Numero di raccolta generale 29734/2026
Data pubblicazione 20/11/2026

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

PRIMA SEZIONE CIVILE

Composta dai magistrati:

Oggetto:
*ELETTORATO
Ud. 29/10/2026 PU

MARIA ACIERNO	Presidente
LAURA TRICOMI	Consigliere
LAURA SCALIA	Consigliere
MAURA CAPRIOLI	Consigliere
RITA ELVIRA A. RUSSO	Consigliere Rel.

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sul ricorso iscritto al n. 320/2025 R.G. proposto da:

PALUMBO VINCENZO, MAGAUDDA TOMMASO, PRUITI CIARELLO ANDREA, UGDULENA FRANCESCA, MAGAUDDA GIUSEPPE, rappresentati e difesi dall'avvocato Andrea Pruiti Ciarello unitamente all'avvocato Vincenzo Palumbo elettivamente domiciliati in Roma via della Conciliazione 10, presso lo studio del primo

-ricorrenti-

contro

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI in persona del legale rappresentante pro tempore, MINISTERO DELL'INTERNO in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato

-controricorrenti-

avverso la sentenza della Corte d'appello di Messina n. 894/2024 depositata il 15/10/2024.

copia comunicata ai soli fini dell'art 133 cpc

Firmato Da: MARIA ACIERNO Emesso Da: TRUSTPRO QUALIFIED CA 1 Serial#: 70b5f127a964ede7 - Firmato Da: RITA RUSSO Emesso Da: TRUSTPRO QUALIFIED CA 1 Serial#: 3df53bcb00c1ba3b

Udita la relazione della causa svolta nella pubblica udienza del 29/10/2026 dal Consigliere Rita Russo. Udito il Pubblico Ministero, in persona del Sostituto Procuratore Generale Pasquale Serrao d'Aquino e per i ricorrenti l'Avv. Andrea Pruiti Ciarello, per i controricorrenti l'Avvocato dello Stato che hanno concluso come da verbale.

FATTI DI CAUSA

I ricorrenti, cittadini iscritti alle liste elettorali di Comuni ricompresi nel circondario della Corte di Appello di Messina, in data 5 novembre 2018 hanno presentato ricorso avverso la Presidenza del Consiglio dei Ministri e il Ministero dell'Interno evidenziando che la legge elettorale, come modificata dalla l. n. 165 del 3/11/2017 (cd. *Rosatellum* o più specificamente *Rosatellum -bis)* presenta rilevanti criticità costituzionali, quali l'iter legislativo accelerato con cui è stata approvata, le soglie di sbarramento, il voto congiunto e la esenzione dalle firme per alcune liste, che avevano compromesso l'esercizio del diritto di voto nelle consultazioni elettorali e hanno chiesto al giudicante di sollevare la questione di legittimità costituzionale, strumentale al giudizio di merito e quindi di accertare: il loro diritto soggettivo di partecipare personalmente, liberamente e direttamente con metodo democratico ed in condizioni di libertà ed eguaglianza alla vita politica dell'Italia nel legittimo esercizio della loro quota di sovranità popolare; che l'applicazione delle disposizioni di cui alla legge n. 165/2017, era stata gravemente lesiva dei loro diritti; che le convenute fossero condannate al risarcimento del danno, ai sensi dell'art. 2043 cod. civ., da determinare in via equitativa.

Il Tribunale ha respinto la domanda sul rilievo che «*il diritto soggettivo spettante ai ricorrenti di partecipare personalmente, liberamente e direttamente con metodo democratico ed in condizioni di libertà ed eguaglianza alla vita politica dell'Italia, è quello previsto e garantito dalle disposizioni attualmente vigenti*».

Firmato Da: MARIA ACIERNO Emesso Da: TRUSTPRO QUALIFIED CA 1 Serial#: 70b5f127a964ede7 - Firmato Da: RITA RUSSO Emesso Da: TRUSTPRO QUALIFIED CA 1 Serial#: 3df53bcb00c1ba3b

Gli elettori hanno interposto gravame che la Corte d'appello di Messina ha respinto rilevando: a)l'inammissibilità dei motivi di appello nella parte in cui essi risultavano sforniti di caratteri argomentativi e critici, risolvendosi in una «*riproposizione delle argomentazioni difensive già svolte in primo grado, senza veicolare alcuna censura specifica alle ragioni della decisione gravata, emergenti dalla motivazione della sentenza di primo grado»; b)* la infondatezza delle censure di apoditticità della sentenza di primo grado in punto di rigetto delle questioni di legittimità costituzionale da essi prospettate, per l'infondatezza dei dubbi avanzati circa la costituzionalità della legge elettorale*; c)* la infondatezza della censura secondo la quale il Tribunale non avrebbe dovuto pronunciarsi sulla domanda di danno in quanto assorbente, poiché secondo la Corte sul punto era necessario esprimersi per individuare l'interesse ad agire.

In particolare, la Corte d'appello ha condiviso le argomentazioni già rese dal giudice di primo grado rilevando che la Corte Costituzionale ha sempre riconosciuto ampia discrezionalità al legislatore in materia elettorale, richiamando quanto affermato dalla Consulta nella sentenza n. 35/2017 i cui principi ha ritenuto riferibili anche all'attuale legge elettorale, in quanto aventi portata generale e quindi applicabili anche al sistema proporzionale e non solo al maggioritario.

Gli elettori hanno proposto ricorso per cassazione, affidandosi a quattro motivi e riproponendo in questa sede i dubbi di legittimità costituzionale.

L'Avvocatura dello Stato, per le amministrazioni resistenti, ha svolto difese con controricorso.

Il Procuratore generale ha depositato requisitoria scritta con la quale ha chiesto di accogliersi il terzo motivo del ricorso e di respingersi gli altri.

Firmato Da: MARIA ACIERNO Emesso Da: TRUSTPRO QUALIFIED CA 1 Serial#: 70b5f127a964ede7 - Firmato Da: RITA RUSSO Emesso Da: TRUSTPRO QUALIFIED CA 1 Serial#: 3df53bcb00c1ba3b

I ricorrenti hanno depositato memoria e alla pubblica udienza dell'11 settembre 2025 hanno discusso la causa. Il Procuratore generale ha concluso come da requisitoria scritta. Il Collegio si è riconvocato in data 22 ottobre 2025 e ha rinviato ad altra pubblica udienza chiedendo al Massimario una relazione in merito.

Alla pubblica udienza del 29 ottobre 2026 il Procuratore generale e il procuratore di parte ricorrente le parti hanno concluso come da verbale in atti, trattando anche il tema della attualità dell'interesse ad agire alla luce della approvazione della legge 9 ottobre 2026 n. 180 (nuova legge elettorale) e della ammissibilità della prospettazione di questioni d'illegittimità costituzionale relative alla nuova legge.

RAGIONI DELLA DECISIONE

1.- Con il primo motivo del ricorso si lamenta la violazione o falsa applicazione di norme di diritto, ex art. 360, comma 1, n. 3) c.p.c., con riferimento all'art. 24, comma 1, della legge 11 marzo 1953, n.87. Con tale motivo i ricorrenti lamentano il vizio motivazionale della sentenza, in quanto la Corte d'appello di Messina nell'affrontare singolarmente tutti i motivi di appello, non sarebbe andata oltre una generica critica alle questioni di legittimità costituzionale sollevate dagli appellanti, limitandosi a precisare che la decisione di prime cure meritava di essere condivisa anche nel merito delle delibazioni sulle predette questioni di legittimità costituzionale. I ricorrenti deducono che il vizio motivazionale nel quale è incorsa la Corte territoriale è determinato dall'avere valutato l'appello proposto, facendo applicazione degli artt. 348 bis e 348 ter c.p.c., senza porre la necessaria attenzione e il dovuto approfondimento delle questioni di legittimità costituzionale sollevate. I ricorrenti, in particolare, ritengono che il Giudice dell'appello non abbia assolto all'onere, imposto dalla legge n. 87/1953, di pronunziarsi circa la non manifesta infondatezza e rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale.

Firmato Da: MARIA ACIERNO Emesso Da: TRUSTPRO QUALIFIED CA 1 Serial#: 70b5f127a964ede7 - Firmato Da: RITA RUSSO Emesso Da: TRUSTPRO QUALIFIED CA 1 Serial#: 3df53bcb00c1ba3b

2.- Con il secondo motivo del ricorso si lamenta la violazione o falsa applicazione di norme di diritto, ex art. 360, comma 1, nn. 3) e 4) c.p.c., con riferimento agli artt. 342, 348 bis e 348 ter c.p.c.. I ricorrenti censurano la sentenza impugnata per avere fatto falsa applicazione degli artt. 342, 348-bis e 348-ter c.p.c., in quanto non applicabili *ratione temporis* al caso di specie, poiché l'atto di appello è stato iscritto a ruolo in data 7 gennaio 2020. Rilevano che l'appello era stato proposto ex art. 702 quater c.p.c., il ricorso di primo grado era stato proposto ex art. 702 bis e ss. c.p.c. e la versione applicabile *ratione temporis* al procedimento di appello *de quo* dell'art. 348 bis c.p.c. espressamente impediva l'applicabilità della pronuncia di inammissibilità prevista dal primo comma dello stesso articolo nel caso in cui l'appello fosse stato proposto a norma dell'art. 702-quater.

3.- Con il terzo motivo del ricorso si lamenta la violazione o falsa applicazione di norme di diritto, ex art. 360, comma 1, n. 3) c.p.c., con riferimento all'art. 112 c.p.c. Con tale motivo viene riproposta la censura, già formulata in appello, in ordine alla circostanza che il Tribunale, pur non sollevando le questioni di legittimità costituzionale evidenziate dalla parte si è comunque pronunziato sulla subordinata domanda risarcitoria. I ricorrenti deducono che la domanda di risarcimento del danno non poteva e doveva essere sottoposta a valutazione nell'attualità, ma solo quando si fosse maturato, nel successivo giudizio di merito, il presupposto che imprescindibilmente la condizionava e che, nella fattispecie, è del tutto mancato. Rilevano che la Corte territoriale non poteva pronunciarsi sulla domanda risarcitoria a prescindere dall'esito del giudizio costituzionale; che la domanda risarcitoria, proposta in via subordinata, non avrebbe potuto essere esaminata prima dell'eventuale accoglimento delle questioni di legittimità costituzionale, che ne costituiva il presupposto.

Firmato Da: MARIA ACIERNO Emesso Da: TRUSTPRO QUALIFIED CA 1 Serial#: 70b5f127a964ede7 - Firmato Da: RITA RUSSO Emesso Da: TRUSTPRO QUALIFIED CA 1 Serial#: 3df53bcb00c1ba3b

4.- Con il quarto motivo del ricorso si lamenta la violazione o falsa applicazione di norme di diritto, ex art. 360, comma 1, n. 3) c.p.c., con riferimento agli artt. 91 e 92 c.p.c.. Il motivo riguarda la condanna alle spese, lamentandone il carattere sanzionatorio. Secondo i ricorrenti la Corte d'Appello ha fatto mal governo dell'art. 92 c.p.c., laddove stabilisce che *«[…] nel caso di assoluta novità della questione trattata o mutamento della giurisprudenza rispetto alle questioni dirimenti, il giudice può compensare le spese tra le parti, parzialmente o per intero»*, poiché le questioni di legittimità costituzionali sollevate rappresentano assoluta novità delle questioni.

5.- I ricorrenti ripropongono in questa sede le questioni di legittimità costituzionale della legge elettorale, già sottoposte ai giudici di merito.

