

SENTENZA N. 16

ANNO 2008

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Franco BILE Presidente

- Giovanni Maria FLICK Giudice

- Francesco AMIRANTE ”

- Ugo DE SIERVO ”

- Paolo MADDALENA ”

- Alfio FINOCCHIARO ”

- Alfonso QUARANTA ”

- Franco GALLO ”

- Luigi MAZZELLA ”

- Gaetano SILVESTRI ”

- Sabino CASSESE ”

- Maria Rita SAULLE ”

- Giuseppe TESAURO ”

- Paolo Maria NAPOLITANO ”

SENTENZA

nel giudizio di ammissibilità, ai sensi dell'articolo 2, primo comma, della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, della richiesta di referendum popolare per l'abrogazione del decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533 (Testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione del Senato della Repubblica), nel testo risultante per effetto di modificazioni ed integrazioni successive, 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'articolo 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 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 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): “1) le coalizioni di liste che abbiano conseguito sul piano regionale almeno il 20 per cento dei voti validi espressi e che contengano almeno una lista collegata che abbia conseguito sul piano regionale almeno il 3 per cento dei voti validi espressi;”;

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: “coalizioni di liste o”;

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: “Nel caso in cui la verifica di cui al comma 2 abbia dato esito positivo, l'ufficio elettorale regionale individua, nell'ambito di ciascuna coalizione di liste collegate di cui all'articolo 16, comma 1, lettera b), numero 1), le liste che abbiano conseguito sul piano circoscrizionale almeno il 3 per cento dei voti validi espressi. Procede quindi, per ciascuna coalizione di liste, al riparto, tra le liste ammesse, dei seggi determinati ai sensi del comma 1. A tale fine, per ciascuna coalizione di liste, divide la somma delle cifre elettorali circoscrizionali delle liste ammesse al riparto per il numero di seggi già individuato ai sensi del comma 1, ottenendo così il relativo quoziente elettorale di coalizione. Nell'effettuare tale divisione non tiene conto dell'eventuale parte frazionaria del quoziente. Divide poi la cifra elettorale circoscrizionale di ciascuna lista ammessa al riparto per il quoziente elettorale di coalizione. La parte intera del quoziente così ottenuta rappresenta il numero dei seggi da assegnare a ciascuna lista. I seggi che rimangono ancora da attribuire sono rispettivamente assegnati alle liste per le quali queste ultime divisioni hanno dato i maggiori resti e, in caso di parità di resti, alle liste che abbiano conseguito la maggiore cifra elettorale circoscrizionale; a parità di quest'ultima si procede a sorteggio. A ciascuna

lista di cui all'articolo 16, comma 1, lettera b), numero 2), sono attribuiti i seggi già determinati ai sensi del comma 1.”;

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

art. 17, comma 5, limitatamente alle parole, ovunque ricorrono: “coalizioni 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: “Per ciascuna coalizione l'ufficio procede al riparto dei seggi ad essa spettanti ai sensi dei commi 4 e 5. A tale fine, per ciascuna coalizione di liste, divide il totale delle cifre elettorali circoscrizionali delle liste ammesse al riparto ai sensi dell'articolo 16, comma 1, lettera b), numero 1), per il numero dei seggi ad essa spettanti. Nell'effettuare tale divisione non tiene conto dell'eventuale parte frazionaria del quoziente così ottenuto. Divide poi la cifra elettorale circoscrizionale di ciascuna lista per quest'ultimo quoziente. La parte intera del risultato così ottenuto rappresenta il numero dei seggi da attribuire a ciascuna lista. I seggi che rimangono ancora da attribuire sono rispettivamente assegnati alla lista per la quale queste ultime divisioni abbiano dato i maggiori resti e, in caso di parità di resti, a quelle che abbiano conseguito la maggiore cifra elettorale circoscrizionale.”;

