

**ECC.MA CORTE COSTITUZIONALE**

**Reg. ref. n. 157**

**Memoria illustrativa**

del **Comitato referendario per i collegi uninominali**, in persona dei componenti il Consiglio di presidenza prof. Andrea Morrone, on. Mario Barbi e dott. Gabriele De Giorgi (avv.ti prof. Alessandro Pace e Enzo Palumbo)

**nel giudizio di ammissibilità**

del quesito referendario n. 2 denominato dall'Ufficio Centrale per il Referendum «*Elezioni politiche - Abrogazione delle norme specificamente indicate della legge 21 dicembre 2005 n. 270, contenente modifiche per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica*».

\* \* \*

**PREMESSA**

**1.** Molte - e da tutti riconosciute (finanche dallo stesso presentatore del relativo d.d.l.) - sono le irrazionalità che inficiano la legge 21 dicembre 2005 n. 270 (c.d. legge Calderoli): le "liste bloccate" (e il conseguente venire meno di qualsivoglia rapporto tra elettori e parlamentari eletti); la previsione dello "smodato" premio di maggioranza per l'elezione della Camera; l'esclusione dei voti della Valle d'Aosta ai fini dell'attribuzione del premio di maggioranza alla Camera; la previsione di sbarramenti variabili in ragione della partecipazione o meno ad una coalizione; la illimitata possibilità di candidarsi in più circoscrizioni e così via.

E' tuttavia pacifico che ogni contenzioso in materia elettorale (e conseguenti incidenti di costituzionalità) che sia devoluto all'autodichia di ciascuna delle Camere ai sensi dell'art. 66 Cost., è *a priori* destinato al fallimento sotto il profilo della rimessione delle questioni di costituzionalità, in quanto le Camere non oserebbero mai mettere in discussione la costituzionalità della legge n. 270 del 2005, dalla quale originano i propri poteri.

Né eventuali qq.ll.cc. potrebbero essere sollevate, dinanzi a se stessa,

da codesta ecc.ma Corte nel presente giudizio di ammissibilità (così le sentt. nn. 45, 46, 47 e 48 del 2005, 15 del 2008) se non nell'ipotesi in cui l'incidente di costituzionalità riguardasse norme strumentali per lo svolgimento del referendum popolare abrogativo (ad es. le norme della legge n. 352 del 1970).

Né infine è probabile - come l'esperienza di questi anni dimostra (Trib. Milano, sez. I civ., ord. 3 novembre 2008, *Cutrera ed altri - Pres. Cons. ministri*) - che una questione concernente l'illegittimità costituzionale delle "liste bloccate" possa essere sollevata nel corso di un giudizio dinanzi al giudice ordinario civile ad istanza di cittadini elettori titolari dei relativi diritti politici. Nessuna disposizione costituzionale (incluso lo stesso art. 67 Cost.) può essere infatti letta univocamente nel senso che l'esercizio del diritto di voto implichi la scelta, oltre che della lista, anche dei candidati. Con riferimento all'art. 67 Cost. potrebbe per vero sostenersi che la norma costituzionale ha una sua validità pur in un sistema "a liste bloccate", garantendo, tale disposizione, l'inefficacia di vincoli di mandato, nei confronti dell'eletto, da parte della segreteria del partito politico che lo abbia candidato. Né ad una diversa conclusione, circa un'agevole promovibilità di qq.ll.cc., potrebbe pervenirsi facendo leva sul concetto di repubblica democratica (art. 1 Cost.) o sui caratteri del diritto di voto (art. 48 comma 2 Cost.).

Di qui la conseguenza della diffusa insoddisfazione dell'elettorato italiano nei confronti della legge Calderoli, di cui lo stesso Presidente della Repubblica si è fatto ripetutamente interprete, tra l'altro, il 30 settembre 2011 a Napoli <sup>1</sup> e, da ultimo, nel discorso del 20 dicembre 2011, al Palazzo del Quirinale, nel corso del quale il Capo dello Stato ha nuovamente auspicato

---

<sup>1</sup> «Non voglio idealizzare certo il sistema delle preferenze che vigeva prima - ha aggiunto il Capo dello Stato - perché tutti sappiamo quali limiti avesse ma certo che c'è la necessità di un meccanismo elettorale che faciliti un rapporto di fiducia tra elettori ed eletti. In passato il sistema maggioritario uninominale creava un vincolo forte tra eletto ed elettore - ha concluso il Capo dello Stato - adesso sembra che la cosa più importante sia mantenere buoni rapporti con chi ti nomina deputato» (ANSA, 30 settembre 2011).

l'approvazione di una nuova legge elettorale.

Diffusa insoddisfazione, che non trovando adeguate risposte in sede parlamentare, ha indotto il "Comitato referendario per i collegi uninominali" a farsi promotore dell'abrogazione della legge Calderoli con due diverse richieste referendarie, intendendo, con esse, provocare la "riespansione" delle norme della legge Mattarella o, comunque, stimolare il Parlamento ad approvare una legge elettorale più rispondente ai valori della nostra Costituzione e, in ogni caso, più equilibrata e razionale. La qual cosa potrebbe avvenire solo una volta che fosse dichiarata l'ammissibilità dei relativi quesiti.

\* \* \*

### **SULL'AMMISSIBILITÀ DEL QUESITO N. 2**

**2.** Il quesito n. 2 («*Abrogazione parziale della legge elettorale proporzionale con liste bloccate per il ripristino dei collegi uninominali*») consiste nella richiesta «**Volete voi che sia abrogata la legge 21 dicembre 2005, n. 270, Modifiche alle norme per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, limitatamente alle seguenti parti?**», dopo la quale vengono riportati gli alinea delle disposizioni di cui si chiede l'abrogazione.