5.-1 Prima questione di legittimità costituzionale

Proposta dai ricorrenti in ordine all'iter legislativo della legge n. 165/2017.

I ricorrenti deducono la incostituzionalità degli artt. 1, 2, 3, 4 e 6 della L. n. 165/2017, per la violazione dei principi della sovranità popolare, della pari dignità e dei diritti elettorali attivi e passivi dei ricorrenti, come prescritti dagli artt. 48, c. 1 e 2, 51, c. 1, 56, c. 1, Cost. e dall'art 3 del Protocollo CEDU (per come richiamato dall'art. 117, c. 1, Cost.), in conseguenza della violazione della riserva di assemblea, della normalità dell'iter legislativo e del divieto di vincolo di mandato, come rispettivamente prescritti dagli artt. 67, 71, 72, c. 1 e 4, Cost.. Osservano che attraverso la fulminea approvazione della legge elettorale, specie al Senato, non è stata rispettata la normalità dell'iter legislativo di cui all'art. 72 Cost., obbligatoria per la legge elettorale, che è invece tracimato nella specialità della questione di fiducia, comprimendo oltre ogni ragionevolezza il dibattito parlamentare, sia in commissione che in aula. Rilevano che attraverso

Firmato Da: MARIA ACIERNO Emesso Da: TRUSTPRO QUALIFIED CA 1 Serial#: 70b5f127a964ede7 - Firmato Da: RITA RUSSO Emesso Da: TRUSTPRO QUALIFIED CA 1 Serial#: 3df53bcb00c1ba3b

la votazione sulla questione di fiducia, l'iter legislativo del DDL elettorale, che doveva essere ordinario, è divenuto speciale, secondo l'icastica affermazione contenuta nell'ormai famoso Lodo Iotti del 23/01/1980 (che offrono in comunicazione come doc. 18), poi confermato nella seduta del 25/09/1980 (che offrono in comunicazione come doc. 19), e così perdendo tutte le caratteristiche dialettiche che avrebbero dovuto accompagnarlo sino al suo naturale esito. Appare evidente che, così procedendo, si è impedito ai parlamentari di esercitare l'iniziativa legislativa di cui all'art. 71, comma 1, Cost., che non vuol dire soltanto presentare disegni di legge, ma anche intervenire su quelli all'esame, con la possibilità di emendarli. Deducono, in particolare, che avendo sia la Camera sia il Senato esitato la normativa elettorale attraverso otto votazioni su altrettante questioni di fiducia, che hanno fatto decadere tutti gli emendamenti presentati, ne è risultata violata la libertà di mandato dei parlamentari, i quali, piuttosto che valutare in termini legislativi il merito del provvedimento all'esame, sono stati costretti a esprimersi, in termini esclusivamente politici, sul rapporto di fiducia rispetto al Governo, che aveva fatto dipendere la sua permanenza in carica proprio dal voto palese dei parlamentari piuttosto che dai voti, eventualmente anche segreti, attraverso cui avrebbero potuto esprimersi in dissenso.

5.2.- Seconda questione di legittimità costituzionale

I ricorrenti deducono la incostituzionalità delle norme del D.P.R. 361/1957 (come modificate dall'art. 1, L. n. 165-2017) e del D. Lgs. 533/1993 (come modificate dall'art. 2, L. 165/2017 per la violazione dei principi della sovranità popolare, della pari dignità e dell'eguale capacità politica ed elettorale, attiva e passiva dei ricorrenti per irragionevolezza della soglia del 3% (soglia sbarramento) per l'accesso a Camera e Senato.

Segnatamente censurano:

Firmato Da: MARIA ACIERNO Emesso Da: TRUSTPRO QUALIFIED CA 1 Serial#: 70b5f127a964ede7 - Firmato Da: RITA RUSSO Emesso Da: TRUSTPRO QUALIFIED CA 1 Serial#: 3df53bcb00c1ba3b

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

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

- che solo per il Senato, sia prevista un'ulteriore deroga alla soglia nazionale del 3% per le liste, sia singole sia collegate, e ciò quando, ancorché non rappresentative di una minoranza linguistica tutelata, abbiano conseguito in una regione almeno il 20% dei voti validi, e con esclusivo effetto per quella determinata regione.

Secondo i ricorrenti la circostanza che nel 2017 la Corte costituzionale con la sentenza n. 35 abbia ritenuto non irragionevole la soglia di sbarramento, purché non sia eccessivamente elevata, non può applicarsi al caso in questione perché in quella circostanza la Corte costituzionale si era pronunciata sul sistema elettorale maggioritario, mentre qui si discute del sistema proporzionale ora vigente per le circoscrizioni plurinominali nelle quali si eleggono i due terzi del

Firmato Da: MARIA ACIERNO Emesso Da: TRUSTPRO QUALIFIED CA 1 Serial#: 70b5f127a964ede7 - Firmato Da: RITA RUSSO Emesso Da: TRUSTPRO QUALIFIED CA 1 Serial#: 3df53bcb00c1ba3b

Parlamento. Deducono che nella legge elettorale censurata, a differenza della precedente, non vi è l'obiettivo di migliorare la governabilità, e che nella sentenza n. 1/2014 la Corte Costituzionale ha affermato che, se è legittimo perseguire l'obiettivo della governabilità, ciò deve avvenire col minore sacrificio possibile della rappresentanza; dal che è agevole dedurre che, se le soglie di accesso non sono finalisticamente poste per agevolare la governabilità, cessano di godere dell'unica motivazione che può giustificarle e diventano per ciò stesso costituzionalmente illegittime, in quanto destinate a sacrificare inutilmente gli altri interessi e valori costituzionalmente protetti, ponendosi in contrasto cogli artt. 1, secondo comma, 3, 48, secondo comma, e 67 Cost.

5.3.- Terza questione di legittimità costituzionale

In relazione alle norme del D.lgs.533/1993 per l'elezione del Senato, come modificate dalla legge 165/2017 riguardanti: a) la "sede regionale" in cui si esauriscono gli effetti del voto, con innalzamento della soglia naturale di accesso alla effettiva assegnazione dei seggi; b) la sua contraddittorietà con la soglia legale nazionale di accesso del 3%; c) la traslazione dei seggi da un territorio a un altro.

I ricorrenti deducono la incostituzionalità delle norme del D.lgs. 533/1993 modificate dall'art. 2, L. 165/2017 per la violazione dei principi della sovranità popolare, della pari dignità e dell'eguale capacità politica ed elettorale, attiva e passiva dei ricorrenti, garantita dal voto personale, diretto ed eguale prescritto dagli artt. 1, comma 1, 3, 48, commi 2 e 4, 49, 51, comma 1, 56, comma 1, e 58, comma 1, 67, 70 e 94, comma 1, Cost. Evidenziano che la soglia di accesso al Senato è calcolata su base nazionale, mentre poi l'assegnazione dei seggi avviene su base regionale senza recupero nazionale; potrebbe quindi accadere che una lista che abbia superato la soglia nazionale del

Firmato Da: MARIA ACIERNO Emesso Da: TRUSTPRO QUALIFIED CA 1 Serial#: 70b5f127a964ede7 - Firmato Da: RITA RUSSO Emesso Da: TRUSTPRO QUALIFIED CA 1 Serial#: 3df53bcb00c1ba3b

3%, così conseguendo il diritto di essere rappresentata in Senato, potrebbe non essere in grado di superare le soglie naturali, nelle regioni piccole in ragione delle soglie troppo alte, e nelle regioni più grandi in ragione del numero insufficiente di voti, così contrastando con l'art. 57 Cost. secondo il quale il Senato della Repubblica è eletto a base regionale. I ricorrenti contestano, inoltre, che dall'art. 57 Cost. possa ricavarsi la necessità che gli effetti del voto si esauriscano integralmente nell'ambito regionale, osservando che la previsione dell'elezione del Senato «a base regionale» individua essenzialmente la Regione quale circoscrizione elettorale e deve essere coordinata con l'art. 67 Cost., secondo cui ciascun parlamentare rappresenta la Nazione. Censurano, infine, la traslazione dei seggi fra territori diversi, profilo ulteriormente sviluppato nell'ambito della successiva questione di legittimità costituzionale.

5.4.- Quarta questione di legittimità costituzionale

Proposta in relazione alle norme della l. n. 165/2017 riguardanti l'obbligatorietà del voto congiunto tra collegi uninominali e plurinominali, con eventuale trascinamento tra candidati, liste e territori diversi ancorché non voluti dall'elettore, in violazione della rappresentanza, anche territoriale, garantita dal voto personale, diretto ed eguale prescritto dagli artt. 3, 48, comma 2, 56, comma 1 e 4, 57, comma 4, e 58, comma 1, Cost.

I ricorrenti deducono che questa parte della normativa e la più sgradevole per l'elettore, che ormai, si astiene massicciamente dal voto, obbligato com'è a votare congiuntamente per il candidato nel collegio uninominale e per le liste e i candidati che gli sono collegati nel collegio plurinominale, e viceversa, in termini che contraddicono tutte le prescrizioni costituzionali in materia (contraddizione estrinseca), ma addirittura anche quelle emblematicamente affermate nell'i*ncipit* della stessa legge n. 165/2017 (contraddizione intrinseca), i cui art. 1,

Firmato Da: MARIA ACIERNO Emesso Da: TRUSTPRO QUALIFIED CA 1 Serial#: 70b5f127a964ede7 - Firmato Da: RITA RUSSO Emesso Da: TRUSTPRO QUALIFIED CA 1 Serial#: 3df53bcb00c1ba3b

comma 1, e art, 2, comma 2 affermano icasticamente che "Il voto è diretto ed eguale, libero e segreto", quando invece il voto è obbligatoriamente congiunto e quindi in assoluto contrasto con quell'iniziale affermazione di principio.

Avviene infatti che allorché il voto viene espresso per un candidato nel collegio uninominale, nello stesso momento quello stesso voto, che è l'unico a disposizione dell'elettore, cessa di essere diretto e libero essendo egli costretto a votare, senza poterla scegliere, anche per la relativa lista (o coalizione) plurinominale collegata, così attribuendo "indirettamente e forzatamente" il suo voto anche a candidati che potrebbero non piacergli, oltretutto eleggibili secondo un ordine prestabilito e senza la possibilità di esprimere neppure una qualche preferenza. E la stessa cosa è a dirsi quando l'elettore vota nel collegio plurinominale per una lista che intende liberamente e direttamente scegliere, perché in quello stesso momento non può fare a meno di votare anche per il candidato collegato nel collegio uninominale, che invece potrebbe non gradire, senza che gli sia offerta alcuna possibilità di votare per un diverso candidato uninominale collegato a una diversa lista o a una diversa coalizione nel collegio plurinominale.

I ricorrenti deducono che quest'inammissibile trascinamento si verifica anche nel rapporto tra le liste coalizzate nel medesimo collegio plurinominale posto che, se una lista consegue la soglia dell'1% ma non quella del 3%, essa non parteciperà alla distribuzione dei seggi, ma vedrà i suoi voti proporzionalmente distribuiti tra le altre liste collegate. Rilevano che tutto ciò è l'esatto contrario del voto "libero" prescritto dall'art. 48, c. 2, Cost. per ogni tipo di elezione, ma anche del voto "diretto" prescritto dall'art. 56, comma 2, Cost. per la Camera, e dall'art. 58, comma 1, per il Senato.