art. 17, comma 8: “Qualora una lista abbia esaurito il numero dei candidati presentati nella circoscrizione regionale e non sia quindi possibile attribuire tutti i seggi ad essa spettanti, l'ufficio elettorale regionale assegna i seggi alla lista facente parte della medesima coalizione della lista deficitaria che abbia la maggiore parte decimale del quoziente non utilizzata, procedendo secondo un ordine decrescente. Qualora due o più liste abbiano una uguale parte decimale del quoziente, si procede mediante sorteggio.”;

art. 17-bis, limitatamente alle parole: “e 6”;

art. 19, comma 2: “Qualora la lista abbia esaurito il numero dei candidati presentati in una circoscrizione e non sia quindi possibile attribuirle il seggio rimasto vacante, questo è attribuito, nell'ambito della stessa circoscrizione, ai sensi dell'articolo 17, comma 8.”», giudizio iscritto al n. 147 del registro referendum.

Vista l'ordinanza del 28 novembre 2007 – integrata da quella del 13 dicembre 2007 – con la quale l'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione ha dichiarato conforme a legge la richiesta;

udito nella camera di consiglio del 16 gennaio 2008 il Giudice relatore Gaetano Silvestri;

uditi gli avvocati Graziella Colaiacomo per il Partito dei Comunisti Italiani, Felice Carlo Besostri per il Senatore Tommaso Barbato, in proprio e nella qualità di capogruppo del partito/gruppo politico organizzato denominato “Popolari U.D.EUR”, per l'On. Dott. Mauro Fabris, in proprio e nella qualità di capogruppo del partito/gruppo politico organizzato denominato “Popolari U.D.EUR”, e per i gruppi politici organizzati “Uniti a sinistra”, “Ars Associazione Rinnovamento della Sinistra”, “Associazione RossoVerde-Sinistra Europea” e “Gruppo del Cantiere”, Felice Carlo Besostri e Vittorio Angiolini per il partito/gruppo politico organizzato denominato “per la sinistra” e per l'On. Avv. Felice Carlo Besostri, Felice Carlo Besostri e Costantino Murgia per i Socialisti Democratici Italiani (SDI) e per il Comitato promotore nazionale per il costituendo Partito Socialista, Massimo Luciani per il gruppo parlamentare del Senato della Repubblica “Sinistra Democratica per il Socialismo Europeo” e per l'associazione denominata “Sinistra Democratica per il Socialismo Europeo”, Federico Sorrentino, Beniamino Caravita di Toritto e Nicolò Zanon per i presentatori Giovanni Guzzetta, Mariotto Giovanni Battista Segni e Natale Maria Alfonso D'Amico.

Ritenuto in fatto

1. - L'Ufficio centrale per il referendum, costituito presso la Corte di cassazione ai sensi dell'art. 12 della legge 25 maggio 1970, n. 352, e successive modificazioni, con ordinanza del 28 novembre 2007 ha dichiarato conforme alle disposizioni di legge la richiesta di referendum popolare (pubblicata nella Gazzetta ufficiale del 26 ottobre 2006, serie generale, n. 250), promossa da sessantuno cittadini italiani, avente ad oggetto alcune disposizioni del decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533 (Testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione del Senato della Repubblica), nel testo risultante per effetto di modificazioni ed integrazioni successive.

2. - L'Ufficio centrale ha attribuito al quesito il numero 2 ed il seguente titolo: «Elezione del Senato della Repubblica – Abrogazione della possibilità di collegamento tra liste e di attribuzione del premio di maggioranza ad una coalizione di liste».

3. - Il Presidente della Corte costituzionale, ricevuta comunicazione dell'ordinanza dell'Ufficio centrale per il referendum, ha fissato, per la conseguente deliberazione, la camera di consiglio del

16 gennaio 2008, disponendo che ne fosse dato avviso ai presentatori della richiesta di referendum e al Presidente del Consiglio dei ministri, ai sensi dell'art. 33, secondo comma, della legge n. 352 del 1970.

