

SENTENZA N. 1

ANNO 2007

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Alberto RANDAZZO	Presidente
- Arianna CARMINATI	Giudice
- Francesco SANDON	"
- Alessia COZZI	"
- Donato MESSINEO	"
- Francesca RAIÀ	"
- Maria Pia LARNÉ	"
- Viviana ZANETTI	"
- Marco CROCE	"
- Gianluca BELFIORE	"
- Emanuela BRUGIOTTI	"
- Rodrigo BRITO	"
- Costanza BIANCHI	"
- Francesca BIONDI	"

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi sull'ammissibilità, ai sensi dell'art. 2, primo comma, della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, delle richieste di *referendum* popolare per l'abrogazione:

A) del decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361 (Approvazione del testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione della Camera dei deputati), nel testo risultante dalle successive modificazioni ed integrazioni, «limitatamente alle seguenti parti:

art. 14-bis, comma 1;

art. 14-bis, comma 2;

art. 14-bis, comma 3, limitatamente alle parole: "I partiti o i gruppi politici organizzati tra loro collegati in coalizione che si candidano a governare depositano un unico programma elettorale nel quale dichiarano il nome e cognome della persona da loro indicata come unico capo della coalizione.";

art. 14-bis, comma 5, limitatamente alle parole: "dei collegamenti ammessi";

art. 18-bis, comma 2, limitatamente alle parole: "Nessuna sottoscrizione è altresì richiesta per i partiti o gruppi politici che abbiano effettuato le dichiarazioni di collegamento ai sensi dell'Articolo 14-bis, comma 1, con almeno due partiti o gruppi politici di cui al primo periodo e abbiano conseguito almeno un seggio in occasione delle ultime elezioni per il Parlamento europeo, con contrassegno identico a quello depositato ai sensi dell'Articolo 14.»;

art. 24, numero 2), limitatamente alle parole: "alle coalizioni e";

art. 24, numero 2), limitatamente alle parole: "non collegate";

art. 24, numero 2), limitatamente alle parole: ", nonché, per ciascuna coalizione, l'ordine dei contrassegni delle liste della coalizione";

art. 31, comma 2, limitatamente alle parole: "delle liste collegate appartenenti alla stessa coalizione";

art. 31, comma 2, limitatamente alle parole: "di seguito, in linea orizzontale, uno accanto all'altro, su un'unica riga";

art. 31, comma 2, limitatamente alle parole: "delle coalizioni e";

art. 31, comma 2, limitatamente alle parole: "non collegate";

art. 31, comma 2, limitatamente alle parole: "di ciascuna coalizione";

art. 83, comma 1, numero 2);

art. 83, comma 1, numero 3), lettera a);

art. 83, comma 1, numero 3), lettera b), limitatamente alle parole: "non collegate" e alle parole "non collegate";

art. 83, comma 1, numero 3), lettera b), limitatamente alle parole: “, nonché le liste delle coalizioni che non hanno superato la percentuale di cui alla lettera a) ma che abbiano conseguito sul piano nazionale almeno il 4 per cento dei voti validi espressi ovvero che siano rappresentative di minoranze linguistiche riconosciute, presentate esclusivamente in una delle circoscrizioni comprese in regioni il cui statuto speciale prevede una particolare tutela di tali minoranze linguistiche, che abbiano conseguito almeno il 20 per cento dei voti validi espressi nella circoscrizione”;

art. 83, comma 1, numero 4), limitatamente alle parole: "le coalizioni di liste di cui al numero 3), lettera a), e";

art. 83, comma 1, numero 4), limitatamente alle parole, ovunque ricorrono: "coalizione di liste o";

art. 83, comma 1, numero 4), limitatamente alle parole: "coalizioni di liste o";

art.83, comma 1, numero 5), limitatamente alle parole: "la coalizione di liste o";

art.83, comma 1, numero 6);

art.83, comma 1, numero 7);

art. 83, comma 1, numero 8), limitatamente alle parole: "varie coalizioni di liste o";

art. 83, comma 1, numero 8), limitatamente alle parole: "per ciascuna coalizione di liste, divide il totale delle cifre elettorali circoscrizionali di tutte le liste che la compongono per il quoziente elettorale nazionale di cui al numero 4), ottenendo così l'indice relativo ai seggi da attribuire nella circoscrizione alle liste della coalizione medesima. Analogamente,";

art. 83, comma 1, numero 8), limitatamente alle parole, ovunque ricorrono: "coalizione di liste o";

art. 83, comma 1, numero 8), limitatamente alle parole, ovunque ricorrono: "coalizioni di liste o";

art. 83, comma 1, numero 8), limitatamente alle parole: "coalizioni o";
art. 83, comma 1, numero 9);
art. 83, comma 2, limitatamente alle parole: "la coalizione di liste o";
art. 83, comma 2, limitatamente alle parole: "coalizione di liste o";
art. 83, comma 2, limitatamente alle parole: di tutte le liste della coalizione o";
art. 83, comma 3, limitatamente alle parole: "coalizioni di liste e";
art. 83, comma 3, limitatamente alle parole, ovunque ricorrono: "coalizione di liste o";
art. 83, comma 3, limitatamente alle parole: "coalizioni di liste o";
art. 83, comma 4;
art. 83, comma 5, limitatamente alle parole: "numero 6),";
art. 83, comma 5, limitatamente alle parole: "e 9)";
art. 83, comma 5, limitatamente alle parole: "coalizione di liste o";
art. 83, comma 5, limitatamente alle parole: "coalizioni di liste o";
art. 84, comma 3»;

B) del Decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533, nel testo risultante per effetto di modificazioni ed integrazioni successive, titolato "Testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione del Senato della Repubblica", «limitatamente alle seguenti parti:

art. 1, comma 2, limitatamente alle parole: "di coalizione";
art. 9, comma 3, limitatamente alle parole: "Nessuna sottoscrizione è altresì richiesta per i partiti o gruppi politici che abbiano effettuato le dichiarazioni di collegamento ai sensi dell'art. 14-bis, comma 1, del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, con almeno due partiti o gruppi politici di cui al primo periodo del presente comma ed abbiano conseguito almeno un seggio in occasione delle ultime elezioni per il Parlamento europeo, con contrassegno identico a quello depositato ai sensi dell'art. 14 del citato testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957.";
art. 11, comma 1, lettera a), limitatamente alle parole: "alle coalizioni e";
art. 11, comma 1, lettera a), limitatamente alle parole: "non collegate";
art. 11, comma 1, lettera a), limitatamente alle parole: ", nonché, per ciascuna coalizione, l'ordine dei contrassegni delle liste della coalizione";
art. 11, comma 3, limitatamente alle parole: "delle liste collegate appartenenti alla stessa coalizione";
art. 11, comma 3, limitatamente alle parole: "di seguito, in linea orizzontale, uno accanto all'altro, su un'unica riga";
art. 11, comma 3, limitatamente alle parole: "delle coalizioni e";
art. 11, comma 3, limitatamente alle parole: "non collegate";
art. 11, comma 3, limitatamente alle parole: "di ciascuna coalizione";

art. 16, comma 1, lettera a), limitatamente alle parole: ". Determina inoltre la cifra elettorale circoscrizionale di ciascuna coalizione di liste, data dalla somma delle cifre elettorali circoscrizionali di tutte le liste che la compongono";

art. 16, comma 1, lettera b), numero 1);

art. 16, comma 1, lettera b), numero 2), limitatamente alle parole: "non collegate";

art. 16, comma 1, lettera b), numero 2), limitatamente alle parole: "nonché le liste che, pur appartenendo a coalizioni che non hanno superato la percentuale di cui al numero 1), abbiano conseguito sul piano regionale almeno l'8 per cento dei voti validi espressi";

art. 17, comma 1, limitatamente alle parole: "le coalizioni di liste e";

art. 17, comma 1, limitatamente alle parole, ovunque ricorrono: "coalizione di liste o";

art. 17, comma 2, limitatamente alle parole: "la coalizione di liste o";

art. 17, comma 3;

art. 17, comma 4, limitatamente alle parole: "alla coalizione di liste o";

art. 17, comma 5, limitatamente alle parole, ovunque ricorrono: "coalizione di liste o";

art. 17, comma 5, limitatamente alle parole: "alle coalizioni di liste e";

art. 17, comma 6;

art. 17, comma 8;

art. 19, comma 2.».

Giudizi iscritti rispettivamente ai nn. 146 e 147 del registro *referendum*.

Viste le ordinanze del 15 ottobre 2007 con le quali l'Ufficio centrale per il *referendum* presso la Corte di cassazione ha dichiarato legittima le richieste;

Udito nella camera di consiglio del 16 novembre 2007 il Giudice relatore Viviana Zanetti;

Uditi gli avvocati Sara Lorenzon e Sabrina Ragone, per il Comitato promotore dei *referendum*, Cristina Napoli e Alessandro Giaconia per l'Avvocatura dello Stato e Roberto Oliva per il "Comitato per il «no» ai *referendum* elettorali Segni-Guzzetta".