Evidenziano che vi è poi la questione dei seggi eccedentari, nel caso in cui una lista plurinominale abbia diritto a ottenere più seggi

Firmato Da: MARIA ACIERNO Emesso Da: TRUSTPRO QUALIFIED CA 1 Serial#: 70b5f127a964ede7 - Firmato Da: RITA RUSSO Emesso Da: TRUSTPRO QUALIFIED CA 1 Serial#: 3df53bcb00c1ba3b

rispetto al numero dei suoi candidati, con gli eletti che si trasferiscono alla Camera da una circoscrizione all'altra e anche da una regione all'altra, mentre al Senato il trasferimento attualmente opera solo nella circoscrizione regionale.

A riprova di ciò evidenziano il caso verificatosi in Sicilia alle elezioni del 2018 per il Senato, in cui il seggio eccedentario che sarebbe spettato in Sicilia al M5S, non è stato assegnato dall'Ufficio Centrale Regionale per mancanza di candidati eleggibili, è rimasto a lungo scoperto ed è stato poi assegnato dalla Giunta delle Elezioni a una candidata della lista M5S di altra regione (Umbria); i ricorrenti criticano il meccanismo per cui i seggi eccedentari sono trasferiti in Regioni lontane da quelle di voto e di elezione. Osservano che nello scrutinare la legge elettorale cd. *Italicum*, la Corte Costituzionale con la sentenza n. 35/2017 ha affermato che l'articolo 56, quarto comma Cost., ha contenuti precettivi non solo in riferimento al momento antecedente alle elezioni, ma «*intende anche impedire che tale ripartizione possa successivamente esser derogata, al momento della assegnazione dei seggi alle diverse liste nelle circoscrizioni, sulla base dei voti conseguiti da ciascuna di esse*»; sul punto, quella legge si salvava solo per le «ampie cautele» dispiegate, e che la traslazione, riscontrabile solo in via marginalissima nell'I*talicum*, risulta invece drasticamente amplificata nella attuale legge elettorale, che rende non solo possibile, ma probabile l'effetto flipper tra territori diversi.

5.5. - Quinta questione di legittimità costituzionale

Proposta dai ricorrenti in relazione alle norme della l. n. 165-2017 riguardanti l'esenzione dalle firme di presentazione per alcune liste privilegiate, e l'imposizione di un numero abnorme di presentatori per le altre liste, e tutto ciò in violazione degli art. li 1, comma, 1 e 2, 3, 48, comma 2, 49, 51, comma 1, e 58, comma 1, e dell'art. 3 protocollo addizionale CEDU.

Firmato Da: MARIA ACIERNO Emesso Da: TRUSTPRO QUALIFIED CA 1 Serial#: 70b5f127a964ede7 - Firmato Da: RITA RUSSO Emesso Da: TRUSTPRO QUALIFIED CA 1 Serial#: 3df53bcb00c1ba3b

Secondo i ricorrenti queste disposizioni sono eccessivamente penalizzante per i nuovi partiti soprattutto in relazione ai tempi strettissimi entro i quali si deve provvedere. Osservano che a differenza di altri paesi europei, in Italia sono necessarie da 1.500 a 2.000 firme per ogni collegio plurinominale, a loro volta autenticate da un pubblico ufficiale o equiparato, con corredo di certificati d'iscrizione nelle liste elettorali, e le firme dovrebbero essere raccolte su liste già formate coi nomi dei candidati, come tali immodificabili, quando invece le liste esonerate possono tranquillamente cambiare i loro candidati anche un attimo prima di depositarle, così introducendo, di fatto, un ulteriore effetto per un verso privilegiante (per gli insider) e per altro verso penalizzante (per gli outsider). Secondo i ricorrenti, il complesso di tali adempimenti e delle correlate esenzioni determinerebbe pertanto non una mera differenziazione procedimentale, ma una barriera irragionevole all'accesso delle nuove formazioni politiche alla competizione elettorale, alterando la parità delle condizioni fra soggetti politici già rappresentati e nuove forze politiche.

6.- La posizione della Avvocatura di Stato

L'Avvocatura dello Stato eccepisce in primo luogo la inammissibilità del ricorso dal momento che i ricorrenti non contestano specificamente la statuizione di inammissibilità resa dalla Corte territoriale per essere l'atto d'appello una mera e pedissequa riproposizione delle tesi propugnate in primo grado. Deduce in ogni caso la infondatezza del ricorso e segnatamente che: a) l'avere posto la questione di fiducia non rappresenta una violazione degli articoli 71 e 72 Cost e non è atto idoneo a ledere la libertà di voto e la sovranità dei cittadini quanto piuttosto, eventualmente, a incidere sulle attribuzioni costituzionali dei membri del Parlamento; b) la previsione di una soglia di sbarramento è finalizzata a coniugare le esigenze di rappresentatività con quelle di governabilità; c) il trasferimento dei voti è utile evitare la dispersione

Firmato Da: MARIA ACIERNO Emesso Da: TRUSTPRO QUALIFIED CA 1 Serial#: 70b5f127a964ede7 - Firmato Da: RITA RUSSO Emesso Da: TRUSTPRO QUALIFIED CA 1 Serial#: 3df53bcb00c1ba3b

del voto ad incoraggiare i partiti a coalizzarsi e quindi risponde a un principio di ragionevolezza; d) in tema di meccanismi di assegnazione dei seggi il legislatore gode di ampia discrezionalità e l'attribuzione dei seggi in sede regionale è coerente con la previsione dell'articolo 57 Cost.; d) l'obbligatorietà del voto congiunto con reciproco trascinamento tra candidati è una scelta di opportunità, dal momento che tutti i meccanismi elettorali comportano una qualche diseguaglianza del peso di voto in uscita che può ritenersi costituzionalmente illegittima soltanto se sproporzionata o irrazionale e tutelare il diritto di voto non significa necessariamente garantirne la modalità disgiunta; e) in materia di assegnazione dei seggi il legislatore gode di ampia discrezionalità e l'attribuzione dei seggi in sede regionale, lungi dal contrastare con l'art. 57 Cost., costituisce attuazione della previsione secondo cui il Senato è eletto «a base regionale»; f) il meccanismo di traslazione dei seggi eccedentari ha carattere residuale ed è un fenomeno necessariamente connaturato a un sistema in cui l'assegnazione dei seggi avviene a un livello più alto di quello in cui si presentano i candidati; g) nello stabilire modi e tempi per l'ammissibilità delle nuove liste il legislatore gode di discrezionalità e la nuova disciplina in materia di raccolta di firme prevista per il Senato non è irragionevole perché riduce il numero di firme richieste ai fini della presentazione; h)l'inammissibilità o infondatezza della domanda risarcitoria, ritenendola comunque destinata al rigetto in conseguenza dell'inammissibilità del ricorso..

7.- La requisitoria del Procuratore generale

Il Procuratore generale ha condiviso la valutazione dei giudici di merito, in ordine alle questioni di legittimità costituzionale, osservando che la Corte d'appello ha motivato in modo sufficiente il rigetto delle questioni costituzionali, anche mediante rinvio alle argomentazioni del primo giudice e le questioni prospettate dai ricorrenti sono state

Firmato Da: MARIA ACIERNO Emesso Da: TRUSTPRO QUALIFIED CA 1 Serial#: 70b5f127a964ede7 - Firmato Da: RITA RUSSO Emesso Da: TRUSTPRO QUALIFIED CA 1 Serial#: 3df53bcb00c1ba3b

correttamente ritenute manifestamente infondate; ha tuttavia ritenuto fondato il terzo motivo poiché la domanda di risarcimento del danno era stata proposta dai ricorrenti soltanto in via subordinata all'eventuale accoglimento delle questioni di legittimità costituzionale. Una volta ritenute manifestamente infondate tali questioni, il giudice avrebbe dovuto considerare assorbita la domanda risarcitoria, senza pronunciarsi nel merito. Ha chiesto la cassazione parziale senza rinvio della sentenza impugnata nella parte relativa alla domanda risarcitoria e rigetto di tutto il resto del ricorso.

8.- Esame del sistema elettorale oggetto di ricorso

Preliminare all'esame dei motivi di ricorso è una breve disamina del sistema elettorale come modificato dalla legge 3 novembre 2017 n. 165 e delle modifiche apportate dalla legge 180/2026

9.- Il sistema elettorale in esame, non più attuale a seguito della approvazione della legge 180/2026, era disciplinato dal D.P.R. 30 marzo 1957 n.361 (Testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati) e dal D.lgs. 20 dicembre 1993, n. 533 (Testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione del Senato della Repubblica) entrambi modificati dalla legge 3 novembre 2017 n. 165 e successivamente in parte modificati dalla legge del 27 maggio 2019 n. 51. Segnatamente, la legge n. 165/2017 ha innovato il precedente sistema elettorale già inciso dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 1 del 13 gennaio 2014 (che ha dichiarato in parte illegittimi gli artt. 4, 59 e 83 del T.U. per la Camera e gli artt. 14 e 17 del T.U. per il Senato, come configurati dalla legge n. 270 del 21 dicembre 2005) e dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 35 del 9 gennaio 2017 che ha dichiarato la incostituzionalità delle modifiche apportate al T.U. per la Camera da alcune norme dalla legge elettorale n. 52 del 6 maggio 2015.

Firmato Da: MARIA ACIERNO Emesso Da: TRUSTPRO QUALIFIED CA 1 Serial#: 70b5f127a964ede7 - Firmato Da: RITA RUSSO Emesso Da: TRUSTPRO QUALIFIED CA 1 Serial#: 3df53bcb00c1ba3b

9.1.- La legge n. 165/2017 prevedeva, in sintesi, che i tre ottavi dei seggi parlamentari (soggetti a successiva riduzione) fosse assegnato con un sistema maggioritario a turno unico in altrettanti collegi uninominali: in ciascun collegio è eletto il candidato più votato, ogni elettore può esprimere una sola scelta. Il rimanente dei seggi è ripartito proporzionalmente tra le coalizioni e le singole liste che abbiano superato le previste soglie di sbarramento nazionali; la ripartizione dei seggi è effettuata a livello nazionale per la Camera e a livello regionale per il Senato.

Ogni lista presenta un proprio programma, dichiara un proprio capo politico e, eventualmente, l'apparentamento con una o più liste al fine di creare coalizioni. Sono previste diverse soglie di sbarramento per essere ammessi a partecipare alla ripartizione dei seggi e segnatamente: 3% dei voti ottenuti a livello nazionale; valida per le liste singole; 20% dei voti ottenuti a livello regionale; valida, alternativamente e solo al Senato, per le liste singole; 20% dei voti ottenuti a livello regionale, o elezione di due candidati nei collegi uninominali; valida, alternativamente, per le liste rappresentative di minoranze linguistiche riconosciute presentate esclusivamente nelle regioni a statuto speciale in cui sia prevista una particolare tutela di tali minoranze; 10% dei voti ottenuti a livello nazionale, valida per le coalizioni, purché comprendano almeno una lista che abbia superato una delle altre tre soglie previste.

Una particolarità di questo sistema è quello delle cd. liste corte: si prevede che i candidati nei collegi plurinominali proporzionali siano indicati in liste corte (tra i 2 e i 4 nominativi) in modo da essere singolarmente riconoscibili dall'elettore. Non è prevista l'espressione di voti di preferenza, cosicché nei collegi plurinominali, determinato il numero degli eletti che spettano a ciascuna lista, i candidati vengono

Firmato Da: MARIA ACIERNO Emesso Da: TRUSTPRO QUALIFIED CA 1 Serial#: 70b5f127a964ede7 - Firmato Da: RITA RUSSO Emesso Da: TRUSTPRO QUALIFIED CA 1 Serial#: 3df53bcb00c1ba3b

eletti secondo l'ordine fissato al momento della presentazione della lista.

