

**ECC.MA**

**CORTE COSTITUZIONALE**

**Camera di consiglio del 16.1.2008**

**Atto di costituzione e memoria illustrativa**

per i signori Prof. Giovanni Guzzetta, Prof. Mariotto Giovanni Battista Segni e On. Dott. Natale Maria Alfonso D'Amico, in qualità di presentatori della richiesta di referendum popolare, annunciata nella Gazzetta Ufficiale - Serie Generale n. 144 del 26 ottobre 2006, avente ad oggetto alcune norme del D.P.R. 30 marzo 1957, n. 361 e s.m., "Approvazione del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei Deputati", dichiarato legittimo con ordinanza dell'Ufficio centrale per il referendum del 28 novembre 2007, rappresentati e difesi, come da delega a margine del presente atto, dagli Avv.ti Proff. Federico Sorrentino, Beniamino Caravita di Toritto e Nicolò Zanon, e presso il primo elettivamente domiciliati in Roma, Lungotevere delle Navi 30

**nel giudizio di ammissibilità**

del referendum abrogativo di alcune norme del D.P.R. 30 marzo 1957, n. 361 e s. m., "Approvazione del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei Deputati".

\*\*\*

Vengono all'esame di Codesta Ecc.ma Corte Costituzionale – dopo un acceso dibattito svoltosi in seminari e convegni e sui mezzi di comunicazione di massa – tre quesiti referendari in materia elettorale: se, stante l'argomento, era inevitabile che la politica e l'opinione pubblica si occupassero del tema, oggi è altrettanto inevitabile che della questione si occupino avvocati e giudici, chiamati gli uni a esporre le ragioni dell'ammissibilità o della (denegata)

inammissibilità<sup>1</sup>, gli altri – nella loro suprema e ultima responsabilità – a definitivamente decidere sulle questioni ad essi sottoposte. *Hic et nunc*.

Si tratta, ormai, della settima volta (1991, 1993, 1995, 1997, 1999, 2000, 2008<sup>2</sup>) che la Corte costituzionale è chiamata a giudicare dell'ammissibilità di referendum abrogativi di leggi o parti di leggi relative alla disciplina delle elezioni politiche e, complessivamente, della dodicesima volta che alla Corte vengono portate questioni relative all'ammissibilità di referendum in materia di formazione di organi elettivi (ai giudizi citati vanno aggiunti i tre – 1987, 1997 e 2000<sup>3</sup> – in tema di CSM e gli altri due – 1993 e 1995<sup>4</sup> – in tema di elezioni comunali e provinciali).

Alla luce dei numerosi precedenti, le questioni sottese dovrebbero essere ormai assodate e pacifiche. Tuttavia - come era forse immaginabile, stante il rilievo della materia e gli interessi vitali dei partiti coinvolti nella vicenda – nella discussione politica e in quella culturale hanno ripreso a circolare argomenti e spunti aventi come obiettivo la dimostrazione di una presunta inammissibilità dei tre quesiti referendari: talvolta invitando la Corte a

---

<sup>1</sup> Qualora la Corte ritenesse anche in questo caso di dover seguire il precedente costituito dal giudizio di ammissibilità su alcune disposizioni della legge n. 40 del 2004 (Norme in materia di procreazione medicalmente assistita), che diede luogo alle sentenze nn. 45, 46, 47, 48 e 49 del 2005, in cui, prima dei difensori dei promotori, furono ammessi ad illustrare i propri argomenti anche gli avvocati di comitati costituiti *ad hoc* per sostenere l'inammissibilità dei referendum.

<sup>2</sup> Si tratta, in particolare, delle sentenze n. 47 del 1991, n. 32 del 1993, n. 5 del 1995, n. 26 del 1997, n. 13 del 1999 e n. 33 del 2000, oltre a quella che deriverà dall'odierno giudizio.

<sup>3</sup> Sentenze n. 29 del 1987, n. 28 del 1997, n. 34 del 2000.

<sup>4</sup> Sentenze n. 33 del 1993 e n. 10 del 1995.

ripensare la propria pregressa giurisprudenza di principio; talaltra leggendo diversamente i precedenti; infine tentando di individuare nuovi profili di inammissibilità.

E' allora opportuno ripercorre rapidamente i principi sinora espressi nella consolidata giurisprudenza richiamata dei quali è lecito prevedere ed auspicare la conferma.

\*\*\*

## **1. Sull'ammissibilità dei referendum elettorali.**

### **1.1. La sent. n. 47 del 1991 e l'esclusione di cause generali di inammissibilità.**

L'ammissibilità in via di principio dei referendum in materia elettorale costituisce invero un dato consolidato del dibattito politico e scientifico. La Corte costituzionale, infatti, già con la sentenza n. 47 del 1991, ammise l'esperimento di referendum in materia elettorale non solo sulla legislazione elettorale cd. "di contorno", bensì anche sul nucleo essenziale della legislazione stessa, vale a dire sulle clausole di trasformazione dei voti in seggi; sulla scorta di tale prima acquisizione la Corte ha poi successivamente ammesso il referendum abrogativo sul sistema elettorale del Senato della Repubblica con la sentenza n. 32 del 1993, nonché quelli sul sistema elettorale della Camera dei deputati nel 1999 e nel 2000.

Per giungere alla conclusione positiva appena ricordata, la sentenza n. 47 del 1991 aveva utilizzato diversi ordini di argomenti, poi mai più contestati nella successiva giurisprudenza e da ritenersi ormai acquisiti e irretrattabili, nonostante qualche invito in senso "revisionista" continui a giungere da settori della dottrina.

In primo luogo, la Corte costituzionale – facendo riferimento alla vicenda storica dei lavori preparatori della Costituzione, così come svoltisi in

Assemblea Costituente - affermò di non poter “*riscrivere alcun punto della Carta costituzionale, quale sancito nella votazione finale del 22 dicembre 1947. La Costituzione vale per ciò che risulta scritto in quel testo, promulgato dal Capo provvisorio dello Stato e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale*”. Il riferimento è dunque al **testo vigente** dell’art. 75, così come entrato in vigore ormai sessanta anni fa, non a formule previste nei lavori preparatori e poi non contenute nel testo approvato e promulgato.

In secondo luogo, la Corte sottolineò che l’esclusione delle leggi elettorali dalla procedura in Commissione, prevista dall’art. 72, u.c., Cost., non è argomento per sostenere la sottrazione di quelle stesse leggi anche al referendum di cui all’art. 75, comma 2, pur se talune di esse sono sottratte sia alla procedura in commissione, sia al referendum abrogativo.

In terzo luogo, la Corte affermò perentoriamente che non vi è nell’ordinamento un principio generale di esclusione dal referendum delle leggi elettorali, essendo tali leggi **solo “costituzionalmente necessarie”, e non anche “a contenuto costituzionalmente vincolato”**.

Vennero così respinti tutti quegli argomenti che tendevano a fare delle leggi elettorali una categoria di leggi particolari, non assoggettabili a referendum, in ragione della loro natura.

Si tratta di conclusioni che hanno talvolta lasciato insoddisfatto qualche esponente politico ovvero qualche voce della dottrina: ma esse paiono così consolidate, da rendere impossibile un ritorno indietro e non necessaria – ai fini del presente giudizio – ogni ulteriore argomentazione a loro conferma.

\*\*\*

**1.2. Le condizioni per l'ammissibilità dei referendum elettorali (dalla sent. n. 29 del 1987 sino alle sentenze nn. 33 e 34 del 2000): l'immediata applicabilità della normativa di risulta.**

Così posto un generale principio di ammissibilità, la giurisprudenza della Corte costituzionale è ormai consolidata - dopo ben undici diverse sentenze sui referendum in materia elettorale - nel senso che *“sono assoggettabili a referendum popolare anche le leggi elettorali relative ad organi costituzionali o di rilevanza costituzionale, alla **duplice condizione** che:*

*- i quesiti siano omogenei e riconducibili a una matrice razionalmente unitaria,*

*- e ne risulti una coerente normativa residua, immediatamente applicabile, in guisa da garantire, pur nell'eventualità di inerzia legislativa, la costante operatività dell'organo”.*

Tali **chiarissimi** principi sono stati affermati nella sent. n. 32 del 1993, facendo riferimento alla precedente sentenza n. 29 del 1987, relativa alla legge elettorale per il Consiglio Superiore della Magistratura, in cui furono posti per la prima volta i principi della necessità di *“una evidente finalità intrinseca del quesito abrogativo”* e della *“indefettibilità della dotazione di norme elettorali per gli organi la cui posizione elettiva è espressamente prevista dalla Costituzione”*.

Da tali principi la Corte non si è poi distaccata nel 1995, con la sentenza n. 5, e nel 1997, con la sentenza n. 26, quando vennero in discussione referendum che chiedevano l'abrogazione della quota proporzionale delle leggi elettorali per la Camera e il Senato, senza lasciare però una normativa residua immediatamente applicabile e in grado di permettere l'elezione della Camera e del Senato, anche in assenza di intervento legislativo.

