

SENTENZA N. 2

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	"
- Francesca RAIA	"
- Maria Pia LARNÉ	"
- Viviana ZANETTI	"
- Marco CROCE	"
- Gianluca BELFIORE	"
- Emanuela BRUGIOTTI	"
- Rodrigo BRITO	"
- Costanza BIANCHI	"
- Francesca BIONDI DAL MONTE	"

ha pronunciato la seguente:

SENTENZA

nel giudizio di ammissibilità, ai sensi dell'art. 2, primo comma, della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, della richiesta di *referendum* popolare per l'abrogazione del D.P.R. n. 361/1957, nel testo risultante per effetto di modificazioni ed integrazioni successive, titolato "Approvazione del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati", limitatamente alle seguenti parti:

art. 19 ("Nessun candidato può essere incluso in liste con diversi contrassegni nella stessa o in altra circoscrizione, pena la nullità dell'elezione. A pena di nullità dell'elezione, nessun candidato può accettare la candidatura contestuale alla Camera dei deputati e al senato della Repubblica")
limitatamente alle parole "nella stessa";

art. 85 (“Il deputato eletto in più circoscrizioni deve dichiarare alla Presidenza della Camera dei deputati, entro otto giorni dalla data dell’ultima proclamazione quale circoscrizione prescelga. Mancando l’opzione, si procede al sorteggio”).

Vista l’ordinanza del 15 ottobre 2007 con la quale l’Ufficio centrale del *referendum* presso la Corte di cassazione a dichiarato conforme a legge la richiesta;

Udito nella camera di consiglio del 16 novembre 2007 il Giudice relatore Marco Croce;

Uditi nella stessa occasione gli avvocati Sara Lorenzon e Sabrina Ragone per il Comitato promotore del *referendum* popolare, gli avvocati dello Stato Cristina Napoli e Alessandro Giaconia e l’avvocato Roberto Oliva per il Comitato per il “no”.

Ritenuto in fatto

1. L’Ufficio centrale per il *referendum*, costituito presso la Corte di cassazione, in applicazione della legge 25 maggio 1970, n. 352, e successive modificazioni, ha esaminato la richiesta di *referendum* popolare previsto dall’art. 75 della Costituzione, presentata il 24 ottobre 2006 dai signori Giovanni Guzzetta, Mario Segni e altri sessantatre cittadini sul seguente quesito:

«Volete voi che sia abrogato il D.P.R. n. 361/1957, 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. 19, limitatamente alle parole “nella stessa”; art. 85».

2. L’Ufficio centrale per il *referendum*, verificata la regolarità della richiesta, ne ha dichiarato l’ammissibilità con ordinanza in data 15 ottobre 2007, nella quale ha ritenuto tuttora vigente la disposizione oggetto del quesito referendario.

3. Ricevuta la comunicazione dell’ordinanza dell’Ufficio centrale, il Presidente di questa Corte, con decreto del 11 novembre 2007, ha fissato il giorno 16 novembre 2007 per la conseguente deliberazione, dandone regolare comunicazione.

4. Con memorie depositate nei termini, il Comitato promotore del *referendum* ha insistito per l’ammissibilità dell’iniziativa, rilevando l’assoluta univocità del quesito referendario. Questo, infatti, mirerebbe chiaramente a impedire la possibilità di candidarsi in più circoscrizioni, cosa che metterebbe fine alla prassi che consente all’eletto in più circoscrizioni, col meccanismo della rinuncia, di pilotare la scelta degli altri eletti viziando l’esito del voto già espresso e ledendo il principio di democraticità e libertà dello stesso. Non sussisterebbero inoltre altre cause ostative, dal momento che la normativa di risulta sarebbe di interpretazione chiara, univoca e auto-applicativa; né si sarebbe in presenza di una manipolazione vietata, anche considerando il fatto che un certo tasso di manipolatività è stato ritenuto necessario dalla Corte costituzionale al fine di rendere auto-

applicativa la normativa di risulta. Inoltre, nel caso in questione, dall'abrogazione deriverebbe la fisiologica espansione di un criterio già esistente.

5. Con memorie depositate nei termini, l'Avvocatura dello Stato e il "Comitato per il «no» ai referendum elettorali Segni-Guzzetta" hanno insistito per l'inammissibilità dell'iniziativa referendaria: per il primo soggetto, il quesito in questione sarebbe incoerente dal momento che, attraverso l'eliminazione delle candidature multiple, si intenderebbe porre rimedio alla "cooptazione oligarchica" della classe politica e si vorrebbe pervenire a una maggiore rispondenza, soprattutto in termini di rappresentatività, tra un candidato e uno specifico territorio; ma pur dinnanzi a queste aspirazioni, si fa notare che il *referendum* non andrebbe a intaccare il meccanismo delle liste bloccate che impedisce all'elettore il voto di preferenza, unico strumento in grado di garantire la necessaria armonia tra candidato e territorio di riferimento. Per questo motivo il quesito sarebbe incoerente.