La scheda elettorale è unica per la quota maggioritaria e proporzionale e non è ammesso, pena l'annullamento della scheda, il voto disgiunto. 9.3- In questo contesto, la denunciata distorsione dei principi di democratica partecipazione e rappresentatività sarebbe l'effetto combinato della previsione di soglie di sbarramento in un sistema misto, ma prevalentemente proporzionale, soglie determinate su base nazionale sia per Camera che per Senato, cui si aggiunge il trasferimento dei voti dalle liste che non superano la soglia del 3% (ma abbiano almeno raggiunto l'1%) alle liste coalizzate, ma non unite dallo stesso programma elettorale e dallo stesso leader comune, unitamente all'obbligatorietà del voto congiunto tra collegi uninominali e plurinominali e la previsione di oneri gravosi per la presentazione della nuove liste (numero di firme, tempi ristretti). La distorsione si sarebbe peraltro consumata anche «a monte» per le modalità di approvazione della legge elettorale, poiché ponendo la questione di fiducia il governo avrebbe esautorato il Parlamento dalle sue prerogative e violato l'art.72 Cost.

10.- Sintesi della legge 180/2026

Con l'approvazione della legge 9 ottobre 2026, n. 180, entrata in vigore il 24 ottobre 2026, il legislatore ha modificato il sistema elettorale precedentemente disciplinato dal cd. Rosatellum-bis. La riforma ha abbandonato il modello misto fondato sulla combinazione tra collegi uninominali maggioritari e collegi plurinominali proporzionali, sostituendolo con un sistema prevalentemente proporzionale, nel quale l'assegnazione dei seggi avviene essenzialmente attraverso liste presentate nei collegi plurinominali, ferma restando la permanenza di collegi uninominali soltanto nelle circoscrizioni speciali della Valle d'Aosta e del Trentino-Alto Adige.

Firmato Da: MARIA ACIERNO Emesso Da: TRUSTPRO QUALIFIED CA 1 Serial#: 70b5f127a964ede7 - Firmato Da: RITA RUSSO Emesso Da: TRUSTPRO QUALIFIED CA 1 Serial#: 3df53bcb00c1ba3b

La nuova disciplina ha inoltre introdotto un meccanismo di premio di maggioranza. È infatti previsto che la lista singola o la coalizione che abbia ottenuto il maggior numero di voti validi a livello nazionale in entrambe le Camere e abbia conseguito almeno il 42 per cento dei voti validi in ciascuna di esse riceva un premio pari a settanta seggi, entro il limite massimo di duecentoventi deputati complessivi, esclusi quelli eletti nella circoscrizione Estero. Qualora tali presupposti non ricorrano, tutti i seggi vengono ripartiti secondo criteri proporzionali.

La riforma ha altresì inciso sulle modalità di espressione del voto, reintroducendo il voto di preferenza. L'elettore può esprimere fino a tre preferenze tra i candidati della lista prescelta, con obbligo di alternanza di genere in caso di pluralità di preferenze, mentre resta predefinita la posizione del capolista.

Sono invece rimaste sostanzialmente inalterate le soglie di accesso alla rappresentanza parlamentare, continuando a essere prevista la soglia del 3 per cento per le liste e quella del 10 per cento per le coalizioni, pur con alcuni correttivi relativi alla partecipazione al riparto dei seggi delle liste coalizzate.

Sotto altro profilo, la legge ha modificato la disciplina della presentazione delle candidature e della raccolta delle sottoscrizioni, aumentando in via ordinaria il numero delle firme richieste per la presentazione delle liste e mantenendo, sia pure con alcuni adattamenti, regimi agevolati ed esenzioni per le forze politiche già rappresentate in Parlamento.

11.- La posizione delle parti sulla attualità dell'interesse ad agire

I ricorrenti hanno depositato una istanza di anticipazione di udienza e successivamente una seconda memoria in cui prendono in considerazione la sopravvenienza della legge 180/2026 e trattano il tema della persistenza dell'interesse ad agire.

Firmato Da: MARIA ACIERNO Emesso Da: TRUSTPRO QUALIFIED CA 1 Serial#: 70b5f127a964ede7 - Firmato Da: RITA RUSSO Emesso Da: TRUSTPRO QUALIFIED CA 1 Serial#: 3df53bcb00c1ba3b

Nella istanza di anticipazione dell'udienza osservano che molte delle criticità costituzionali denunciate nei confronti della legge n. 165/2017 sembrano riprodursi anche nella nuova disciplina e deducono che una decisione tempestiva consentirebbe alla Corte di valutare tali questioni prima del consolidarsi del nuovo assetto normativo, ferma restando la possibilità, ex art. 23 L. 87/1953, che le medesime, analoghe o anche diverse questioni vengano dall'adita Corte sollevate, anche d'ufficio, sulla nuova normativa, posto che alcune delle criticità denunciate in ricorso sembrano ripresentarsi anche nella nuova legge elettorale.

Nella seconda memoria si sviluppa una critica complessiva ai sistemi elettorali succedutisi dal 1993, deducendo che la Costituzione è ispirata a un modello essenzialmente proporzionale. Deducono che dalle sentenze n. 1 del 2014 e n. 35 del 2017 della Corte Costituzionale deriverebbero quattro principi fondamentali: minimo sacrificio della rappresentanza, massima eguaglianza degli effetti del voto, massima libertà di scelta degli eletti e massima prevedibilità degli effetti del voto. Il cd. Rosatellum- bis violerebbe tali principi per effetto combinato di soglie di sbarramento, trasferimento dei voti, voto congiunto, liste bloccate e ostacoli all'accesso delle nuove forze politiche. I ricorrenti deducono inoltre che il mutamento normativo non fa venir meno l'interesse ad agire perché permane la lesione già subita nelle elezioni del 2018 e del 2022 e perché molte delle criticità denunciate si riproducono nella nuova disciplina, e segnatamente: l'iter legislativo e l'utilizzo della fiducia; le soglie di sbarramento; la persistente dissociazione tra soglie nazionali e attribuzione regionale dei seggi al Senato; i meccanismi di imputazione automatica del voto; il trattamento differenziato tra partiti insider e outsider nella raccolta delle firme; la limitata possibilità di scelta degli eletti, nonostante l'introduzione delle preferenze.

Firmato Da: MARIA ACIERNO Emesso Da: TRUSTPRO QUALIFIED CA 1 Serial#: 70b5f127a964ede7 - Firmato Da: RITA RUSSO Emesso Da: TRUSTPRO QUALIFIED CA 1 Serial#: 3df53bcb00c1ba3b

Vengono inoltre prospettate tre nuove questioni di legittimità costituzionale riguardanti esclusivamente la legge n. 180 del 2026: l'eliminazione del limite del 60% per i capilista dello stesso genere, ritenuta lesiva degli artt. 3 e 51 Cost.; il premio di governabilità, considerato un vero e proprio premio di maggioranza attribuito a una forza politica che non abbia necessariamente ottenuto la maggioranza assoluta dei voti; l'obbligo di indicare il candidato alla Presidenza del Consiglio, ritenuto in contrasto con gli artt. 67 e 92 Cost., poiché interferirebbe con la libertà del mandato parlamentare e con le prerogative del Presidente della Repubblica.

Secondo il Procuratore generale, non è necessario al fine di valutare l'interesse ad agire che la legge elettorale abbia avuto attuazione; viene sottolineata tuttavia la diversità dei contesti tra la nuova legge elettorale e quella precedente.

12.- Attualità dell'interesse ad agire e perimetro del *thema decidendum.*

I ricorrenti hanno chiesto alla Corte d'appello di Messina

a)di accertare e dichiarare *che hanno il diritto soggettivo di esercitare concretamente ed effettivamente i loro diritti politici ed elettorali, ed in particolare quelli di partecipare personalmente, liberamente e direttamente, in un sistema istituzionale di democrazia parlamentare, con metodo democratico ed in condizioni di libertà ed eguaglianza, alla vita politica dell'Italia, nel legittimo esercizio della loro quota di sovranità popolare*.

b)che *l'applicazione delle disposizioni di cui alla legge 3 novembre 2017 n. 165, negli articoli di volta in volta citati nelle epigrafi di ciascun motivo d'incostituzionalità, risulta gravemente lesiva dei loro diritti come sopra dedotti*;

c) hanno inoltre chiesto di ritenere e dichiarare che le domande di merito (risarcimento del danno) *«non possono essere valutate e*

Firmato Da: MARIA ACIERNO Emesso Da: TRUSTPRO QUALIFIED CA 1 Serial#: 70b5f127a964ede7 - Firmato Da: RITA RUSSO Emesso Da: TRUSTPRO QUALIFIED CA 1 Serial#: 3df53bcb00c1ba3b

decise senza la previa risoluzione delle questioni di legittimità costituzionale che vengono qui di seguito incidentalmente proposte e che non appaiono manifestamente infondate».

I motivi di ricorso censurano la sentenza d'appello in primo luogo per avere respinto le questioni di legittimità costituzionale con una motivazione ritenuta insufficiente e meramente assertiva, senza svolgere un effettivo esame della loro rilevanza e non manifesta infondatezza ai sensi dell'art. 24 l. n. 87 del 1953; inoltre deducono che la Corte d'appello ha erroneamente dichiarato inammissibili alcune censure applicando disposizioni processuali non applicabili ratione temporis e comunque incompatibili con il rito sommario nel quale si era svolto il giudizio; con il terzo motivo lamentano che i giudici di merito si siano pronunciati sulla domanda risarcitoria nonostante essa fosse stata proposta soltanto in via subordinata all'eventuale accoglimento delle questioni di legittimità costituzionale, presupposto rimasto insussistente e con il quarto motivo, infine, contestano la condanna alle spese processuali, sostenendo che la novità e la particolare complessità delle questioni costituzionali prospettate avrebbero giustificato la compensazione delle spese tra le parti.

L'interesse ad agire e la rilevanza delle questioni di costituzionalità proposte devono quindi essere valuti in relazione al *thema decidendum* e ai motivi di censura, tenendo conto che il ricorso per cassazione è un ricorso a critica vincolata e che in sede di legittimità non possono introdursi con la memoria conclusiva nuovi motivi.

Questo Collegio ritiene che l'approvazione della legge 9 ottobre 2026, n. 180 non determina il venir meno dell'interesse ad agire dei ricorrenti nella parte in cui essi chiedono l'accertamento della lesione del diritto di voto che assumono essersi già consumata durante il periodo di vigenza del precedente meccanismo elettorale.

Firmato Da: MARIA ACIERNO Emesso Da: TRUSTPRO QUALIFIED CA 1 Serial#: 70b5f127a964ede7 - Firmato Da: RITA RUSSO Emesso Da: TRUSTPRO QUALIFIED CA 1 Serial#: 3df53bcb00c1ba3b

Come già affermato da questa Corte, la sopravvenuta declaratoria di illegittimità costituzionale o la successiva modifica della disciplina elettorale non esaurisce l'interesse degli elettori ad ottenere un accertamento giudiziale circa l'effettiva lesione subita durante il periodo di applicazione della normativa censurata. La tutela invocata non si esaurisce infatti nel ripristino per il futuro della legalità costituzionale, ma comprende anche l'accertamento della concreta incidenza che la disciplina denunciata ha avuto sull'esercizio del diritto di voto nel periodo della sua vigenza (Cass. 8878/2014). In applicazione del medesimo principio, neppure la sopravvenuta sostituzione della disciplina elettorale è idonea, di per sé, a privare di utilità tale accertamento. In tale prospettiva, la sopravvenienza di una nuova legge elettorale non priva di utilità la domanda diretta ad accertare se il diritto di voto sia stato esercitato, nelle consultazioni svoltesi sotto il vigore della normativa impugnata, in modo conforme ai principi costituzionali del voto personale, eguale, libero e diretto.

