungono l'art. 2 TUE e l'art. 22 CDFUE (cfr. par.28.) ult.per. del cap. **1.2.1) Illegittimità della legge cost. «Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari» (G.U. n. 240 del 12.X. 2019).**

Le affermazioni di principio sono importanti e nella Convenzione quadro nel Preambolo si legge *“considerando che una società pluralistica e veramente democratica deve non solo rispettare l'identità etnica, culturale, linguistica e religiosa di ogni persona appartenente ad una minoranza nazionale, ma anche creare delle condizioni adatte a permettere di esprimere, di preservare e di sviluppare questa identità”* e nell'art. 1 che *«La protezione delle minoranze nazionali e dei diritti e delle*

²⁰¹ Cfr. par. **16.1)** cpv. **IV** ult.per. del cap. **G).**

²⁰² Costituisce una positiva limitazione della nostra sovranità la vincolatività delle sentenze della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo

²⁰³ Tempi rapidi, se paragonati, alla mancata ratifica dopo 47 anni della Carta europea delle lingue regionali e minoritarie firmata a Strasburgo il 5 novembre 1992.

libertà delle persone appartenenti a queste minoranze forma parte integrante della protezione internazionale dei diritti dell'uomo e, come tale, costituisce un settore della cooperazione internazionale». In queste parole del Preambolo e dell'art. 1 risuonano gli artt. 2 (la comunità linguistica è una formazione sociale) e 3, c. 1 e 2 (partecipazione di tutti all'organizzazione politica) Cost. e la convenzione e l'organizzazione internazionale, nel cui ambito è stata fatta, gli obblighi e vincoli derivanti dagli artt. 10, 11 e 117.1 Cost.

Ad avviso dei ricorrenti è l'art. 4²⁰⁴ della Convenzione-quadro che fonda l'estensione dei suoi principi ai diritti politici ed elettorali. **La Convenzione si applica ad ogni individuo²⁰⁵ e/o comunità /formazione sociale che abbia una propria "identità etnica, culturale, linguistica e religiosa" ²⁰⁶indipendentemente dalla sua cittadinanza, che nel caso sia quella dello stato di residenza ha il diritto, se il legislatore nella sua discrezionalità decide di adottare norme speciali elettorali per liste rappresentative di minoranze linguistiche riconosciute (dalla l.n. 482/1999) di non essere discriminato in base alla propria appartenenza a liste rappresentative di minoranze linguistiche più o meno favorite , se non in forza di criteri obiettivi (consistenza p. es) e in base al principio di proporzionalità ex art. 5 TUE, cioè raggiungere lo scopo di essere rappresentate tenendo conto del loro insediamento, imponendo per esempio soglie di accesso nazionali (divieto di discriminazione) o privilegi, che non si applichino a minoranze politiche o di identità territoriale con caratteristiche analoghe.**

Enunciato il principio di diritto individueremo le norme vigenti di cui si eccepisce la costituzionalità.

²⁰⁴ Articolo 4 - 1 *Le Parti si impegnano a garantire ad ogni persona appartenente ad una minoranza nazionale il diritto all'eguaglianza di fronte alla legge e ad una eguale protezione della legge. A questo riguardo, ogni discriminazione basata sull'appartenenza ad una minoranza nazionale è vietata.*

2 *Le Parti si impegnano a adottare, se del caso, misure adeguate in vista di promuovere, in tutti i settori della vita economica, sociale, politica e culturale, una eguaglianza piena ed effettiva tra le persone appartenenti ad una minoranza nazionale e quelle appartenenti alla maggioranza. Esse tengono debitamente conto, a questo proposito, delle specifiche condizioni delle persone appartenenti a minoranze nazionali.*

3 *Le misure adottate conformemente al paragrafo 2 non sono considerate come un atto di discriminazione.*

²⁰⁵ Per la Convenzione quadro art. 3 c.1 *"1 Ogni persona appartenente ad una minoranza nazionale ha il diritto di scegliere liberamente di essere trattata o di non essere trattata come tale e nessun svantaggio deve risultare da questa scelta o dall'esercizio dei diritti che ad essa sono legati."*

²⁰⁶ Importante è l'affermazione di principio della massima 41110 cpv.III sent. Corte Cost. n. 81/2018: ***"La tutela delle minoranze - garantita dall'art. 6 Cost. con specifico riferimento alle minoranze linguistiche - è espressione dei fondamentali principi del pluralismo sociale (art. 2 Cost.) e dell'eguaglianza formale e sostanziale (art. 3 Cost.), che conformano l'intero ordinamento costituzionale e che per questo sono annoverati tra i suoi principi supremi, ed è considerata espressione paradigmatica di una più ampia e articolata garanzia delle identità e del pluralismo culturale, i cui principi debbono ritenersi applicabili a tutte le minoranze, siano esse religiose, etniche o nazionali, oltre che linguistiche"*.**

La disposizione dell'art. 83 dpr 361/1957 come modificato dalla l.n. 270/2005 (cfr. nota 200) per le liste di lingue minoritarie presentate "in regioni il cui statuto speciale prevede una particolare tutela di tali minoranze linguistiche, che abbia conseguito almeno il 20 per cento dei voti validi espressi nella circoscrizione" non è più in vigore perché modificata dall'art. 1 c. 7 della legge 165/2017, che ha sostituito l'art. 14 bis del dpr 361/1957 (testo in doc. 11), che ora, per la parte che interessa, dispone che:

*"Nell'effettuare il collegamento in una coalizione, i partiti o i gruppi politici organizzati rappresentativi di minoranze linguistiche riconosciute, presenti in circoscrizioni comprese **in regioni ad autonomia speciale il cui statuto o le relative norme di attuazione** prevedano una particolare tutela di tali minoranze linguistiche, dichiarano in quali dei collegi uninominali della rispettiva circoscrizione presentano il medesimo candidato con altri partiti o gruppi politici della coalizione".*

Questo nuovo testo elimina una delle più evidenti incostituzionalità derivanti dalla regionalizzazione del diritto di voto per il rinnovo del Parlamento, l'esclusione del sardo, la più consistente minoranza linguistica riconosciuta e tutelata dalla l.n. 482/1999, dal novero delle lingue per la le quali possano essere presentate liste rappresentative di tali minoranze linguistiche: la Sardegna che non aveva norme statutarie di tutela del sardo o del catalano, potrà avvalersi della norma a partire dall'entrata in vigore del D. Lgs. del 13 gennaio 2016, n. 16, una disposizione di attuazione dello Statuto (nota 102), equiparata, ai fini elettorali, dall' art. 83 Dpr 361/1957 per l'elezione della Camera, ma applicabile anche al Senato ex artt. 8 e 27 d.lgs 533/1993.

La disposizione, ancorché migliorata, resta, tuttavia, incostituzionale poiché c'è riserva di legge per l'esercizio del diritto di voto (art. 48 c. 2 secondo e ult. per. e c. 3 Cost.) e tale riserva non può che essere riserva di legge statale e di sua competenza esclusiva ex art. 117 c. 2 lett. f) Cost.. È ben vero che la legge n. 165/2017 è una legge statale ma si è spogliata di una sua competenza esclusiva: **sarebbe come se avesse fissato una soglia d'accesso**, ma la cui applicazione fosse delegata alle regioni nelle quali siano comprese le circoscrizioni elettorali.

Se il legislatore sceglie di adottare una legislazione elettorale speciale per le minoranze linguistiche, non può farla dipendere dal fatto che i cittadini elettori, parlanti una lingua minoritaria riconosciuta, siano iscritti alle liste elettorali di un Comune facente parte di una Regione autonoma, come i francofoni della Valle d'Aosta/ Vallée d'Aoste o i ladini delle valli trentine-sudtirolesi, o di una Regione a statuto ordinario, come gli occitani delle valli piemontesi o gli albanofoni/arbëreshë della provincia di Cosenza e i grecanici di Calabria.

Il riconoscimento e la tutela di lingue minoritarie spetta allo Stato anche con concorso delle Regioni in ben precisi limiti che sono stati superati con l'individuazione del

“popolo veneto” come “minoranza nazionale” ai sensi della Convenzione quadro (Massima n. 41110, Sent. n. 81/2018 della L.R n. 28/2016 della Regione Veneto per violazione degli artt.2, 3, 5 e 6 Cost.).