Nella sentenza n. 26 del 1997 Codesta Ecc.ma Corte, pur di fronte al tentativo teorico di distinguere tra *pars destruens* e *pars construens* nella disciplina del referendum abrogativo in materia elettorale, ha ancora esplicitamente ricordato *“che i referendum abrogativi delle leggi elettorali degli organi*

*costituzionali non devono paralizzare i meccanismi di rinnovazione, che sono strumento essenziale della loro necessaria, costante operatività. Sono invero ammissibili referendum abrogativi parziali di tali leggi, purché la normativa risultante dall'abrogazione, che si suole definire residua, sia immediatamente applicabile, consentendo la rinnovazione, in qualsiasi momento, dell'organo rappresentativo”.*

Nemmeno nelle successive sentenze nn. 13 del 1999 e 33 del 2000 tale principio guida è stato intaccato ed anzi ha ricevuto nuova ed esplicita conferma in sede di valutazione dell'ammissibilità dei quesiti referendari relativi alla abolizione della quota proporzionale nelle elezioni della Camera dei Deputati: è stata infatti espressamente richiamata, oltre al criterio dell'omogeneità e alla necessaria univocità del quesito, proprio la “*garanzia di immediata applicabilità del sistema di risulta*” (sent. n. 13 del 1999).

\*\*\*

### **1.3. Il problema della chiarezza ed omogeneità del quesito.**

I referendum in materia elettorale sono anch'essi assoggettati al requisito dell'omogeneità. Sin dalla sentenza n. 16 del 1978, con cui Codesta Corte ha considerato inammissibili quelle richieste formulate in modo da sottoporre al corpo votante “*una tale pluralità di domande eterogenee, carenti di una matrice razionalmente unitaria*” da non essere riconducibili alla logica dell'art. 75 Cost., è apparso chiaro che le disposizioni sulle quali il referendum è richiesto devono essere ispirate ad un “*principio comune*” che conferisca alla materia un connotato di sostanziale unitarietà.

Subito dopo, già con la sent. n. 27 del 1981, al requisito dell'omogeneità si è aggiunto quello della “*semplicità, chiarezza, non contraddittorietà*”, nel senso della complessiva “*coerenza*” che deve guidare i promotori nella individuazione dell’ “*insieme delle mutilazioni*” richieste.

L' *“imprescindibile esigenza di chiarezza”* (v. sent. n. 47 del 1991), collegata alla necessità di evitare gravi irrisoltezze nel corpo votante a causa della disomogenea formulazione del quesito (così sent. n. 16 del 1978), richiede che la domanda posta sia *“inconfondibile”* (sent. n. 28 del 1981), che debba *“incorporare l'evidenza del fine intrinseco dell'atto abrogativo”* e quindi la puntuale *ratio* che lo ispira (sent. n. 29 del 1987), facendo sì che le norme sulle quali si richiede l'abrogazione siano caratterizzate da *“una matrice razionalmente unitaria”* (sent. n. 25 del 1981), da *“un comune principio la cui eliminazione o permanenza viene fatta dipendere dalla richiesta del corpo elettorale”* (sent. n. 28 del 1981, confermata dalle sentt. n. 64 e n. 65 del 1990).

*“Il quesito referendario - ha affermato la Corte nella sent. n. 47 del 1991 - deve ‘incorporare l'evidenza del fine intrinseco all'atto abrogativo’, cioè la puntuale ratio che lo ispira (sentenza n. 29 del 1987), nel senso che dalle norme proposte per l'abrogazione sia dato trarre con evidenza una ‘matrice razionalmente unitaria’ (sentenze n. 16 del 1978; n. 25 del 1981), ‘un criterio ispiratore fondamentale comune’ o ‘un comune principio, la cui eliminazione o permanenza viene fatta dipendere dalla risposta del corpo elettorale’ (sentenze n. 22, n. 26, n. 28 del 1981; n. 63, n. 64, n. 65 del 1990)”*.

Tale chiarezza complessiva deve essere valutata, non già sulla base di eventuali *“mancate inclusioni di porzioni normative anche brevissime”*, bensì con riferimento all'obiettivo che i promotori si prefiggono, come contenuto nelle disposizioni oggetto del referendum, *“obiettivamente considerate nella loro struttura e finalità”* (così sent. n. 30 del 1993).

La Corte, infine, ha fissato le caratteristiche di questi principi nella sentenza n. 16 del 1997. Infatti, *“quando il quesito prende in considerazione... una pluralità di disposizioni, occorre ricercare se le norme medesime,*

*obiettivamente considerate nella loro struttura e nelle loro finalità, presentino un comune principio, la cui eliminazione dall'ordinamento attraverso l'abrogazione referendaria, o la cui permanenza in alternativa, verrà a dipendere dalla risposta che il corpo elettorale fornirà al quesito medesimo. (...) nelle consultazioni referendarie, in cui non è concepibile una risposta articolata, la nettezza della scelta postula la nettezza del quesito, così da presupporre, in ipotesi di una pluralità di disposizioni attinte, l'esistenza di un inscindibile nesso di interrelazioni logiche tra le norme coinvolte, di spessore tale da rendere il quesito unico nella sua evidenza e nella correlativa ragion d'essere e quindi strutturalmente idoneo a consentire al corpo elettorale di esprimere una risposta unica”.*

In ogni caso, il fine della immediata apprensione del contenuto è oggi garantito dalla previsione dell'ultimo comma dell'art. 32 della legge n. 352 del 1970, come introdotto dall'art. 1 della legge 17 maggio 1995, secondo cui l'Ufficio centrale per il referendum stabilisce, “sentiti i promotori”, la denominazione del quesito referendario.

\*\*\*

#### **1.4. L'inammissibilità dei referendum manipolativi: la sent. n. 36 del 1997.**

Da ultimo, vale anche per i referendum elettorali una peculiare ragione di inammissibilità, basata sull'idea che esista un grado di manipolatività costituzionalmente inaccettabile.

Nella sentenza n. 36 del 1997 la Corte ritenne inammissibile un quesito in ragione del fatto che nella sua struttura si poteva individuare, “*accanto al profilo di soppressione di mere locuzioni verbali, peraltro inespressivo di qualsiasi significato normativa*”, il “*profilo di sostituzione della norma abroganda con altra assolutamente diversa, non derivante direttamente*

*dall'estensione di preesistenti norme o dal ricorso a forme autointegrative, ma costruita attraverso la saldatura di frammenti lessicali eterogenei*": si fuoriesce, così, *"dallo schema tipo dell'abrogazione parziale, ... perché non si propone tanto al corpo elettorale una sottrazione di contenuto normativo, ma si propone piuttosto una nuova norma direttamente costruita"*.

Questa ricostruzione porta dunque ad escludere, per eccesso di manipolazione, l'ammissibilità di richieste di referendum che, con lo strumento dell'abrogazione parziale di singoli frammenti del testo normativo, mirino a costruire artificialmente norme nuove, perché non riconducibili "all'estensione di precedenti norme" ovvero al "ricorso a forme autointegrative". Essa non è però di ostacolo all'ammissibilità di richieste referendarie che, utilizzando lo strumento dell'abrogazione di frammenti del testo normativo, mirino invece a lasciare espandere norme o principi già presenti nella legislazione (senza, quindi, costruire norme nuove nel senso sopra accennato).

Vale qui richiamare il principio, espresso dalla Corte con la sentenza n. 32 del 1993, secondo cui, quando siano rispettate le condizioni della matrice razionalmente unitaria e della normativa residua applicabile, *"è di per sé irrilevante il modo di formulazione del quesito, che può anche includere singole parole o singole frasi della legge prive di autonomo significato normativo, se l'uso di questa tecnica è imposto dall'esigenza di 'chiarezza, univocità e omogeneità del quesito' e di 'una parallela lineare evidenza delle conseguenze abrogative', sì da consentire agli elettori l'espressione di un voto consapevole"*. Il principio è stato confermato dalla sentenza n. 5 del 1995, secondo cui *"l'esigenza di adoperare una tecnica di particolare puntualità e precisione nella formulazione del quesito, oltre a rispondere ... al fine - comune ad ogni tipo di richiesta referendaria - di assicurare la*

*consapevolezza del voto, assume poi, per i referendum concernenti le leggi elettorali degli organi costituzionali (o di rilevanza costituzionale), un ulteriore e specifico rilievo, in quanto, in questo caso, sussiste la necessità di soddisfare la seconda, autonoma ed indispensabile condizione [della coerente normativa residua, immediatamente applicabile]...”.* Egualmente, nella sentenza n. 10 del 1995, l’ammissibilità del referendum parziale sulla legge elettorale comunale si basò su di un ritaglio che determinava *“l’unificazione nella disciplina delle modalità elettorali comunali, con l’estensione a tutti i comuni del sistema attualmente previsto per i comuni sino a 15.000 abitanti”*.