A un siffatto accertamento non è di ostacolo quanto precisato dalla Corte costituzionale nella sentenza n.1/2014 secondo cui la decisione di annullamento delle norme censurate *«non tocca in alcun modo gli atti posti in essere in conseguenza di quanto stabilito durante il vigore delle norme annullate, compresi gli esiti delle elezioni svoltesi e gli atti adottati dal Parlamento eletto»*, con la conseguenza che le elezioni che si sono svolte in applicazione anche delle norme elettorali dichiarate costituzionalmente illegittime costituiscono, in definitiva, e con ogni evidenza, un fatto concluso.

Né è di ostacolo la circostanza che la consolidata giurisprudenza di questa Corte esclude che dall'emanazione di una legge successivamente dichiarata costituzionalmente illegittima derivi, per ciò solo, un illecito imputabile allo Stato-legislatore ai sensi dell'art. 2043 c.c., non essendo configurabile un diritto soggettivo del singolo

Firmato Da: MARIA ACIERNO Emesso Da: TRUSTPRO QUALIFIED CA 1 Serial#: 70b5f127a964ede7 - Firmato Da: RITA RUSSO Emesso Da: TRUSTPRO QUALIFIED CA 1 Serial#: 3df53bcb00c1ba3b

all'esercizio conforme a Costituzione della funzione legislativa, né un danno ingiusto risarcibile per il solo fatto dell'emanazione della norma poi espunta dall'ordinamento (Cass. n. 39534 del 2021, in continuità con Cass. nn. 23730 del 2016 e 34465 del 2019; Cass. 2026/14342). Il principio è stato da ultimo ribadito dalle Sezioni Unite, le quali hanno riaffermato che, a fronte della libertà della funzione politica legislativa, non è configurabile, per il solo fatto dell'emanazione di una norma successivamente riconosciuta costituzionalmente illegittima, quell'ingiustizia del danno necessaria a integrare la fattispecie di cui all'art. 2043 c.c. (Cass., S.U., n. 34712 del 2025).

A prescindere infatti dalla esperibilità ex art 2043 c.c., trattandosi di un diritto costituzionalmente protetto che costituisce il nucleo fondativo della democrazia non è indifferente accertare se una determinata legge elettorale, pur successivamente modificata, abbia leso questo diritto nel passato; per altro verso, la natura dell'azione di accertamento non richiede necessariamente la previa lesione in concreto del diritto, ai fini della sussistenza dell'interesse ad agire, ben potendo tale azione essere esperita anche al fine di scongiurare una futura lesione (Cass. n. 12893/2015; Cass. n. 13556/2008).

L'interesse all'accertamento della lesione verificatasi nel periodo di vigenza della disciplina censurata non assume, peraltro, un significato meramente storico, poiché la definizione della portata costituzionale del diritto di voto vale a eliminare l'incertezza sulle condizioni del suo esercizio e conserva pertanto un'utilità giuridicamente apprezzabile.

Tale utilità deve, tuttavia, rimanere riferita alle specifiche domande proposte e non consente di trasformare il presente giudizio in una sede di controllo generale o preventivo sulle successive scelte del legislatore elettorale.

Firmato Da: MARIA ACIERNO Emesso Da: TRUSTPRO QUALIFIED CA 1 Serial#: 70b5f127a964ede7 - Firmato Da: RITA RUSSO Emesso Da: TRUSTPRO QUALIFIED CA 1 Serial#: 3df53bcb00c1ba3b

Non può scrutinarsi la conformità a Costituzione della nuova disciplina introdotta dalla legge n. 180 del 2026 ovvero sollevare d'ufficio ulteriori questioni concernenti tale normativa.

Il presente giudizio è infatti instaurato avverso la sentenza della Corte d'appello che ha deciso sulle specifiche domande e questioni di legittimità costituzionale prospettate con riguardo alla disciplina introdotta dalla legge n. 165 del 2017. Trattandosi di ricorso per cassazione, retto dal principio della critica vincolata, l'oggetto del giudizio resta delimitato dai motivi proposti e dalle questioni rilevanti ai fini della loro decisione. Ne consegue che la sopravvenuta entrata in vigore di una diversa disciplina elettorale non può trasformare il giudizio in una sede di controllo generalizzato sulla costituzionalità del nuovo sistema normativo.

Né può ritenersi che le questioni dedotte avverso la legge n. 165/2017 si trasferiscano automaticamente sulla nuova legge elettorale, pur se talune di esse riguardano specifiche disposizioni simili o uguali (come ad es. la previsione di soglie di sbarramento). La legge n. 180 del 2026 ha infatti introdotto un assetto diverso da quello precedente, avendo eliminato il meccanismo ordinario dei collegi uninominali, introdotto il voto di preferenza e previsto un eventuale premio di governabilità fondato su presupposti del tutto nuovi. Le singole disposizioni denunciate devono pertanto essere valutate all'interno del complessivo meccanismo elettorale nel quale sono inserite e in relazione agli effetti che esso concretamente produce sul piano della rappresentanza politica e dell'eguaglianza del voto.

Lo stesso argomento è stato del resto valorizzato dai ricorrenti con riguardo alle soglie di sbarramento, laddove essi hanno dedotto che la precedente sentenza della Corte costituzionale non sarebbe automaticamente utilizzabile per giudicare la legittimità della soglia del

Firmato Da: MARIA ACIERNO Emesso Da: TRUSTPRO QUALIFIED CA 1 Serial#: 70b5f127a964ede7 - Firmato Da: RITA RUSSO Emesso Da: TRUSTPRO QUALIFIED CA 1 Serial#: 3df53bcb00c1ba3b

3 per cento prevista dalla legge n. 165/207, poiché quella pronuncia riguardava un diverso sistema elettorale.

Il giudizio sui singoli meccanismi elettorali non può essere condotto isolandoli dal sistema nel quale sono inseriti, dovendosene valutare gli effetti nel loro reciproco coordinamento e alla luce dei principi elaborati dalla Corte costituzionale nelle sentenze n. 1/ 2014 e n. 35/2017.

Né può invocarsi, a tal fine, il principio *iura novit curia*. La disciplina elettorale sopravvenuta non costituisce una nuova *regola iuris* applicabile al rapporto controverso, ma introduce un diverso sistema normativo, la cui conformità a Costituzione costituirebbe essa stessa un nuovo oggetto di scrutinio. Estendere ad essa il giudizio significherebbe pertanto modificare il *thema decidendum*, introducendo questioni non comprese nei motivi di ricorso e non rilevanti ai fini della decisione sulle censure formulate avverso la sentenza impugnata.

13.- Esame delle questioni di costituzionalità

Necessaria premessa del ragionamento che segue è che il giudice delle leggi ha sempre riconosciuto al legislatore un'ampia discrezionalità nella scelta del sistema elettorale che ritenga più idoneo in relazione al contesto storico-politico in cui tale sistema è destinato ad operare, riservandosi una possibilità di intervento limitata ai casi nei quali la disciplina introdotta risulti manifestamente irragionevole (Corte Cost. sentenze n. 1 del 2014, n. 242 del 2012, n. 271 del 2010, n. 107 del 1996, n. 438 del 1993; n. 35 del 2017). Deve inoltre ricordarsi che il principio di eguaglianza del voto sancito dall'art. 48, secondo comma, Cost. è diretto ad assicurare la parità di condizione dei cittadini nel momento in cui il voto viene espresso (Corte cost. n. 173 del 2005), mentre le differenze che possono prodursi nella successiva trasformazione dei voti in seggi devono essere valutate alla luce della concreta formula elettorale e assumono rilievo costituzionale quando determinino effetti manifestamente irragionevoli o sproporzionati.

Firmato Da: MARIA ACIERNO Emesso Da: TRUSTPRO QUALIFIED CA 1 Serial#: 70b5f127a964ede7 - Firmato Da: RITA RUSSO Emesso Da: TRUSTPRO QUALIFIED CA 1 Serial#: 3df53bcb00c1ba3b

14.- Prima questione di costituzionalità

I ricorrenti censurano gli artt. 1, 2, 3, 4 e 6 della legge n. 165 del 2017 assumendo che il procedimento seguito per la loro approvazione, caratterizzato dalla posizione di otto questioni di fiducia, tre alla Camera dei deputati e cinque al Senato, abbia trasformato il procedimento ordinario imposto dall'art. 72 Cost. in un procedimento speciale, comprimendo il dibattito parlamentare e impedendo ai singoli parlamentari di esercitare pienamente le proprie prerogative, con conseguente violazione degli artt. 67, 71 e 72 Cost. e, in via derivata, dei principi di sovranità popolare e di libertà ed eguaglianza del voto.

Diversamente dalle censure che si appuntano sui singoli meccanismi elettorali, quella relativa all'apposizione della questione di fiducia investe il procedimento di formazione della legge, e non direttamente le modalità di esercizio del diritto di voto. L'Avvocatura dello Stato eccepisce per tale ragione la irrilevanza, oltre che manifesta infondatezza, poiché la questione sarebbe idonea, in astratto, solo a incidere sulle attribuzioni costituzionali dei membri del Parlamento. Il Collegio ritiene invece che la questione vada esaminata poiché la compressione delle funzioni parlamentari viene denunciata in quanto (in tesi) pregiudizievole per l'esercizio della funzione rappresentativa garantita dall'art. 67 della Costituzione, e quindi, in definitiva, suscettibile di riflettersi sul circuito attraverso il quale, nella forma di governo parlamentare delineata dalla Costituzione ispirata al principio della separazione dei poteri, il voto concorre all'esercizio della sovranità popolare ai sensi dell'art. 1, secondo comma, Cost.

La prospettazione dei ricorrenti non può, tuttavia, essere condivisa.

Deve muoversi dalla considerazione che l'art. 72, quarto comma, Cost., nel prescrivere il procedimento normale di esame e di approvazione per i disegni di legge in materia elettorale, introduce una riserva di Assemblea, impedendo che tali leggi siano definitivamente

Firmato Da: MARIA ACIERNO Emesso Da: TRUSTPRO QUALIFIED CA 1 Serial#: 70b5f127a964ede7 - Firmato Da: RITA RUSSO Emesso Da: TRUSTPRO QUALIFIED CA 1 Serial#: 3df53bcb00c1ba3b

approvate in Commissione, ma non stabilisce un divieto di porre la questione di fiducia. Nel caso della legge n. 165 del 2017 la riserva di Assemblea è rispettata, posto che il disegno di legge è stato sottoposto all'esame delle Commissioni competenti e successivamente approvato dalle Assemblee parlamentari, articolo per articolo e con votazione finale. L'avere posto la questione di fiducia ha quindi inciso sulle concrete modalità della discussione e della votazione, ma non ha sottratto alle Assemblee la deliberazione sulla legge.

La Corte Costituzionale ha del resto riconosciuto, accanto al procedimento ordinario, l'esistenza di procedimenti speciali non contemplati dalla Costituzione, ma previsti e disciplinati in sede regolamentare, tra i quali ricomprende anche quello concernente la posizione della questione di fiducia da parte del Governo sull'approvazione o reiezione di emendamenti ad articoli di progetti di legge (art. 116 Reg. Camera e art. 161, comma 4, Reg. Senato). La giurisprudenza costituzionale ha escluso che il ricorso a tale strumento determini, di per sé, una violazione dell'art. 72 Cost., ferma restando la possibilità di sindacarne in concreto l'impiego quando le modalità del procedimento abbiano determinato una manifesta e sostanziale compromissione delle prerogative costituzionali dei parlamentari (Corte cost. nn. 391 del 1995 e 237 del 2013; ord. nn. 17 del 2019 e 60 del 2020).