L'esclusione di una competenza regionale in materia di diritto di voto si desume, altresì, dal par. 4. del *Considerato in diritto* della Sen. Corte Cost. n. 215/2013²⁰⁷, per cui la cooperazione nella tutela delle lingue minoritarie compete alla Repubblica, nel senso ex art. 114 Cost., ma per quanto attiene alla tutela della lingua e della cultura delle persone parlanti, in un determinato “*ambito territoriale e subcomunale in cui si applicano le disposizioni di tutela delle minoranze linguistiche storiche*” (individuato con i criteri e le procedure dell'art. 3 l.n. 482/1999), ma non dei loro diritti politici ed elettorali, dei soli cittadini italiani, parlanti una lingua minoritaria riconosciuta, di esclusiva competenza dello Stato.

Dunque, l'art. 14 bis del dpr 361/1957, sostituito dall'art. 1 c. 7 della l.n. 165/2017, e applicabile anche al Senato ex art. 8 d.lgs n.533/1993 viola gli art. 2, 3, 5, 6, 48 e 117 c.2 lett. f) Cost., nella parte in cui consente la presentazione di liste rappresentative di minoranze linguistiche riconosciute in circoscrizioni “comprese in regioni ad autonomia speciale il cui statuto o le relative norme di attuazione prevedano una particolare tutela di tali minoranze linguistiche”.

Oltre che le norme sulla presentazione di liste sono di sospetta costituzionalità, le norme, che ne discendono sulla rappresentanza vale a dire l'art. 83 c. 1 lett. e) nn. 1) e 2) e lett. g) dpr 361/1957, come modificato dall'art.1 c. 1 lett. b) della l.n. 51/2019²⁰⁸, pur migliorativa, in caso di riduzione dei seggi del 36,50% perché altrimenti sarebbe stata applicabile al solo T-A.A./S e alla SVP, che aveva 3 collegi uninominali nella sola provincia di Bolzano dove è maggioritaria la comunità tedesca (69,41% cfr. nota 77).

La questione a maggiore rilevanza nel Senato con composizione ridotta dove l'alternativa al 20% circoscrizionale, che coincide con la Regione, come si desume dal

²⁰⁷ “4.– D'altronde, va rilevato che la sollevata questione si colloca in un contesto in cui il riparto delle competenze fra Stato e Regioni si attua attraverso la coesistenza di normative di principio in materia di minoranze linguistiche, che, nella specie, sono dettate dalla norma di tutela di cui all'art. 3 dello statuto di autonomia, nonché dall'art. 2 della legge 15 dicembre 1999, n. 482 (Norme in materia di tutela delle minoranze linguistiche storiche), secondo cui, «In attuazione dell'articolo 6 della Costituzione e in armonia con i principi generali stabiliti dagli organismi europei e internazionali, la **Repubblica tutela** la lingua e la cultura delle popolazioni **albanesi**, catalane, germaniche, **greche**, slovene e croate e di quelle parlanti il francese, il franco-provenzale, **il friulano, il ladino, l'occitano e il sardo**»”.

²⁰⁸ “b) all'articolo 83: 1) le parole: «due collegi uninominali della circoscrizione ai sensi dell'articolo 77», ovunque ricorrono, sono sostituite dalle seguenti: «un quarto dei collegi uninominali della circoscrizione ai sensi dell'articolo 77, con arrotondamento all'unità superiore»” (art. 1 c. 1, lett. b) n.1) l. 51/2019, che modifica l'art. 83 c.1 alle lettere e) nn. 1) e 2) e g) dpr 361/1957) (testo in doc.11 p. 17);

Confronto tra le normative Camera e Senato dopo la legge post su 2 colonne per facilitarne la lettura (cfr. doc. 23-Camera e Senato dopo la l.n. 51/2019) secondo la seguente LEGENDA in calce della seconda colonna del doc. 23:

LEGENDA Liste maggiori > 3% minori < 1%- coalizioni o coalizioni

- Liste lingue minoritarie riconosciute in Regioni Autonome

Modifiche ex art. 1 l.n. 51/2019 CAMERA

Modifiche ex art. 2 l.n. 51/2019 SENATO

Liste eccedentarie/deficitarie-Esauroimento candidati

Sinteticamente in caso di coalizioni si escludono dal computo solo i voti di lista collegata inferiore al 1% dei voti validi espressi, mentre le liste non collegate inferiori al 3% non hanno alcuna alternativa se non il 20% in una regione per l'elezione Senato, mentre l'art. 16 bis c. 1 lett. b) d.lgs. n. 533/1993 consente di eleggere nella parte proporzionale ad una lista collegate anche con meno dell'1%: una disparità di trattamento non giustificata a favore di coalizioni, che dopo la modifica dell'art. 14 bis dpr 361/1957, che si applica anche al Senato per rinvio a quella norma del T.U. Elez. Senato, NON HANNO PIÙ VINCOLO DI PROGRAMMA E CAPO UNICO DELLA COALIZIONE. Altra discriminazione delle liste non collegate sia con 3% od inferiore a favore delle liste rappresentative di minoranze linguistiche è che non possono beneficiare della elezione in collegi uninominali in almeno in «un quarto dei collegi uninominali della circoscrizione regionale ai sensi dell'articolo 16, con arrotondamento all'unità superiore». L'art. 16 bis c. 1 lett. e) n. 1) e n. 2) T.U. Elez. Senato offre questa possibilità solo alle liste linguistiche. Il Senato è eletto a base regionale e quindi l'elezione diretta di almeno a un quarto, che con la riduzione dei parlamentari potrebbe essere pari ad un collegio, significa un radicamento. Una soglia nazionale per il Senato è illegittima per violazione dell'art. 57.1 Cost. La logica vorrebbe che in presenza di quozienti elettorali naturali interi più elevati ed elevatissimi con la riduzione, vedi tabelle doc.16 e 16 bis e tabella doc. 17, si stabilissero soglie regionali. Un ogni caso le minoranze politiche non possono senza violare l'art. 3 Cost. essere trattate peggio delle minoranze linguistiche per principio cfr Urteil-Sentenza del Tribunale Costituzionale Federale BVerfG del 26. Ottobre 2004 -2 BvE 1/02 detta Drei Länder Quorum, perché una formazione politica non è obbligata ad aver un programma per più di un Land, senza essere penalizzata

Per i ricorrenti si segnalano sinteticamente i rilievi di costituzionalità, suddivisi per articolo della Costituzione di cui si segnala la violazione.

L'art. 48 Cost. è violato sotto vari profili:

- **della libertà di voto** (legge n. 165/2017, art. 1, comma 4, art. 1, comma 21, capoverso a), nonché art. 1, comma 18, capoverso «Art. 31», comma 5: voto unico congiunto per candidato uninominale e liste collegate); l'art. 1, comma 21 della citata legge ha in

particolare modificato l'art. 59-bis c.3 dpr n. 361/1957, stabilendo la nullità del voto per un candidato uninominale e per una lista proporzionale non collegata (cfr. pp. 85-86 ultimo per. del cpv. **II** del par. **37.**) del cap. **I.3**);

- **dell'uguaglianza del voto** (comma 19, lettera c), dell'art. 1 della legge n. 165/2017: il voto dato ad una lista coalizzata vale di più di quello per una lista singola). Inoltre la violazione discende anche dalla previsione secondo cui i voti per liste sopra l'1% ma sotto il 3% vadano comunque alle coalizioni, cioè alle liste maggiori di esse (lettere c) e g) del capoverso «Art. 83», del comma 26 dell'art. 1 della citata legge);

- e infine **della personalità del voto**, perché le liste plurinominali sono bloccate. Ciò avviene per l'effetto dell'art. 1, comma 1, capoverso «Art. 1», comma 3), della citata legge n. 165, congiunto ad un meccanismo che produce slittamenti veramente consistenti di voti e seggi da un collegio all'altro, in un sistema che assegna i seggi a livello nazionale (art. 1, comma 26) ma prevede che la presentazione delle candidature (art. 1, comma 10) e l'espressione del voto (art. 1, comma 4) si svolgano a livello di collegio plurinominale. Nella ricerca di candidati da proclamare in caso d'esaurimento dei candidati nel collegio plurinominale si ricercano candidati in collegi plurinominali nella stessa circoscrizione, se non sufficienti in collegi di altra circoscrizione, a candidati in collegi uninominali e di liste coalizzate, non c'è nessun rapporto tra elettori e candidati, quindi del voto personale ed addirittura tra elettore e lista, secondo il testo dell'art. 84 dpr n. 361/1957 nel testo novellato dall'art. 1 c. 28 legge n. 165/2017, che quindi viola gli artt. 3, 48 e 51 Cost., cfr. doc. 23) art. 84 commi da 2 a 7 T.U. Elez. Camera, perché in base ad esso in particolari circostanze può essere eletto grazie ai voti dati ad una lista in un collegio plurinominale con carenza di candidati eleggibili un appartenente ad un'altra lista solamente coalizzata con quella destinataria del voto degli elettori o un candidato in collegio uninominale, che in caso di coalizioni non sono riferibili ad una lista specifica e che comunque dovrebbero essere la massima espressione di un voto personale ed individuale.