Ritenuto in fatto

1. L'Ufficio centrale per il *referendum*, costituito presso la Corte di cassazione, ai sensi della legge 25 maggio 1970, n. 352 e successive modificazioni, con ordinanza in data 15 ottobre 2007, ha dichiarato conforme a legge due richieste di *referendum* popolare depositate il 24 ottobre 2006 da Giovanni Guzzetta, Mario Segni ed altri sessantatré cittadini elettori.

La prima richiesta concerne l'abrogazione del Decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, nel testo risultante per effetto di modificazioni ed integrazioni successive, intitolato "Approvazione del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati", «limitatamente alle seguenti parti:

art. 14-bis, comma 1;

art. 14-bis, comma 2;

art. 14-bis, comma 3, limitatamente alle parole: "I partiti o i gruppi politici organizzati tra loro collegati in coalizione che si candidano a governare depositano un unico programma elettorale nel

quale dichiarano il nome e cognome della persona da loro indicata come unico capo della coalizione.";

art. 14-bis, comma 5, limitatamente alle parole: "dei collegamenti ammessi";

art. 18-bis, comma 2, limitatamente alle parole: "Nessuna sottoscrizione é altresì richiesta per i partiti o gruppi politici che abbiano effettuato le dichiarazioni di collegamento ai sensi dell'articolo 14-bis, comma 1, con almeno due partiti o gruppi politici di cui al primo periodo e abbiano conseguito almeno un seggio in occasione delle ultime elezioni per il Parlamento europeo, con contrassegno identico a quello depositato ai sensi dell'Articolo 14.»;

art. 24, numero 2), limitatamente alle parole: "alle coalizioni e";

art. 24, numero 2), limitatamente alle parole: "non collegate";

art. 24, numero 2), limitatamente alle parole: ", nonché, per ciascuna coalizione, l'ordine dei contrassegni delle liste della coalizione";

art. 31, comma 2, limitatamente alle parole: "delle liste collegate appartenenti alla stessa coalizione";

art. 31, comma 2, limitatamente alle parole: "di seguito, in linea orizzontale, uno accanto all'altro, su un'unica riga";

art. 31, comma 2, limitatamente alle parole: "delle coalizioni e";

art. 31, comma 2, limitatamente alle parole: "non collegate";

art. 31, comma 2, limitatamente alle parole: "di ciascuna coalizione";

art. 83, comma 1, numero 2);

art. 83, comma 1, numero 3), lettera a);

art. 83, comma 1, numero 3), lettera b), limitatamente alle parole: "non collegate" e alle parole "non collegate";

art. 83, comma 1, numero 3), lettera b), limitatamente alle parole: ", nonché le liste delle coalizioni che non hanno superato la percentuale di cui alla lettera a) ma che abbiano conseguito sul piano nazionale almeno il 4 per cento dei voti validi espressi ovvero che siano rappresentative di minoranze linguistiche riconosciute, presentate esclusivamente in una delle circoscrizioni comprese in regioni il cui statuto speciale prevede una particolare tutela di tali minoranze linguistiche, che abbiano conseguito almeno il 20 per cento dei voti validi espressi nella circoscrizione";

art. 83, comma 1, numero 4), limitatamente alle parole: "le coalizioni di liste di cui al numero 3), lettera a), e";

art. 83, comma 1, numero 4), limitatamente alle parole, ovunque ricorrono: "coalizione di liste o";

art. 83, comma 1, numero 4), limitatamente alle parole: "coalizioni di liste o";

art. 83, comma 1, numero 5), limitatamente alle parole: "la coalizione di liste o";

art. 83, comma 1, numero 6);

art. 83, comma 1, numero 7);

art. 83, comma 1, numero 8), limitatamente alle parole: "varie coalizioni di liste o";

art. 83, comma 1, numero 8), limitatamente alle parole: "per ciascuna coalizione di liste, divide il totale delle cifre elettorali circoscrizionali di tutte le liste che la compongono per il quoziente

elettorale nazionale di cui al numero 4), ottenendo così l'indice relativo ai seggi da attribuire nella circoscrizione alle liste della coalizione medesima. Analogamente,";

art. 83, comma 1, numero 8), limitatamente alle parole, ovunque ricorrono: "coalizione di liste o";

art. 83, comma 1, numero 8), limitatamente alle parole, ovunque ricorrono: "coalizioni di liste o";

art. 83, comma 1, numero 8), limitatamente alle parole: "coalizioni o";

art. 83, comma 1, numero 9);

art. 83, comma 2, limitatamente alle parole: "la coalizione di liste o";

art. 83, comma 2, limitatamente alle parole: "coalizione di liste o";

art. 83, comma 2, limitatamente alle parole: di tutte le liste della coalizione o";

art. 83, comma 3, limitatamente alle parole: "coalizioni di liste e";

art. 83, comma 3, limitatamente alle parole, ovunque ricorrono: "coalizione di liste o";

art. 83, comma 3, limitatamente alle parole: "coalizioni di liste o";

art. 83, comma 4;

art. 83, comma 5, limitatamente alle parole: "numero 6),";

art. 83, comma 5, limitatamente alle parole: "e 9)";

art. 83, comma 5, limitatamente alle parole: "coalizione di liste o";

art. 83, comma 5, limitatamente alle parole: "coalizioni di liste o";

art. 84, comma 3».

La seconda richiesta concerne l'abrogazione del Decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533, nel testo risultante per effetto di modificazioni ed integrazioni successive, intitolato "Testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione del Senato della Repubblica", «limitatamente alle seguenti parti:

art. 1, comma 2, limitatamente alle parole: "di coalizione";

art. 9, comma 3, limitatamente alle parole: "Nessuna sottoscrizione è altresì richiesta per i partiti o gruppi politici che abbiano effettuato le dichiarazioni di collegamento ai sensi dell'art. 14-bis, comma 1, del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, con almeno due partiti o gruppi politici di cui al primo periodo del presente comma ed abbiano conseguito almeno un seggio in occasione delle ultime elezioni per il Parlamento europeo, con contrassegno identico a quello depositato ai sensi dell'art. 14 del citato testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957.";

art. 11, comma 1, lettera a), limitatamente alle parole: "alle coalizioni e";

art. 11, comma 1, lettera a), limitatamente alle parole: "non collegate";

art. 11, comma 1, lettera a), limitatamente alle parole: ", nonché, per ciascuna coalizione, l'ordine dei contrassegni delle liste della coalizione";

art. 11, comma 3, limitatamente alle parole: "delle liste collegate appartenenti alla stessa coalizione";

art. 11, comma 3, limitatamente alle parole: "di seguito, in linea orizzontale, uno accanto all'altro, su un'unica riga";

art. 11, comma 3, limitatamente alle parole: "delle coalizioni e";
art. 11, comma 3, limitatamente alle parole: "non collegate";
art. 11, comma 3, limitatamente alle parole: "di ciascuna coalizione";
art. 16, comma 1, lettera a), limitatamente alle parole: ". Determina inoltre la cifra elettorale circoscrizionale di ciascuna coalizione di liste, data dalla somma delle cifre elettorali circoscrizionali di tutte le liste che la compongono";
art. 16, comma 1, lettera b), numero 1);
art. 16, comma 1, lettera b), numero 2), limitatamente alle parole: "non collegate";
art. 16, comma 1, lettera b), numero 2), limitatamente alle parole: "nonché le liste che, pur appartenendo a coalizioni che non hanno superato la percentuale di cui al numero 1), abbiano conseguito sul piano regionale almeno l'8 per cento dei voti validi espressi";
art. 17, comma 1, limitatamente alle parole: "le coalizioni di liste e";
art. 17, comma 1, limitatamente alle parole, ovunque ricorrono: "coalizione di liste o";
art. 17, comma 2, limitatamente alle parole: "la coalizione di liste o";
art. 17, comma 3;
art. 17, comma 4, limitatamente alle parole: "alla coalizione di liste o";
art. 17, comma 5, limitatamente alle parole, ovunque ricorrono: "coalizione di liste o";
art. 17, comma 5, limitatamente alle parole: "alle coalizioni di liste e";
art. 17, comma 6;
art. 17, comma 8;
art. 19, comma 2.».

2. Ricevuta la comunicazione dell'ordinanza dell'Ufficio centrale, il Presidente di questa Corte ha fissato il giorno per la conseguente deliberazione, disponendo, altresì, le relative comunicazioni previste dall'art. 33, secondo comma, della legge n. 352 del 1970.