Particolare cautela deve nondimeno accompagnare il ricorso alla questione di fiducia in materia elettorale.

La Corte costituzionale, ordinanza n. 17 del 2019, pur escludendo, nel caso sottoposto al suo esame (conflitto di attribuzione in relazione alla fiducia posta sulla legge di bilancio), che la compressione dell'esame parlamentare avesse raggiunto la soglia di una manifesta violazione delle prerogative costituzionali dei parlamentari, ha espresso un chiaro monito nei confronti del progressivo consolidarsi di prassi suscettibili di

Firmato Da: MARIA ACIERNO Emesso Da: TRUSTPRO QUALIFIED CA 1 Serial#: 70b5f127a964ede7 - Firmato Da: RITA RUSSO Emesso Da: TRUSTPRO QUALIFIED CA 1 Serial#: 3df53bcb00c1ba3b

alterare gli equilibri del procedimento legislativo. La Corte ha infatti affermato che una prassi, per quanto consolidata, non può giustificare comportamenti contrari alla Costituzione, che il voto di fiducia costituisce una «*compressione delle funzioni costituzionali dei parlamentari*» anche se in uso nella prassi e deve essere valutata con attenzione dal momento che «*occorre arginare gli usi che conducono a un progressivo scostamento dai principi costituzionali, per prevenire una graduale ma inesorabile violazione delle forme dell'esercizio del potere legislativo, il cui rispetto appare essenziale affinché la legge parlamentare non smarrisca il ruolo di momento di conciliazione, in forma pubblica e democratica, dei diversi principi e interessi in gioco*»; ha quindi espressamente avvertito che, in circostanze diverse, una compressione delle prerogative parlamentari analoga a quella allora esaminata potrebbe condurre a conclusioni differenti. La storia italiana suggerisce, del resto, di non sottovalutare il significato delle garanzie parlamentari, il cui indebolimento, quando si accompagni ad altri interventi convergenti di compressione del pluralismo e delle libertà politiche, può costituire uno degli strumenti attraverso i quali viene progressivamente alterato l'assetto democratico.

Nel caso di specie, tuttavia, non emergono elementi idonei a far ritenere che il ricorso al voto di fiducia, alla Camera solo su alcuni degli articoli mentre al Senato è stato escluso solo sulla clausola di invarianza finanziaria, ma con voto finale a scrutinio palese, diversamente che alla Camera dove il voto è stato segreto, abbia realizzato una inaccettabile compressione delle garanzie costituzionali.

Né conduce a diversa conclusione la circostanza, che la legge elettorale sia stata approvata (con ciò intendendo l'iter finale), nell'arco di poco più di venti giorni. Tali modalità possono giustificare le perplessità espresse da una parte della dottrina circa l'opportunità

Firmato Da: MARIA ACIERNO Emesso Da: TRUSTPRO QUALIFIED CA 1 Serial#: 70b5f127a964ede7 - Firmato Da: RITA RUSSO Emesso Da: TRUSTPRO QUALIFIED CA 1 Serial#: 3df53bcb00c1ba3b

politico-istituzionale di un ricorso così intenso alla fiducia proprio nella materia elettorale, ma non sono sufficienti, nello specifico caso qui esaminato, a far ritenere la questione di costituzionalità non manifestamente infondata.

Non risulta, inoltre, violato l'art. 67 Cost. La questione di fiducia può determinare conseguenze politiche sulla condotta dei parlamentari appartenenti alla maggioranza, ma non introduce un vincolo giuridico di mandato: ciascun parlamentare conserva la possibilità giuridica di esprimere il proprio voto contrario alla fiducia, assumendone le conseguenze. Né l'art. 71 Cost., che riconosce ai membri delle Camere l'iniziativa legislativa, può essere interpretato nel senso di attribuire a ciascun parlamentare un diritto costituzionalmente garantito all'approvazione o alla votazione di ogni emendamento proposto, indipendentemente dalle regole che disciplinano lo svolgimento del procedimento parlamentare.

Infine, non è configurabile la dedotta violazione degli artt. 1, 48, 51 e 56 Cost. quale conseguenza automatica delle modalità di approvazione della legge. La conformità costituzionale delle singole regole elettorali deve essere verificata autonomamente con riferimento agli effetti che esse producono sull'esercizio del diritto di voto e sulla rappresentanza politica, e non può essere fatta discendere dalla mera utilizzazione della questione di fiducia nel procedimento che ha condotto alla loro approvazione.

15.- Seconda questione di costituzionalità

I ricorrenti censurano le disposizioni del d.P.R. n. 361 del 1957 e del d.lgs. n. 533 del 1993, come modificate dalla legge n. 165 del 2017, nella parte in cui subordinano l'accesso alla ripartizione proporzionale dei seggi al conseguimento, per le singole liste, della soglia del 3 per cento dei voti validi a livello nazionale e, per le coalizioni, della soglia

Firmato Da: MARIA ACIERNO Emesso Da: TRUSTPRO QUALIFIED CA 1 Serial#: 70b5f127a964ede7 - Firmato Da: RITA RUSSO Emesso Da: TRUSTPRO QUALIFIED CA 1 Serial#: 3df53bcb00c1ba3b

del 10 per cento, assumendone il contrasto con gli artt. 1, secondo comma, 3, 48, secondo comma, e 67 Cost.

La censura muove essenzialmente dall'assunto che una soglia di sbarramento possa trovare giustificazione soltanto nell'esigenza di assicurare la governabilità e che tale esigenza non sarebbe ravvisabile nel sistema introdotto dalla legge n. 165 del 2017, almeno con riferimento alla componente proporzionale dello stesso. I ricorrenti ritengono pertanto non pertinente il richiamo operato dalla Corte d'appello alla sentenza della Corte costituzionale n. 35 del 2017, in quanto resa con riferimento a un sistema elettorale diverso.

L'assunto non può essere condiviso.

La giurisprudenza costituzionale è costante nell'affermare che la determinazione delle formule e dei sistemi elettorali appartiene alla sfera dell'ampia discrezionalità del legislatore, non essendo imposto dalla Costituzione un determinato modello elettorale, e che il sindacato di costituzionalità può intervenire quando le scelte legislative determinino una manifesta irragionevolezza o un sacrificio sproporzionato dei principi costituzionali coinvolti. Il principio di eguaglianza del voto sancito dall'art. 48 Cost. esige, in particolare, che ciascun elettore disponga del medesimo numero di voti e possa esercitarli nelle medesime condizioni, ma non impone una perfetta eguaglianza del valore del voto «in uscita», essendo quest'ultima inevitabilmente condizionata dal sistema elettorale prescelto e dai suoi meccanismi di trasformazione dei voti in seggi.

In questa prospettiva assume particolare rilievo la sentenza n. 35 del 2017, nella quale la Corte costituzionale, richiamando la sentenza n. 193 del 2015, ha ribadito che la previsione di soglie di sbarramento e la determinazione delle relative modalità applicative costituiscono tipiche manifestazioni della discrezionalità del legislatore, in quanto dirette a evitare la frammentazione della rappresentanza politica e a

Firmato Da: MARIA ACIERNO Emesso Da: TRUSTPRO QUALIFIED CA 1 Serial#: 70b5f127a964ede7 - Firmato Da: RITA RUSSO Emesso Da: TRUSTPRO QUALIFIED CA 1 Serial#: 3df53bcb00c1ba3b

contribuire alla governabilità. La Corte ha altresì espressamente riconosciuto che qualsiasi soglia di sbarramento comporta un'alterazione della piena proporzionalità della rappresentanza, ma ha escluso che una soglia del 3 per cento sia irragionevolmente elevata o determini, di per sé, una sproporzionata distorsione della rappresentatività dell'organo elettivo.

Né la portata di tali principi può essere circoscritta, come sostengono i ricorrenti, ai soli sistemi elettorali maggioritari. Proprio nei sistemi proporzionali la soglia di sbarramento costituisce uno degli strumenti attraverso il quale il legislatore può contenere l'eccessiva frammentazione della rappresentanza parlamentare, conciliando l'esigenza rappresentativa propria del sistema proporzionale con quella di assicurare un adeguato grado di funzionalità delle assemblee parlamentari.

Nella giurisprudenza costituzionale le soglie di sbarramento non sono ritenute ex se incompatibili con i principi di rappresentatività e di eguaglianza del voto. Ciò che assume rilievo è piuttosto la loro concreta misura e il complessivo funzionamento del sistema nel quale vengono inserite, dovendosi verificare se esse abbiano raggiunto un livello tale da determinare una compressione manifestamente irragionevole della rappresentanza politica.

Sotto questo profilo non è assimilabile alla fattispecie in esame la censura accolta dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 1 del 2014. In quel caso il giudizio di illegittimità aveva riguardato un premio di maggioranza suscettibile di determinare una sovrarappresentazione della lista o coalizione relativamente maggioritaria tale da compromettere la necessaria proporzione tra consenso elettorale e rappresentanza parlamentare. Diversa è la funzione della soglia di sbarramento, che non attribuisce seggi ulteriori alla lista che la supera,

Firmato Da: MARIA ACIERNO Emesso Da: TRUSTPRO QUALIFIED CA 1 Serial#: 70b5f127a964ede7 - Firmato Da: RITA RUSSO Emesso Da: TRUSTPRO QUALIFIED CA 1 Serial#: 3df53bcb00c1ba3b

ma stabilisce una soglia minima di consenso necessaria per concorrere alla ripartizione proporzionale.

Né la misura del 3 per cento prevista per le singole liste appare, di per sé considerata, manifestamente sproporzionata rispetto agli obiettivi perseguiti. La censura dei ricorrenti finisce, sotto tale profilo, con il sollecitare una diversa individuazione del punto di equilibrio tra rappresentatività e funzionalità del sistema, valutazione che appartiene alla discrezionalità del legislatore e che non può essere sostituita da quella del giudice costituzionale in assenza di una manifesta irragionevolezza.

Analoga considerazione vale per la soglia del 10 per cento prevista per le coalizioni, la cui valutazione non può essere isolata dalla circostanza che la coalizione costituisce un'aggregazione di più liste e che la disciplina richiede altresì, ai fini dell'accesso alla ripartizione, il conseguimento da parte di almeno una delle liste collegate della soglia prescritta dalla legge. Il diverso trattamento rispetto alla lista singola trova quindi giustificazione nella diversa struttura del soggetto elettorale considerato.

Neppure le deroghe previste per le liste rappresentative delle minoranze linguistiche o, per il Senato, in relazione al conseguimento di determinate percentuali su base regionale valgono a dimostrare l'irragionevolezza del sistema. Tali previsioni rispondono a esigenze specifiche, connesse alla tutela costituzionale delle minoranze linguistiche e, quanto al Senato, alla particolare dimensione regionale della sua elezione, profilo quest'ultimo che forma peraltro oggetto della distinta questione successivamente prospettata dai ricorrenti.

Né assume rilievo decisivo l'obiezione secondo cui la soglia di sbarramento troverebbe giustificazione soltanto all'interno di un sistema diretto ad assicurare la formazione di una maggioranza di governo. La Corte costituzionale, con la sentenza n. 239 del 2018, resa

Firmato Da: MARIA ACIERNO Emesso Da: TRUSTPRO QUALIFIED CA 1 Serial#: 70b5f127a964ede7 - Firmato Da: RITA RUSSO Emesso Da: TRUSTPRO QUALIFIED CA 1 Serial#: 3df53bcb00c1ba3b

con riferimento alla soglia prevista per l'elezione del Parlamento europeo, ha distinto dall'esigenza di stabilità dell'esecutivo quella, autonoma e non meno meritevole di tutela, del buon funzionamento dell'assemblea rappresentativa, riconoscendo che il contenimento della frammentazione politico-partitica può essere funzionale all'efficienza dei processi decisionali dell'assemblea. La soglia di sbarramento può dunque trovare una giustificazione costituzionalmente apprezzabile anche indipendentemente dalla sua immediata funzionalizzazione alla formazione di una maggioranza di governo.