Per il secondo soggetto il quesito sarebbe inammissibile perché non omogeneo, dal momento che si chiederebbe al corpo elettorale se intenda non solo limitare la possibilità delle candidature multiple, ma anche mantenere il criterio legale residuale: si vorrebbe quindi chiamare il corpo elettorale a esprimere un voto bloccato, consistente nell'alternativa secca tra "sì" e "no", su questioni complesse e non suscettibili di essere ridotte a unità.

Inoltre, il quesito sarebbe inammissibile in relazione alla non auto-applicabilità della normativa di risulta, dal momento che l'abrogazione nell'art. 19 delle parole "nella stessa" condurrebbe a una normativa di risulta di non agevole interpretazione con conseguente *vulnus* della garanzia dell'auto-applicabilità.

6. 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, è stato altresì sentito l'avvocato Roberto Oliva per il "Comitato per il «no» ai referendum elettorali Segni-Guzzetta".

In tale occasione, la difesa del Comitato promotore del *referendum* popolare ha insistito, richiamando il contenuto delle memorie depositate, affinché il *referendum* venga dichiarato ammissibile; la difesa del Comitato per il «no» ai referendum elettorali Segni-Guzzetta" e l'Avvocatura dello Stato, anch'essi richiamando il contenuto delle memorie depositate, hanno invece insistito per la dichiarazione di inammissibilità del quesito referendario.

Considerato in diritto

1. La richiesta di *referendum* abrogativo, sulla cui ammissibilità la Corte è chiamata a pronunciarsi, investe l'art. 19, limitatamente alle parole “nella stessa”, e l'art. 85 del D.P.R. n. 361 del 1957, nel testo risultante per effetto di modificazioni ed integrazioni successive, titolato “Approvazione del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati”.

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 (da ultimo, nel giudizio sui primi due quesiti dell'operazione referendaria di cui in oggetto, sent. n. 1 del 2007) – 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. Il giudizio per l'ammissibilità della richiesta referendaria postula che si accerti che la stessa non sia in contrasto con i limiti posti dall'art. 75, secondo comma, della Costituzione o con quelli desumibili, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, da un'interpretazione logico-sistematica della Costituzione, senza che, in questa sede, possano essere espresse valutazioni sull'opportunità della richiesta stessa.

4. Il quesito referendario in esame è ammissibile.

5. Le disposizioni oggetto dell'iniziativa referendaria non rientrano in alcuna delle categorie di leggi espressamente sottratte al *referendum* dall'art. 75, secondo comma, della Costituzione: a tal riguardo non si può che ribadire che il parametro utilizzabile da questa Corte non può che essere il testo costituzionale così come promulgato dal Capo provvisorio dello Stato il 27 dicembre 1947. L'*iter* procedimentale e le rispettive competenze di controllo nell'ambito dello stesso attengono, infatti, all'esercizio del potere costituente, il cui controllo è precluso in assenza di un'espressa disposizione positiva: “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" (sent. n. 47/1991). D'altronde, non si può pervenire a un diverso risultato argomentando a partire da un supposto parallelo fra gli artt. 72 e 75 della Costituzione: è necessario, infatti, ricordare che il rapporto fra leggi sottoponibili a *referendum* e leggi invece escluse deve essere letto come rapporto regola-eccezione; questo, da un lato ne esclude interpretazioni analogiche, dall'altro ne consente interpretazioni logico-sistematiche. Tuttavia, proprio da un punto di vista logico-sistematico il parallelo fra gli artt. 72 e 75 della Costituzione non si presta a essere sostenuto: "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, dal momento che "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" (sent. n. 47/1991).

6. Il quesito deve ritenersi, inoltre, rispondente ai limiti che questa Corte ha dedotto in via di interpretazione logico-sistematica dal testo costituzionale: in merito all'omogeneità del quesito, è evidente che la finalità sia quella dell'eliminazione della possibilità di proporre candidature multiple che consentono al singolo di essere eletto in più circoscrizioni e di determinare o meno l'elezione di altri candidati con il meccanismo della rinuncia. La matrice razionalmente unitaria è percepibile come tale dal votante, al quale si propone un'alternativa netta tra l'eliminazione dall'ordinamento o il mantenimento in esso delle candidature multiple: le disposizioni di cui si propone l'abrogazione, infatti, sono tra loro intimamente connesse e, pertanto, l'eliminazione o la permanenza delle candidature multiple nel sistema elettorale verrà a dipendere dalla risposta che i cittadini forniranno alla proposta referendaria (sent. n. 33 del 1997).