Nelle successive sentenze nn. 13 del 1999 e 33 del 2000 tali linee guida sono state ulteriormente confermate. Proprio nella decisione del 1999, è stato riconosciuto che il referendum, *“abrogando parzialmente la disciplina stabilita dal legislatore, per ciò che attiene alla ripartizione del 25% dei seggi, non la sostituisce con un’altra disciplina assolutamente diversa ed estranea al contesto normativo, (...) ma utilizza un criterio specificamente esistente (sia pure residuale)”*; **circostanza questa che è valsa ad escludere un “carattere surrettiziamente propositivo” della proposta referendaria, permettendo una declaratoria di ammissibilità.**

Emerge dunque il costante utilizzo da parte di Codesta Ecc.ma Corte della omogeneità, della immediata applicabilità e della non manipolatività (nel senso visto in precedenza e proposto dalla sent. n. 36 del 1997) come canoni di verifica dell’ammissibilità dei referendum in materia elettorale.

Non è necessario in questa sede affrontare il delicato problema teorico se lo statuto della “manipolatività-autoapplicatività” riguardi tutte le leggi costituzionalmente obbligatorie ovvero le sole leggi elettorali; fatto sta, come è stato osservato, che se bisogna arrivare ad una legislazione di risulta immediatamente applicabile e se bisogna partire da una legislazione vigente

che può avere la più diversa e complicata struttura, è chiaro che un minimo di elaboratezza è dato per scontato, come è data per scontata la manipolatività dell'intervento.

Insomma, se mai si dovesse parlare di “statuto speciale” dei referendum in materia elettorale, questo allora si limiterebbe a consistere nel fatto che per tali referendum è necessario il ricorso ad “*una attenta opera di ritaglio del testo normativo*” (sent. n. 5 del 1995), giacché i referendum elettorali non possono essere che parzialmente ablativi.

\*\*\*

## **2. Il contenuto della richiesta referendaria**

Precisati così i principî relativi all'ammissibilità dei referendum in materia elettorale è necessario descrivere analiticamente il referendum oggi al giudizio di Codesta Ecc.ma Corte, al fine di chiarire le norme oggetto dell'abrogazione, le abrogazioni consequenziali e quelle che si rendono necessarie per conferire piena coerenza al testo risultante dall'abrogazione proposta.

\*\*\*

### **2.1. Le disposizioni generali della legge elettorale della Camera e la definizione del sistema elettorale adottato.**

Il sistema elettorale che governa la formazione della Camera dei Deputati è posto dal D.P.R. n. 361 del 1957, “*Approvazione del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei Deputati*”, nel testo risultante dalle modificazioni successivamente intervenute. Infatti, il testo normativo ha subito, nel corso degli anni, rilevanti modifiche che ne hanno rimodellato il funzionamento. Il sistema attualmente in vigore è quello risultante dalle modifiche apportate al citato testo dalla legge del 21 dicembre 2005, n. 270, recante “*Modifiche alle norme per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica*”.

In luogo del sistema scaturito dal referendum del 1993, consistente in un sistema prevalentemente maggioritario, basato su collegi uninominali, l'attuale sistema è caratterizzato da un impianto generale a tendenza proporzionale che fa ricorso allo strumento del premio di maggioranza allo scopo di mantenere la struttura bipolare del sistema partitico.

Per quanto concerne l'elezione della Camera dei deputati, ai sensi dell'art. 1, comma 2, del D.P.R. n. 361 del 1957 e s.m., *“la ripartizione dei seggi è effettuata in ragione proporzionale, con l'eventuale attribuzione di un premio di maggioranza, a norma degli articoli 77, 83 e 84, e si effettua in sede di Ufficio centrale nazionale”*. Il sistema elettorale si avvale quindi di un premio di maggioranza, attribuito su base nazionale.

Secondo il sistema attualmente in vigore, inoltre, le forze politiche che intendono prendere parte alla competizione elettorale possono gareggiare presentando *liste di candidati* oppure *possono collegarsi in coalizioni di liste attraverso reciproche dichiarazioni di collegamento* (art. 14-bis). Contestualmente al deposito del contrassegno, le singole liste e le coalizioni di liste depositano un programma elettorale (che sarà unico nel caso di liste collegate in coalizione), nel quale dichiarano il nome e cognome della persona indicata come unico capo della forza politica o, nel caso di liste collegate, della coalizione; contestualmente depositano, per ciascuna lista o coalizione di liste, in ciascuna circoscrizione, un elenco “bloccato” di candidati (art. 14-bis, comma 3, D.P.R. n. 361 del 1957 e s.m.). L'elettore, infatti, al momento del voto avrà una sola scheda per la Camera e potrà esprimere la preferenza per il solo partito, senza indicare alcun nominativo. Saranno eletti, per ciascuna circoscrizione, i nominativi indicati dai singoli partiti nell'ordine da loro determinato. Secondo le nuove norme i 630 seggi della Camera sono ripartiti come segue: 12 nella circoscrizione Estero (per i quali vale il sistema di

elezione proporzionale previsto dalla legge 27 dicembre 2001 n. 459), 1 nella circoscrizione Valle D'Aosta (ai sensi dell'art. 47 dello Statuto speciale, L. cost. n. 4 del 1948, per il quale vale il sistema elettorale maggioritario a turno unico), i restanti 617 in 26 circoscrizioni di cui 13 coincidono con altrettante Regioni (Trentino Alto Adige, Friuli-Venezia Giulia, Liguria, Emilia-Romagna, Toscana, Umbria, Marche, Abruzzi, Molise, Puglia, Basilicata, Calabria, Sardegna), 3 si trovano nella Regione Lombardia e 2 nelle Regioni Piemonte, Veneto, Lazio, Campania, Sicilia.

I competitori, coalizzati o meno, presentano un elenco di candidati in ordine numerico per ogni circoscrizione: ogni lista deve essere composta da un numero di candidati non inferiore a 1/3 e non superiore ai seggi assegnati alla circoscrizione di riferimento (art. 18-*bis*, comma 3).

La legge attuale prevede inoltre la possibilità di presentazione di una stessa candidatura, per la stessa lista, in più circoscrizioni: è infatti possibile (ai sensi dell'art. 19) essere inclusi, in più di una circoscrizione, in liste con lo stesso contrassegno (la stessa norma vieta invece ai candidati di essere inclusi in liste aventi contrassegni diversi, nella stessa circoscrizione o in più di una circoscrizione); coerentemente è prevista la facoltà di scelta da parte del candidato eletto in più circoscrizioni, da esercitarsi entro otto giorni dalla data dell'ultima proclamazione, in mancanza della quale si procede per sorteggio (art. 85).

Per quanto concerne la ripartizione dei seggi con metodo proporzionale, è previsto che l'Ufficio centrale nazionale determini la cifra elettorale nazionale (vale a dire la somma dei voti conseguiti da ogni lista contraddistinta dallo stesso contrassegno in tutte le circoscrizioni nazionali) e la cifra ottenuta da ogni lista e da ogni coalizione di liste collegate, sempre a livello nazionale (art. 83, comma 1, nn. 1 e 2). L'Ufficio centrale nazionale individua poi il

soggetto (lista o coalizione di liste) che ha ottenuto il maggior numero di voti validi espressi.

**Il legislatore prevede poi congegni finalizzati ad escludere le forze minoritarie (sia non coalizzate, sia coalizzate) dalla ripartizione dei seggi e ad attribuire un eventuale “premio” alla lista o coalizione di liste che abbia ottenuto il maggior numero di voti, a condizione che essa non abbia conseguito, in base ai criteri di seguito specificati, una cifra elettorale tale da consentirle l'autonomo raggiungimento di 340 seggi (art. 83, comma 1, n. 5).**

In particolare, con riferimento alle singole liste non collegate e alle coalizioni di liste che non abbiano conseguito almeno il 10 per cento nazionale, è prevista una soglia minima percentuale di voti espressi, pari al 4 per cento, al di sotto della quale non si è ammessi al computo dei voti rilevanti per l'attribuzione dei seggi (art. 83, comma 1, n. 3, lett. b). Per le coalizioni di liste che abbiano conseguito più del 10 per cento nazionale, e siano composte da almeno una lista che abbia conseguito almeno il 2 per cento dei voti validi su base nazionale, è prevista una soglia minima pari al 2 per cento (con l'eccezione relativa alle liste espressive di minoranze linguistiche riconosciute, ai sensi dell'art. 83, comma 1, n. 3, lett. b).

Tra le liste escluse dal riparto dei seggi accede comunque al riparto la lista più votata tra quelle che abbiano conseguito meno del 2% dei voti (il cd. miglior perdente).

**Il premio di maggioranza viene assegnato alla lista o coalizione di liste che abbia ottenuto la maggioranza dei voti validamente espressi, ma che non sia riuscita a raggiungere la quota di 340 seggi.**

A tal fine, l'art. 83, comma 1, n. 4, della legge dispone, per la ripartizione dei seggi tra le liste ammesse, l'utilizzo del metodo del quoziente naturale e dei

più alti resti. Tutte le cifre elettorali circoscrizionali conseguite dalle coalizioni o dalle liste non escluse dalle soglie di cui sopra vengono sommate a livello nazionale; il totale di questi voti, diviso per il numero dei seggi da assegnare, dà il quoziente elettorale nazionale. Questo — al netto della parte frazionaria — costituisce il divisore rispetto alla cifra elettorale nazionale di ogni lista o coalizione ammessa alla ripartizione dei seggi (ferma restando l'esclusione delle liste minori del 2 per cento nelle coalizioni, il cui risultato sarebbe però utilizzabile per la ripartizione dei seggi tra le restanti liste). La parte intera, determinata dal rapporto tra cifra elettorale nazionale della coalizione o della singola lista e quoziente elettorale nazionale, rappresenterà il numero dei seggi spettanti alle stesse.