Si viola anche l'art. 51 Cost. perché i candidati non sono in condizioni di eguaglianza: nelle liste bloccate i capilista e le teste di lista sono favoriti e i candidati di coalizioni hanno più possibilità di beneficiare del premio di maggioranza occulto, che consiste nel caso di una sola lista o coalizione superiore a 30% (la Lega alle europee) con voti omogeneamente distribuiti sul territorio nazionale di conquistare la maggioranza assoluta della Camera dei deputati.

Il trattamento di favore delle coalizioni rispetto alle liste singole viola l'art. 3 Cost. in quanto non più giustificato dopo le modifiche dell'art. 14-bis dpr 361/1957 modificato con l'art. 1 c. 5 della legge n. 270/2005, che prevedeva al c.3, secondo periodo un capo politico unico della coalizione e un unico programma, non più previsti nel testo vigente al tempo delle elezioni del 4 marzo 2018, per il testo dell'art. 14-bis introdotto dall'art.

1 c. 7 della legge n. 165/2017, dopo che le coalizioni non erano più previste dall'art. 2 c. 8 della legge n. 52/2015

Specificamente con riguardo al Senato, l'art. 57 Cost. stabilisce poi che esso è eletto su "base regionale" ma il testo di legge introduce un livello di calcolo su base nazionale. È il caso della previsione della soglia di sbarramento nazionale del 3% per l'accesso alla distribuzione dei seggi (art. 2, comma 8, capoverso «Art. 17», lettera a)). Una forza politica di radicamento locale (da una costola dell'allora Lega Nord è sorto in Valtellina nel 2008 il partito Popolare Retico, fondato dal Senatore Eugenio Tabarini e che ha avuto esponenti eletti Presidente della Provincia di Sondrio o Sindaco di Comuni compreso il capoluogo o che voglia rappresentare minoranze linguistiche riconosciute dalla legge n. 482/1989, ma escluse dalle norme speciali elettorali previste solo per le liste rappresentative di minoranze linguistiche, ricomprese in regioni autonome ex art. 116.1 Cost. con tutela prevista da norme statutarie o di attuazione dello Statuto speciale) potrebbe avere un consenso popolare per eleggere un deputato od un senatore nella circoscrizione regionale, ma mai raggiungere la soglia di accesso nazionale (dalla quale sono esentate le liste di minoranze linguistiche protette dagli artt. 83 c.1 lett. l) TU Camera e 17 c.1 lett. a) TU Senato, così come rispettivamente modificati dall'art. 1 c. 26 e dall'art. 2 c. 8 della legge n. 165/2017). Queste norme speciali violano l'art.3 Cost. e l'art. 6 Cost. per non essere state irragionevolmente estese a tutte le minoranze linguistiche tutela o con riferimento alla loro consistenza, ma unicamente all'insediamento in una regione a statuto speciale o a statuto ordinario. Non essendo estese a tutte le minoranze linguistiche e nazionali tutelate Legge 28 agosto 1997, n. 302 "Ratifica ed esecuzione della Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali, fatta a Strasburgo il 1º febbraio 1995, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 215 del 15 settembre 1997 - Supplemento Ordinario n. 184" viola l'art.3.1 Cost. in quanto discrimina in base alla lingua, ma non in attuazione di diritto internazionale convenzionale nell'ambito del Consiglio d' Europa, organizzazione internazionale ex art. 11 Cost., tanto che l'Italia ha accettato di sottostare al giudizio della Corte europea dei Diritti dell'Uomo e la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali è pacificamente considerata normativa interposta nei giudizi di costituzionalità.

. Nel caso d'elezione in altro collegio, come abbiamo visto, per mancanza di candidati, cosiddetto effetto flipper si ha violazione del principio, desumibile dall'art. 48 Cost. e dagli artt. 56.1 e 58.1 Cost. per Camera e Senato (voto personale e diretto) e per la quale nessun candidato può essere danneggiato o favorito dal comportamento elettorale di elettori di altre circoscrizioni nelle quali non sia candidato. Per un ordinamento omogeneo al nostro e che sul voto hanno un art. 38 GG (LEGGE FONDAMENTALE) perfettamente sovrapponibile al nostro art. 48 Cost. un precedente

specifico ("Überhangmandate" Mandati aggiuntivi-Decisione del Secondo Senato del 3 luglio 2008, BVerfGE 121,266, cause 2BvC 1/07, 2BvC 7/07). Lo stesso principio si desume dalla sentenza BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 25. Juli 2012 - 2 BvF 3/11 -, Rn. (1-164), https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2012/07/fs20120725_2bvf000311.html, citata per altri fini dalla sentenza n. 1/2014 (quella di annullamento parziale della legge n. 270/2005).

Le q.l.c. non manifestamente infondate, non emerse nel giudizio relativo alla legge n. 270/2005 l'unico conclusosi con una sentenza dell'ultimo grado di giudizio passata in giudicato, previa ordinanza ex art. 23 l.n. 87/1953 della Cassazione, sez. Prima civile, n. 12060/2013 e sentenza di annullamento parziale n. 1/2014 della Corte Cost., e precisamente la sent. Cass, sez. Prima civile, n.8878/14, nei giudizi contro la l.n. 52/2015 sui quali si è pronunciata la Corte Cost. con sent. di annullamento parziale n. 35/2017 e nei tre giudizi tuttora pendenti innanzi all'A.G.O. (Tribunali di Catanzaro e Roma e CdA di Messina) relativi alla legge n. 165/2017 dimostrano che il giudizio sulla costituzionalità delle leggi elettorali è lungi dall'essere risolto nei termini di un rimedio giurisdizionale effettivo nel senso dell'art. 13 C.E.D.U. e art. 47 CDFUE, ed anche del comb. disposto degli artt. 111 e 113 Cost., perché l'accertamento del diritto di votare secondo Costituzione, ormai pacifico (sentenze Corte Costituzionale nn. 1/2014, 110/2015 e 35/2017, quest'ultima importante in quanti fa sorgere l'interesse ad agire con le entrate in vigore della normativa della cui costituzionalità si dubiti), dovrebbe essere accertato prima del suo concreto esercizio in un consultazione elettorale o, come in questo caso, referendaria, perché non è risarcibile patrimonialmente o con *restitutio in integrum* ovvero con l'annullamento dell'intera consultazione, specialmente per il Parlamento nazionale, cioè prima della proclamazione degli eletti stante l'art. 66 Cost.

Se le leggi elettorali sono "**costituzionalmente necessarie**" per pacifica giurisprudenza costituzionale (da ultimo con la sentenza n. 10/2020, anche se non ha dovuto farne concreta applicazione, avendo dichiarato l'inammissibilità sotto altro profilo) esse debbono, per coerenza, "**necessariamente costituzionali**".

Invero, il legislatore ci aveva pensato, con una norma di delegazione, l'art. 44, c. 2, lett. d) della legge n. 69/2009 nel parte, in cui introduceva "**la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo nelle controversie concernenti atti del procedimento elettorale preparatorio per le elezioni per il rinnovo della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, mediante la previsione di un rito abbreviato in camera di consiglio che consenta la risoluzione del contenzioso in tempi compatibili con gli adempimenti organizzativi del procedimento elettorale e con la data di svolgimento delle elezioni**".