Ebbene, poiché gli alinea delle singole disposizioni costituiscono le **norme strumentali** che hanno consentito l'ingresso, nel nostro ordinamento giuridico, delle **norme materiali** della legge Calderoli (di seguito legge C)<sup>2</sup>, la sola indicazione degli alinea come oggetto della richiesta, mentre non è ostativa - come si vedrà -, alla loro abrogazione implicita, giova alla chiarezza del quesito referendario. Il quesito, così come formulato, **incorpora** infatti «*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 [è] dato trarre con evidenza "una matrice razionalmente unitaria" (sentenze n. 16 del 1978; n. 25 del 1981), "un criterio ispiratore*

<sup>2</sup> In altre parole, senza gli alinea ora sottoposti a richiesta referendaria, le corrispondenti disposizioni sostitutive delle norme pregenti sarebbero rimaste **lettera morta**.

*fondamentalmente 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)» (così la fondamentale sent. n. 47 del 1991 e, nella stessa linea, la sent. n. 15 del 2008).*

Limitando l’abrogazione espressa al **mero fatto della sostituzione operata dalla legge C**, nessun elettore potrà aver dubbi circa l’intenzione sottesa alla richiesta referendaria - oltre tutto pubblicamente e ripetutamente esplicitata dai promotori, e per loro dal Presidente del Comitato<sup>3</sup> - e cioè che, abrogando le **norme strumentali** della legge C - che avevano costituito **il tramite** per la **sostituzione** delle norme della legge C alle norme della legge Mattarella (di seguito legge M) allora vigenti - si determinerà la **riespansione** delle norme della legge M<sup>4</sup>. In ipotesi come questa «(l)a conseguenza non può quindi essere altro che il recupero di efficacia della normativa sostituita, in quanto unico effetto ragionevole ed unico significato possibile di una simile operazione ablatoria»<sup>5</sup>.

Ciò è reso possibile dal fatto che l’abrogazione referendaria concerne, nella specie, norme meramente abrogative<sup>6</sup>. La legge C, di cui fanno parte le

<sup>3</sup> **A. Morrone**, *Ammissibili i quesiti elettorali sulla legge n. 270 del 2005?* in [www.forumquadernicostituzionali.it](http://www.forumquadernicostituzionali.it)

<sup>4</sup> **A. Morrone**, *Ammissibili i quesiti elettorali sulla legge n. 270 del 2005?*, cit., p. 6. Non coglie questo aspetto, assai rilevante, del quesito n. 2, **V. Marcenò**, *Il concetto di abrogazione parziale. Raffronto tra l’abrogazione legislativa e l’abrogazione referendaria*, in *Nomos*, rivista telematica, n. 0/2011, p. 326.

<sup>5</sup> In questo senso, con riferimento al c.d. referendum Castagnetti per l’abrogazione della legge Calderoli v. già **M. Luciani**, *Intervento* al Seminario Astrid dell’11 giugno 2007, in **Astrid**, *I referendum elettorali*, Passigli, Firenze, 2007, p. 70 s.; nello stesso senso v. **R. Borrello**, *Intervento* al Seminario di Roma del 22 settembre 2011, “*Referendum abrogativo e reviviscenza*”, Facoltà di scienze politiche dell’Università “La Sapienza”, pubblicato in *Nomos*, rivista telematica, n. 0/2011, p. 143; **A. Barbera**, *Appunti per una discussione sul ripristino di norme abrogate*, [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), p. 7; **R. Bifulco**, *Intervento* al Seminario di Ferrara del 16 dicembre 2011, “*Nel limbo delle leggi. Abrogazione referendaria della legge Calderoli o reviviscenza della legge Mattarella?*”, p. 2 estr. (che parla di effetto ripristinatorio).

<sup>6</sup> Così **A. Pizzorusso**, *Intervento* al Seminario di Ferrara del 16 dicembre 2011, cit., p. 1 estr. Nello stesso senso, con riferimento all’analogo referendum Castagnetti, v. **A. Giorgis**, *Intervento* al Seminario Astrid dell’11 giugno 2007, in **Astrid**, *I referendum elettorali*, cit.,

disposizioni oggetto della richiesta referendaria n. 2, è infatti un «*mero insieme di norme derogatorie*», eliminate le quali le disposizioni della legge **M** sono nuovamente applicabili<sup>7</sup>. Più che di reviviscenza in senso stretto, si è quindi in presenza di una **riespansione**<sup>8</sup>, come appunto sottolineato dal Presidente del Comitato promotore sulla premessa che le disposizioni della legge **C** sono state immesse nel più vasto articolato dei due previgenti testi unici della Camera e del Senato (rispettivamente il t.u. 30 marzo 1957, n. 361 e il t.u. 20 dicembre 1993, n. 533) rimasto in buona parte vigente.

Né si obietti che, potendo la richiesta referendaria «*avere ad oggetto soltanto disposizioni che siano significative non solo da un punto di vista linguistico, ma anche giuridico*», il quesito n. 2 sarebbe inammissibile in quanto «*si limita a disporre la sostituzione di alcunché, senza ricomprendere anche ciò che è stato posto in sua vece*»<sup>9</sup>. La critica, per quanto acuta, finisce per provare troppo. Quand'anche nell'oggetto del quesito fosse stato riportato il testo virgolettato degli enunciati della legge **C** che hanno sostituito i corrispondenti enunciati della legge **M**, l'elettore - come al solito - sarebbe stato bensì posto a giorno degli enunciati che si intendono abrogare, ma non del senso dell'operazione referendaria, il quale, in questo come in tutti gli altri casi, si desume dall'*intentio* della richiesta, come tale decifrabile solo da

---

p. 120. Ritiene, su queste basi, che l'*intentio* oggettiva del quesito n. 2 sia chiara **G. Brunelli**, *Intervento* al Seminario di Ferrara del 16 dicembre 2011, cit., p. 3 estr.

<sup>7</sup> In questo senso v. **S. Bartole**, *Intervento* al Seminario di Ferrara del 16 dicembre 2011, cit., p. 2 estr.