I seggi eventualmente non assegnati vengono poi attribuiti alle liste o coalizioni che detengano i più alti resti (cioè il più alto numero di voti non conteggiati per la prima assegnazione).

E' a questo punto che si presentano due situazioni differenziate. Nel caso in cui la coalizione di liste o la singola lista che ha ottenuto il maggior numero di voti validi abbia già conseguito — in base alle operazioni sopra riportate — almeno 340 seggi si procederà semplicemente alla suddivisione dei seggi alla lista ovvero tra le liste che compongono ciascuna coalizione, suddivisione che si effettua rapportando la cifra elettorale nazionale di ciascuna lista al numero di seggi spettanti alla coalizione, in virtù del suddetto metodo del quoziente naturale e dei più alti resti (è da precisare però l'esclusione delle liste minori del 2 per cento interne a ciascuna coalizione, il cui risultato concorre tuttavia alla ripartizione dei seggi tra le restanti liste collegate nella coalizione medesima). In altri termini, ciò vale a dire che non si applica il premio di maggioranza, e il quoziente applicato per la ripartizione dei seggi è il medesimo per tutti i soggetti ammessi alla stessa.

Nel caso in cui nessun soggetto abbia ottenuto il detto numero di seggi, si rende necessaria l'applicazione del cd. premio di maggioranza. A tal fine, in luogo del quoziente elettorale nazionale (unico per tutti), alle cifre elettorali nazionali conseguite da ciascuno dei diversi soggetti ammessi alla ripartizione si applicano dei quozienti elettorali differenziati: quello «di maggioranza» per la lista o coalizione di liste che ha conseguito il maggior numero di voti, e quello «di minoranza» per tutte le restanti liste o coalizioni.

Alla lista singola o alla coalizione che abbia conseguito la maggioranza relativa dei voti validi su base nazionale, si assegna un premio che è pari alla differenza tra i seggi conseguiti e 340.

Una volta assegnati i 340 seggi alla coalizione o alla lista di maggioranza, si procede a riassegnare proporzionalmente, sempre secondo il sistema dei quozienti interi e dei maggiori resti, i 277 seggi restanti alle altre forze politiche sulla base dei voti da loro ottenuti a livello nazionale, per poi assegnarli circoscrizione per circoscrizione. Contestualmente, nell'ambito di ciascuna coalizione, definiti i seggi totali spettanti, si procede ad assegnare i seggi alle singole liste componenti, sulla base del risultato elettorale conseguito nella circoscrizione di riferimento e alla luce degli sbarramenti previsti (in questo modo, le liste coalizzate che hanno superato la soglia del 2% si avvantaggiano, nel riparto dei seggi, dei voti ottenuti dalle liste che tale soglia non hanno superato). Nel caso in cui una lista abbia un numero di candidati inferiore ai seggi spettanti, si procede, *ex art. 84, comma 2*, all'assegnazione del seggio ai candidati presentati dalla stessa lista nelle circoscrizioni in cui questa ha la maggior parte decimale di quoziente non utilizzata, ovvero, in caso di esito negativo, ai candidati - nella stessa circoscrizione - di una diversa lista comunque appartenente alla medesima

coalizione politica secondo l'ordine decrescente delle parti decimali che hanno già dato luogo ad assegnazione di seggi.

E' compito dell'Ufficio centrale nazionale provvedere all'ulteriore distribuzione dei seggi, tra coalizioni e liste non collegate, nell'ambito di ciascuna circoscrizione e comunicare agli Uffici centrali circoscrizionali i risultati così ottenuti. Ciascun Ufficio circoscrizionale proclama eletti, nei limiti dei seggi cui ciascuna lista ha diritto, i candidati compresi nelle liste elettorali secondo l'ordine di presentazione (art. 84, comma 5).

\*\*\*

## **2.2. Le abrogazioni richieste dal quesito referendario.**

Il primo quesito referendario, dichiarato legittimo con ordinanza dell'Ufficio centrale per il referendum del 28 novembre 2007, è stato denominato *“Elezioni della Camera dei Deputati - Abrogazione della possibilità di collegamento tra liste e di attribuzione del premio di maggioranza ad una coalizione di liste”*. Come limpidamente lascia comprendere il titolo appena citato, il quesito mira all'abrogazione di quelle norme del D.P.R. n. 361 del 1957 e s.m. (T.U. leggi per la elezione della Camera dei deputati) che consentono alle liste di prender parte alla competizione elettorale attraverso un collegamento reciproco che dà origine ad una coalizione di liste. A tale aggregazione di liste collegate e coalizzate, ai sensi delle vigenti norme elettorali, può essere attribuito il premio di maggioranza, secondo i meccanismi già descritti. L'abrogazione delle norme che consentono a più liste di coalizzarsi in un unico soggetto (la coalizione) fa sì che **l'eventuale premio di maggioranza possa essere attribuito soltanto alla lista singola, non più alla coalizione.**

Per ottenere tale risultato, il referendum propone l'ablazione dal D.P.R. n. 361 del 1957 di ogni disposizione (o frazione di essa) che, concatenata alle altre

previsioni normative del testo di legge, attribuisce ai partecipanti alle elezioni la **possibilità di effettuare il collegamento tra liste e, così facendo, di conseguire il premio di maggioranza**: concretamente si tratta dell'abrogazione di 44 disposizioni o parti di disposizione che, concatenate secondo logica e sintassi al testo di legge che le contiene, danno luogo alle norme che consentono ai partiti o ai gruppi politici organizzati di partecipare alle elezioni attraverso coalizioni di liste, che potranno ottenere il premio di maggioranza.

Per conseguire tale scopo è stata eseguita, in modo perfettamente trasparente, un'operazione di ritaglio volta ad isolare dal testo del D.P.R. n. 361 del 1957 e s.m. tutti i riferimenti alle coalizioni di liste e alla possibilità di attribuire il premio di maggioranza ad una coalizione di liste, al fine di darne indicazione esatta nel quesito referendario.

In dettaglio, le ablazioni proposte investono alcune disposizioni del Titolo III della legge, relativo al "Procedimento elettorale preparatorio" (in particolare si tratta di parti degli artt. 14-*bis*, 18-*bis*, 24, 31) e del Titolo V relativo allo "Scrutinio" (si tratta di porzioni degli artt. 83, 84 e 86). Tali disposizioni sono state puntualmente individuate, con riguardo ai commi e alle frazioni di comma, e sono state trascritte per esteso nel quesito che ha superato il vaglio di legittimità dell'Ufficio centrale per il referendum e che viene ora sottoposto a Codesta Ecc.ma Corte.

In primo luogo si richiede l'abrogazione dei commi 1 e 2 dell'art. 14-*bis* del testo unico che prevedono la possibilità di realizzare un collegamento fra le liste in una coalizione, attraverso una dichiarazione da effettuarsi contestualmente al deposito del contrassegno. Tale proposta abrogativa comporta necessariamente l'ulteriore richiesta di abrogazione di tutte le disposizioni che disciplinano, con riferimento alle coalizioni stesse, gli

adempimenti necessari allo svolgimento delle operazioni elettorali, e la cui ragion d'essere viene meno con l'esclusione delle coalizioni dalla competizione elettorale. Vengono inoltre incluse, nella richiesta di abrogazione, tutte quelle frazioni lessicali, la cui rimozione risponde a funzioni di "cosmesi normativa" che si rendono necessarie per conseguire, all'esito del "ritaglio" proposto, un testo esente da inconvenienti di tipo grammaticale, sintattico e logico.