3. Nella imminenza della data fissata per la camera di consiglio, si sono costituiti, con memoria del 16 ottobre 2007, i promotori del *referendum* in esame, sottolineando l'ammissibilità dei quesiti proposti, in particolare il rispetto dei requisiti di univocità ed omogeneità da un lato e della chiarezza e sufficiente certezza della disciplina di risulta dall'altro, sì da consentire agli elettori l'espressione di un voto consapevole. Viene rilevato, inoltre, come la normativa residua a seguito di esito positivo delle operazioni referendarie appaia coerente e di immediata applicabilità, in quanto rispondente allo scopo perseguito dai promotori e in quanto l'unico effetto discendente dall'abrogazione referendaria sarebbe quello dell'eliminazione della sola disciplina relativa alla possibilità, per i partiti o gruppi politici organizzati, di creare collegamenti in sede elettorale fra loro, restando applicabili tutte le altre norme della disciplina elettorale. Le abrogazioni delle restanti disposizioni menzionate nel quesito sono, infatti, secondo tale avviso, dirette conseguenze di quest'ultima, essendo esse norme atte a regolare o comunque richiamanti quanto disposto dalla disciplina abroganda contenuta nell'art. 14-bis. La tecnica di ritaglio adottata, a parere dei promotori, imposta dall'imprescindibile esigenza di chiarezza, univocità ed omogeneità della domanda e da *“una parallela lineare evidenza delle conseguenze abrogative”*, che consenta agli elettori l'espressione di un *“voto consapevole”* (sent. n. 32 del 1993 e sent. n. 5 del 1995), non qualifica il quesito in oggetto come *“surrettiziamente propositivo”* o sostitutivo della disciplina

esistente con una “*disciplina assolutamente diversa ed estranea al contesto normativo*”, consentendo invece una fisiologica espansione di una previsione già insita nel testo normativo vigente (sent. n. 36 del 1997, punto 4 del *considerato in diritto*).

In data 16 ottobre 2007, si sono altresì costituiti i signori Bastiano Contrariis, Centrino Mastello, Verdino Bossa, Giordano Rifondato, Cristiano Casini, quali Presidente e componenti del “Comitato per il «no» ai *referendum* elettorali Segni-Guzzetta” e, comunque, quali cittadini italiani iscritti nelle liste elettorali dei Comuni di Roma, Pisa e Ferrara e/o quali rappresentanti di partiti o gruppi politici e soggetti controinteressati all'ammissione del *referendum* proposto. Con la memoria contestualmente depositata, eccepiscono l'inammissibilità della richiesta referendaria, sostanzialmente in ordine ai seguenti profili: assoluta non includibilità delle leggi elettorali tra quelle suscettibili di abrogazione referendaria; eterogeneità e contraddittorietà del quesito; natura surrettiziamente propositiva, e non meramente abrogativa, del *referendum* proposto; normativa di risulta non immediatamente applicabile e, comunque, incostituzionale.

In data 17 ottobre 2007, l'Avvocatura dello Stato, nei termini di cui all'art. 33, terzo comma, della legge 25 maggio 1970, n. 352, ha depositato una memoria con la quale, a sua volta, eccepisce l'inammissibilità della richiesta referendaria, per plurimi motivi, sostanzialmente riconducibili a quattro profili fondamentali: mancanza di omogeneità, manipolatività, incoerenza ed incostituzionalità della normativa di risulta. Con riferimento alla sua formulazione, la difesa erariale sostiene che il quesito referendario appaia palesemente privo del nodale requisito della omogeneità, nella misura in cui ad un unico voto corrispondono due effetti: da un lato, l'abrogazione del collegamento tra le liste con conseguente attribuzione del premio di maggioranza non più alla coalizione bensì alla singola lista che abbia ottenuto il maggior numero di seggi e dall'altro l'innalzamento delle soglie di sbarramento, le quali si assesterebbero, alla Camera dei deputati, al 4 per cento. È ritenuta evidente conseguenza di ciò il fatto che l'elettore si trovi dinanzi all'alternativa di accettare entrambi gli effetti del suo unico voto ovvero di astenersi dal voto medesimo, risultando, pertanto, nient'affatto tutelato nell'esercizio dello stesso diritto di esercitare *liberamente* il proprio convincimento.

Inoltre, sempre stante la difesa erariale, i quesiti in esame risultano connotati da un'evidente “*manipolatività fraudolenta*”, che si traduce nella costruzione di una vera e propria normativa autonoma, ottenuta mediante la saldatura di frammenti lessicali eterogenei e senza che sia utilizzato un meccanismo di espansione di effetti normativi potenzialmente già operativi nella legislazione attuale (Corte costituzionale, sent. nn. 36 del 1997 e 13 del 1999). In particolare, gli effetti normativi scaturenti dal quesito in oggetto sarebbero i seguenti: a) abrogazione del collegamento tra liste e della possibilità di attribuire il premio di maggioranza alle coalizioni di liste, con la conseguenza che il premio di maggioranza, ad oggi spettante alla coalizione numericamente vincente, verrebbe attribuito alla lista che ottiene il maggior numero di seggi; b) innalzamento delle soglie di sbarramento per le liste, che, alla Camera dei deputati, verrebbe fissata al 4 per cento.

I quesiti referendari in esame, poi, finirebbero per tradire i dichiarati intenti del comitato promotore del *referendum*, cosicché la normativa di risulta parrebbe tutt'altro che coerente con gli obiettivi posti a base del *referendum* stesso.

4. In data 9 novembre 2007 sono state depositate le memorie conclusionali da parte dei promotori e dell'Avvocatura dello Stato, con le quali si ribadiscono e arricchiscono le ragioni già esposte nelle memorie di costituzione.

5. Ad integrazione del contraddittorio, nella camera di consiglio del 16 novembre 2007 sono intervenuti, autorizzati con ordinanza di questa Corte pronunciata nella medesima data, gli avvocati Sara Lorenzon e Sabrina Ragone per i presentatori Guzzetta, Segni e altri e gli avvocati dello Stato Cristina Napoli e Alessandro Giaconia per il Presidente del Consiglio dei Ministri.

In base alla medesima ordinanza, sono stati altresì sentiti gli avvocati Roberto Oliva e Luigi Nannipieri per il “Comitato per il «no» ai *referendum* elettorali Segni-Guzzetta”.

Considerato in diritto

1. Poiché le due richieste di *referendum* popolare – concernenti, rispettivamente, l'abrogazione parziale del Decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957 n. 361 (Approvazione del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati), «e successive modificazioni e integrazioni» e l'abrogazione parziale del Decreto legislativo 20 dicembre 1993 n. 533 (Norme per la elezione del Senato) «e successive modificazioni e integrazioni» – hanno per oggetto materie analoghe, i relativi giudizi sono ivi riuniti per essere decisi con un'unica sentenza.

2. Con l'ordinanza letta nella camera di consiglio del 16 novembre 2007, questa Corte ha disposto, oltre che di dar corso – come già avvenuto più volte in passato – all'illustrazione orale delle memorie depositate dai soggetti presentatori del *referendum* e dal Governo, ai sensi del terzo comma dell'art. 33 della legge n. 352 del 1970, di ammettere gli scritti presentati da soggetti diversi da quelli contemplati dalla disposizione citata e tuttavia interessati alla decisione sulla ammissibilità del *referendum*, come contributi contenenti argomentazioni ulteriori rispetto a quelle altrimenti a disposizione della Corte.

Tale ammissione, che è qui confermata, non si traduce però in un potere di questi soggetti di partecipare al procedimento – che comunque deve «tenersi, e concludersi, secondo una scansione temporale definita» (sent. n. 35 del 2000) – con conseguente diritto ad illustrare le relative tesi in camera di consiglio, a differenza di ciò che vale per i soggetti espressamente indicati dall'art. 33 della legge n. 352 del 1970, vale a dire per i promotori del *referendum* e per il Governo; ciò salva la facoltà della Corte, ove lo ritenga opportuno – come è avvenuto in base all'ordinanza letta il 16 novembre 2007 – di consentire brevi integrazioni orali degli scritti pervenuti in camera di consiglio, dopo che i soggetti di cui all'art. 33 citato abbiano illustrato le rispettive posizioni.

3. In via preliminare, in senso contrario ammissibilità delle due presenti richieste referendarie viene adottata – da parte del “Comitato per il «no» ai *referendum* elettorali Segni-Guzzetta” – la particolare natura del loro rispettivo oggetto, attinenti come esse sono a leggi elettorali: più ragioni porterebbero ad escludere le leggi elettorali dall'ambito di quelle suscettibili di abrogazione referendaria.