<sup>8</sup> La distinzione concettuale è tenuta ben presente da **V. Marcenò**, *Relazione introduttiva* al Seminario di Roma del 22 settembre 2011, cit., p. 15. L'a. riferisce la riespansione al solo rapporto di genere a specie, ciò che è indiscutibile in teoria, ma che va accertato caso per caso alla luce del "come" le norme (che la richiesta referendaria intende abrogare) sono state introdotte nell'ordinamento: se in via derogatoria (o comunque aggiuntiva della precedente legge organica) oppure con l'intenzione di porre in essere una nuova disciplina organica. Ciò che non è il caso della legge **C**, che, come si sottolineerà qui di seguito nel testo, non solo si preoccupa del solo sistema elettorale in senso stretto (**F. Lanchester**, *Sistemi elettorali e forma di governo*, il Mulino, Bologna, 1981, p. 43 s.) e non del sistema elettorale in senso lato (comprensivo della disciplina generale dell'elettorato attivo e passivo), ma, ciò che più conta, implicitamente deroga a principi fondamentali del nostro ordinamento, i quali automaticamente si riespanderebbero una volta venute meno le disposizioni della legge **C**.

<sup>9</sup> **M. Manetti**, *Intervento* al Seminario di Roma del 22 settembre 2011, cit., p. 167.

tecnici e con strumenti tecnici.

Nella specie, la richiesta n. 2, avendo a suo contenuto l'abrogazione dei singoli alinea della legge C aventi portata sostitutiva delle disposizioni della legge M<sup>10</sup>, fa comprendere (a chi è tecnicamente in grado di farlo, in primo luogo al giudice delle leggi) che scopo ultimo della richiesta è di consentire la **riespansione** (o quanto meno la **reviviscenza**) delle disposizioni già abrogate dalla legge C<sup>11</sup>. Il che - si badi bene - è già avvenuto col quesito referendario avente ad oggetto disposizioni di legge sostitutive ovvero modificative degli artt. 2121 cod. civ., 361 e 923 cod. nav., ciò nondimeno ritenuto ammissibile con la sent. n. 26 del 1982 (v. *infra*, n. 3)<sup>12</sup>.

E' perciò inesatto sostenere che, con riferimento al quesito n. 2, vi sarebbe solo l'effetto "ablatorio" e non anche quello, per così dire, "innovativo"<sup>13</sup>. Codesta ecc.ma Corte, ha infatti già avuto modo di osservare che «*Nel caso delle leggi elettorali si dimostra evidente la validità dell'osservazione teorica generale secondo cui, negli ordinamenti moderni,*

---

<sup>10</sup> Si riportano due esempi:

**art. 1, comma 1, limitatamente alle parole:** *“L'articolo 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, e successive modificazioni, di seguito denominato «decreto del Presidente della Repubblica», è sostituito dal seguente:”*

**art. 6, comma 8:** *“8. All'art. 23, primo e secondo comma, del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957 le parole: «dei candidati nei collegi uninominali e» sono soppresse.”*

<sup>11</sup> In senso diametralmente opposto alla tesi di M. Manetti esposta nel testo, v. **M. Luciani**, *Intervento* al Seminario dell'11 giugno 2007, in **Astrid**, *I referendum elettorali*, cit., p. 71, con riferimento all'abrogazione referendaria dei soli alinea: *«Qui, si badi, non vi sarebbe alcuna manipolazione, perché oggetto della richiesta sarebbe una formulazione normativa lessicalmente dotata di significato. Allo stesso tempo, l'unico senso dell'abrogazione di una previsione normativa che dice che qualcosa è sostituito sarebbe che quel qualcosa deve intendersi come non più sostituito. In parole povere: l'unico senso è quello della reviviscenza della disciplina legislativamente abrogata dalla disciplina «referendariamente» abrogata. La mia prima impressione, insomma, era sbagliata e l'ipotesi Castagnetti, se correttamente strutturata, può essere praticabile».*

<sup>12</sup> Questo il quesito referendario giudicato allora ammissibile: *«Volete che siano abrogati gli artt. 1 e 1-bis del decreto legge n. 12 del 1 febbraio 1977 recante il titolo “Norme per l'applicazione dell'indennità di contingenza”, convertito in legge con l'art. 1 della legge n. 91 del 31 marzo 1977?».*

<sup>13</sup> **L. Imarisio**, *Relazione introduttiva* al Seminario di Roma del 22 settembre 2011, cit., p. 26.

*abrogare non significa non disporre, ma disporre diversamente»* (sent. n. 15 del 2008, *cons. in dir.*, n. 4). Del resto, sotto un profilo logico (ancor prima che giuridico), la negazione della negazione determina sempre un effetto positivo<sup>14</sup>.

Giustamente si è perciò osservato, proprio con riferimento alle caratteristiche del quesito n. 2, che deve escludersi che «*si tratti di un vero e proprio caso di reviviscenza di legge abrogata, con riferimento al quale risulteranno applicabili i dibattiti che (si) svolgono, a questo proposito, nella dottrina e nella giurisprudenza*»<sup>15</sup>. Sta di fatto che il quesito n. 2 pretende, più semplicemente, ma anche in maniera radicale, che, a seguito dell'abrogazione referendaria delle disposizioni della legge **C**, le norme della legge **M** tornino a spiegare nuovamente - *ex nunc* - la loro efficacia una volta che ne sia stato eliminato ...il "tappo" (ci si perdoni l'espressione poco tecnica) ad esse imposto dalla legge **C**<sup>16</sup>.

Si tratta quindi, tecnicamente, di **riespansione** delle norme abrogate, non di **reviviscenza in senso stretto**. La retroattività a cui da taluni studiosi si allude nella specie, per negare la possibilità della reviviscenza delle norme abrogate (che sarebbe limitata all'ipotesi dell'incostituzionalità delle norme abrogatrici)<sup>17</sup>, è frutto di una superficiale valutazione delle norme della legge **C**.

Il vero è che la legge **C** è, come si è autorevolmente prospettato<sup>18</sup>, una legge derogatoria. Ma v'è di più: le scelte ad essa sottese - che qui di seguito

<sup>14</sup> Di questo rilievo non tiene conto **F. D'Onofrio**, *Intervento* al Seminario di Roma del 22 settembre 2011, cit., p. 148.