Il quesito richiede, pertanto:

- l'abrogazione dell'art. 14-*bis*, commi 3, 4 e 5, limitatamente alle parti che estendono alle coalizioni di liste l'obbligo di deposito del programma elettorale e l'indicazione del "capo" della coalizione e che prevedono la pubblicazione dell'elenco delle coalizioni ammesse, oltre alle parti che includono riferimenti a commi di cui si propone l'abrogazione;
- l'abrogazione dell'art. 18-*bis*, comma 2, del testo unico, nella parte che prevede l'esclusione dall'obbligo di sottoscrizione dei partiti e dei gruppi politici che abbiano effettuato la dichiarazione di collegamento di liste, mantenendo invece tale previsione solo in riferimento ai partiti e ai gruppi costituiti in gruppo parlamentare che presentano liste singole;
- l'abrogazione dell'art. 24, n. 2, limitatamente alla parte in cui si menzionano le coalizioni di liste nella disciplina del sorteggio per l'assegnazione del numero d'ordine e, per ciascuna coalizione, l'ordine dei contrassegni delle liste, nelle schede di votazione e sui manifesti elettorali;
- l'abrogazione delle disposizioni di cui all'art. 31, comma 2, concernenti l'ordine e la riproduzione dei contrassegni delle liste collegate sulle schede;
- l'abrogazione delle disposizioni di cui all'art. 83, comma 1, n. 2, relative alla determinazione della cifra elettorale di ciascuna coalizione (proposta di

abrogazione resa necessaria dalla precedente proposta ablativa relativa all'art.14-*bis*);

- l'abrogazione delle disposizioni di cui all'art. 83, comma 1, n. 3, lettere a), b) e n. 6, relative alle specifiche soglie di sbarramento per le coalizioni di liste;

- l'abrogazione di parte delle disposizioni dell'art. 83, comma 1, n. 4 e n. 5, che, elimina esclusivamente i riferimenti testuali esistenti alle "coalizioni di liste", preservando l'applicazione della disciplina originaria del riparto dei seggi alle sole liste non collegate;

- l'abrogazione dell'art. 83, comma 1, n. 7 e n. 9, che è volta ad eliminare dal testo unico le disposizioni relative al computo e all'assegnazione dei seggi alle coalizioni e alle liste collegate, mantenendo come unico criterio di calcolo e distribuzione quello basato sul confronto degli indici di attribuzione delle singole liste disciplinato dal punto n. 8 (al netto dei riferimenti ivi contenuti alle coalizioni di liste);

- l'abrogazione dell'art. 83, comma 1, n. 8, come appena anticipato, limitatamente all'espunzione dei riferimenti alle coalizioni di liste;

- l'abrogazione dell'art. 83, commi 2, 3, 4 e 5 nelle parti relative alla possibilità di considerare le coalizioni in sede di attribuzione del premio di maggioranza, lasciando impregiudicata l'ammissione delle sole liste al riparto dei seggi e la loro distribuzione su base circoscrizionale, mantenendo invariate modalità di calcolo e di assegnazione, con riferimento alle sole liste;

- l'abrogazione dell'art. 84, comma 3, relativo al criterio per l'assegnazione dei seggi a coalizioni di liste, qualora al termine delle operazioni previste dal precedente comma 2 residuino seggi da assegnare alla lista in una circoscrizione;

- l'abrogazione dell'art. 86, comma 2, nella parte in cui si riferisce al comma 3 dell'art. 84, inciso anch'esso dalla proposta ablazione.

\*\*\*

**3. Il rispetto da parte del presente quesito referendario di tutte le condizioni poste dalla giurisprudenza della Corte costituzionale in tema di ammissibilità.**

**3.1. La *ratio* unitaria del quesito abrogativo sottoposto al giudizio di ammissibilità.**

Così definito l'oggetto, ricordati i principi posti dalla Corte sulla chiarezza ed omogeneità del quesito, appare evidente che il “**nucleo essenziale**” (così si esprime la sentenza n. 26 del 1997), il “**cuore**” per così dire, del quesito abrogativo ovvero la **domanda inconfondibile** (sent. n. 47 del 1991) o la **domanda alternativa** (sent. n. 40 del 1997), di fronte alla quale sono posti gli elettori, consiste nell'**abrogazione, per le elezioni della Camera dei Deputati, della possibilità di collegamento tra liste e di attribuzione del premio di maggioranza ad una coalizione di liste**. Come già nel caso delle sentenze nn. 32 del 1993, 26 del 1997, 5 del 1995, 13 del 1999, 33 del 2000, il quesito è dotato delle necessarie qualità della chiarezza, univocità ed omogeneità, in quanto risponde ad una matrice razionalmente unitaria, e, come richiesto ancora una volta dalla sent. n. 34 del 2000, “*è diretto ad abrogare parzialmente la disciplina stabilita dal legislatore, senza sostituire ad essa una disciplina estranea allo stesso contesto normativo*”.

D'altra parte, il titolo apposto dall'Ufficio centrale per il referendum per il quesito 1 - vale a dire: “*Elezione della Camera dei Deputati – Abrogazione della possibilità di collegamento tra liste e di attribuzione del premio di maggioranza ad una coalizione di liste*” - esprime chiaramente la domanda inconfondibile posta agli elettori.

\*\*\*

### **3.2. Applicabilità immediata della normativa risultante dalle operazioni abrogative compiuta dal quesito.**

Gli interventi abrogativi sono strutturati in modo da rispettare l'esigenza che il risultato del ritaglio referendario, oltre a possedere una *“matrice razionalmente unitaria”*, lasci in piedi una normativa immediatamente applicabile, al fine di assicurare la *“indefettibilità della dotazione di norme elettorali”* e di non esporre l'organo, la cui composizione elettiva è imposta dalla Costituzione, *“all'eventualità, anche solo teorica, di paralisi di funzionamento”* (sent. n. 47 del 1991).

Dagli interventi abrogativi consegue un sistema immediatamente operativo: è la stessa tecnica di ritaglio osservata nella redazione dei quesiti referendari che garantisce l'applicabilità immediata della normativa risultante dall'abrogazione proposta.

A ben vedere, tutte le norme incise dalla proposta di ablazione formulata dal quesito referendario consentono la partecipazione alle competizioni elettorali per l'elezione della Camera dei deputati a *“partiti e gruppi politici organizzati”*, aggregati in due modalità di partecipazione ben distinguibili, vale a dire in singole liste o in liste collegate in coalizione. Con il descritto e trasparente intervento ablativo si propone di **abrogare, tra le due modalità di partecipazione alle elezioni, quella che fa ricorso alle coalizioni di liste, lasciando in vigore la possibilità di partecipare solo mediante liste non collegate**. Come detto, a tale risultato si perviene mediante l'espunzione dal testo unico di cui al D.P.R. n. 361 del 1957 di quella parte, ben distinguibile, isolabile e indipendente, delle disposizioni che si riferiscono alle coalizioni di liste.

Il ritaglio, infatti, persegue in modo sistematico ed omogeneo la caducazione di tutti i frammenti di testo normativo riferibili alle coalizioni di liste. Così

facendo, si ottiene inevitabilmente l'espansione dell'altra modalità esistente, prevista dalla legge vigente, vale a dire la partecipazione alle elezioni mediante liste, senza possibilità di coalizione fra queste.

Pertanto la disciplina di cui si propone l'abrogazione riguarda espressamente e solamente le liste collegate, mentre la normativa residua risultante è pienamente e perfettamente applicabile alle singole liste.

Si avvera così, in maniera esatta, quanto richiesto da Codesta Ecc.ma Corte nella sent. n. 13 del 1999, ove è stato chiarito che, al fine di scongiurare il rischio che l'abrogazione proposta comporti in realtà la sostituzione *“con un'altra disciplina assolutamente diversa ed estranea al contesto normativo”*, è necessario che il referendum utilizzi *“un criterio specificamente esistente (sia pure residuale) e rimasto in via di normale applicazione nella specifica parte di risulta della legge oggetto del referendum”*.

La concatenazione grammaticale e logica delle disposizioni risultanti dal ritaglio impedisce ogni e qualsiasi dubbio interpretativo: ne risulta un sistema perfettamente ed immediatamente applicabile.

\*\*\*

### **3.3. Circa la natura del quesito referendario in oggetto quale quesito che permette l'espansione di norme preesistenti.**

Come si è ricordato, la sentenza n. 36 del 1997 ha dichiarato inammissibile un quesito che mirava alla *“sostituzione della norma abroganda con altra assolutamente diversa, non derivante direttamente dall'estensione di preesistenti norme o dal ricorso a forme autointegrative, ma costruita attraverso la saldatura di frammenti lessicali eterogenei”*; in particolare, ha ritenuto che si fuoriesca *“dallo schema tipo dell'abrogazione parziale”* quando *“non si propone ... al corpo elettorale una sottrazione di contenuto normativo”*.

In ogni caso, proprio alla luce del criterio accolto dalla sentenza n. 36 del 1997, non è possibile dubitare dell'ammissibilità del quesito in oggetto che, come si è visto, si limita a sottrarre dalla legge elettorale della Camera un contenuto normativo in essa esistente, abrogando ogni riferimento alle coalizioni di liste, permettendo così l'espansione del criterio compresente, basato sulla partecipazione alle elezioni solo attraverso singole liste, non coalizzate.

Con l'ablazione referendaria non si fa altro che abrogare il primo meccanismo, lasciando in piedi il secondo, che pertanto diviene l'unica regola applicabile: la norma relativa al secondo meccanismo si espande così fisiologicamente per colmare il vuoto lasciato da quella relativa al primo.

Non vi è dunque produzione di nuove norme mediante operazioni di ritaglio o di *“saldatura tra due elementi lessicali appartenenti a due norme completamente diverse”*, ma espansione - a seguito di sottrazione di contenuto normativo presente nella legge - di una norma già esistente, volta a consentire - prima come dopo l'abrogazione - la partecipazione alle elezioni attraverso la sola modalità organizzativa delle liste e non anche delle coalizioni di liste.