Ciò, in primo luogo, perché, in forza di un emendamento aggiuntivo approvato dall'Assemblea costituente nella seduta pomeridiana del 16 ottobre 1947 e non riprodotto per omissione nel testo finale dell'art. 75 della Costituzione, le leggi elettorali sarebbero, in realtà, da considerare ricomprese fra quelle nei riguardi delle quali il secondo comma di tale articolo non ammette il *referendum*. Inoltre, perché allo stesso risultato si dovrebbe comunque pervenire «con lo strumento della interpretazione del secondo comma dell'art. 75 Cost. nel suo testo promulgato»; facendo leva, per un verso, sul parallelo instaurabile con le materie oggetto dell'art. 72, quarto comma, della Costituzione stessa e, per altro verso, sulla ravvisabilità di una «spiegazione logica della eliminazione delle parole “e elettorali” tra quelle escluse dall'abrogazione referendaria». La tesi dell'eccezione implicita troverebbe riscontro nell'inammissibilità della «richiesta di *referendum* abrogativo di alcuni articoli della legge per le elezioni del C.S.M.», dichiarata dalla sentenza n. 29 del 1987 di questa Corte muovendo dalla considerazione che «gli organi costituzionali o di rilevanza costituzionale non possono essere esposti alla eventualità, anche soltanto teorica, di paralisi di funzionamento» e traendo la conseguenza che «l'organo, a composizione elettiva formalmente richiesta dalla Costituzione, una volta costituito, non può essere privato, neppure temporaneamente, del complesso delle norme elettorali contenute nella propria legge elettorale».

3.1. Già in passato, questa Corte ha avuto modo di esprimersi in merito all'eccezione riguardante la totale inammissibilità dei *referendum* su leggi elettorali (sent. n. 47/1991) ed, allo stato dei fatti, non ravvisa alcun motivo per discostarsi dalla sua pregressa giurisprudenza: qualsiasi ricostruzione delle vicende subite dall'emendamento volto ad includere «le leggi elettorali» tra quelle espressamente sottratte dalla Costituzione alla possibilità di abrogazione per via referendaria, come pure qualsiasi supposizione circa le sorti di tale emendamento o qualsiasi discussione in ordine alla portata dei poteri del Comitato di redazione, non consente, a parte l'innegabile interesse storico-istituzionale, di condividere la prima ragione di inammissibilità prospettata. A questa Corte non è dato, infatti, di riscrivere alcun punto del testo della Carta costituzionale, quale sancito dalla votazione finale del 27 dicembre 1947.

La Costituzione vale per ciò che risulta scritto in quel testo, promulgato dal Capo provvisorio dello Stato e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale.

3.2. Altrettanto inidonea allo scopo si appalesa l'argomentazione diretta a ricavare l'implicita esclusione dall'ambito referendario delle leggi elettorali per via di interpretazione sistematica, attraverso il raffronto del dettato dell'art. 75, secondo comma, con il dettato dell'art. 72, quarto comma, della Costituzione. La tesi muove dalla constatazione che quest'ultimo, allo stesso modo dell'altro, eccettua dalla disciplina, che il comma immediatamente precedente delinea in via generale, talune materie considerate meritevoli di particolare protezione, a tal fine affiancando i disegni di legge concernenti la materia elettorale ai disegni di legge concernenti altre materie, di poi espressamente contemplate anche nel secondo comma dell'art. 75: l'esigenza di un'armonizzazione delle rispettive eccezioni in nome della somiglianza di *ratio* dovrebbe condurre a ritenere implicitamente ricompresa nella previsione derogatoria del secondo comma dell'art. 75 la categoria esplicitata soltanto nel quarto comma dell'art. 72.

Pur non potendosi disconoscere che alla base di tutte le deroghe così poste a confronto si ritrovino sempre l'importanza e la delicatezza delle materie rispettivamente contemplate, ben diversa è la portata delle due norme, riguardando la prima l'*iter* di formazione della legge, in vista di una più ampia partecipazione al dibattito parlamentare, e la seconda, la non sottoponibilità alla particolare vicenda abrogativa legata al *referendum*.

Senza contare che, leggi elettorali a parte, pure per altri versi manca la prospettata corrispondenza di ordine letterale: nell'art. 75, secondo comma, a differenza dell'art. 72, quarto comma, non figurano le leggi di delegazione legislativa, mentre nell'art. 72 non figurano le leggi in materia tributaria, di amnistia e di indulto.

3.3. Tra l'altro, ciò non esclude la possibilità che ulteriori limiti possano essere rinvenuti rispetto a quelli previsti positivamente dalla Carta Costituzionale: come ad esempio è stato fatto, da questa Corte nella sentenza n. 29 del 1987 proprio in materia di leggi elettorali. Tuttavia, non può farsi automaticamente discendere l'inammissibilità delle due presenti richieste di *referendum* da tale pronuncia, in quanto reiettiva della richiesta di *referendum* per l'abrogazione degli artt. 25, 26 e 27 della legge n. 195 del 1958, recante «Norme sul funzionamento del Consiglio superiore della magistratura».

Un'interpretazione della suddetta sentenza nel senso che essa precluderebbe ogni iniziativa referendaria avente per oggetto una legge elettorale, andrebbe, infatti, al di là degli effettivi contenuti e significati della pronuncia in parola.

Muovendo dall'indiscutibile premessa che, alla stregua delle categorie via via enucleate e puntualizzate dalla giurisprudenza di questa Corte, le leggi elettorali relative alla composizione ed al funzionamento di organi costituzionali o aventi rilevanza costituzionale sono da ricondurre fra le leggi «costituzionalmente necessarie» e non tra le leggi «a contenuto costituzionalmente vincolato»,

la sentenza n. 29 del 1987 è pervenuta ad una conclusione di inammissibilità non in forza di una generale esclusione della materia elettorale, ma in forza di altre «due concorrenti ragioni»: l'«assenza di una evidente finalità intrinseca al quesito», lesiva della «consapevolezza del voto», e l'«indefettibilità della dotazione di norme elettorali», messa in crisi nel caso di specie dalla richiesta di sottoporre al voto popolare il «complesso delle norme elettorali» concernenti la componente togata del Consiglio superiore della magistratura, organo la cui composizione elettiva è espressamente prevista dalla Costituzione. Mentre, cioè, per un verso, la pura e semplice proposta di cancellazione era di per sé non «teologicamente significativa» data «l'ampia gamma di sistemi elettorali, la loro modulazione e ibridazione», per altro verso, l'abrogazione dell'«insieme» delle norme elettorali sarebbe stata causa inevitabile della sottrazione all'organo elettivo della base necessaria per salvaguardarne la «costante operatività» ed evitare di esporlo «alla eventualità, anche soltanto teorica, di paralisi di funzionamento».

4. A questo punto, occorre dunque vagliare la possibilità di sottoporre a *referendum* l'abrogazione parziale di leggi elettorali. Ai fini di tale giudizio è opportuno prendere le mosse dai criteri elaborati dalla giurisprudenza di questa Corte.

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.

Per quanto concerne la struttura formale del quesito, questa Corte richiede di rispettare i requisiti di chiarezza, univocità ed omogeneità del quesito (cfr., da ultimo, sentenze nn. 63, 64 e 65 del 1990).

La chiarezza del quesito, intesa come «inconfondibilità della domanda» da sottoporre agli elettori (sent. n. 28 del 1981), nel rispetto della fondamentale esigenza che sia loro garantita l'espressione di un voto consapevole (cfr., da ultimo, sentenze nn. 63, 64 e 65 del 1990), comporta, in negativo (sentenza n.16 del 1978), l'inammissibilità del quesito «sia che i cittadini siano convinti dell'opportunità di abrogare certe norme ed a questo fine si rassegnino all'abrogazione di norme del tutto diverse, solo perché coinvolte nel medesimo quesito, pur considerando che meriterebbe mantenerle in vigore; sia che preferiscano orientarsi verso l'astensione, dal voto o nel voto, rinunciando ad influire sull'esito della consultazione, giacché l'inestricabile complessità delle questioni (ciascuna delle quali richiederebbe di essere diversamente e separatamente valutata) non consente loro di esprimersi né in modo affermativo né in modo negativo; sia che decidano di votare “no” in nome del prevalente interesse di non far cadere determinate discipline, ma pagando il prezzo della mancata abrogazione di altre norme che essi ritengono ormai superate».