<sup>15</sup> Così **A. Pizzorusso**, *Intervento* al Seminario di Ferrara del 16 dicembre 2011, cit., p. 3 estr.

<sup>16</sup> Non a caso **A. Pizzorusso**, *Intervento* al Seminario di Ferrara del 16 dicembre 2011, cit., p. 2 estr., parla di cessazione "del periodo di disapplicazione".

<sup>17</sup> **P. Carnevale**, *Relazione introduttiva* al Seminario di Ferrara del 16 dicembre 2011, cit., p. 11 estr.

<sup>18</sup> V. *supra* la nota 7.

verranno ancora una volta ricordate (v. già *supra*, § 1) - sono tutte non solo derogatorie, ma illegittimamente derogatorie perché irrazionali. Esse sono state infatti effettuate dal legislatore in violazione, prima ancora del principio d'eguaglianza, di quella **razionalità** che codesta ecc.ma Corte ha ricondotto, nella sua giurisprudenza, all'art. 3 comma 1 Cost., e che, da Max Weber a Carl Schmitt<sup>19</sup>, per limitarci ai maggiori studiosi, è stata ritenuta essere la fonte di legittimazione dello **Stato legislativo di diritto**, di cui l'attuale Stato costituzionale costituisce un rafforzamento, non un *aliud*.

Essendo la **razionalità/ragionevolezza**, un principio ineliminabile nello Stato di diritto (di talché quando non è esplicitamente previsto in Costituzione, dalle Corti si cerca comunque di dare ad esso un fondamento costituzionale: come nell'art. 3 comma 1 Cost. it., così anche nel XIV em., per ciò che riguarda la Cost. USA)<sup>20</sup>, ne segue che l'abrogazione delle norme derogatorie di tale principio, aventi un determinato oggetto e un dato contenuto (nella specie le norme della legge **C**), implicherebbe l'automatica riespansione delle norme, aventi lo stesso oggetto ma un diverso (opposto) contenuto, da esse precedentemente derogate (nella specie le norme della legge **M**).

Sta di fatto che, sostituendo con sue disposizioni le corrispondenti disposizioni della legge **M**, la legge **C** ...

... ha introdotto nel nostro ordinamento il blocco totale delle liste (per la Camera, v. art. 1 commi 2 e 4, legge **C**; per il Senato, v. art. 4 commi 1 e 3, legge **C**) che, prima d'allora, solo il legislatore fascista aveva previsto con la legge 17 maggio 1928, n. 1019. E' bensì vero che anche la legge **M** prevedeva il blocco delle liste, ma solo nella quota proporzionale - il che veniva giustificato col c.d. "diritto di tribuna" spettante alle opposizioni, e veniva

---

<sup>19</sup> **M. Weber**, *Economia e società (Wirtschaft und Gesellschaft, 1922)*, trad. it. P. Rossi, vol. II, Comunità, Milano, 1968, 670 ss.; **C. Schmitt**, *Legalità e legittimità (Legalität und Legitimität, 1932)*, in **Id.**, *Le categorie del "politico"*, a cura di G. Miglio e P. Schiera, Bologna, 1972, 212 ss.

<sup>20</sup> Merita di essere ricordato che nella sent. n. 165 del 2000 codesta ecc.ma Corte ha addirittura tenuto distinto il principio di ragionevolezza da quello di eguaglianza.

spiegato col fatto che nella quota proporzionale erano le liste e non i candidati a concorrere tra loro -. Inoltre è altrettanto vero che, per la ripartizione del 75 % dei seggi parlamentari, la legge **M** non prevedeva liste bloccate nei collegi uninominali assegnati con criterio maggioritario;

... ha previsto uno “smodato” premio di maggioranza per l’elezione della Camera dei deputati, pari al 55 per cento dei seggi (art. 1 commi 1, 11, 12 e 13, legge **C**), doppiamente irrazionale sia per l’ammontare del premio (il 55 % dei seggi!) sia per il fatto che la sua operatività non è nemmeno condizionata al perseguimento di una data percentuale, come invece previsto dalla pur criticatissima c.d. legge Acerbo (legge 18 novembre 1923, n. 2444), la quale prescriveva a tal fine il raggiungimento del 25 per cento dei voti validi. Né si può dimenticare che, al tempo della c.d. Prima Repubblica, un eventuale premio di maggioranza veniva addirittura considerato in violazione dell’ “eguaglianza nel suffragio”, sostenendosi al riguardo che, in forza di tale premio, i partiti di minoranza *«avrebbero veduto diminuire la loro rappresentanza di deputati di un numero eguale a quello concesso “in premio” alla maggioranza»*<sup>21</sup>;

... ha sostanzialmente escluso i voti della Valle d’Aosta ai fini dell’attribuzione del premio di maggioranza alla Camera, in conseguenza del passaggio dal sistema uninominale al sistema proporzionale;

... ha previsto (per la Camera, art. 1 comma 12 legge **C**; per il Senato, art. 4 comma 7 legge **C**) *«ben sei soglie di sbarramento, differenziate tra l’uno e l’altro ramo del Parlamento, a seconda della propensione dei singoli partiti a coalizzarsi e della loro consistenza elettorale. L’obiettivo di scongiurare la frammentazione è perseguito con strumenti che violano il principio costituzionale di eguaglianza: non delle liste cui si applica la soglia ri-*

---

<sup>21</sup> **P. Barile**, *Corso di diritto costituzionale*, Cedam, Padova, 1962, p. 78. Ma v. anche **C. Lavagna**, *Istituzioni di diritto pubblico*, V ed., Utet, Torino, 1982, p. 560 secondo il quale solo premi “limitati” di maggioranza potrebbero essere considerati costituzionalmente legittimi. Nello stesso senso v. anche **C. Mortati**, *Istituzioni di diritto pubblico*, IX ed., tomo I, Cedam, Padova, 1975, p. 456.