In altre parole l'operazione abrogativa qui richiesta, pur elaborata, si colloca ben a valle del limite di ammissibilità individuato dalla Corte nella sentenza n. 36 del 1997, non trattandosi di costruire artificiosamente disposizioni nuove attraverso *“elementi lessicali”* arbitrariamente ricavati da disposizioni eterogenee, ma di consentire l'espansione di un principio normativo già presente nella legge.

Né valga dire che nel sistema esistente la regola, la norma, la prassi, lo schema normale di funzionamento - anzi l'unico costituzionalmente corretto, per rispettare una personale interpretazione dell'art. 49 Cost. - sarebbe quello della presentazione solo di coalizioni di liste. Le due possibilità (liste e

coalizioni di liste) coesistono, essendo poste sullo steso rango, e nulla vieta, anche nel sistema vigente, ad un partito di presentarsi con una sua autonoma lista per competere con una posizione omogenea e compatta e poter meglio governare nel caso di esito positivo della competizione elettorale!

\*

Si noti infine che l'effetto espansivo è, nel quesito che ci occupa, molto più limitato di quanto avvenne con il quesito dichiarato ammissibile con la sentenza n. 32 del 1993. Lì, infatti, con l'abrogazione del tetto del 65 % dei voti nel collegio si elevava a criterio generale un caso affatto eccezionale, intervenendo sulla struttura di tutto il sistema elettorale, trasformato da proporzionale (salvo una o due eccezioni) in prevalentemente maggioritario; qui l'intervento, estendendo un criterio già presente nella legge, non modifica nemmeno la natura complessiva della legge elettorale.

\*\*\*

#### **4. La giurisprudenza del 1993 sugli “inconvenienti” della normativa di risulta.**

Nel 1993, con la sentenza n. 32, la Corte affermò di non nascondersi “*che la normativa di risulta può dar luogo ad inconvenienti, ad esempio per ciò che riguarda, da un lato, la diseguale proporzione in cui l'uno e l'altro sistema di elezione sarebbero destinati ad operare nelle singole regioni, dall'altro - fermi restando gli articoli 9, comma 2, e 28, 1. n. 29 del 1948 - gli effetti che il passaggio al sistema maggioritario semplice determina in caso di ricorso alle elezioni suppletive, secondo la legge 14 febbraio 1987, n. 31, al fine di ricoprire i seggi rimasti vacanti per qualsiasi causa, e in particolare per effetto di eventuali opzioni effettuate da candidati eletti in più collegi o eletti contemporaneamente al Senato e alla Camera dei deputati. Ma questi aspetti non incidono sull'operatività del sistema elettorale, né paralizzano la*

*funzionalità dell'organo, e pertanto non mettono in causa l'ammissibilità della richiesta di referendum. Nei limiti del divieto di formale o sostanziale ripristino della normativa abrogata dalla volontà popolare (sent. 468 del 1990), il legislatore potrà correggere, modificare o integrare la disciplina residua”.*

Nella coeva sentenza n. 33, relativa al sistema elettorale comunale, la Corte ugualmente ricordò che “le difficoltà, peraltro di natura meramente operativa, che dovessero delinarsi in sede di applicazione della disciplina di risulta - non venendo ad incidere su aspetti essenziali del sistema elettorale - potrebbero, in ogni caso, essere ovviate mediante interventi successivi del legislatore ordinario, che, pur dopo l'accoglimento della proposta referendaria, conserva il potere di intervenire nella materia oggetto di referendum senza limiti particolari che non siano quelli connessi al divieto di far rivivere la normativa abrogata”.

Come la stessa Corte ebbe a rilevare, nel caso del referendum sulla legge elettorale del Senato del 1993, gli “inconvenienti” che derivavano dalla soppressione della quota del 65% per l'elezione nei collegi uninominali del Senato erano rilevanti, tali in realtà da obbligare il legislatore ad intervenire, **al fine di evitare possibili conseguenze incostituzionali** (basti ricordare che sarebbero risultati collegi di circa 700.000 abitanti e collegi di 60-70.000 abitanti, con un clamoroso effetto di *gerrymandering* ed una palese violazione del principio di eguaglianza; ovvero che sarebbe stata assolutamente sproporzionata la distribuzione, Regione per Regione, dei seggi proporzionali e di quelli uninominali, per cui alcune Regioni non avrebbero avuto seggi proporzionali, mentre altre avrebbero avuto una distribuzione quasi paritaria tra seggi proporzionali e seggi maggioritari; incongrua diventava la disciplina delle elezioni suppletive, mancando strumenti per la surroga degli eletti nei

collegi, dimissionari o deceduti). Ciò nonostante la Corte si limitò a parlare di “inconvenienti”, invitando il legislatore all'intervento correttivo e non ritenne che siffatti problemi assumessero il rango di “impedimenti”.

\*\*\*

Ebbene, alla luce di questa giurisprudenza e dell'analisi sin qui condotta del quesito referendario, è giocoforza concludere che nella normativa di risulta non vi sono né impedimenti, né inconvenienti del tipo di quelli ricordati nella sent. n. 32 del 1993.

\*\*\*

## **5. Sulla presunta incostituzionalità della normativa di risulta.**

**5.1.** Si è ampiamente dimostrato come i requisiti tradizionalmente posti della omogeneità del quesito, della sua non manipolatività e della immediata applicabilità della normativa di risulta siano totalmente soddisfatti. Egualmente, non sussistono impedimenti, né inconvenienti derivanti dalla applicabilità della normativa di risulta.

Né può porsi, qui, un problema di leggi a contenuto costituzionalmente vincolato (sent. n. 16 del 1978), dal momento che la Costituzione italiana non pone vincoli stringenti alle formule di trasformazione dei voti in seggi e la legge in oggetto rappresenta una modalità di svolgimento dei principi costituzionali in materia di elezione della Camera.

D'altronde la Corte ha sempre, come meglio si evidenzierà più avanti, separato il piano dell'ammissibilità delle richieste di referendum da quello della (eventuale) incostituzionalità della normativa di risulta, solo in alcuni casi facendo riferimento, anziché alle norme costituzionalmente vincolate, a quelle costituzionalmente necessarie.

Ne discende che tutte le opinioni espresse in sede politica ed anche in dottrina avverso l'ammissibilità delle presenti richieste si scontrano con la consolidata giurisprudenza della Corte che solo per le leggi il cui contenuto sia strettamente collegato alla Costituzione esclude l'ammissibilità delle richieste referendarie. Pertanto le osservazioni che seguono assumono carattere evidentemente subordinato alla mancata conferma da parte della Corte Ecc.ma di tale sua giurisprudenza.

\*\*\*

**5.2.** L'inammissibilità del quesito è stata sostenuta sulla base della considerazione che la normativa di risulta sarebbe incostituzionale. Secondo questa tesi, l'incostituzionalità risulterebbe sotto due profili:

a. Supposta lesione dei principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale: l'attribuzione di un premio di maggioranza (pari al 55% dei seggi) alla sola lista che abbia raggiunto la maggioranza relativa senza che sia prevista una soglia minima per ottenere il premio, lederebbe il principio di eguaglianza del voto (art. 48 Cost.) nonché il principio pluralistico in ambito politico (art. 49 Cost.).

b. Supposta irragionevolezza della normativa di risulta: nello spirito dell'attuale legge elettorale "coalizione di lista", "lista" e "premio" non avrebbero autonoma consistenza normativa, ma formerebbero un *unicum* inscindibile. La previsione che anche la "lista" possa oggi ottenere il premio rappresenterebbe non tanto una possibilità residua (che con il referendum diventerebbe esclusiva e generale) quanto una possibilità "strumentale", in quanto volta ad evitare che i partiti siano obbligati a presentarsi in coalizioni di liste per ottenere il "premio". Da ciò si argomenta che l'abolizione della proposizione "coalizione di lista" altererebbe l'asse portante del sistema introducendo un *quid novi* irragionevole in quanto trasformerebbe un'ipotesi

meramente eventuale (il fatto cioè che una “lista” possa ottenere il premio di maggioranza) nell’elemento strutturale e portante del sistema.

L’esito del referendum è stato sotto il profilo politico-istituzionale diversamente apprezzato, anche da chi ha sostenuto l’ammissibilità del quesito. Tuttavia, le valutazioni anche critiche avanzate verso la normativa di risulta – sicuramente applicabile! – non possono tramutarsi in ragioni giuridico-costituzionali di inammissibilità del quesito referendario, dal momento che i due piani restano certamente distinti.