In punto di coerenza, questa Corte non può che ribadire che qualsiasi rilievo di incoerenza teleologica non può essere vagliato nel giudizio di ammissibilità dei *referendum* abrogativi: come già ampiamente argomentato in passato (cfr. in particolare, sent. n. 28 del 1981 e, da ultimo, sent. n. 1 del 2007), in questo peculiare tipo di giudizio, ciò che rileva è l'effetto normativo diretto dell'abrogazione e non, piuttosto, l'auspicio originario dei promotori.

Nel caso di specie, l'effetto normativo è chiaramente oggettivato nella formulazione del quesito e intelligibile per il cittadino chiamato a votare: quali che siano le aspirazioni ultime dei promotori, ove anche fossero fin troppo ottimistiche o ambiziose, quel che rileva in questo giudizio sono gli effetti normativi voluti per mezzo dell'abrogazione (così come oggettivati nella formula testuale del quesito stesso), che si verificherebbero attraverso la nuova formulazione delle disposizioni sottoposte a ritaglio.

Inoltre, per ciò che attiene alla coerenza testuale e logica del terzo quesito, con riferimento agli effetti dal medesimo prodotti sulla normativa di risulta, non si può che sottolineare che, pure esistendo una certa oscurità nel testo, questo non potrebbe dar luogo ad interpretazioni diverse e non potrebbe non manifestare al votante l'intento oggettivo dei promotori.

Peraltro, in materia elettorale questa Corte si è già espressa per l'ammissibilità dei *referendum* anche quando all'esito della consultazione la normativa di risulta possa dar luogo a "inconvenienti" che non vadano a incidere sull'operatività del sistema elettorale né paralizzino la funzionalità dell'organo a cui eventualmente potrebbe porre rimedio un intervento (che nella materia in questione è maggiormente auspicabile) del Legislatore (cfr. sent. n. 32 del 1993, ma anche sent. n. 5 del 1995).

In punto di manipolatività del quesito, sulla base dei principi posti nelle precedenti sentenze di questa Corte (da ultimo, sentenze nn. 47 del 1991, 36 del 1997 e 13 del 1999), non si può ritenere che esso sia inammissibile sotto questo profilo: dal combinato disposto delle disposizioni oggetto della richiesta referendaria si evince la possibilità per il candidato di presentarsi in una o in più circoscrizioni con l'eventuale, successivo, obbligo di optare per uno dei vari seggi ottenuti. Il quesito referendario, eliminando la possibilità di candidature multiple e incidendo, attraverso un'operazione di ritaglio, sulla disposizione di cui all'art. 19, produce la fisiologica espansione di norme già presenti nell'ordinamento. Pertanto, è evidente come l'intento abrogativo non è volto a produrre una norma nuova, quanto a far emergere (*rectius*, ad espandere) un principio già presente nel contesto normativo di riferimento, ossia la possibilità di candidarsi in un'unica circoscrizione.

Qualche dubbio avrebbe potuto residuare se sottoposto a *referendum* fosse stato il solo art. 19, dal momento che su questa disposizione il ritaglio potrebbe apparire come manipolativo e, probabilmente, anche non chiaro, non omogeneo e non coerente. Ma l'abrogazione completa dell'art. 85 rende la domanda abrogativa precedente linearmente conseguente, chiara e completa, e proprio l'ablazione di questa intera disposizione consente di percepire chiaramente la non manipolatività del quesito, che rientra nell'ambito dello schema dell'abrogazione parziale.

In conclusione, dal momento che si propone al corpo elettorale una sottrazione di contenuto normativo omogenea, con conseguente espansione di una norma già presente nell'ordinamento, la richiesta di *referendum* popolare proposta è ammissibile.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara ammissibile la richiesta di *referendum* popolare per l'abrogazione, nelle parti indicate in epigrafe, degli artt. 19 e 85 del D.P.R. n. 361 del 1957, 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"; richiesta dichiarata legittima con ordinanza del 2007 dell'Ufficio centrale per il *referendum* costituito presso la Corte di cassazione.

Così deciso in Roma, il 16 novembre 2007.

Alberto RANDAZZO, Presidente

Marco CROCE, Redattore

Depositata in Cancelleria il 30 novembre 2007.

ALLEGATO:

Ordinanza pronunciata nella camera di consiglio del 16 novembre 2007 nel giudizio relativo alla richiesta di *referendum* abrogativo iscritto al n. 148 reg. ref.

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 e, successivamente, alle eventuali integrazioni orali degli scritti presentati da altri soggetti.