Ad evitare il determinarsi di così insuperabili inconvenienti, il quesito referendario deve incorporare «l'evidenza del fine intrinseco all'atto abrogativo», cioè la puntuale *ratio* che lo ispira (sent. n. 29 del 1987), «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) e, qualora si tratti dell'abrogazione di una legge elettorale relativa alla composizione ed al funzionamento di un organo costituzionale o di rilevanza costituzionale, una parallela lineare evidenza delle conseguenze abrogative, anch'essa indispensabile perché la proposta di cancellazione non esponga un tale organo «alla eventualità, anche soltanto teorica, di paralisi di funzionamento» (sentenza n. 29 del 1987). È per tale suprema esigenza di salvaguardia di costante operatività che l'organo, a composizione elettiva formalmente richiesta dalla Costituzione, una volta costituito, non può essere privato, neppure temporaneamente, del complesso delle norme elettorali contenute nella propria legge di attuazione. Tali norme elettorali potranno essere abrogate nel loro insieme

esclusivamente per sostituzione con una nuova disciplina, compito che solo il legislatore rappresentativo è in grado di assolvere (cfr. sent. 29/1987).

I requisiti di univocità ed omogeneità del quesito, quindi, si presentano come funzionali all'imprescindibile chiarezza dell'operazione referendaria, venendole a conferire, rispettivamente, chiarezza nella finalità unidirezionale e chiarezza nella struttura del quesito.

Quando siano rispettate tali condizioni, 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.

Tuttavia, la pregressa giurisprudenza di questa Corte ha identificato i limiti al potere di manipolatività dei *referendum* anche in materia elettorale, determinando che «l'abrogazione parziale chiesta con il quesito referendario (...) all'elettore» non può «attraverso l'operazione di ritaglio sulle parole e il conseguente stravolgimento dell'originaria *ratio* e struttura della disposizione, (di) introdurre una nuova statuizione, non ricavabile *ex se* dall'ordinamento, ma anzi del tutto estranea al contesto normativo. (...) L'individuazione allora, nella struttura del quesito, accanto al profilo di soppressione di mere locuzioni verbali, peraltro inespressive di qualsiasi significato normativo, del 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, pone in luce il carattere propositivo del quesito stesso. Ma se così è, si fuoriesce dallo schema tipo dell'abrogazione "parziale", proprio perché non si propone tanto al corpo elettorale una sottrazione di contenuto normativo, ma si propone piuttosto una nuova norma direttamente costruita» (sentenze nn. 36/1997 e 13/1999).

Naturalmente, l'analisi volta a verificare in concreto se il quesito sia chiaro, univoco ed omogeneo e se la normativa di risulta sia auto-applicativa e non innovativa non può che essere condotta singolarmente, richiesta per richiesta.

5. Tutto ciò premesso, a parere di questa Corte, la formulazione dei quesiti proposta dal Comitato promotore rispetta innanzitutto il canone della chiarezza in quanto appare evidente all'elettore il fine abrogativo del *referendum* stesso.

Il fine intrinseco dell'operazione referendaria e le conseguenze dell'abrogazione sono, infatti, apprensibili con chiarezza e compiutezza e consistono nell'eliminazione della facoltà per i partiti ed i gruppi politici organizzati di effettuare, tramite una apposita dichiarazione, collegamenti in una coalizione delle liste rispettivamente presentate, nonché di tutte le altre disposizioni che regolano e disciplinano tale potere, dagli adempimenti antecedenti alla competizione elettorale fino alla ripartizione dei seggi e all'attribuzione del premio di maggioranza successive allo spoglio.

Non è inoltre accoglibile la tesi prospettata dall'Avvocatura dello Stato e dal "Comitato per il «no» ai *referendum* elettorali Segni-Guzzetta" secondo cui la richiesta referendaria investirebbe temi diversi ed eterogenei, per cui il corpo elettorale sarebbe chiamato ad esprimersi con un voto bloccato su questioni complesse e non suscettibili di essere ridotte ad unità. Viene contestata, infatti, la violazione del principio dell'omogeneità ed univocità dei quesiti referendari, poiché ad un unico voto corrisponderebbero due effetti: da un lato, l'abrogazione del collegamento tra le liste, con conseguente attribuzione del premio di maggioranza non più alla coalizione bensì alla singola lista che abbia ottenuto il maggior numero di seggi, e, dall'altro lato, l'innalzamento delle soglie di sbarramento, le quali si assesterebbero al 4 per cento alla Camera dei deputati e all'8 per cento al Senato della Repubblica.

Gli essenziali requisiti di completezza e coerenza, più volte affermati da questa Corte (sent. nn. 16 del 1978, 47 del 1991 e 26 del 1997), impongono infatti che il quesito referendario comprenda ed includa, a pena di inammissibilità, tutte “le altre disposizioni dettate nel medesimo contesto normativo e indissolubilmente legate a quelle che invece si vorrebbero sopprimere” (sent. 27/1981). L’abrogazione del collegamento tra liste porta necessariamente con sé l’abrogazione di tutte le disposizioni collegate, ovvero di tutte le disposizioni che disciplinano, con riferimento alle coalizioni stesse, gli adempimenti necessari allo svolgimento delle operazioni elettorali, tra cui le relative soglie di sbarramento. La scrupolosa operazione di ritaglio e la minuziosa eliminazione di tutti i riferimenti alla coalizione di liste e della normativa correlata, lungi dal costituire cause di inammissibilità, cancellano ogni possibilità di dubbio sull’intento referendario.

5.1. Quanto poi all’addebito postulato dall’Avvocatura e dal “Comitato per il «no» ai *referendum* elettorali Segni-Guzzetta” circa la presunta incoerenza dell’intera operazione referendaria, in via preliminare, questa Corte ritiene opportuno chiarire che il requisito della coerenza all’interno del giudizio di ammissibilità del *referendum* deve essere verificato non in relazione agli auspici dei comitati promotori, né tanto meno in relazione al raggiungimento dei medesimi attraverso la normativa di risulta, quanto piuttosto in relazione al singolo quesito inteso come dato testuale in sé compiuto, nel suo rapporto con le norme residue non sottoposte ad abrogazione e con l’operazione referendaria nel suo complesso.

Ed è per questo che sono da ritenersi infondate le eccezioni sulla presunta incoerenza di questa operazione referendaria sollevate dall’Avvocatura dello Stato e dal “Comitato per il «no» ai *referendum* elettorali Segni-Guzzetta”. Entrambe le parti, infatti, eccepiscono che con i due quesiti proposti “per un verso [si] incentiva l’aggregazione delle forze politiche, soprattutto prevedendo l’attribuzione del premio di maggioranza alla singola lista che abbia conseguito sul piano nazionale più voti, e d’altro canto – contraddittoriamente – [si] nega la facoltà delle liste di coalizzarsi”. Inoltre, incoerente sarebbe anche la normativa di risulta in relazione agli scopi perseguiti dai promotori del *referendum*, in quanto non si riuscirebbe a comprendere come lo spostamento del premio di maggioranza dalla coalizione vincente alla lista più votata possa – di fatto – impedire che la stessa divenga, nel suo concreto operare, una coalizione (c.d. “listone”) che si sfalda subito dopo le elezioni, con gravi ripercussioni sotto il profilo della stabilità governativa, vista anche la permanenza di una diversa attribuzione del premio di maggioranza tra Camera e Senato.

Questa Corte, tuttavia, ritiene che l’ammissibilità del quesito referendario non possa essere vagliata alla stregua degli intendimenti soggettivi dei presentatori e dei sottoscrittori della richiesta (cfr. sent. n. 28/1981): il riferimento alla volontà dei promotori è utile soltanto a palesare la dimensione oggettiva dello scopo perseguito, ossia a verificare che lo scopo abbia la sua traduzione nel testo del quesito, secondo i canoni della coerenza logica (cfr. sent. n. 35/1985), ma non certo di una imprecisata e imprecisabile “coerenza teleologica”.

Nel presente giudizio, quindi, contrariamente a quanto affermato dall’Avvocatura dello Stato e dal “Comitato per il «no» ai *referendum* elettorali Segni-Guzzetta”, non è dato prendere in considerazione gli orientamenti politici generali e gli auspici che fondamentano i *referendum*, bensì soltanto gli effetti normativi che si vogliono far discendere dall’operazione referendaria, esulando quindi qualsiasi valutazione sull’idoneità di tali abrogazioni a fronteggiare i difetti dell’attuale sistema elettorale o a garantire l’instaurarsi di un “bipartitismo” in Italia. Ed anche in riferimento alla contraddittorietà dell’operazione referendaria sollevata dal “Comitato per il «no» ai referendum elettorali Segni-Guzzetta”, si rileva l’impossibilità per questa Corte di prevedere se tali soglie di sbarramento (peraltro, preesistenti all’effetto abrogativo richiesto) costringeranno le forze politiche ad unirsi o, viceversa, solleciteranno una maggiore coesione fra i partiti. E tali valutazioni ipotetiche non possono costituire un limite di ammissibilità ai *referendum* abrogativi.