Questa delega non fu attuata per ragioni politiche non tecniche: la Commissione speciale del Consiglio di Stato l'aveva inclusa nel progetto di atto legislativo delegato, che si sarebbe poi tradotto nel d.lgs n. 104/2019, avrebbe avuto necessariamente una ricaduta positiva sulla normativa elettorale di contorno, perché non sarebbe stata possibile *“la risoluzione del contenzioso in tempi compatibili con gli adempimenti organizzativi del procedimento elettorale e con la data di svolgimento delle elezioni”*, quando il termine ultimo per l'indizione dei comizi elettorali è quello dell'art. 11 c. 3 dpr 361/1957 da cui discendono a cascata tutti gli altri termini degli artt. 12, 13, 14bis, 15, 16 e fiini al termine per la presentazione delle liste di candidati o di candidature ex art. 20 dpr cit. e mettendo in conto i ricorsi interni fino all'Ufficio Elettorale Centrale e dall'entrata in vigore del codice del proc. amm. i ricorsi contro l'esclusione delle liste ex art. 129 c.p.a., se la delega fosse stata attuata anche per le operazioni elettorali preparatorie²⁰⁹.

Un controllo di costituzionalità effettivo e tempestivo sulle leggi elettorali non può essere affidato come sistema all'iniziativa di singoli elettori, che tra l'altro possono sollevare direttamente questioni solo in ordine alle violazioni del principio di eguaglianza del diritto di voto ex art. 48 Cost. (elettorato attivo) e solo mediatamente, anche se con successo, in relazione alla personalità e libertà di voto, questioni di elettorato passivo, che avrebbero avuto più occasioni di denunciare la violazione dell'art. 51 Cost., ma piuttosto ad organi che istituzionalmente si devono occupare di elezioni, quali le Giunte per le elezioni e le Commissioni o Uffici elettorali circoscrizionali e centrali, quando composti integralmente da magistrati, come l'Ufficio centrale per i referendum, che ormai pacificamente può sollevare questioni di legittimità costituzionale.

Le premesse e gli spunti ci sono, nella giurisprudenza della Corte Cost. (cfr. rassegna in nota 131, p.60), il giudice che dispone il rinvio non deve essere necessariamente investito ex art.102 Cost. e la composizione può essere anche totalmente politica, come è stato il caso dei Consigli comunali e provinciali (sent. 92/1962), ci riferiamo alla Giunta Elezioni e immunità parlamentari del Senato (cfr. allegato al verbale seduta 26.2.2008 n. 45- doc. 24). Nell'allegato si riporta integralmente la relazione del sen. D'Onofrio sulle elezioni senatoriali 2006 nella Regione Abruzzo in cui si affronta la questione della *“competenza giurisdizionale della Giunta delle elezioni in ordine agli atti elettorali preparatori”*, che ha percorso un quarantennio di storia repubblicana,

²⁰⁹ L'apprezzabile decisione in sede cautelare del Consiglio di Stato, sez. V, ordinanza 1 aprile 2008 n. 12231, rispettosa di una interpretazione stretta dell'art. 66 Cost. era stata emanata prima dell'entrata in vigore del c.p.a., e comunque fu dichiarata la carenza assoluta di giurisdizione dalle SS.UU. Cass.

senza riuscire a superare i presupposti dettati dalle sezioni unite della Corte di cassazione (Cassazione, Sezioni unite civili, 31 luglio 1967, n. 2036, in *Foro amministrativo*, 1968, I, p. 20) quando affermava che «il giudizio di verifica a stare alla lettera dell'articolo 66 post sarebbe limitato ai titoli di ammissione dei deputati e senatori» e, pur tuttavia, «per tradizione costituzionale che affonda le sue radici nello Statuto albertino (...) si estende alla validità e alla regolarità di tutte le operazioni elettorali (...) e quindi anche alla legittimità della esclusione di un candidato, quale deliberata dagli uffici elettorali». Dalla ricognizione ampia sulle questioni che vanno dalla natura delle decisioni degli Uffici elettorali, espressione di attività giurisdizionale, che incidono su posizioni di diritto soggettivo (T.A.R. Lazio, sez. I, 9 marzo 1994, n. 580 in *Foro amm.* 1994, 900), ma sui quali c'è carenza assoluta di giurisdizione (Cassazione civile, Sezioni Unite, 9 giugno 1997, n. 5135, Cassazione civile, Sezioni Unite, 22 marzo 1999, n. 172) perdurante solo per le elezioni parlamentari, poiché dopo l'entrata in vigore del d.lgs n. 104/2010 non ci sono più dubbi sull'impugnabilità delle decisioni degli Uffici elettorali per le elezioni regionali e per il Parlamento europeo. Se l'attività della Giunta elezioni è di natura giurisdizionale, non si esclude che possa rimettere q.l.c. al giudice delle leggi: una possibilità ventilata dalla Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari- Senato Legislatura 16ª - Resoconto sommario n. 44 del 03/11/2009²¹⁰, proprio in relazione ad un esposto di un elettore, signor Franco Ragusa sulla costituzionalità della legge n. 270/2005, disistimato nel merito.

Una recentissima decisione della Corte costituzionale in materia di conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato, ordinanza n. 86/2020 in G. U. 13/05/2020 n. 20 dichiarando inammissibile un ricorso di un singolo parlamentare, ammesso in teoria dall'ordinanza n. 17/2019²¹¹, conclude la parte che precede il dispositivo con la prudente affermazione (si esprime con verbo al condizionale) che i ricorsi contro menomazioni delle loro attribuzioni “*dovrebbero competere a un organo terzo (l'Ufficio elettorale regionale o quello centrale), in luogo del quale lo stesso ricorrente non è legittimato a far valere la denunciata lesione delle attribuzioni*”, che preludono a foriere iniziative in argomenti di questo ricorso, come la “**base regionale**” dell'elezione del Senato.

Da tempo, inoltre, una rivista giuridica di fascia A, come *Federalismi*, nella rassegna di giurisprudenza riporti regolarmente le decisioni dell'Ufficio elettorale nazionale per il

²¹⁰ http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/16/SommComm/0/438371/index.html?part=doc_dc

²¹¹ Renzo Dickmann, *La Corte dichiara inammissibile il conflitto di attribuzioni contro il testo della legge di bilancio 2019-21 approvato dal Senato e ribadisce che i singoli parlamentari sono poteri dello Stato*, in *Federalismi.it*, del 20.2.2019 n. 4/2019

Parlamento europeo²¹² o Ufficio elettorale centrale nazionale²¹³, *de plano* definite “**sentenze**” 2018 e non c’è dubbio che una decisione come quella, che si allega, come doc. 25), per le elezioni del 2014 sia diventata “**ius receptum**” nelle elezioni 2019 senza alcuna modifica normativa della legge n. 18/1979 e s.m.i. . Ugualmente è accaduto che una sentenza del Consiglio di Stato (sez. V, n. 2886/2011) per un caso delle elezioni europee 2009, sia diventata, grazie all’inserimento dei principi nel verbale delle operazioni elettorali predisposte dal Ministro dell’Interno, di generale e pacifica applicazione alle successive elezioni europee 2014 e 2019 da parte degli Uffici elettorali per la proclamazione degli eletti, con divieto assoluto di trasmigrazione dei dei seggi dalle circoscrizioni cui sono stati assegnati in rapporto alla popolazione residente.

Di contro l’emigrazione è possibile in forza della legge n. 165/2017, non modificata sul punto dalla l.n. 51/2019 come si può desumere dalla normativa del dpr 361/1957, art. 83 bis e artt. 84, riportata nella prima colonna del doc. 23), favorita dalle liste bloccare corte max 4 candidati e le pluri/multicandidature, fino a 5.