\*\*\*

**5.3.** Contro la tesi dell’inammissibilità è infatti facile replicare che:

- 1. Ai fini dell’ammissibilità del referendum non rilevano gli eventuali profili che attengono all’incostituzionalità della normativa di risulta.**
- 2. Nel merito, gli evocati profili di incostituzionalità possono essere respinti sulla base della stessa giurisprudenza di Codesta Ecc.ma Corte (cfr. sentenze n. 15 e n. 429 del 1995).**
- 3. I profili di incostituzionalità, se riscontrabili, sono già tutti contenuti nella legge vigente**

\*\*\*

**5.3.1.** Dirimente appare invero il primo profilo. Il giudizio di ammissibilità del referendum e quello di legittimità costituzionale si pongono infatti su piani non intersecabili tendenzialmente paralleli. Sul punto è sufficiente richiamare la giurisprudenza di Codesta Corte la quale è ferma nel ritenere che il giudizio di ammissibilità non sia “*la sede di un giudizio sulla illegittimità costituzionale della normativa di risulta derivante dall’effetto abrogativo del referendum*” (così **sentenza n. 45 del 2005**; cfr. anche sentenze n. 24 del 1981 e n. 26 del 1987). Ne consegue che la prospettata illegittimità costituzionale di una sua possibile conseguenza non può essere presa in considerazione e

vagliata al fine di pervenire ad una pronuncia di inammissibilità dei quesiti referendari, tanto più che la conseguente situazione normativa potrebbe dare luogo, se e quando si realizzi, ad un giudizio di legittimità costituzionale, nelle forme, alle condizioni e nei limiti prescritti (cfr. sul punto **sent. n. 24 del 1981**).

D'altronde la stessa Corte ha precisato, con riferimento al profilo del giudizio sulla legittimità della normativa di risulta, che **l'unica ipotesi in cui sia riscontrabile una sorta di convergenza tra i due giudizi, si ha in caso di abrogazione totale delle cd. leggi costituzionalmente necessarie**. Si legge infatti nella già citata sentenza n. 45 del 2005 che *“ciò che può rilevare, ai fini del giudizio di ammissibilità della richiesta referendaria, è soltanto una valutazione liminare e inevitabilmente limitata del rapporto tra oggetto del quesito e norme costituzionali, al fine di verificare se, nei singoli casi di specie, il venir meno di una determinata disciplina non comporti ex se un pregiudizio totale all'applicazione di un precetto costituzionale, consistente in una diretta e immediata vulnerazione delle situazioni soggettive o dell'assetto organizzativo risultanti a livello costituzionale”*.

Ora è evidente che il caso di specie **non rientra** nell'ipotesi indicata dalla Corte, poiché non ci si trova di fronte all'abrogazione totale di una legge costituzionalmente necessaria, bensì ad una proposta di abrogazione parziale della legge elettorale per la quale si pone il solo problema, già analizzato in precedenza, dell'autoapplicabilità della normativa di risulta.

Circa la pertinenza dell'eccezione di incostituzionalità della normativa di risulta in sede di delibazione di ammissibilità del referendum, appare inoltre istruttiva la vicenda del referendum sull'art. 1 della l. 140/2004 relativo alla sospensione dei procedimenti riguardanti le c.d. alte cariche dello Stato. Chiamata a pronunciarsi contestualmente su una disposizione legislativa (art.

l. 140/2003) impugnata in via incidentale e fatta nel contempo oggetto di richiesta abrogativa, la Corte *prima* l'ha annullata (**sentenza n. 24 del 2004**) e *poi*, nonostante la declaratoria di incostituzionalità dell'intera disposizione, ha deliberato l'ammissibilità del referendum (**sentenza n. 25 del 2004**). La sequenza è significativa in quanto sta a dimostrare che i giudizi di costituzionalità delle leggi e di ammissibilità referendaria seguono una logica, hanno una struttura e rispondono a funzioni differenti e non sovrapponibili.

\*\*\*

**5.3.2.** L'argomento dell'incostituzionalità della normativa di risulta, oltre ad essere inammissibile per le considerazioni sopra sviluppate, appare peraltro destituito di fondamento nel merito, alla stregua della giurisprudenza di Codesta Ecc.ma Corte.

Decisivo appare sul punto il precedente della **sentenza n. 10 del 1995**.

In quel caso la richiesta di referendum abrogativo aveva ad oggetto una parte della l. 25 marzo 1993, n. 81, che disciplina l'elezione del sindaco, del presidente della provincia, del consiglio comunale e del consiglio provinciale. Tale legge configurava due modalità di elezione degli organi comunali, egualmente ispirate al principio maggioritario, ma diversamente modulate in base alla distinzione tra comuni con popolazione sino a 15.000 abitanti e comuni con popolazione superiore. Per i primi l'elezione dei consiglieri si effettua contestualmente all'elezione del sindaco: il candidato a questa carica è collegato ad una sola lista di candidati al consiglio comunale; è eletto sindaco chi ottiene il maggior numero di voti ed alla lista ad esso collegata sono attribuiti addirittura due terzi dei seggi assegnati al consiglio. Nei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti il candidato alla carica di sindaco è collegato con una o più liste presentate per l'elezione del consiglio comunale; è eletto chi ottiene la maggioranza assoluta dei voti validi al primo turno

elettorale o, se nessuno ottiene questa maggioranza, chi ottiene il maggior numero dei voti validi al turno di ballottaggio, che si svolge tra i due candidati più votati al primo turno. Alla lista o al gruppo di liste collegate con il candidato eletto alla carica di sindaco è riservato, di regola, il 60 per cento dei seggi del consiglio. La proposta referendaria tendeva alla soppressione delle modalità di elezione del sindaco e del consiglio comunale previste dagli artt. 6 e 7 della legge per i comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti, con la conseguente applicazione, a tutti i comuni, del sistema elettorale previsto per i comuni con popolazione sino a 15.000 abitanti.

Appare dunque evidente la somiglianza con il caso di specie: il referendum si proponeva infatti di generalizzare un sistema elettorale caratterizzato dalla previsione della sola lista maggioritaria collegata con il sindaco nonché da un premio di maggioranza con attribuzione di ben due terzi dei seggi senza previsione di una soglia minima.

La Corte diede per pacifica l'ammissibilità del referendum, sostenendo nel punto 2 del considerato in diritto: *“Le disposizioni delle quali si propone l'abrogazione esprimono con chiarezza ed in modo univoco il quesito sottoposto all'elettore. L'eventuale accoglimento della proposta referendaria determinerebbe l'unificazione nella disciplina delle modalità elettorali comunali, con la estensione a tutti i comuni del sistema attualmente previsto per i comuni sino a 15.000 abitanti. Non verrebbe meno in nessun momento lo strumento elettorale necessario per il rinnovo degli organi elettivi delle amministrazioni locali, né si determinerebbero incertezze interpretative tali da provocare il rischio di paralisi, sia pure temporanea, di tali organi”*. Se ci fosse stata una lesione del principio del “voto uguale” e fosse immaginabile un sindacato sulla normativa di risulta, poiché tale principio conforma l'intero ordinamento, la Corte avrebbe dovuto già dichiarare inammissibile quel

*referendum*. Il fatto che sia stato dichiarato ammissibile conferma viceversa che non si determina alcuna lesione dell'evocato principio né per effetto del cd. "premio di maggioranza", né per il fatto che possano concorrere per tale premio le sole "liste elettorali" e non le "coalizioni di liste".

Altrettanto rilevante appare inoltre il precedente della **sent. n. 429 del 1995**.

Con essa la Corte rigettò la questione di legittimità costituzionale di una disposizione della legge 25 marzo 1993, n. 81 (sull'elezione diretta del sindaco, del presidente della provincia, del consiglio comunale e del consiglio provinciale) concernente i criteri di ripartizione dei seggi tra le liste rimaste in minoranza, in quanto collegate con un candidato non eletto alla carica di sindaco; criteri che – secondo il giudice remittente – avrebbero dovuto dar luogo ad una inammissibile alterazione dell'espressione del voto. Nel respingere la questione la Corte assume come punto di vista prospettico la funzionalità degli organi politici elettivi e del sistema di governo nel suo complesso, giustificando l'adozione di meccanismi elettorali che favoriscono la formazione di maggioranze coese e la tendenziale bipolarizzazione del sistema; e questo anche al costo di alterare o comprimere parzialmente la proiezione istituzionale dei diversi orientamenti politici.