In ogni caso, quanto alla coerenza logica, non si può non constatare come i primi due quesiti esprimano pienamente la *ratio* dell'operazione referendaria richiesta dal comitato promotore, poiché l'intento da considerarsi non è il fine politico generale, bensì quello concreto, riferito all'operazione referendaria oggetto di questo giudizio, cioè quello di eliminare la possibilità di creare il collegamento fra liste perseguito attraverso l'ablazione dal testo di tutte le disposizioni che permettono e regolano attualmente la creazione di collegamenti tra liste, senza con questo pregiudicare la disciplina complessiva delle operazioni elettorali.

Non ricorre nei quesiti in esame nemmeno un'incoerenza o contraddittorietà testuale, in quanto l'eliminazione della facoltà delle liste di coalizzarsi non contrasta con alcuna delle disposizioni delle leggi elettorali coinvolte nell'abrogazione referendaria, dato peraltro che quella che si elimina è soltanto una delle due possibili modalità di partecipazione alle convocazioni elettorali (e che, pertanto, ricorre nella specie un effetto estensivo della normativa vigente).

6. Occorre ora verificare se la disciplina risultante dall'eventuale esito positivo del *referendum* sia «immediatamente applicabile, in guisa da garantire, pur nell'eventualità di inerzia legislativa, la costante operatività dell'organo» (sent. n. 29 del 1987; n. 5 del 1995; n. 32 del 1999). Deve riaffermarsi, infatti, che gli organi costituzionali o di rilevanza costituzionale non possono essere esposti all'eventualità, anche soltanto teorica, di paralisi di funzionamento. Tale principio – di fondamentale importanza, in quanto attinente alle garanzie essenziali del sistema istituzionale previsto dalla Costituzione – postula necessariamente, per la sua effettiva attuazione, la costante operatività delle leggi elettorali relative a tali organi. Per quanto riguarda il Parlamento, va ribadita l'assoluta indefettibilità di un sistema elettorale permanentemente efficiente (tale da non ammettere neppure ambiguità o incertezza normative: cfr. sent. 47 del 1991), in guisa che, in qualsiasi momento della vita dello Stato, sia garantita la possibilità di rinnovamento delle Camere, che si renda necessario per la scadenza naturale delle medesime, ovvero a seguito dell'esercizio del potere di scioglimento anticipato da parte del Presidente della Repubblica, esercizio che a sua volta non può subire impedimenti. L'esigenza fondamentale di funzionamento dell'ordinamento democratico rappresentativo non tollera soluzione di continuità nell'operatività del sistema elettorale del Parlamento: una richiesta di *referendum* che esponga l'ordinamento a un tale rischio non potrebbe, pertanto, che essere dichiarata inammissibile (sent. n. 5 del 1995).

Ciò posto, è indubitabile che dall'abrogazione degli incisi riferiti alle coalizioni contenuti sia nel d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361, che nel d.lgs. 20 dicembre 1993, n. 533, scaturisce un sistema elettorale immediatamente applicabile ed operativo, pur in assenza di qualsivoglia intervento integrativo da parte del legislatore. L'eliminazione delle partecipazioni delle coalizioni alla competizione elettorale è ottenuta sia incidendo sulla fase preliminare di presentazione delle candidature, sia sulla fase, successiva al voto, di computo dei voti e di trasformazione di voti in seggi, consentendo contestualmente che le medesime operazioni vengano effettuate con riguardo alle sole liste. Ne risulta che il meccanismo elettorale, considerato nel complesso delle diverse fasi in cui si articola, appare immediatamente applicabile, senza peraltro che la norme risultanti appaiano affette da ambiguità ed oggettiva incertezza (sent. n. 47 del 1991). Il quesito risponde, pertanto, al requisito della immediata applicabilità costantemente richiesto dalla giurisprudenza di questa Corte.

6.1. Quanto ad eventuali vizi presenti nella normativa di risulta, questa Corte non nasconde che il sistema risultante dalle operazioni referendarie potrebbe comportare alcuni «*inconvenienti*», che tuttavia, nel caso di specie, appaiono propriamente già insiti nelle disposizioni attualmente vigenti sottoposte alla abrogazione referendaria. Come questa Corte ha già avuto modo di rilevare, tali inconvenienti possono attenersi al «*modo di operare*» del sistema elettorale di risulta e consistono

nella presenza di elementi di possibile sperequazione o irrazionalità (sentenze nn. 32 del 1993 e n. 5 del 1995).

In particolare, il sistema posto in essere dalla legge n. 270 del 2005 potrebbe non essere in grado di garantire la formazione in concreto di una maggioranza definita in ciascun ramo del Parlamento. Potrebbe, dunque, determinarsi una mancata corrispondenza tra la finalità cui è sottesa la previsione di un correttivo maggioritario e l'effetto in concreto prodotto dal sistema attualmente in vigore. Del pari, il mancato conteggio dei voti espressi nella Regione Valle d'Aosta al fine dell'attribuzione del premio di maggioranza alla Camera costituisce un elemento di sperequazione che non trova alcuna ragionevole giustificazione nelle finalità che il meccanismo prescelto è volto a realizzare.

Tuttavia, questa Corte ha già avuto modo di rilevare che non determinano l'invalidità del quesito referendario «elementi di possibile sperequazione o irrazionalità i quali, tuttavia, ove anche avessero potuto dar luogo ad eventuali vizi di legittimità costituzionale, certamente non incidono sull'operatività del sistema medesimo: essi cioè non producono effetti paralizzanti sul meccanismo elettorale, tali da impedire il ricorso alle elezioni in mancanza di un intervento integrativo del legislatore» (sent. n. 32 del 1993; n. 5 del 1995). È compito innanzitutto del legislatore, dunque, correggere o modificare al più presto la disciplina residua, onde porre rimedio a eventuali vizi che non intacchino l'operatività del sistema.

È tuttavia necessario ribadire con forza che, seppure le leggi elettorali costituiscano leggi costituzionalmente necessarie, la cui immediata operatività è requisito necessario ed indefettibile per la garanzia del sistema democratico, esse per ciò stesso non sono sottratte al sindacato di legittimità costituzionale di cui all'art. 134 della Costituzione. Se spetta, pertanto, al legislatore, nell'esercizio dell'ampia discrezionalità che certamente gli è riconosciuta in materia, determinare quali meccanismi in concreto porre in essere per la trasformazione di voti in seggi, ricorrendo a soluzioni che possono diversamente contemperare il principio di rappresentatività e le esigenze di governabilità e stabilità cui può legittimamente tendere il sistema elettorale, è compito del pari di questa Corte garantire che tali scelte rispettino i principi costituzionali di cui questa Corte è chiamata a garantire l'osservanza.

6.2. Quanto poi al profilo evidenziato dal “Comitato per il «no» ai *referendum* elettorali Segni-Guzzetta” in base al quale, per effetto dell'abrogazione del terzo comma dell'art. 84 del D.P.R. 30 marzo 1957, n. 361, potrebbe prodursi un vuoto normativo tale da compromettere l'effettiva possibilità di distribuire, alla Camera, tutti i seggi disponibili, tale punto non merita accoglimento. Da un canto, è certo che il venir meno della disposizione in oggetto non incide sull'operatività della legge elettorale, e dunque dell'organo elettivo; d'altro canto, non pare a questa Corte che l'ipotesi che non sia possibile rintracciare, in *tutte* le circoscrizioni in cui la lista si sia presentata, un numero di candidati sufficiente a ricoprire interamente i seggi assegnati alla lista all'esito delle operazioni di riparto, possa configurarsi come “*eventualità, anche soltanto teorica, di paralisi di funzionamento*” dell'organo.

Al di là del fatto che la stessa ipotesi potrebbe comunque verificarsi nel vigore della presente disciplina, nonostante il meccanismo della “compensazione fra liste” previsto dal comma terzo dell'art. 84 (non può infatti escludersi, in linea teorica, che anche tutte le liste della coalizione risultino, infine, sprovviste di candidati sufficienti a coprire i seggi assegnati), va specialmente considerato che tale ipotesi – alla luce dell'art. 18, comma 3, secondo periodo del D.P.R. 30 marzo 1957, n. 361 – appare *del tutto teorica* (diversamente da quanto poteva accadere ed è accaduto sulla base del vigente sistema elettorale – anche per effetto di taluni comportamenti elusivi delle forze politiche – che il “Comitato per il «no» ai *referendum* elettorali Segni-Guzzetta” prende probabilmente a riferimento). Del resto, a voler proseguire in un astratto ragionamento, si dovrebbe anche considerare che l'eventuale approvazione del terzo quesito referendario (imponendo a

ciascuna lista di candidare persone diverse in ogni circoscrizione) renderebbe l'ipotesi prospettata dal "Comitato per il «no» ai *referendum* elettorali Segni-Guzzetta" ancor più remota.