16.-Terza questione di costituzionalità

I ricorrenti censurano le disposizioni del d.lgs. n. 533 del 1993, come modificate dall'art. 2 della legge n. 165 del 2017, deducendo l'irragionevolezza del sistema previsto per l'elezione del Senato, nel quale la soglia legale di accesso del 3 per cento è determinata su base nazionale, mentre l'assegnazione dei seggi avviene su base regionale e senza recupero nazionale. Ne deriverebbe che una lista, pur avendo superato la soglia nazionale del 3 per cento, potrebbe non conseguire alcun seggio, non riuscendo a superare le soglie naturali che si determinano nelle singole regioni, particolarmente elevate nelle regioni alle quali è attribuito un numero ridotto di seggi. I ricorrenti ravvisano in tale meccanismo una contraddizione interna al sistema, lesiva dei principi della sovranità popolare, dell'eguaglianza e dell'effettività del voto e non coerente con l'art. 57 Cost., secondo cui il Senato della Repubblica è eletto «a base regionale».

La censura non può essere condivisa.

Occorre anzitutto distinguere la soglia legale di accesso al riparto dalla cosiddetta soglia naturale, che non costituisce un'ulteriore soglia di sbarramento stabilita dal legislatore, ma rappresenta l'effetto matematico derivante dal numero dei seggi disponibili nella singola circoscrizione e dalla distribuzione dei voti fra le forze politiche

Firmato Da: MARIA ACIERNO Emesso Da: TRUSTPRO QUALIFIED CA 1 Serial#: 70b5f127a964ede7 - Firmato Da: RITA RUSSO Emesso Da: TRUSTPRO QUALIFIED CA 1 Serial#: 3df53bcb00c1ba3b

ammesse al riparto. Il superamento della soglia nazionale del 3 per cento consente pertanto alla lista di partecipare alle operazioni di riparto, ma non le attribuisce, per ciò solo, il diritto a conseguire almeno un seggio.

La coesistenza di una soglia nazionale e di un riparto regionale non presenta, d'altra parte, la contraddittorietà denunciata. L'art. 57, primo comma, Cost., nel prescrivere che il Senato è eletto «a base regionale», non impone che ogni elemento della formula elettorale e ogni fase della trasformazione dei voti in seggi debbano necessariamente esaurirsi all'interno di ciascuna regione. La dimensione regionale resta assicurata quanto all'effettiva ripartizione dei seggi, mentre il livello nazionale opera quale ambito di determinazione della soglia di accesso, secondo una scelta che rientra nella discrezionalità riconosciuta al legislatore in materia elettorale. Tale lettura è, inoltre, coerente con l'art. 67 Cost., secondo cui ciascun membro del Parlamento rappresenta la Nazione; non a caso, nei lavori preparatori della Costituzione (seduta 8 ottobre 1947) si afferma che il Senato è «entità unica, indivisibile».

La previsione di una soglia nazionale trova altresì giustificazione nel complessivo assetto del bicameralismo paritario. Assume rilievo, sotto tale profilo, quanto affermato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 1 del 2014, sia pure con riferimento al diverso meccanismo dei premi di maggioranza regionali previsto dalla legge n. 270 del 2005. In quella occasione la Corte ha censurato un sistema suscettibile di far sì che la maggioranza al Senato risultasse dalla somma casuale di differenti premi regionali e potesse persino rovesciare il risultato ottenuto sul piano nazionale, favorendo maggioranze non coincidenti nei due rami del Parlamento pur in presenza di una distribuzione del voto sostanzialmente omogenea, con possibili ricadute sull'esercizio

Firmato Da: MARIA ACIERNO Emesso Da: TRUSTPRO QUALIFIED CA 1 Serial#: 70b5f127a964ede7 - Firmato Da: RITA RUSSO Emesso Da: TRUSTPRO QUALIFIED CA 1 Serial#: 3df53bcb00c1ba3b

della funzione legislativa e sul funzionamento della forma di governo parlamentare, in relazione agli artt. 70 e 94 Cost.

Il principio desumibile da tale precedente conferma che la prescrizione dell'elezione del Senato «a base regionale» deve essere coordinata con gli altri principi costituzionali che regolano il bicameralismo e non impedisce l'introduzione di elementi nazionali nella formula elettorale, quando questi non eliminino la base regionale dell'assegnazione dei seggi.

In definitiva, la combinazione tra soglia nazionale di ammissione e riparto regionale dei seggi realizza un bilanciamento fra la base regionale dell'elezione del Senato, prevista dall'art. 57 Cost., l'unitarietà della rappresentanza nazionale di cui all'art. 67 Cost. e le esigenze derivanti dal carattere paritario del bicameralismo, cui si riferiscono gli artt. 70 e 94 Cost. Non emergono elementi dai quali desumere che tale bilanciamento determini una distorsione della rappresentanza manifestamente irragionevole o sproporzionata, tale da superare i limiti dell'ampia discrezionalità riconosciuta al legislatore in materia elettorale.

17. Quarta questione di costituzionalità

I ricorrenti censurano le disposizioni del d.P.R. n. 361 del 1957 e del d.lgs. n. 533 del 1993, come modificate dalla legge n. 165 del 2017, che prevedono l'obbligatorietà del voto congiunto tra collegio uninominale e collegio plurinominale, deducendo che il voto, unico a disposizione dell'elettore, espresso per un candidato nel collegio uninominale viene automaticamente attribuito anche alla lista o alle liste ad esso collegate e, reciprocamente, il voto espresso per la lista si estende al candidato uninominale collegato, senza possibilità di voto disgiunto. Secondo i ricorrenti, l'elettore sarebbe così costretto a concorrere all'elezione di candidati che potrebbe non gradire e che, quanto alle liste plurinominali, sono collocati secondo un ordine

Firmato Da: MARIA ACIERNO Emesso Da: TRUSTPRO QUALIFIED CA 1 Serial#: 70b5f127a964ede7 - Firmato Da: RITA RUSSO Emesso Da: TRUSTPRO QUALIFIED CA 1 Serial#: 3df53bcb00c1ba3b

prestabilito senza possibilità di esprimere preferenze, con conseguente violazione dei principi del voto libero, diretto ed eguale di cui agli artt. 3, 48, secondo comma, 56 e 58 Cost. Stigmatizzano inoltre i cd. effetti di trascinamento. Il primo riguarda i voti attribuiti alle liste coalizzate che raggiungano almeno l'1 per cento, ma non la soglia del 3 per cento: tali liste non partecipano alla distribuzione dei seggi, mentre i relativi voti concorrono alla cifra elettorale della coalizione e quindi giovano alle altre liste collegate. Il secondo concerne i cd. seggi eccedentari: qualora una lista abbia diritto a un numero di seggi superiore a quello dei candidati disponibili, il sistema consente, attraverso una sequenza di criteri sussidiari, che l'assegnazione si sposti verso altri collegi e, per la Camera, in via residuale anche verso altre circoscrizioni, con la conseguente censura di compromissione della rappresentanza territoriale e della conoscibilità degli eletti.

Le censure, pur evidenziando aspetti indubbiamente complessi del sistema elettorale, non superano la soglia della non manifesta infondatezza.

Occorre muovere dalla considerazione che la legge n. 165 del 2017 configura un sistema misto, nel quale una quota dei seggi viene attribuita con metodo maggioritario in collegi uninominali e la restante quota secondo un criterio proporzionale. In tale contesto il legislatore ha configurato la scelta dell'elettore come unitaria e coerente rispetto alle due componenti del sistema. La previsione di tale unitarietà, e quindi la mancata concessione di due voti autonomi e disgiungibili, costituisce una scelta di conformazione del sistema elettorale rimessa all'ampia discrezionalità legislativa, sindacabile quando produca effetti manifestamente irragionevoli o sproporzionati.

La possibilità del voto disgiunto assicurerebbe certamente all'elettore una maggiore libertà di scelta, ma da ciò non discende che essa costituisca una modalità costituzionalmente necessaria di espressione

Firmato Da: MARIA ACIERNO Emesso Da: TRUSTPRO QUALIFIED CA 1 Serial#: 70b5f127a964ede7 - Firmato Da: RITA RUSSO Emesso Da: TRUSTPRO QUALIFIED CA 1 Serial#: 3df53bcb00c1ba3b

del suffragio. Nel sistema prescelto, l'elettore conserva la libertà di orientare la propria scelta assumendo come elemento determinante il candidato uninominale, la lista collegata oppure l'appartenenza politica, entro un'offerta elettorale nella quale il collegamento tra candidato e liste è preventivamente dichiarato e conoscibile.

Neppure può ritenersi che il voto così espresso perda, per ciò solo, i suoi connotati costituzionali. La giurisprudenza costituzionale, come sopra si è detto, ha riconosciuto al legislatore un'ampia discrezionalità nell'individuazione delle modalità attraverso le quali gli elettori esprimono il sostegno ai candidati; né il principio costituzionale di eguaglianza del voto postula la perfetta equivalenza degli effetti prodotti da ciascun suffragio nella trasformazione dei voti in seggi. Le fisiologiche differenze del peso del voto «in uscita» assumono rilievo costituzionale quando raggiungano una dimensione sproporzionata o irrazionale, circostanza che non può essere desunta dalla mera compresenza, tipica di un sistema misto, delle componenti maggioritaria e proporzionale.

Quanto poi all'assenza del voto di preferenza nelle liste plurinominali, la censura deve essere valutata alla luce delle sentenze della Corte costituzionale n. 1 del 2014 e n. 35 del 2017. Da tali pronunce non si ricava che il voto di preferenza costituisca un elemento costituzionalmente necessario. La lesione accertata dalla sentenza n. 1 del 2014 derivava dalle caratteristiche complessive delle lunghe liste bloccate, che sottraevano all'elettore ogni possibilità di conoscenza e scelta dei propri rappresentanti. Invece, nel sistema in esame le liste plurinominali sono corte, da due a quattro candidati, e i nominativi dei candidati, insieme a quello del candidato uninominale, compaiono sulla scheda, realizzandosi così una condizione di conoscibilità dell'offerta elettorale.

Firmato Da: MARIA ACIERNO Emesso Da: TRUSTPRO QUALIFIED CA 1 Serial#: 70b5f127a964ede7 - Firmato Da: RITA RUSSO Emesso Da: TRUSTPRO QUALIFIED CA 1 Serial#: 3df53bcb00c1ba3b

Un'autonoma considerazione richiede l'imputazione alla coalizione dei voti resi alle liste che abbiano conseguito almeno l'1 per cento ma meno del 3 per cento. Il meccanismo comporta certamente che il voto espresso dall'elettore per una certa lista con determinati candidati venga utilizzato per favorire altre liste e altri candidati. Tuttavia, esso opera nell'ambito di un collegamento elettorale previamente dichiarato e realizza una soluzione intermedia fra due alternative entrambe problematiche: rendere integralmente inefficaci quei voti, con conseguente loro dispersione, oppure computare nella coalizione i voti di qualsiasi lista, anche priva di una consistenza elettorale minima, incentivando la proliferazione di liste meramente strumentali. La selezione dell'1 per cento quale soglia minima di rilevanza mira a contemperare le due esigenze.