In particolare la Corte:

*i)* con riferimento all'art. 48 Cost. ha sostenuto che "il principio di eguaglianza del voto non si estende "al risultato concreto della manifestazione di volontà dell'elettore. Risultato che dipende, invece, esclusivamente dal sistema elettorale che il legislatore ordinario, non avendo la Costituzione disposto al riguardo, ha adottato per le elezioni politiche e amministrative, in relazione alle mutevoli esigenze che si ricollegano alle consultazioni popolari" (sentenza n. 43 del 1961). Difatti l'Assemblea costituente, pur manifestando, con l'approvazione di un ordine del giorno, il

*favore per il sistema proporzionale nell'elezione dei membri della Camera dei deputati, non intese irrigidire questa materia sul piano normativo costituzionalizzando una scelta proporzionalista o disponendo formalmente in ordine ai sistemi elettorali, la configurazione dei quali resta affidata alla legge ordinaria.*” Così statuendo la Corte ha aderito a quel consolidato orientamento interpretativo secondo cui il principio del voto eguale impone il pari peso (potenziale) dei suffragi nel momento della espressione della scelta, non in quello in cui essa viene tradotta in termini di seggi, per cui l'art. 48 Cost. si limita ad escludere l'ammissibilità di *“forme di voto multiplo o plurimo, dovendo essere assicurati sempre la pari capacità elettorale e l'eguale valore numerico di ciascun voto”*;

**ii)** con riferimento all'art. 49 Cost. ha sostenuto inoltre che *“la libertà di associarsi in partiti politici, per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale, trova nel momento elettorale, con il quale si costituiscono gli organi di rappresentanza politica, un efficace strumento di partecipazione al governo della cosa pubblica. Ma ammesso il rapporto, che il legislatore può stabilire, tra partiti e liste elettorali, dando alle formazioni politiche la facoltà di presentare proprie liste di candidati (sentenza n. 203 del 1975), non ne segue l'identificazione tra liste elettorali e partiti, prefigurata dall'ordinanza di rimessione.*

In ogni caso il rilievo riconosciuto, nell'attribuzione dei seggi, al collegamento tra liste non limita in alcun modo la possibilità di concorrere democraticamente a determinare la composizione e la scelta degli organi politici rappresentativi. Il collegamento stesso rappresenta una libera opzione delle formazioni politiche interessate, che partecipano alle scelte politiche presentandosi alla competizione elettorale con l'enunciazione di un'affinità programmatica. Il criterio di determinazione della cifra elettorale consente

anche, con tale collegamento ed in ragione di esso, di attribuire talvolta alle formazioni minori una propria rappresentanza in un organo dal quale, altrimenti, potrebbero rimanere escluse.

Detto in altri termini, il principio di pluralità dei partiti politici – senz'altro rintracciabile in Costituzione tanto nell'art. 49 Cost., quanto più in generale nello stesso impianto pluralistico – non ha come suo corollario necessario l'identificazione tra liste elettorali e partiti. Ben può, quindi, la legge elettorale disegnare un sistema che privilegi (mediante l'incentivo del premio di maggioranza) la semplificazione del pluralismo politico-partico presente nel corpo sociale senza per questo violare i principi costituzionali, tanto più se, come nel caso di specie, tale incentivo è volto a garantire la funzionalità e la stabilità del sistema politico – rappresentativo.

\*

Quanto poi alla presunta irragionevolezza della normativa di risulta, decisiva è la considerazione che vi è un'irriducibile differenza tra una legge e una richiesta abrogativa: si può infatti valutare la ragionevolezza di un atto normativo perfetto, non di un atto di impulso i cui effetti normativi non sono affatto automatici, dipendendo da come si darà coerenza al sistema dopo l'eventuale abrogazione popolare. Un giudizio di ragionevolezza sulla normativa di risulta avrebbe un oggetto meramente ipotetico, la cui venuta ad esistenza dipende da troppe incognite: l'ammissibilità del quesito, l'inerzia del legislatore, il raggiungimento del quorum, la prevalenza dei voti favorevoli all'abrogazione, il mancato differimento, da parte del Presidente della Repubblica, dell'entrata in vigore dell'abrogazione ex art. 37, co. 3, l. 352/1970 al fine di permettere un intervento legislativo *in extremis*.

Né vale invocare – a giustificazione di un controllo di ragionevolezza anticipato - la cd. *Supremacy clause* “che vuole i valori consacrati nella

*Costituzione sempre sottratti alla libera disponibilità della maggioranza del corpo elettorale*” perché anche la normativa di risulta – se illegittima – è suscettibile di un controllo di costituzionalità a posteriori. (esplicitamente in questo senso sentt n. 24 e n. 26 del 1981).

E’ facile osservare che il trapianto del giudizio di ragionevolezza in un sindacato astratto e preventivo ne amputa peraltro i suoi due elementi essenziali: i contesti applicativi e il *tertium comparationis*, non a caso richiesto nel sindacato incidentale come integrazione del parametro (art. 3) a pena di inammissibilità della questione di legittimità costituzionale.

\*\*\*

**5.3.3.** Nella denegata ipotesi in cui dovessero essere superate le obiezioni poc’anzi mosse alla tesi dell’incostituzionalità della normativa di risulta e alla sua controllabilità in questa peculiare sede, decisiva ai fini dell’ammissibilità del referendum si porrebbe comunque la considerazione che **l’evocata presunta incostituzionalità sarebbe senz’altro riscontrabile negli stessi identici termini già nella legge elettorale vigente e dunque non sarebbe frutto dell’operazione referendaria.**

Già nell’attuale sistema, infatti, non solo anche le singole liste elettorali possono concorrere, da sole, per ottenere il premio di maggioranza senza la previsione di un limite minimo se non quello dello sbarramento, ma, se riferita a situazioni estreme, è anche possibile l’attribuzione di un cospicuo premio a coalizioni di liste (oltre che a liste) minoritarie (con il limite del 10% alla Camera dei deputati). Se si considera poi che il premio di maggioranza ha una funzione aggregante per le coalizioni (oltre che per le liste), costringendole di fatto ad allearsi o ad aggregarsi in non più di tre, se non due, schieramenti, per cui il premio va alla coalizione (o alla lista) che si colloca tra il 40 e il 50%, **ne discende inevitabilmente che la dedotta violazione del principio di**

**eguaglianza del voto sia ascrivibile al premio di maggioranza in sé e non alla mancanza di una soglia minima per acquisirlo.** Seguendo quest'ordine di idee, pertanto, il problema dell'incostituzionalità si pone invariabilmente tanto per la legge elettorale attuale, quanto per quella che uscirebbe dal referendum.

E' appena il caso di aggiungere che , sebbene nel nostro ordinamento, per effetto dell'art. 66 cost., che affida alle Camere e non all'autorità giurisdizionale il giudizio sui titoli di ammissione dei loro componenti, si presenti processualmente difficile il sindacato di costituzionalità delle leggi elettorali, l'occasione del giudizio di ammissibilità delle richieste di referendum abrogativo non appare la più semplice.

A voler accedere a questa ipotesi, occorrerebbe infatti che la Corte:

- in primo luogo, ritenesse di poter sollevare una questione di legittimità costituzionale nel corso di un giudizio di ammissibilità del referendum, valutando che sussista il requisito della rilevanza nei confronti della legge della cui abrogazione referendaria si tratta<sup>5</sup>;

---

<sup>5</sup> Invero la tendenza di molti studiosi a fare della Corte l'organo di chiusura del sistema spesso fa dimenticare che nel giudizio di ammissibilità la Corte non applica la legge di cui si chiede l'abrogazione né la normativa di risulta. L'oggetto è semplicemente l'ammissibilità della richiesta, sotto il profilo della sua riconducibilità al primo comma dell'art. 75 Cost. (cfr. sent. n. 16 del 1978) e del divieto di sottoporre a referendum le leggi di cui al 2° c. del medesimo art. 75. Sicché l'eventuale incostituzionalità della legge sottoposta a referendum (come dimostra la vicenda sopra richiamata dall'art. 1 della legge n. 140 del 2004) o della normativa di risulta non possono interessare il giudizio di ammissibilità (onde le relative questioni non sarebbero rilevanti), se non nella misura in cui il referendum dovesse colpire (ma si è visto

- in secondo luogo, ritenesse di poter derogare ai termini fissati dalla legge n. 352 del 1970 per la declaratoria di ammissibilità del referendum;
- in terzo luogo, ritenesse di poter – con la propria decisione – **creare un vuoto nella legislazione elettorale**, giungendo con una propria sentenza a far ciò che invece non potrebbe fare il referendum;
- ovvero, in caso di accertata incostituzionalità della vigente normativa elettorale, ritenesse di poter dichiarare l’incostituzionalità non solo della nuova disciplina, bensì anche della norma abrogatrice,
- nel contempo esplicitamente affermando che l’incostituzionalità della norma abrogatrice comporta la reviviscenza della norma abrogata.

Cosicché, all’esito di questo – a dir poco delicato – percorso teorico, la Corte – dopo aver impedito il referendum! – sostituirebbe la certo poco amata e poco apprezzata legge n. 270 del 2005 con la precedente disciplina elettorale, approvata dopo il referendum del 1993, e nota come “Mattarellum”, disciplina disvolta dal legislatore del 2005, e che finora – pur se ciò è da taluno auspicato – non è riuscita a costituire un nuovo condiviso punto di equilibrio!

#### **P.Q.M.**

I sottoscritti avvocati prof. Beniamino Caravita di Toritto, prof. Federico Sorrentino, prof. Nicolò Zanon insistono affinché la richiesta di referendum abrogativo di cui in epigrafe sia dichiarata ammissibile.

Roma-Milano, 12 gennaio 2008

---

che non è così) norme a contenuto costituzionalmente vincolato ovvero la cui esistenza sia – indipendentemente dal suo contenuto (cfr. sent. n. 45 del 2005) – costituzionalmente prescritta. Non si vede pertanto come la q.l.c. della legge oggetto di referendum possa ritenersi rilevante ai fini del giudizio di ammissibilità della relativa richiesta.

Prof. Avv. Federico Sorrentino

Prof. Avv. Beniamino Caravita di Toritto

Prof. Avv. Nicolò Zanon