In ogni caso, quelli segnalati sono inconvenienti eventuali di funzionamento della legge elettorale che in linea del tutto teorica, e salvo non trovare rimedio in via interpretativa, potrebbero compromettere (già ora, per effetto del testo attualmente vigente) solo l'assegnazione di qualche seggio, ma certamente non potrebbero portare ad una "*paralisi di funzionamento*" dell'organo, ossia l'unico limite sull'autoapplicabilità della normativa di risulta che la Corte in questa sede è chiamata a verificare (sent. n. 32 del 1993).

7. Le anzidette considerazioni consentono altresì di escludere che i *referendum* in esame abbiano carattere manipolativo o surrettiziamente propositivo. Secondo il costante indirizzo giurisprudenziale di questa Corte, affermatosi soprattutto negli ultimi anni, volto a valorizzare il carattere abrogativo del *referendum*, sono da ritenersi inammissibili tutti i quesiti c.d. "manipolativi" o "surrettiziamente propositivi", quelli, cioè, che, «attraverso l'operazione di ritaglio sulle parole ed il conseguente stravolgimento dell'originaria ratio e struttura della disposizione, [mirano ad] introdurre una nuova statuizione, non ricavabile *ex se* dall'ordinamento, ma anzi del tutto estranea al contesto normativo», che il corpo elettorale non può creare *ex novo*, né direttamente costruire (sentenza n. 36 del 1997).

Tuttavia, la Corte ha tenuto a precisare che non qualsiasi operazione di "ritaglio" è da considerarsi inammissibile, non essendo tale la richiesta che «abrogando parzialmente la disciplina stabilita dal legislatore, [...] non la sostituisce con un'altra disciplina assolutamente diversa ed estranea al contesto normativo [...], ma utilizza un criterio specificamente esistente e rimasto in via di normale applicazione nella specifica parte di risulta della legge oggetto del referendum» (sentenza n. 13 del 1999).

Sulla base dei criteri elaborati dalla giurisprudenza di questa Corte è, dunque, da considerarsi ammissibile soltanto quell'operazione di ritaglio che sostituisca la norma vigente con un'altra derivante dalla fisiologica espansione delle norme residue o dai consueti criteri di autointegrazione dell'ordinamento, per cui l'abrogazione referendaria deve trovare la propria radice in una testuale previsione legislativa (cfr. sentenza n. 43 del 2003), in modo che la normativa residua rappresenti un epilogo «linearmente consequenziale» (sentenza n. 47 del 1991).

Al contrario, il *referendum* propositivo è diretto a porre norme nuove per via referendaria, perché la richiesta abrogazione, secondo la tecnica dell'extrapolazione e del ritaglio di singole parole, o di gruppi di parole, privi di autonomo significato normativo, non comporta l'automatica espansione di una disciplina comunque già esistente, ancorché originariamente residuale, ma invece una disciplina diversa «non derivante direttamente dall'estensione di preesistenti norme o dal ricorso a forme autointegrative» (sentenza n. 36/1997). Con l'indicata tecnica del "ritaglio" e della "cucitura" delle parole residue si dà vita ad un risultato innovativo, il quale non rappresenta la fisiologica espansione della sfera di operatività di una norma già presente. L'effetto innovativo sulla disciplina vigente, che fuoriesce dallo schema tipo dell'abrogazione "parziale", conseguirebbe, pertanto, alla posizione di un sistema di norme radicalmente nuovo che andrebbe a sostituirsi alle norme da eliminare grazie ad una operazione di taglio di parole o di parti del testo e di ricucitura delle parole o delle parti residue, con sostanziale stravolgimento della struttura delle originarie disposizioni e del loro significato normativo. In siffatti casi, non si è in presenza di un quesito meramente abrogativo, ma di un quesito introduttivo, teso a porre, per via referendaria, norme che attualmente non esistono (sent. n. 50 del 2000).

7.1. Va, inoltre, ricordato che secondo consolidato orientamento di questa Corte, per quanto riguarda, in particolare, i *referendum* concernenti le leggi elettorali degli organi costituzionali o di rilevanza costituzionale, le quali, per esplicita affermazione della Corte, sono da ricondurre tra le

“leggi costituzionalmente necessarie” (si veda la sentenza n. 41/1997), il “ritaglio” puntuale e preciso di disposizioni nella formulazione del quesito, non solo non è di per sé rilevante ai fini del giudizio di ammissibilità, bensì è imposto dalla prevalente necessità di non paralizzare i meccanismi di rinnovazione di tali organi (si vedano altresì la sentenza n. 26 del 1997 e n. 5 del 1995), al fine, quindi, di far risultare una coerente normativa residua, immediatamente applicabile, tale da garantire, pur nell’eventualità di una inerzia legislativa, la costante operatività dell’organo.

La Corte ha inoltre precisato che «ciò assume particolare importanza per il Parlamento, che è istituto caratterizzante dell’ordinamento (sentenza n. 154 del 1985) ed è luogo privilegiato della rappresentanza politica (cfr. sentenza n. 379 del 1996), sì che la paralisi, anche soltanto temporanea, dei meccanismi giuridici per il rinnovo delle Assemblee parlamentari urterebbe con le esigenze fondamentali della democrazia rappresentativa» (sentenza n. 26/1997), che non tollera soluzioni di continuità nell’operatività del sistema elettorale di tale organo (sentenza n. 5 del 1995).

7.2. Passando così dal generale al particolare, i due quesiti proposti concernono, rispettivamente, l’abrogazione delle disposizioni del testo unico delle norme per l’elezione della Camera dei deputati (approvato con Decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, nel testo risultante per effetto di modificazioni ed integrazioni successive) e l’abrogazione delle disposizioni del testo unico delle norme per l’elezione Senato della Repubblica (Decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533, nel testo risultante per effetto di modificazioni ed integrazioni successive), in entrambi i casi, relative all’attribuzione del premio di maggioranza alla coalizione di liste che ottiene il maggior numero di voti.

Sulla base dei principi sopra richiamati, non si può ritenere che la formulazione di detti quesiti presenti il carattere della “manipolatività”. Le disposizioni normative sulle quali le richieste referendarie andrebbero ad incidere contengono, infatti, due norme (sia alla Camera che al Senato), l’una che prevede l’attribuzione del premio di maggioranza alla coalizione di liste vincente e l’altra che prevede l’attribuzione di tale premio alla lista singola più votata. Pertanto, l’operazione di taglio effettuata attraverso l’eliminazione di tutte le frasi o le parole che si riferiscono alla possibilità di effettuare il collegamento tra liste presentate dai partiti o dai gruppi politici organizzati, con conseguente eliminazione anche di tutte quelle parti delle disposizioni che consentono l’attribuzione del premio di maggioranza alle coalizioni di liste medesime, comporta l’espandersi della norma relativa all’attribuzione del premio di maggioranza alle “singole liste” che, pertanto, diventa la normativa residua.

Si tratta, dunque, di un *referendum* abrogativo che è teso a produrre la caducazione di una parte del testo la quale esprime una norma già esistente e dotata di pari operatività rispetto alla alternativa che ora diventa l’unica possibile e concretamente realizzabile: l’attribuzione del premio di maggioranza alla lista singola che abbia ottenuto la più alta cifra elettorale a livello nazionale (per la Camera) o a livello regionale (per il Senato).

Le disposizioni oggetto dei quesiti referendari sono, quindi, disposizioni polisenso, di cui viene chiesta l’abrogazione di quella parte del testo che contiene la norma relativa alla coalizione di liste vincente. Pertanto, l’abrogazione referendaria proposta trova, senza ombra di dubbio, la propria radice in una testuale previsione legislativa, sicché la *ratio* della legge resta pur sempre unitaria, anche dopo l’operazione di taglio, dato che il legislatore aveva formulato la normativa elettorale (per Camera e Senato) in modo che, come detto, il premio di maggioranza fosse attribuito alternativamente o alla coalizione o alla lista vincente. Questo era l’intento oggettivo nelle disposizioni della legge stessa, se quindi si toglie la prima parte della disposizione, che si riferisce alla “coalizione”, resta pur sempre la stessa matrice razionalmente unitaria, anche se l’ipotizzato premio di maggioranza viene, appunto in via residua, attribuito solo alla “lista” vincente.