J) SULL’ISTANZA DI MISURE CAUTELARI

Tra gli atti impugnati vi sono due deliberazioni del Consiglio dei Ministri, richiamate la prima del 27 gennaio 2020 (atti B), dal Dpr del 28.01.2020 in G.U. n. 23 S.G. del 29.01.2020 (atti A) e la seconda del 5 marzo 2020 (atti F), richiamata dal Dpr del 5 marzo 2020 in GU n.57 del 6-3-2020 (atti D). I testi delle deliberazioni del CdM non sono, alla data di redazione del ricorso, nella disponibilità dei ricorrenti, perché è stato negato l’accesso e quindi il rilascio di copia con comunicazione del 6 maggio 2020 dell’Ufficio di Segreteria del Consiglio dei Ministri avente per OGGETTO: Sua comunicazione e-mail del 29 aprile 2020 - Richiesta di accesso ad alcune deliberazioni del Consiglio dei ministri del 27 gennaio e del 5 marzo 2020, a firma del Capo dell’Ufficio avv. Ciro Daniele Piro (doc. 26). La comunicazione è ampiamente e dottamente motivata, anche con riferimenti giurisprudenziali recentissimi (Cons. Stato, V, 9 marzo 2020, n. 1664) e si conclude con “*Per i motivi esposti, si ritiene quindi*

²¹² https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=27517&content=in%2Btema%2Bdi%2Bconfondibilit%C3%A0%2Bdi%2Bun%2Bcontrassegno%2Bsostitutivo%2Bcon%2Baltro%2Bcontrassegno%2Bnon%2Bammesso%2Bdal%2BMinistero%2Bdell%27interno%2B%28Dc%2DPizza%2Bc%2E%2BDc%2DSandri%29&content_author= (elezioni 2009)

²¹³ https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=37537&content=concernente%2Bil%2Bprincipio%2Bdi%2Blegalit%C3%A0%2Be%2B&content_author= (elezioni 2018)

*che l'istanza di accesso al verbale non possa essere accolta". Nella mail del 29 aprile c.a., richiamata nell'oggetto del diniego dell'istanza dall'avv. Besostri non è mai stata formulata alcuna istanza di accesso ai verbali del Consiglio dei Ministri. Il passo pertinente della mail è il seguente: "nel dpr 1) è citata la a) Deliberazione del Consiglio dei ministri, adottata nella riunione del 27 gennaio 2020, nel dpr 2) la b) deliberazione del Consiglio dei ministri, adottata nella riunione del 5 marzo 2020. **Il loro testi sono indispensabili**, specialmente la seconda, per capire. Il contenuto di massima è riportato nei comunicati stampa che seguono il CdM²¹⁴".*

Sia chiaro, che i ricorrenti, per conto dei quali l'avv. Besostri, ricorrente e componente del collegio di difesa, aveva formulato la richiesta dei testi delle Deliberazioni, **non hanno interesse a prendere visione dei verbali** per sapere chi c'era, cosa hanno detto i presenti o come avessero votato sull'argomento i ministri e, quindi non impugneranno il diniego, per varie ragioni: 1) verrebbe meno il motivo d'esenzione dal contributo unificato, 2) la carenza di interesse a prender visione, 3) la convinzione che con la notifica del ricorso verrà rilasciata poiché è uno dei casi previsti e menzionati nelle mail di diniego: «"l'accesso ai documenti amministrativi la cui conoscenza sia necessaria per curare o per difendere i propri interessi giuridici" (c.d. accesso difensivo). In particolare, la prevalenza sulle esigenze di riservatezza potrà verificarsi qualora il documento richiesto sia necessario per consentire la cura o la difesa processuale di interessi giuridicamente protetti e concerna un documento amministrativo indispensabile a tali fini, la cui esigenza non possa essere altrimenti soddisfatta» e, infine, 4) perché se il Governo si costituirà vi provvederà l'Avvocatura generale dello Stato ex art. 46 cni.2 c.p.a. ovvero ne verrà ordinata l'esibizione in via istruttoria. L'interesse era ed è la motivazione nella scelta della data del 29 marzo 2020 e sulla legittimità di una revoca senza contestuale (nello stesso provvedimento) o parallela (in altro provvedimento) fissazione di una nuova data o di indicazione di un termine entro il quale sarà indicata la nuova data nel rispetto dei termini allora vigenti. **In altre parole la sequenza temporale tra revoca (5 marzo) dei comizi elettorali referendari del 29 marzo 2020 e l'adozione del d.l. n. 18/2020** (in G.U. 17.3.2020 n. 70, conv. con legge n. 27/2020 in S.O. n. 16 alla G.U. 29.4.2020 N. 110) **avrebbe dovuto essere invertita**. Se, come prospettato dalla comunicazione di diniego, "Si rileva, peraltro, come tale esigenza - che si fonda sul valorizzato principio di trasparenza dell'operato delle pubbliche amministrazioni in una prospettiva volta anche alla promozione della

²¹⁴ <http://www.governo.it/it/articolo/comunicato-stampa-del-consiglio-dei-ministri-n-25/13883> e <http://www.governo.it/it/articolo/comunicato-stampa-del-consiglio-dei-ministri-n-34/14247>

partecipazione dei cittadini al dibattito pubblico - , sia nel caso specifico soddisfatta non solo dalla lettura dei comunicati stampa, ma anche degli atti, pubblicati sulla Gazzetta Ufficiale, nei quali le deliberazioni del Consiglio dei Ministri sono state formalizzate, recependone il contenuto, ossia i decreti del Presidente della Repubblica del 28 gennaio 2020 (in G.U. 29 gennaio 2020, n. 23) e del 5 marzo 2020 (in G.U. 6 marzo 2020, n. 57)." Vale a dire che, se nella Deliberazione del CdM del 27 gennaio 2020 c'è solamente l'indicazione di una data e in quella del 5 marzo 2020 il riferimento al dpcm del 4 marzo 2020 (atti E), sono confermate le censure svolte al cap.

H) OGGETTO DEL GIUDIZIO: ILLEGITTIMITA' DPR CONVOCAZIONE E REVOCA-ATTI CONNESSI E PRESUPPOSTI, par. 17.) e 18.) I-II, pp.46-49.

I motivi del ricorso sono stati ampiamente svolti e riproposti sotto diverse angolature, vista la complessità e novità della materia e l'intreccio tra procedura referendaria e art. 139 Cost., nonché tra revisione costituzionale, con la drastica riduzione dei parlamentari, e le leggi elettorali ed, infine *last but not least* per il mutamento degli equilibri tra i vertici costituzionali della Repubblica per la salvaguardia della Presidenza della Repubblica²¹⁵ e il parlamento in seduta comune, controllato da una frazione minoritaria del corpo elettorale sovra rappresentata grazie a premi di maggioranza "nascosti" (sul punto e sugli effetti cfr. p. 77 note 170 e 171, con rinvio al par. 33.) I, pp. 72-73, e nota 172 sulle prossime nomine di giudici e p. 99 sugli effetti del premio alle coalizioni e ai seggi uninominali maggioritari²¹⁶.

La revoca in sé di comizi elettorali, per di più senza motivazione esauriente sulla legittimità, è pericoloso precedente (par. 22.), p.54) da evitare, perché applicabile anche all'art. 61 Cost.

Sia chiaro che i ricorrenti e i giudici, che adottassero i provvedimenti richiesti, non hanno alcun dubbio che questo Parlamento, questo Presidente e questo Governo non abbiano dato e non diano adito ad alcun dubbio sulla loro fedeltà alla Repubblica (art. 54 Cost.) e lealtà alla Costituzione sulla quale hanno giurato, ma questo ricorso prende le mosse dalla preoccupazione che la riduzione dei parlamentari, nella misura deliberata (36,5%), con un'incomprensibile eccezione a due Province autonome, con uno squilibrato rapporto 3/8 vs 5/8 a favore della parte maggioritaria al Senato e una legge elettorale di dubbia costituzionalità creino una situazione in contrasto con

²¹⁵ Cfr. cap. I.2.2) **RIDUZIONE DEI PARLAMENTARI E ART. 90 COST.** con alterazione dei rapporti tra gli organi costituzionali al vertice dell'ordinamento e par. 34.) I-II-III pp.75-79

²¹⁶ "Favorire le coalizioni e i collegi maggioritari ha inoltre l'effetto di far scattare il premio di maggioranza "nascosto" con l'effetto di dare il controllo del Parlamento in seduta comune ad una forza o coalizione di forze minoritaria nel corpo elettorale: una delle ragioni principali di questo ricorso, **perché altera gli equilibri tra gli organi costituzionali al vertice e il ruolo di arbitro e garante della loro leale cooperazione del Presidente della Repubblica**" (p.99).

i principi supremi della nostra Repubblica, limite alla revisione costituzionale ex art. 139 Cost., la cui portata è ora che sia valutata dalla Corte Costituzionale e non discussa accademicamente dottrina, che ha espresso nel tempo diverse e contrastanti opinioni, che potranno essere rappresentate alla Corte grazie alla DELIBERA 8 gennaio 2020 Modificazioni alle «Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale». (20A00443) (GU Serie Generale n.17 del 22-01-2020).