*spetto a quelle cui non si applica, ma fra le liste cui la soglia si applica»<sup>22</sup>;*

... ha infine previsto la illimitata possibilità per i *leaders* di candidarsi in più circoscrizioni (v., per la Camera, il combinato disposto degli artt. 1 comma 6 e 6 comma 4 legge **C**; per il Senato, v. art. 4 comma 3 legge **C**), confermando così l'inesistenza di un rapporto, sia giuridico che politico, tra l'eletto e gli elettori, a beneficio del ben diverso rapporto dell'eletto con i *leaders*. Ciò che costituisce la causa dei ben noti scandalosi passaggi da un gruppo parlamentare ad un altro, avutisi in questa legislatura, che sono stati appunto generalmente spiegati alla luce della totale assenza di responsabilità dell'eletto nei confronti di un proprio elettorato.

Di qui, per le anzidette ragioni, l'ammissibilità della richiesta referendaria n. 2, in quanto il voto favorevole ad essa determinerebbe, a seguito dell'abrogazione delle norme della legge **C**, la corrispondente riespansione delle norme della legge **M** applicative, al contrario delle prime, del principio di razionalità/ragionevolezza. Ne conseguirebbe altresì, sia logicamente che giuridicamente, l'abrogazione implicita delle altre norme della legge **C** che, sia pure neutre per ciò che riguarda il contrasto col principio di razionalità/ragionevolezza, sono pur sempre strumentalmente asservite alle norme della stessa legge **C** contrastanti col principio di razionalità/ragionevolezza.

\*

**3.** Fin qui si è sostenuto che l'approvazione referendaria del quesito n. 2 determinerebbe la riespansione delle norme della legge **M**.

Tuttavia, quand'anche si trattasse di reviviscenza in senso stretto<sup>23</sup>, è inesatto che, in base ai principi del nostro ordinamento, non si debba riconoscere, come conseguenza del voto popolare favorevole al quesito n. 2, la

<sup>22</sup> Così **C. Pinelli**, *Problemi costituzionali della legge elettorale vigente e del referendum abrogativo di talune sue disposizioni*, in *I mutamenti della forma di governo tra modificazioni tacite e progetti di riforma*, a cura di M. Siclari, Aracne, Roma, 2008, p. 449.

<sup>23</sup> Parlano di reviviscenza, ritenendola ammissibile anche per il quesito n. 2, **S. Bartole**, *Intervento* al Seminario di Ferrara del 16 dicembre 2011, cit., p. 2 estr.; **A. Celotto**, *Intervento* al Seminario di Ferrara del 16 dicembre 2011, cit., pp. 3 e 4 estr.

possibilità di applicare nuovamente le norme della legge **M**.

Se non è scontata l'ammissibilità della reviviscenza di norme abrogate anche quando venga dichiarata l'incostituzionalità della norma abrogante (sentt. nn. 24 e 294 del 2011, 74 del 1996, 310 del 1993) perché si «*tratterà, nella maggior parte dei casi, di andare ad esaminare, volta per volta, quali sono le conseguenze che, sul piano normativo, derivano dalla dichiarazione d'incostituzionalità*»<sup>24</sup>, altrettanto dovrà dirsi con riferimento all'effetto di reviviscenza delle norme abrogate come conseguenza dell'abrogazione della norma abrogante. La reviviscenza dovrà invece essere ammessa quanto meno nelle ipotesi nelle quali l'intento del legislatore o della richiesta referendaria sia quello - indiscutibile nella specie - nel quale l'abrogazione della norma abrogante sia **strumentale alla reviviscenza ex nunc** delle norme abrogate<sup>25</sup>. Il che può verificarsi se tanto le disposizioni abrogatrici della normativa che si intende far rivivere (nella specie, gli alinea e le connesse norme materiali della legge **C**), quanto la disposizione legislativa e/o la richiesta referendaria che pretenda di pervenire alla reviviscenza delle norme abrogate siano lessicalmente strutturate in maniera tale da perseguire tale obiettivo. Il che è appunto il caso di specie.

Con specifico riferimento all'abrogazione referendaria c'è poi un argomento difficilmente revocabile in dubbio: negare che l'abrogazione referendaria di norme abrogatrici determini la reviviscenza (beninteso: *ex nunc*) della normativa abrogata priverebbe di senso l'abrogazione referendaria in materia elettorale<sup>26</sup>.

<sup>24</sup> **F. Sorrentino**, *L'abrogazione nel quadro dell'unità dell'ordinamento giuridico*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1972, p. 23. V. sul punto l'attenta disamina di **A. Celotto**, voce *Reviviscenza degli atti normativi*, in *Enc. giur.*, vol. XXVII, Ist. Enc. It., Roma, 1988, p. 3 s.

<sup>25</sup> **F. Sorrentino**, *L'abrogazione nel quadro dell'unità dell'ordinamento giuridico*, cit., p. 20; **V. Onida**, *Un referendum che si può fare*, ne *Il sole-24 ore*, 3 gennaio 2011, p. 16.

<sup>26</sup> **M. Luciani**, *Art. 75*, in *Commentario della Costituzione* a cura di G. Branca e A. Pizzorosso, Zanichelli - Foro italiano, Bologna - Roma, 2005, p. 657, che si collega, sul punto, a **S. Pugliatti**, voce *Abrogazione*, in *Enc. dir.*, vol. I, Giuffrè, Milano, 1968, p. 153, secondo il quale «lo scopo della mera abrogazione di una norma meramente abrogativa non può essere altro che quello di richiamare in vita la norma già abrogata», ovviamente *ex nunc* quando si

Una volta infatti che si escludesse che l'abrogazione referendaria possa avere ad oggetto norme abrogatrici e sostitutive di precedenti normative elettorali, il referendum abrogativo in materia elettorale si ridurrebbe a ben poco. Il che si porrebbe in contrasto non solo con la disciplina dell'art. 75 Cost., ma ancor prima con l'art. 1 Cost.