7.3. Deve, pertanto, accogliersi quanto sostenuto nella memoria di costituzione depositata dalla difesa del Comitato promotore secondo la quale «le ablazioni proposte attraverso la formulazione dei [...] quesiti in oggetto travolgono disposizioni normative (o frammenti di esse) e non singole parole prese in considerazione nella loro materialità letterale, grammaticale. Le porzioni testuali da abrogare sono state individuate in base al loro valore normativo nella misura in cui esso sia strettamente connesso e funzionale all'eliminazione delle "liste collegate" [...]. In ragione di ciò, sono stati sottoposti ad abrogazione, ove necessario, anche brevi frammenti normativi allo scopo di non pregiudicare la coerenza della disciplina residua e la chiarezza dell'intera operazione referendaria». Dunque, non si tratta, come il Comitato promotore mette, altresì, in evidenza, «di ritagli di "mere locuzioni verbali [...] inespresse di qualsiasi significato normativo" né di "frammenti lessicali eterogenei" saldati fra loro capaci di stravolgere l'originaria *ratio* e struttura della disposizione, bensì si tratta della fisiologica espansione di una previsione già insita nel testo normativo vigente» che rappresenta un epilogo linearmente consequenziale rispetto al principio normativo già incorporato nella normativa da abrogare.

8. Quanto ai dubbi di compatibilità costituzionale della normativa di risulta, è anzitutto opportuno ribadire che nell'ambito del presente giudizio questa Corte è chiamata a giudicare della sola ammissibilità delle richieste referendarie e che tale competenza si atteggia per costante giurisprudenza «con caratteristiche specifiche ed autonome nei confronti degli altri giudizi riservati a questa Corte, ed in particolare rispetto ai giudizi sulle controversie relative alla legittimità costituzionale delle leggi e degli atti con forza di legge» (cfr. sentenze n. 251 del 1975 e n. 16 del 1978). Non è quindi in discussione in questa sede la valutazione di eventuali profili di illegittimità costituzionale delle leggi elettorali vigenti, cosicché dalla presente decisione non è certo lecito trarre conseguenze circa la conformità o meno a Costituzione delle menzionate normative, né è questa, parimenti, la sede di un giudizio sulla illegittimità costituzionale dell'eventuale disciplina di risulta derivante dall'effetto abrogativo del *referendum* (cfr. sentenze n. 24 del 1981 e n. 26 del 1987 e sentenze nn. 45, 46, 47, 48/2005).

Sotto quest'ultimo profilo, 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. Si lamenta, infatti, che dall'operazione referendaria discenderebbe una normativa di risulta contrastante con i principi costituzionali di uguaglianza del voto (art. 48 Cost.) e di pluralismo dei partiti (art. 49 Cost.), in quanto da un lato l'attribuzione del premio di maggioranza alla lista più votata, non accompagnata dalla previsione di una "soglia minima" di preferenze da raggiungere, potrebbe comportare un effetto eccessivamente distorsivo nel rapporto tra voti ottenuti e seggi conquistati; dall'altro l'eventuale sistema elettorale derivante dall'esito favorevole del *referendum*, incentivando la creazione di un sistema tendenzialmente bipartitico, apparirebbe contrastare con il principio costituzionale relativo al diritto di costituire liberamente partiti politici. La valutazione liminare da parte di questa Corte, l'unica possibile nel giudizio di ammissibilità dei *referendum* abrogativi, non rileva come l'eventuale normativa di risulta possa creare un pregiudizio totale all'applicazione dei suddetti precetti costituzionali: essa, infatti, non produce alcun effetto diretto sul diritto dei cittadini di associarsi liberamente in partiti. Inoltre, secondo la pregressa giurisprudenza di questa Corte, il principio di uguaglianza del voto deve essere interpretato nel senso che alla competizione elettorale i cittadini possano addivenire in condizioni di perfetta parità, non essendo ammesso né il voto multiplo, né il voto plurimo: ciascun voto, quindi, contribuisce potenzialmente e con pari efficacia alla formazione degli organi elettivi. Ma, il principio dell'uguaglianza non si estende al risultato concreto della

manifestazione di volontà dell'elettore, risultato che dipende, invece, esclusivamente dal sistema che il legislatore ordinario, non avendo la Costituzione disposto al riguardo, ha adottato per le elezioni politiche, in relazione alle mutevoli esigenze che si ricollegano alle consultazioni popolari. (sentenze nn. 43 del 1961 e 6 del 1963).

Alla Corte non è, poi, possibile operare una valutazione "profetica" sulla eventuale normativa di risulta. L'incertezza dell'esito referendario, che potrebbe essere negativo per entrambi in quesiti o anche per uno solo di quelli, l'aleatorietà delle stesse operazioni referendarie che dipendono anche da profili estranei al referendum (lo scioglimento anticipato delle camere o l'adozione di una nuova legge elettorale), l'impossibilità di determinare oggi quale sarà il contesto normativo complessivo all'interno del quale l'eventuale normativa di risulta si andrà ad inserire, assieme alla indeterminatezza delle possibili evoluzioni del sistema politico-istituzionale, sottolineano l'impossibilità per questa Corte di pervenire ad un anticipato giudizio di legittimità costituzionale della normativa residua. Senza tacere, poi, che un anticipato giudizio di legittimità si porrebbe in totale contrasto con le determinazioni costituzionali che caratterizzano il modello italiano di sindacato di legittimità.

Qualora anche la normativa di risulta si ponesse in contrasto con principi di ordine costituzionale, l'ordinamento italiano conosce altri e diversi strumenti idonei a risolvere il problema: dal sindacato di legittimità vero e proprio alla possibilità, prevista all'art. 37 della legge 352/1970 di ritardare l'entrata in vigore dell'abrogazione per un termine non superiore a 60 giorni dalla data di pubblicazione degli esiti del *referendum*. Ciononostante, a parere di questa Corte, gli eventuali inconvenienti, evidenziati dall'Avvocatura e dal "Comitato per il «no» ai referendum elettorali Segni-Guzzetta", non incidono sull'operatività del sistema elettorale, né sono tali da paralizzare la funzionalità dell'organo e pertanto non mettono in causa l'ammissibilità del *referendum*: nei limiti del divieto di formale o sostanziale ripristino della normativa abrogata dalla volontà popolare, il legislatore potrà correggere, modificare o integrare la disciplina residua.

Nel caso in questione, da ultimo, non si può non constatare che gli asseriti inconvenienti si riscontrano fin dal testo delle leggi elettorali sulle quali si opererebbero, in caso di esito positivo della consultazione, gli effetti abrogativi e non sono creati *ex novo* dalle operazioni referendarie medesime.

PER QUESTI MOTIVI LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara ammissibili le richieste di *referendum* popolare per l'abrogazione, nelle parti indicate in epigrafe, degli artt. 14-bis, commi 1, 2, 3 e 5; 18-bis, comma 2; 24, numero 2); 31, comma 2; 83, commi 1, 2, 3, 4 e 5; 84, comma 3 del decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361 (Approvazione del testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione della Camera dei deputati), nel testo risultante dalle successive modificazioni ed integrazioni, e degli artt. 1, comma 2; 9, comma 3; 11, commi 1 e 3; 16, comma 1; 17, commi 1, 2, 3, 4, 5, 6 e 8; 19, comma 2 del Decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533, nel testo risultante per effetto di modificazioni ed integrazioni successive, intitolato "Testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione del Senato della Repubblica", richieste dichiarate legittime dall'Ufficio centrale per il *referendum* presso la Corte di cassazione con ordinanza del 15 ottobre 2007.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 novembre 2007.

Alberto RANDAZZO, Presidente

Viviana ZANETTI, Redattore

Depositata in cancelleria il 30 novembre 2007.

ALLEGATO

Ordinanza pronunciata nella camera di consiglio del 16 novembre 2007 nel giudizio relativo alle richieste di referendum abrogativo iscritte al nn. 146 e 147 del registro *referendum*.

LA CORTE COSTITUZIONALE

Considerato che l'art. 33 della legge n. 352 del 1970, nell'ambito di un procedimento a carattere officioso diverso da un giudizio di parti, conferisce solo ai presentatori delle richieste di *referendum* e al Governo il potere di depositare memorie, di cui la Corte, nella sua prassi, ha consentito l'ulteriore illustrazione in camera di consiglio;

che eventuali scritti di soggetti ulteriori, interessati a sollecitare una decisione della Corte nel senso dell'ammissibilità o dell'inammissibilità dei quesiti, possono assumere solo il carattere di contributi contenenti "*argomentazioni potenzialmente rilevanti*" ai fini del giudizio (sent. n. 31 del 2000), ma non si configurano come espressione di un potere di partecipazione al procedimento, né quindi la loro presentazione comporta il diritto ad illustrarli oralmente in camera di consiglio;

che tuttavia, nella specie, la Corte ritiene utile, in conformità a quanto già ritenuto in precedenti casi consentire eventuali integrazioni orali agli scritti presentati;

riservata alle sentenze la precisazione dei limiti di ingresso nel procedimento di documenti di soggetti diversi dai presentatori e dal Governo

dispone

di dare corso alla illustrazione delle memorie presentate dai soggetti di cui all'art. 33 della legge n. 352 del 1970, dopo che i soggetti di cui all'art. 33 citato abbiano illustrato le rispettive posizioni.