Un confronto che avrebbe dovuto precedere l'approvazione della revisione costituzionale e che speriamo preceda la nuova data della consultazione referendaria. La contestualità di richiesta di misure cautelari e prospettazione di q.l.c. ha dato origine a soluzioni differenti, ad es. Cons. Stato, Ad. Pl., ord., 2/1999 e Cons. Stato n. 7879/2011. Questo ricorso pone problemi nuove e l'esigenza cautelare è nella situazione obiettiva, che possa arrivare a compimento una violazione dell'art. 139 Cost., quindi la natura delle esigenze cautelari deriva dalla fondatezza delle q.l.c., che spetta solo alla Corte Cost. di giudicare, ora il solo criterio è quello della non manifesta infondatezza e della rilevanza, che crediamo di aver dimostrato. Siamo in tempi di emergenza, se son dovute disporre sospensione dei termini, le notifiche per mezzo del servizio postale sono impossibili o a rischio.

Ciascuno di noi dal cittadino elettore alla persona investita di pubbliche funzioni è investito dall'art. 54 Cost., poiché è in gioco la *salus rei publicae*.

I ricorrenti prospettano a questo TAR una variante della soluzione ispirata da Cons. Stato n. 7879/2011 con la scomposizione in due fasi del giudizio.

Nella prima fase si decide sulla domanda cautelare, in ogni caso, di accoglimento "a termine", fino alla decisione della questione di legittimità costituzionale contestualmente sollevata.

Nella seconda fase si decide definitivamente sulla domanda cautelare o, se matura la controversia all'esito del giudizio di costituzionalità.

Per questa prospettazione i ricorrenti sono debitori all'incontro di studi organizzato dall'Ufficio Studi, massimario e formazione della giustizia amministrativa, dal titolo "Il processo amministrativo alla prova dei fatti: tutela cautelare e riti speciali. Il punto di vista del primo grado e il punto di vista dell'appello"²¹⁷.

K) CONCLUSIONI-NOTE FINALI

La premessa motivazionale di questo ricorso lo conclude: siamo di fronte ad un caso

²¹⁷ Tar Lazio, 15 e 16 marzo 2018. Relazione revisionata di Maurizio Santise, *La tutela cautelare nel processo amministrativo fra rito ordinario e modelli speciali*, link: https://www.giustizia-amministrativa.it/documents/20142/195539/nsiga_4658649.pdf/7c765158-33a5-5dc4-464f-c191a26f53cb

di possibile norma costituzionale incostituzionale, possibilità evocata dal prof. Pasquale Costanzo, nel suo scritto *“Quando i numeri manifestano principi ovvero della probabile incostituzionalità della riduzione dei parlamentari”* (nota 11, p.9), più volte citato in questo ricorso.

Scrivo, il prof. Costanzo, nella parte finale del suo scritto: *“La Corte ha da tempo notoriamente manifestato la sua disponibilità a giudicare sulla validità anche delle leggi di rango costituzionale (sent. n. 1146 del 1988). È invece la modalità di sottoposizione alla Corte della questione a porre i maggiori problemi, per cui un sicuro interesse potrebbe riconoscersi in capo alle Regioni a contestare la deminutio derivante dalla riduzione dei senatori attualmente in quota a ciascuna di loro”* (op.cit., p. 77 in nota 19). Tutte le regioni ad eccezione del Trentino-A.A./ Südtirol hanno motivo di lagnarsi se fanno il confronto tra il numero necessario di loro abitanti per ottenere l’assegnazione di un senatore con il parametro dell’art. 57.4 Cost. (in media, arrotondata alle migliaia, 303.000^{ab/sen}, ma è una media abbassata dai quozienti delle Province autonome di TN e BZ e dalle Regioni Valle d’Aosta e Molise) e i 6 delle due Province autonome, ma come già scritto più volte è il confronto con la CALABRIA²¹⁸ che passa da 10 a 6 senatori, gli stessi sommati delle 2 Province autonome: una riduzione del 40% con una popolazione di 1.959.000 abitanti (doc.9). In seconda posizione, come Regione doppiamente discriminata la Sardegna che passa da 8 senatori a 5 con suoi 1.639.000 abitanti (doc. 9) e con la minoranza linguistica più consistente. Tutte e 2 queste regioni discriminate senza una ragione (nel cap. **G**) abbiamo dimostrato che l’accordo Degasperi-Gruber aveva la sua *ratio* nel porre fine a discriminazioni della minoranza tedesca durante il fascismo, non di creare privilegi in violazione dell’art.3 Cost.) ella rappresentanza e proprio nel ramo del Parlamento eletto a **“base regionale”**, che è la sua ragion d’essere.

Cittadini preoccupati della possibile, concreta ed imminente, e per loro evidente violazione dell’art. 139 Cost. cosa debbono fare per impedirla? Avendo preso sul serio l’art. 54 c.1 Cost., *“Tutti i cittadini hanno il dovere di essere fedeli alla Repubblica e di osservarne la Costituzione e le leggi”*, e avendo avuto la ventura di ascoltare di persona il famoso discorso di Calamandrei sulla Costituzione del 1955 a Milano o per averlo, più tardi, letto o sentito un file audio.

La prima cosa da fare, la maggioranza dei ricorrenti pratica il diritto, è di interrogarsi proprio sull’art. 139 Cost. Il compianto prof. Paolo Biscaretti di Ruffia, maestro di molti costituzionalisti, non aveva una grande opinione dell’art. 139 Cost., come barriera,

²¹⁸ Riferimenti alle pp. 8, 35, 69 e 83 nota 183 e per le discriminazioni delle sue minoranze linguistiche albanofoni, più numerosi di sloveni e ladini, e grecanici, rispetto a tedeschi e ladini della Provincia di BZ pp. 38. e 96 perché la Calabria non ha uno statuto speciale.

richiedeva soltanto la doppia fatica di abrogare prima l'art. 139 Cost. e poi di fare le revisioni di proprio gradimento²¹⁹. In effetti per porre dei limiti ovvero "controlimiti" al potere del legislatore costituzionale non è necessario fare ricorso all'art. 139 Cost., come per sottrarre materie al referendum abrogativo limitarsi alla lettera dell'art. 75 Cost., la categoria dei "principi supremi" in concreto può essere più efficace di una lettura formale, minimalista dell'art. 139 Cost. per la quale è solo di ostacolo ad una restaurazione della monarchia.

Il prof. Augusto Cerri in un personale contributo a questo ricorso ha segnalato come limiti alla revisione costituzionale le seguenti sentenze:

a) sentenza n. 6 del 1970 che dichiarò incostituzionali gli art. 26 e 27 dello Statuto per la Regione siciliana relativi ai procedimenti di accusa nei confronti degli assessori regionali, assumendo che non dovevano ritenersi davvero costituzionalizzati dalla legge costituzionale di recezione dello Statuto in precedenza approvato; b) sentenza n. 1146 del 1988 che affermò la possibilità di sindacare una legge costituzionale (statuto speciale T- A A) per violazione dei principi supremi della Costituzione; c) sentenza n. 366/1991, sul diritto di riservatezza e libertà di comunicazione; d) sentenza n. 2/2004, punto 6 in diritto sulla manifesta infondatezza (non manifesta inammissibilità) di q. di l. costituzionale sull'art. 126 Costituzione dopo revisione del 2001 e, infine, e) per curiosità: requisitoria Proc. gen. Eula su possibili limiti a revisione cost., in Alta Corte Regione Siciliana sentenza 19/7-10/9/1948, n. 4, in sentenze dell'Alta Corte etc., I, Milano 1954, 39 ss.

L'art. 139 Cost. come manifesto politico repubblicano contro la restaurazione neppure della monarchia in astratto, ma della Casa Savoia, sarebbe strettamente collegato alla XIII Disposizione Transitoria e Finale monarchica. Se così fosse avrebbe perso ogni significato con l'entrata in vigore della legge cost. 23 ottobre 2002, n. 1, *«i commi primo e secondo della XIII disposizione transitoria e finale della Costituzione esauriscono i loro effetti a decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale»*.

I commi, i cui effetti si sono esauriti²²⁰, disponevano quanto segue:

«I membri e i discendenti di Casa Savoia non sono elettori e non possono ricoprire uffici pubblici né cariche elettive.

Agli ex re di Casa Savoia, alle loro consorti e ai loro discendenti maschi sono vietati l'ingresso e il soggiorno nel territorio nazionale».

²¹⁹ BISCARETTI DI RUFFIA, Sui limiti della revisione costituzionale, in Annali dell'Università di Catania, 1949, p. 49.