Ed in effetti: **chi deve decidere, a proposito dei sistemi elettorali da cui si origineranno le proprie scelte, se non il corpo elettorale, quando tutte le altre vie per il cambiamento di una legge unanimemente critica sono precluse?**

\*

4. E' bensì vero che, in senso radicalmente critico all'ammissibilità del quesito n. 2, si è negato che gli alinea costituirebbero delle **norme strumentali**. Si è infatti affermato che una proposizione quale quella che recita «L'articolo 4 del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957 è sostituito dal seguente» (art. 1 comma 2 l. n. 270) avrebbe «*natura dichiarativa, non costituisce, né determina, né cagiona la sostituzione fra vecchia e nuova normativa, ma la attesta semplicemente*»<sup>27</sup>. Tale tesi, a ben vedere, è però manifestamente infondata.

Gli alinea contengono infatti l'«*ordine di sostituzione*», e come qualsiasi **ordine** essi presuppongono, per definizione, **un atto di volontà**.

Per vero

«... appare fuor di dubbio che l'alinea costituisca il contenuto volitivo della disposizione novellante. Il contenuto della novella è infatti un mero complemento della volontà di sostituire un testo in vigore e (sempre limitatamente all'atto novellante) perde di senso se privata della formula introduttiva che ne costituisce il significante. Dunque l'alinea ha una sua piena autonomia concettuale, ancorché necessiti poi, appunto, di un complemento che ne delinei la portata e il contenuto, ma non per questo in grado di alte-

---

tratti di abrogazione di norme in materia elettorale che hanno già esplicitato la loro efficacia. In questo senso anche **M. Luciani**, *Art. 75*, cit., p. 657.

<sup>27</sup> **P. Carnevale**, *Relazione introduttiva* al Seminario di Ferrara del 16 dicembre 2011, cit., p. 10 estr. L'a. insiste sulla tesi anche nelle pagine successive.

rare la natura autonoma e costitutiva della volontà sostitutiva.

*E' dunque l'alinea l'enunciato dispositivo o, se si vuole, richiamando autorevole dottrina, il "performativo costitutivo"<sup>+</sup>, ancorché ellittico, in quanto espresso in forma passiva (X è sostituito con Y). Necessariamente l'abrogazione dell'alinea travolge il contenuto della novella e non potrebbe essere diversamente»<sup>28</sup>.*

\*

5. Diversa è invece la critica mossa all'ammissibilità del quesito n. 2, tra gli altri, da due illustri studiosi, i quali opinano che, non essendo, le norme materiali della legge C coinvolte nell'abrogazione, esse rimarrebbero in vigore con la conseguenza che ciò impedirebbe la riespansione della legge M<sup>29</sup>.

E' però vero il contrario. Una volta abrogata la norma strumentale, la corrispondente norma materiale non ha più ragione d'essere, **essendo impossibilitata ad esplicare la sua funzione normogena**, il che equivale a dire che essa è stata implicitamente abrogata.

L'abrogazione implicita della norma materiale costituisce quindi la **conseguenza** dell'abrogazione espressa della norma strumentale<sup>30</sup>. Infatti, come è stato giustamente sottolineato nella frase poco sopra riportata nella sua interezza, la norma materiale «*perde di senso se privata della formula introduttiva che ne costituisce il significante*»<sup>31</sup>.

Ma c'è un ulteriore rilievo critico da muovere ai sostenitori di tale tesi.

---

<sup>+</sup> L'a. si riferisce, in particolare, alle riflessioni di **G. Carcaterra** (rinvenibili, da ultimo, ne *Il normativismo e la forza costitutiva delle norme*, Roma, 1988, p. 100, spec. p. 103).

<sup>28</sup> Così **G. Piccirilli**, *La tecnica abrogativa del quesito n. 2*, *Intervento* al Seminario di Ferrara del 16 dicembre 2011, cit., p. 2 estr.

<sup>29</sup> Così **A. Anzon**, *Intervento* al Seminario di Ferrara del 16 dicembre 2011, cit., p. 1 estr.; **G.U. Rescigno**, *Intervento* al Seminario di Ferrara del 16 dicembre 2011, cit., p. 3 s. estr. Nello stesso senso si esprimono **L. Imarisio**, *Relazione introduttiva* al Seminario di Roma del 22 settembre 2011, cit., p. 26; **A. Gigliotti**, *Relazione introduttiva* al Seminario di Roma del 22 settembre 2011, cit., p. 42; **C. Chiola**, *Intervento* al Seminario di Roma del 22 settembre 2011, cit., p. 146; **M. Manetti**, *Intervento* al Seminario di Roma del 22 settembre 2011, cit., p. 146; **S. Catalano**, *Intervento* al Seminario di Ferrara del 16 dicembre 2011, cit., pp. 2 e 3 estr.

<sup>30</sup> In senso favorevole alla tesi del testo, ancorché con diversità lessicali, **G. Guzzetta**, *Intervento* al Seminario di Roma del 22 settembre 2011, cit., p. 156; **V. Iacovissi**, *Intervento* al Seminario di Roma del 22 settembre 2011, cit., p. 159.

<sup>31</sup> Così **G. Piccirilli**, *La tecnica abrogativa del quesito n. 2*, *Intervento* al Seminario di Ferrara del 16 dicembre 2011, cit., p. 2 estr.

Ancorché non neghino esplicitamente il carattere normativo delle **norme strumentali** (come gli alinea), essi ne trascurano l'ineludibile importanza per l'ingresso e la vigenza, nell'ordinamento, di una determinata normativa<sup>32</sup>. Ma c'è di più. Portata alle sue estreme conseguenze, la tesi qui criticata sottovaluta la portata delle "implicazioni" logiche nel discorso giuridico e finisce, paradossalmente, per negare che il richiamo, in una disposizione abrogativa, degli estremi di una legge (ad es., il richiamo alla legge 21 dicembre 2005, n. 270, nell'ipotesi del quesito n. 1) sia di per sé sufficiente perché tale legge sia abrogata, pretendendosi a tal fine la trascrizione dell'intera legge o, nel caso dell'abrogazione di un articolo, la trascrizione di quel dato articolo.