Resta, infine, il meccanismo dei seggi eccedentari, che deve essere distinto dai diversi fenomeni di slittamento derivanti dalle operazioni ordinarie di riparto. La fattispecie censurata interviene quando i candidati disponibili della lista risultino insufficienti rispetto ai seggi che ad essa spettano. La legge contempla in tal caso una successione graduata di criteri, che privilegia anzitutto l'assegnazione nell'ambito della stessa lista e della medesima circoscrizione, ricorrendo a candidati collocati in ambiti territoriali ulteriori soltanto in via progressivamente subordinata e residuale.

La disposizione risponde all'esigenza di assicurare l'integrale assegnazione dei seggi spettanti in base ai voti espressi, evitando che l'insufficienza dei candidati presentati determini la perdita della rappresentanza conseguita dalla lista. Il sacrificio della corrispondenza territoriale che può derivarne costituisce un effetto residuale, destinato ad operare quando i criteri prioritari non consentano di individuare candidati eleggibili nel territorio di riferimento, ed è funzionale a

Firmato Da: MARIA ACIERNO Emesso Da: TRUSTPRO QUALIFIED CA 1 Serial#: 70b5f127a964ede7 - Firmato Da: RITA RUSSO Emesso Da: TRUSTPRO QUALIFIED CA 1 Serial#: 3df53bcb00c1ba3b

preservare il risultato del riparto e la rappresentanza politica scaturita dal voto.

Considerati tali meccanismi non isolatamente, ma nel loro funzionamento complessivo, deve pertanto escludersi che la discrezionalità legislativa abbia ecceduto l'ambito che le è proprio ponendosi in contrasto con i principi costituzionali.

18.- Quinta questione di costituzionalità

I ricorrenti censurano le disposizioni del d.P.R. n. 361 del 1957, come modificate dalla legge n. 165 del 2017 e applicabili, per effetto dei relativi richiami, anche all'elezione del Senato, che disciplinano la raccolta delle sottoscrizioni necessarie per la presentazione delle liste. Essi lamentano, in particolare, che la normativa imponga alle nuove formazioni politiche la raccolta, in tempi ristretti, di un numero elevato di firme, da autenticare e corredare dei certificati di iscrizione nelle liste elettorali, mentre riconosce esenzioni alle forze politiche già rappresentate in Parlamento. Ne deriverebbe un'irragionevole disparità di trattamento tra forze politiche già inserite nel circuito della rappresentanza parlamentare e nuove formazioni, suscettibile di ostacolare l'accesso di queste ultime alla competizione elettorale e, quindi, di incidere sui principi di cui agli artt. 3, 48, 49 e 51 Cost.

La questione, con riferimento alla disciplina oggetto del presente giudizio, non supera il vaglio di non manifesta infondatezza.

La previsione di un numero minimo di sottoscrizioni per la presentazione delle candidature risponde alla finalità, non irragionevole, di verificare che le formazioni che intendono partecipare alla competizione elettorale dispongano di un minimo radicamento nel corpo elettorale, evitando la proliferazione di candidature meramente occasionali o prive di un'apprezzabile consistenza. Anche l'individuazione dei casi nei quali tale dimostrazione può ritenersi già acquisita in ragione della precedente rappresentanza parlamentare

Firmato Da: MARIA ACIERNO Emesso Da: TRUSTPRO QUALIFIED CA 1 Serial#: 70b5f127a964ede7 - Firmato Da: RITA RUSSO Emesso Da: TRUSTPRO QUALIFIED CA 1 Serial#: 3df53bcb00c1ba3b

rientra, in linea di principio, nella discrezionalità del legislatore, purché il trattamento differenziato conservi una ragionevole correlazione con tale finalità.

La disciplina introdotta dalla legge n. 165 del 2017 richiedeva, in via ordinaria, da 1.500 a 2.000 sottoscrizioni per collegio plurinominale, prevedendone inoltre la riduzione alla metà nell'ipotesi di scioglimento anticipato oltre il limite temporale fissato dalla legge. Non emerge che tale onere, considerato alla luce delle dimensioni dei collegi e delle finalità perseguite, raggiungesse una consistenza tale da rendere sostanzialmente impossibile o eccessivamente gravosa la partecipazione alla competizione elettorale delle formazioni non esentate.

Va inoltre considerato che la disciplina censurata attiene direttamente alle condizioni di presentazione delle liste e, quindi, all'accesso delle formazioni politiche alla competizione elettorale, mentre i ricorrenti agiscono nella diversa qualità di titolari del diritto di elettorato attivo. Per come la questione è prospettata, non viene chiarito attraverso quale concreta incidenza sulla libertà o sull'eguaglianza del voto la denunciata diversità delle condizioni di accesso alla competizione elettorale si traduca in una lesione della posizione soggettiva fatta valere dai ricorrenti.

Ciò fermo restando che la discrezionalità riconosciuta al legislatore nella disciplina della presentazione delle candidature, non equivale ad arbitrio e incontra il limite della ragionevolezza e della proporzionalità degli adempimenti imposti rispetto all'obiettivo perseguito. Il requisito delle sottoscrizioni, se quantitativamente o procedimentalmente configurato in termini tali da rendere eccessivamente difficile l'accesso alla competizione elettorale delle nuove formazioni politiche, potrebbe infatti trasformarsi da ragionevole strumento di verifica della loro consistenza in un ostacolo all'effettività del pluralismo politico garantito

Firmato Da: MARIA ACIERNO Emesso Da: TRUSTPRO QUALIFIED CA 1 Serial#: 70b5f127a964ede7 - Firmato Da: RITA RUSSO Emesso Da: TRUSTPRO QUALIFIED CA 1 Serial#: 3df53bcb00c1ba3b

dall'art. 49 Cost. e alla parità delle condizioni di partecipazione alla competizione elettorale. Tale precisazione si rende necessaria alla luce della disciplina successivamente introdotta dalla legge 9 ottobre 2026, n. 180, estranea all'oggetto del presente giudizio. Il nuovo art. 18-bis del d.P.R. n. 361 del 1957 ha infatti elevato, in via ordinaria, il numero delle sottoscrizioni necessarie per la presentazione delle liste da 1.500-2.000 a 6.000-7.000 elettori per ciascun collegio plurinominale, mantenendo invece il limite di 1.500-2.000 per i partiti o gruppi politici costituiti in gruppo parlamentare o componente politica di gruppo parlamentare in almeno una delle Camere e conservando ulteriori ipotesi di esenzione. Tale sopravvenienza non può tuttavia essere scrutinata nel presente giudizio, che resta delimitato dalle questioni concernenti la legge n. 165 del 2017 e dai motivi del ricorso.

Le questioni di legittimità costituzionale agitate dai ricorrenti sono pertanto da ritenersi manifestamente infondate, così come ritenuto da entrambi i giudici di merito.

19.-Esame dei motivi di ricorso.

Richiamando le argomentazioni sopra espresse, in ordine agli specifici motivi di ricorso si osserva quanto segue:

19.1.- Il primo motivo è infondato, poiché Corte d'appello non si è limitata a una formula meramente assertiva, ma ha condiviso le argomentazioni del Tribunale e ha richiamato i principi enunciati dalla Corte costituzionale, esplicitando così le ragioni per le quali le questioni prospettate non superavano il vaglio di non manifesta infondatezza. È stato quindi rispettato il paramento del cd. minimo costituzionale, rendendo una motivazione che in parte è *per relationem* rispetto alle argomentazioni spese dal primo giudice, mentre per altra parte è resa con richiamo alla giurisprudenza costituzionale.

Peraltro, le questioni di legittimità costituzionale prospettate dai ricorrenti, già sottoposte ai giudici di merito, sono state nuovamente

Firmato Da: MARIA ACIERNO Emesso Da: TRUSTPRO QUALIFIED CA 1 Serial#: 70b5f127a964ede7 - Firmato Da: RITA RUSSO Emesso Da: TRUSTPRO QUALIFIED CA 1 Serial#: 3df53bcb00c1ba3b

formulate nel presente giudizio e sono state direttamente esaminate da questa Corte nei paragrafi che precedono, all'esito dei quali esse sono risultate manifestamente infondate.

19.2- Il secondo motivo è inammissibile perché, anche a voler riconoscere che la Corte territoriale abbia impropriamente richiamato gli artt. 348-bis e 348-ter c.p.c. nella formulazione non applicabile *ratione temporis* o abbia utilizzato disposizioni incompatibili con l'appello avverso l'ordinanza resa ex art. 702-bis c.p.c., l'errore non assume carattere decisivo. La sentenza, infatti, non si è arrestata a una pronuncia di inammissibilità dell'appello, ma ha esaminato anche il merito segnatamente ha esaminato le questioni di legittimità proposte nonché la domanda di danno. La statuizione della Corte territoriale risulta quindi sorretta anche dall'autonoma valutazione di manifesta infondatezza delle questioni costituzionali.

19.3.- Il terzo motivo è inammissibile dal momento che, pur se la domanda di danno era stata proposta in via subordinata, essa non può che incidere al fine di valutare la rilevanza delle questioni di costituzionalità proposte e a definire il perimetro del *thema decidendum*. Per tale ragione è stata oggetto di esame anche in questa sede, affermando, come sopra meglio esplicitato, che nonostante sia da escludere il risarcimento del danno per attività legislativa costituzionalmente illegittima, permane l'interesse a far accertare la conformità a Costituzione della legge elettorale. La persistente utilità della pronuncia richiesta non dipende, infatti, dalla risarcibilità del danno, ma dall'autonomo interesse all'accertamento della dedotta lesione del diritto di voto prodottasi nella vigenza della disciplina elettorale censurata.

19.4.- Il quarto motivo è inammissibile posto che l'art. 92 c.p.c., pur consentendo la compensazione delle spese in presenza di assoluta novità della questione o di mutamento della giurisprudenza, attribuisce

Firmato Da: MARIA ACIERNO Emesso Da: TRUSTPRO QUALIFIED CA 1 Serial#: 70b5f127a964ede7 - Firmato Da: RITA RUSSO Emesso Da: TRUSTPRO QUALIFIED CA 1 Serial#: 3df53bcb00c1ba3b

al giudice una facoltà e non impone la compensazione. Si tratta dell'esercizio di una facoltà discrezionale che non può essere censurato in sede di legittimità, salvo che sia stato violato il divieto di porre le spese a carico della parte totalmente vittoriosa (Cass. n. 5896 del 16/03/2026; Cass. n. 9860 del 15/04/2025).

Vi è però da dire che questa Corte, nell'esercizio della medesima facoltà discrezionale riferita alle spese del giudizio di legittimità, ritiene invece che per la novità e complessità della questione ricorrano i presupposti per la compensazione totale delle spese del presente grado giudizio.

P.Q.M.

Rigetta il ricorso

Compensa interamente tra le parti le spese del giudizio di legittimità

Ai sensi dell'art. 13 comma 1 quater del d.P.R. n. 115 del 2002, dà atto della sussistenza dei presupposti per il versamento, da parte dei ricorrenti principali dell'ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello previsto per il ricorso principale, a norma del comma 1-bis, dello stesso articolo 13, se dovuto.

Così deciso in Roma all'esito della pubblica udienza del 29/10/2026

Il Consigliere Estensore	Il Presidente
Rita Russo	Maria Acierno

Firmato Da: MARIA ACIERNO Emesso Da: TRUSTPRO QUALIFIED CA 1 Serial#: 70b5f127a964ede7 - Firmato Da: RITA RUSSO Emesso Da: TRUSTPRO QUALIFIED CA 1 Serial#: 3df53bcb00c1ba3b