²²⁰ Attenzione alle sfumature: la legge cost. n. 1/2002 non ha abrogato i primi 2 commi solo così si sarebbe potuto toglierli dal testo, dove dovrebbero restare ben visibili, a perenne ricordo.

Se la legge cost. 23 ottobre 2002, n. 1 avesse avuto il significato di riabilitazione della Casa Savoia avrebbe abrogato i primi due commi e l'art. 139 Cost. avrebbe perso ogni significato, invece, ha preso nuova vita, anche nell'ipotesi originaria più riduttiva.

Se non è una morena residuo e memoria di antiche glaciazioni, bisogna attribuirgli un significato, in un certo senso farne della sua interpretazione un precedente, al contrario della revoca di comizi elettorali già indetti senza contestuale o parallela indicazione di una nuova data.

Che la nostra Repubblica sia in una crisi è una banalità e che lo siano anche le nostre istituzioni, specialmente il Parlamento una volta centrale nell'ordinamento costituzionale, è che sia stato rinnovato per tre volte con una legge elettorale incostituzionale è un fatto incontestabile dopo la "storica" sentenza n. 1/2014.

Tuttavia, proprio il fatto che sia fallita nel suo obiettivo di investire stabili maggioranze egemoniche ha consentito la conservazione del pluralismo quindi uno dei ***"presupposti indefettibili della democrazia liberale e pluralistica voluta dai costituenti"***, come ben detto nella citazione del prof. Zanon a p. 6 di questo ricorso, anche grazie al fallimento delle revisioni costituzionali del 2005 e del 2016, cui abbiamo riservato una parte di questo ricorso, come antecedenti di quella del 2019. Questo pluralismo ha garantito che gli organi di garanzia Presidenza della Repubblica e Corte Costituzionale ne siano ancora alta e qualificata espressione.

Quando si parla di crisi è quasi scontato risalire alla leggenda, avvalorata dal Presidente Kennedy, che l'ideogramma cinese significhi "pericolo" e "opportunità"²²¹, ma anche la versione revisionata che significhi "pericolo" e "momento incipiente" o "punto cruciale" non cambia che all'art. 139 Cost. si debba dare un significato, piuttosto che nessuno.

Ci aiuta una sentenza delle SS.UU.: Il passaggio rilevante è quello in cui si dice che la "generale regola ermeneutica "di conservazione degli atti", espressamente codificata dall'art. 1367 c.c. in materia contrattuale" deve "ritenersi operante, in quanto espressione di un sovraordinato principio generale insito nel sistema, anche e soprattutto in tema di interpretazione della legge, sulla scorta della quale, tra le diverse accezioni possibili di una disposizione (normativa, amministrativa o negoziale),

²²¹ Sebbene la parola cinese "crisi" 危机(wēijī) sia composta effettivamente di due caratteri, wēi (危) e jī (机) essi non significano però "pericolo" e "opportunità". Victor H. Mair, che insegna Lingua e Letteratura cinese presso l'Università della Pennsylvania, a questo proposito scrive: "Se è vero che wēijī significa crisi e che la sillaba wei di weiji esprime il concetto di "pericolo", la sillaba ji di weiji decisamente non significa 'opportunità'. La ji di weiji significa infatti più qualcosa come 'momento incipiente', 'punto cruciale' (nel senso di qualcosa che inizia o che cambia).

<http://martatibaldi.blogspot.com/2014/03/smettiamola-di-dire-che-la-parola-crisi.html>

deve propendersi per quella secondo cui la stessa potrebbe aver qualche effetto, anziché nessuno". Cassazione civile sez. un. - 05/06/2014, n. 12649.

"Così stando le cose, deve farsi dunque applicazione del principio generale di conservazione degli atti", un principio che la Corte Cost. ha applicato ad una legge che era entrata in vigore benché non approvata in identico testo dalle due Camere (sent. n. 152/1982, *Considerato in diritto*, punto 2.).

Se l'art. 139 Cost. esiste deve produrre effetto e, pertanto, deve entrare nella procedura referendaria regolata dal Titolo I legge n. 352/1970, come l'art. 75 Cost. entra nel Titolo II della stessa legge (cfr. cap. **I.1) Legge 25 maggio 1970, n. 352. Norme sui referendum previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo**, pp. 50-58)²²².

I ricorrenti sono convinti che se entrasse in vigore il taglio dei parlamentari, **nella misura deliberata e con i problemi posti dall'art. 57.3 Cost. per la disparità di trattamento tra le regioni e dall'art. 56 ult. comma Cost. per la Val d'Aosta, vi sarebbe violazione dell'art. 139 Cost.**

Il 5.12.1946, la Sottocommissione I, incaricata all'interno della Commissione dei 75 (cosiddetta dal numero dei componenti) di elaborare la prima parte della Costituzione, inserisce nel Progetto di Costituzione, al 2° comma dell'art.50, la seguente disposizione, "Quando i pubblici poteri violino le libertà fondamentali ed i diritti garantiti dalla costituzione, la resistenza all'oppressione è diritto e dovere del cittadino".

La norma è proposta dall'On. democristiano Giuseppe Dossetti e dall'On. demolaburista Cevolotto, che si sono ispirati ad altre Carte Costituzionali, in particolare all'art.21 della Costituzione francese del 1946, che stabilisce: "Qualora il governo violi la libertà ed i diritti garantiti dalla costituzione, la resistenza, sotto ogni forma, è il più sacro dei diritti ed il più imperioso dei doveri".

Il Diritto di resistenza, art. 50 in progetto, non è incluso nel testo finale.

In altra Carta costituzionale, che solo per non rinunciare alla riunificazione tedesca non si definì "**Verfassung**", ma "**Grundgesetz**"-"Legge Fondamentale", di ordinamento omogeneo al nostro, secondo la nostra Corte Cost. (che alla giurisprudenza costituzionale di quel Tribunale Costituzione Federale ha dovuto richiamarsi per assoggettare a controllo, per la prima volta, una legge elettorale nazionale²²³) l'art. 20

²²² Per facilitare la lettura del ricorso e il reperimento dei rinvii, si è predisposto in Indice-doc. 27).

²²³ Una giurisprudenza che, ispirata all'art. 38 GG, sovrapponibile al nostro art. 48 Cost., ci avrebbe risparmiato di votare per 4 volte con una legge elettorale incostituzionale, al massimo una sola volta nel 2006 la l.n. 270/2005 e nel 2018 la l.n. 165/2017 e dopo in giudizio sulla 165 non sarebbe stata approvata la l.n. 51/2019

GG, escluso da ogni revisione dall'art. 79 GG, prevede § 4 *"Tutti i tedeschi hanno diritto di resistere a chiunque tenti di rovesciare questo ordinamento, qualora non via altro rimedio possibile."*

Ad avviso dei ricorrenti il nostro art. 54 c.1 e2 Cost., in combinazione con gli artt. 1 c.2 e 139 Cost. non è meno pregnante del Diritto di resistenza per garantire l'integrità dei principi supremi.

E' stato scritto: " commentando le due sentenze di condanna emesse dai tribunali penali di Palermo e di Catania in seguito ai gravi moti di piazza del luglio 1960 contro il Governo dell'On. Tambroni, sostenuto dal partito di destra Movimento Sociale Italiano (peraltro i moti popolari portarono alla caduta del Governo), nel 1961, che i poteri che sono esercitati dallo Stato-governo *"non fanno capo originariamente ad esso, ma gli sono trasferiti, magari in via permanente, dal popolo"*. Pertanto, *"l'esercizio di quei poteri deve svolgersi, per chiaro dettato costituzionale, in guisa tale da realizzare una permanente conformità dell'azione governativa agli interessi in senso lato della collettività popolare: sì che, quando tale conformità non sia perseguita da quell'azione, è perfettamente conforme al sistema, cioè legittimo, il comportamento del popolo sovrano che ponga fine alla situazione costituzionalmente abnorme"*²²⁴.

Lo stesso giurista sostiene inoltre che *"la resistenza collettiva può indirizzarsi anche contro il Parlamento"* qualora la sua azione sia illegittima. Pertanto, *"potrebbe il popolo, nel mancato funzionamento dei meccanismi di garanzia predisposti all'interno dello Stato governo, ripristinare con altri mezzi il rispetto del suo sovrano volere, che nella Costituzione trova la sua massima espressione"*.