Il vero è che i critici dell'ammissibilità del quesito n. 2 incorrono in errore nel privilegiare, in questa vicenda, l'aspetto "esteriore" del quesito referendario (nel quale non appaiono le norme materiali della legge **C**) anziché il profilo ordinamentale della vicenda. Si vuole cioè sostenere - cosa apparentemente banale - che i problemi attinenti all'ammissibilità di un quesito referendario devono logicamente presupporre la previa soluzione dei problemi normativi (a pena di cadere in flagrante petizione di principio).

Pertanto, non si può qualificare un quesito come disomogeneo o contraddittorio, se prima non si sia accertato quale sia il quadro normativo in vigore e quale esso sarebbe dopo l'abrogazione referendaria.

Ebbene, i critici del quesito n. 2 non hanno tenuto presente che, una volta abrogati gli alinea, le norme materiali della legge **C** non sarebbero più in grado di esplicare la loro funzione normogena, perché è proprio in forza di quegli alinea che nel 2005 le norme materiali della legge **C** hanno sostituito (peraltro solo *in parte qua*) le norme della legge **M**.

---

<sup>32</sup> E, del resto, come si può negare che degli enunciati "virgolettati" (come le **norme materiali** che gli alinea della legge **C** hanno inserito nell'ordinamento in sostituzione delle norme della legge **M**) siano omogenei agli enunciati non virgolettati? Il virgolettato presuppone l'alinea, senza il quale non trova ingresso nell'ordinamento.

Ma se questo è indiscutibile, è altresì indiscutibile che di tali norme materiali non se ne può ipotizzare la permanente vigenza al mero scopo di ritenere, da parte di una prima tesi, che la loro vigenza «*continui ad abrogare*» la legge **M**<sup>33</sup>; o, da parte di una seconda tesi, che la legge **C** seguirebbe a convivere con la legge **M**. Con le seguenti conseguenze, del pari errate: che il quesito n. 2 sarebbe inutile (prima tesi); che il quesito n. 2 sarebbe ambiguo, contraddittorio e quindi disomogeneo (seconda tesi)<sup>34</sup>.

\*

**6.** Affermando che il profilo referendario della vicenda (*rectius*, il profilo esteriore del quesito) non può far premio sul profilo ordinamentale, si vuol osservare, assai banalmente, che non si deve affatto dare per scontato che la norma materiale, non essendo stata coinvolta nella richiesta referendaria, sarebbe ancora in vigore.

E' bensì vero che l'abrogazione referendaria deve essere sempre espressa, ma non sta scritto da nessuna parte (ed anzi costituirebbe una palmaria negazione di principi assolutamente pacifici) che in conseguenza dell'abrogazione espressa di una norma non si determinino delle ulteriori abrogazioni (questa volta, implicite) di altre norme.

Pertanto, se l'abrogazione dell'alinea è suscettibile di abrogare implicitamente la norma materiale, il quesito n. 2 non potrà essere considerato disomogeneo, perché la pretesa disomogeneità del quesito deriverebbe da una norma che, in effetti, dopo l'auspicata abrogazione dell'alinea, non sarà più efficace e quindi non potrà essere presa in considerazione per valutare il quesito né in un senso né nell'altro.

\*

**7.** In conclusione, il quesito n. 2 non solo incorpora l'evidenza del fine intrin-

---

<sup>33</sup> Così, icasticamente, **G.U. Rescigno**, *Intervento* al Seminario di Ferrara del 16 dicembre 2011, cit., p. 4 estr.

<sup>34</sup> **S. Catalano**, *Intervento* al Seminario di Ferrara del 16 dicembre 2011, cit., pp. 2 e 3 estr.

seco all'atto abrogativo (oltretutto, come si è detto, ripetutamente ribadito dai promotori), ma è comunque chiaro, univoco ed omogeneo.

Anzi, a questo proposito ci si consenta di ricordare a noi stessi - per mera completezza di discorso, non già perché si nutrano perplessità al riguardo di questo quesito - che i requisiti di chiarezza, univocità ed omogeneità hanno un senso preciso nella giurisprudenza di codesta ecc.ma Corte, che è il seguente: **chiarezza, univocità ed omogeneità fanno difetto al quesito, con conseguente inammissibilità della richiesta referendaria, solo quando la loro mancanza possa «suscitare dubbi sull'effettivo intento dei promotori»** (così la sent. n. 47 del 1991). Il che ha inteso affermare codesta ecc.ma Corte, anche quando ha sottolineato che l'esistenza di inconvenienti, nella normativa di risulta, che non incidano sulla sostanziale operatività della legislazione elettorale, non costituisce di per sé un motivo di inammissibilità della richiesta referendaria (sent. n. 32 del 1993, *cons. in dir.*, n. 5).

Quanto infine al requisito dell'autoapplicabilità della normativa di risulta, il fatto che l'abrogazione degli alinea della legge **C** implichi la riepansione o comunque la reviviscenza *ex nunc* della normativa della legge **M**, che è stata concretamente operativa per circa dodici anni, destituisce di fondamento ogni dubbio al riguardo.

\*

**8.** Tanto premesso, occorre ora farsi carico, per un mero scrupolo difensivo, dei rilievi critici prospettati da uno studioso a proposito dell'omogeneità di entrambi i quesiti referendari, in quanto la normativa di risulta, secondo tale tesi, vedrebbe cancellato dalla legge elettorale ogni riferimento alla circoscrizione Estero, con la conseguenza che *«qualche criticità potrebbe [...] sorgere con la reviviscenza della legge 276/1993 (e delle modifiche da essa apportate alla legge 29/1948)»*<sup>35</sup>.

<sup>35</sup> **G. Maestri**, *Intervento* al Seminario di Roma del 22 settembre 2011, cit. p. 159.

Tali dubbi non hanno però alcuna ragione d'essere.