Gli organi di controllo e garanzia, devono poter funzionare poiché in caso di non funzionamento degli organi di controllo e di garanzia, se cioè lo stesso Stato-apparato fosse *"partecipe dell'azione eversiva"*, compiendo *"atti difformi dai valori e dalle finalità fatti propri dalla coscienza collettiva ed indicati nella Costituzione"*, allora si verificherebbero quelle circostanze particolari nelle quali ove la situazione lo imponga non potrebbe *"disconoscersi al popolo, che della sovranità è titolare e che ne controlla l'esercizio....da parte dello Stato-governo, il potere di ricondurre alla legittimità, con mezzi anche non previsti, questo esercizio, ove irrimediabilmente se ne discosti"*²²⁵.

Non siamo a questo, la gravissima disgrazia della pandemia ha comportato la revoca dei comizi referendari il cui esito non è mai scontato basta che si consenta un confronto tra pari in un dibattito pubblico aperto e non compresso nelle due ultime settimane della campagna referendaria e non confuso con altre scadenze elettorali.

²²⁴ Giuliano Amato, *La sovranità popolare nell'ordinamento italiano*, in Rivista trimestrale di diritto pubblico, 1962, pp. 74-103.

²²⁵ Op.cit. nella nota 224.

Il rinvio dà comunque l'occasione di mettere alla prova il funzionamento degli organi di controllo e garanzia con questi ricorso di cittadini elettori, non mossi da interessi privati, ma unicamente dall'art. 54 c. 1 Cost., che sarà esaminato da altre persone "cui sono affidate funzioni pubbliche", come funzioni pubbliche esercitano altri soggetti evocati in giudizio, a cominciare dal Governo, i cui membri hanno prestato giuramento. Il governo dovrà decidere se costituirsi in giudizio con l'Avvocatura generale dello Stato o rimanere estraneo o indifferente alle questioni di legittimità costituzionale, come nel recente giudizio (n. 172 RegAmmRef) di ammissibilità di referendum in materia elettorale promosso da alcune Regioni: a loro si applica il secondo comma dell'art. 54 Cost.

Se ci sarà remissione alla Consulta sarà evocato il massimo organo collegiale di garanzia. Altri soggetti, cui il ricorso è stato notificato o comunicato, potranno decidere se promuovere un conflitto di attribuzioni o sollecitare l'Ufficio centrale per i referendum ad esercitare poteri di autotutela, **a cominciare dal Comitato dei senatori promotori del referendum, che sono un potere dello Stato e come parlamentari una frazione della rappresentanza della Nazione ex art. 67 Costituzione.** Le Regioni interessate e non soggette a rinnovo potranno esercitare le iniziative opportune.

Ognuno faccia la sua parte, l'art. 54 Cost. chiama tutti a difendere la Costituzione, l'importante che è che sia una azione collettiva, cui il Parlamento non è estraneo perché potrebbe adottare una nuova legge elettorale scevra da problemi di costituzionalità. È importante che iniziative, anche non definitive siano sollevate prima della consultazione referendaria. Ad avviso dei ricorrenti, ma è un'opinione come un'altra, sarebbe negativo che la decisione sia affidata unicamente, in solitario al Presidente della Repubblica, non perché non sia all'altezza, ma perché sarebbe un segnale che funziona un solo organo di garanzia, che dovrebbe decidere se promulgare la legge o avvalersi dell'art. 74 Cost. e rinviare la legge alle Camere con un messaggio motivato, che potrebbe tenere conto di quanto successo nel frattempo.

P.Q.M.

I ricorrenti, rappresentati e difesi come in atti, confidano nell'accoglimento del ricorso previa remissione di tutte le questioni di legittimità costituzionale in via incidentale con esclusione della violazione dell'art. 72.4 Cost. per gli 8 voti di fiducia chiesti dal Governo per l'approvazione della l.n. 165/2017, perché la legge n. 51/2019 introducendo soltanto alcune modifiche ai TT.UU. Elezione Camera e Senato ha in un certo senso novato la procedura di approvazione della legge elettorale vigente e una decisione sulle incostituzionalità ancora sussistenti sarebbe la soluzione più rapida. In considerazione della complessità della materia e dell'assoluta novità delle questioni trattate e della motivazione della promozione del ricorso priva di ogni interesse privato

chiedono la compensazione delle spese di giudizio invocando a suffragio gli enunciati della sentenza della Corte Cost. n. 77/2018.

Si depositano i seguenti atti e documenti:

ATTI

A) Decreto Presidente Repubblica del 28/01/2020, avente per oggetto «Indizione del referendum popolare confermativo della legge costituzionale recante: "Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari"» in G.U. n. 23 S.G. del 29.01.2020.

B) Deliberazione del Consiglio dei ministri, adottata nella riunione del 27 gennaio 2020.

C) Attestazione del Presidente della Camera della definitiva approvazione di legge costituzionale in G.U. n. 240 del 12 ottobre 2020.

D) DECRETO DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA del 5 marzo 2020 di Revoca del decreto del Presidente della Repubblica 28 gennaio 2020, concernente indizione del referendum popolare confermativo (GU n.57 del 6-3-2020).

E) DPCM 4 marzo 2020 (GU n.55 del 4-3-2020).

F) Deliberazione del Consiglio dei ministri, adottata nella riunione del 5 marzo 2020.

DOCUMENTI

1) AUDIZIONE RIFORMA PARLAMENTO RAPPORTO ABITANTI/PARLAMENTARI

2) ELENCO Ddl/Pdl CORRELATI ALLA RIDUZIONE DEI PARLAMENTARI

3) IMPARATO E., Rappresentanza delle autonomie territoriali in Senato e minoranze linguistiche. Alcune riflessioni a margine della recente revisione costituzionale., Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali (ISSN:2465-2709) – n. 1/2020 del 29.02.2020, pp. 283-314. (<https://www.dirittiregionali.it/wp-content/uploads/2020/02/documento-integrale-13.pdf>)

4) A.S. n. 214 ddlcost Quagliariello

5) A.S. n. 515 ddlcost Calderoli-Perilli

6) A.S. n. 805 ddlcost Patuanelli-Romeo

7) Dichiarazione di voto favorevole del sen. Durnwalder per il Gruppo Autonomie-seduta n. 132 del 11.07.2019.

8) Tabella Comparativa Senato con quozienti naturali interi

8bis) Tabella Senato allegato audizione ddl Calderoli

8 ter) fac-simile scheda elettorale elezione *Bundestag*

9) Tabella Senato Camera di raffronto

10) Camera Deputati dpr 361 del 1957-multivigenza TAAS

11) CD dpr 361_1957 multivigenza Minoranze linguistiche

- 12) Statuto del Partito Sardo d'Azione- Estratti
- 13) Lodo Iotti-Camera Deputati Resoconti Sedute 103. 23.01.1980 e 211. 25.09.1980.
- 14) Revoca sala per discussione referendum.
- 15) Camera, sed. 8.10.2019 Dichiar. voto on. Colletti
- 16) Tabella Senato con quoz. natur. Int. Seggi ridotti
- 16bis) Tabella Camera con quoz. natur. Int. Seggi ridotti
- 17) PROSPETTO APPLICAZIONE SOGLIA 3% nazionale e 20% regionale
- 18) Prospetto revisioni costituzionali 2005-2016-2019
- 19) PROV.AUTON. TN e BZ nei progetti di Rev. Cost.
- 20) Tabella Senato Revisione 2016
- 20bis) Popolazioni CH e USA-Consiglio degli Stati e Senato
- 21) TABELLA 1 CAMERA seggi 392
- 22) TABELLA 2 SENATO seggi 196
- 23) Camera e Senato dopo la l.n. 51/2019
- 24) XVI II 9 31.07.2008 verb. seduta 26.2.2008, n. 45 Giunta Elezioni all. RELAZIONE SULLA VERIFICA DELLE ELEZIONI SENATORIALI DEL 9-10 APRILE 2006 NELLA REGIONE ABRUZZO (Relatore: Sen. D'ONOFRIO)
- 25) Ufficio elettorale centrale CASSAZIONE DECISIONE n. 2_2014 del 19.04.2014 AMMISSIONE GREEN ITALIA-VERDI EUROPEI
- 26) Risposta accesso avv. BESOSTRI
- 27) Indice del ricorso.

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.

Milano-Roma 21 maggio 2020

On. Avv. Felice C. Besostri

Avv. Giuseppe Libutti

Anche per Prof. Avv. Mario Sanino