Infatti, la legge n. 459 del 2001 (c.d. legge Tremaglia), tuttora vigente e non interessata dall'intervento parzialmente riformatore della materia elettorale avutosi con la legge C, prevede, all'art. 22, che i seggi da attribuire alla circoscrizione Estero - dodici per la Camera e sei per il Senato - debbano, in attuazione di quanto disposto dagli artt. 56, comma 4, e 57, comma 4, Cost., essere scorporati da quelli assegnati con metodo proporzionale sul territorio nazionale, fermi restando i collegi uninominali di ciascuna circoscrizione.

Tuttavia, in caso di referendum favorevole al quesito referendario in esame, si riespanderebbero, insieme con la previgente disciplina di cui al t.u. n. 361 del 1957, i decreti legislativi nn. 535 e 536 del 1993, aventi ad oggetto la determinazione dei collegi uninominali rispettivamente per il Senato e per la Camera. Tali decreti sono stati infatti entrambi abrogati dalla stessa legge n. 270 del 2005 con due disposizioni - rispettivamente, gli artt. 8, comma 11, e 6, comma 35 - che rientrano tra le norme oggetto del quesito n. 2.

Ma anche a voler ritenere non risolutiva la precedente obiezione, va comunque osservato che, fermi restando i collegi uninominali fissati in passato (e fermo restando il potere, per il legislatore, di rivederli eventualmente nel modo che meglio ritenga), per rendere operative le elezioni Estero, è sufficiente procedere ad una semplice operazione matematica (la sottrazione dalla quota proporzionale di Camera e Senato dai seggi da assegnare alla circoscrizione Estero) del tutto priva di valutazioni discrezionali, costituente la puntuale applicazione degli artt. 56, comma 4, e 57, comma 4, Cost., nel combinato disposto con l'art. 48, comma 3, Cost. (così come attuato dalla legge Tremaglia). A ciò potrebbe agevolmente provvedere il Parlamento con un'apposita legge o comunque il Governo con decreto legge come già fece, a suo tempo, con il decreto legge 26 aprile 2005, n. 64 (convertito nella legge

n. 96 del 2005).

In ulteriore subordine potrebbe infine prospettarsi l'applicabilità alla specie degli artt. 7 comma 4, legge 4 agosto 1993, n. 276, e 7 comma 6, legge 4 agosto 1993, n. 277 - tuttora applicabili in quanto non abrogati dalla legge C - i quali prevedono che, «*dopo ogni censimento generale*» (come quello che si concluderà il prossimo 29 febbraio 2012) e «*ogni qualvolta ne avverta la necessità*», una apposita Commissione formuli le indicazioni per la revisione dei collegi, alla quale, sempre secondo quanto dettato dalle predette norme, si provvederà con legge anche «*in conseguenza di nuova disciplina sull'esercizio del voto da parte degli italiani all'estero*».

Anche sotto questo particolare profilo, non è quindi ravvisabile alcun "impedimento" che osti all'ammissibilità del quesito che qui ci occupa, ma tutt'al più un "inconveniente" facilmente ovviabile, come ha ritenuto codesta ecc.ma Corte nella sent. n. 32 del 1993.

\*

**9.** Infine, deve incidentalmente farsi presente che la disciplina attuale del voto degli italiani all'estero è sotto più profili viziata di incostituzionalità, in quanto gli artt. 1 comma 2; 12, commi 1-8; 19 comma 1 lett. a) della legge n. 459 del 2001 si pongono in manifesto contrasto: **a)** con l'art. 48 commi 2 Cost., perché violano sia il principio di "personalità" del voto (ammettendo il voto per corrispondenza), sia il principio di "segretezza" dei cittadini italiani residenti all'estero (che viene confuso con la sola segretezza del servizio postale degli Stati esteri); **b)** con l'art. 48 comma 3 Cost., perché tali disposizioni non si preoccupano di assicurare l'«effettività» delle garanzie «del diritto di voto dei cittadini residenti all'estero»; **c)** con l'art. 3 comma 1 Cost., in quanto irrazionalmente differenziano la disciplina del voto referendario dei cittadini residenti all'estero rispetto alla disciplina vigente sul territorio nazionale; **d)** con l'art. 75 Cost., in quanto, in conseguenza delle predette violazioni, il *quorum* della maggioranza degli aventi diritto al voto referen-

dario viene artatamente elevato.

Se quindi, per i motivi di cui al precedente n. 8, non si frappongono difficoltà alla celebrazione delle operazioni elettorali e referendarie relative al voto Estero una volta che le norme della legge **C** venissero abrogate, si ritiene doveroso sottolineare fin d'ora che la legge n. 459 del 2001 e il regolamento n. 104 del 2003, così come attualmente formulate, non offrono le necessarie garanzie per la personalità e la segretezza del voto, come il caso del sen. Nicola Di Girolamo ha chiaramente mostrato<sup>36</sup>.

**P.T.M.**

si chiede a codesta ecc.ma Corte costituzionale di dichiarare l'ammissibilità della richiesta referendaria n. 2 denominata dall'Ufficio Centrale per il Referendum «*Elezioni politiche - Abrogazione delle norme specificamente indicate della legge 21 dicembre 2005 n. 270, contenente modifiche per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica*».

Roma, 4 gennaio 2012

Prof. Avv. Alessandro Pace

Avv. Enzo Palumbo

---

<sup>36</sup> In questi termini **F. Lanche**ster, *Il voto degli italiani all'estero: un esercizio difficile*, in *Il voto degli italiani all'estero. Seminario di studio e documentazione* a cura di F. Lanche

ster, Bulzoni editore, Roma, 1988, p. 11 ss. Si v. anche **P. Calderola**, *La farsa del voto italiano all'estero*, ne *Il riformista*, 10 giugno 2011, p. 1, secondo il quale «*In qualunque parte del mondo si sia votato sono state segnalate irregolarità, candidati fantasma eletti a sorpresa, voti in soprannumero, intromissioni di mafie e società criminali*».