4. – Con ordinanza del 13 dicembre 2007, il Presidente dell'Ufficio centrale per il referendum ha disposto la correzione di tre errori materiali contenuti nell'ordinanza del 28 novembre 2007, per cui il testo del quesito referendario risulta essere il seguente:

«Volete voi che sia abrogato il 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'articolo 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 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 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): “1) le coalizioni di liste che abbiano conseguito sul piano regionale almeno il 20 per cento dei voti validi espressi e che contengano almeno una lista collegata che abbia conseguito sul piano regionale almeno il 3 per cento dei voti validi espressi;”;

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: “coalizioni di liste o”;

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: “Nel caso in cui la verifica di cui al comma 2 abbia dato esito positivo, l'ufficio elettorale regionale individua, nell'ambito di ciascuna coalizione di liste collegate di cui all'articolo 16, comma 1, lettera b), numero 1), le liste che abbiano conseguito sul piano circoscrizionale almeno il 3 per cento dei voti validi espressi. Procede quindi, per ciascuna coalizione di liste, al riparto, tra le liste ammesse, dei seggi determinati ai sensi del comma 1. A tale fine, per ciascuna coalizione di liste, divide la somma delle cifre elettorali circoscrizionali delle liste ammesse al riparto per il numero di seggi già individuato ai sensi del comma 1, ottenendo così il relativo quoziente elettorale di coalizione. Nell'effettuare tale divisione non tiene conto dell'eventuale parte frazionaria del quoziente. Divide poi la cifra elettorale circoscrizionale di ciascuna lista ammessa al riparto per il quoziente elettorale di coalizione. La parte intera del quoziente così ottenuta rappresenta il numero dei seggi da assegnare a ciascuna lista. I seggi che rimangono ancora da attribuire sono rispettivamente assegnati alle liste per le quali queste ultime

divisioni hanno dato i maggiori resti e, in caso di parità di resti, alle liste che abbiano conseguito la maggiore cifra elettorale circoscrizionale; a parità di quest'ultima si procede a sorteggio. A ciascuna lista di cui all'articolo 16, comma 1, lettera b), numero 2), sono attribuiti i seggi già determinati ai sensi del comma 1.”;

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

art. 17, comma 5, limitatamente alle parole, ovunque ricorrono: “coalizioni 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: “Per ciascuna coalizione l'ufficio procede al riparto dei seggi ad essa spettanti ai sensi dei commi 4 e 5. A tale fine, per ciascuna coalizione di liste, divide il totale delle cifre elettorali circoscrizionali delle liste ammesse al riparto ai sensi dell'articolo 16, comma 1, lettera b), numero 1), per il numero dei seggi ad essa spettanti. Nell'effettuare tale divisione non tiene conto dell'eventuale parte frazionaria del quoziente così ottenuto. Divide poi la cifra elettorale circoscrizionale di ciascuna lista per quest'ultimo quoziente. La parte intera del risultato così ottenuto rappresenta il numero dei seggi da attribuire a ciascuna lista. I seggi che rimangono ancora da attribuire sono rispettivamente assegnati alla lista per la quale queste ultime divisioni abbiano dato i maggiori resti e, in caso di parità di resti, a quelle che abbiano conseguito la maggiore cifra elettorale circoscrizionale.”;

art. 17, comma 8: “Qualora una lista abbia esaurito il numero dei candidati presentati nella circoscrizione regionale e non sia quindi possibile attribuire tutti i seggi ad essa spettanti, l'ufficio elettorale regionale assegna i seggi alla lista facente parte della medesima coalizione della lista deficitaria che abbia la maggiore parte decimale del quoziente non utilizzata, procedendo secondo un ordine decrescente. Qualora due o più liste abbiano una uguale parte decimale del quoziente, si procede mediante sorteggio.”;

art. 17-bis, limitatamente alle parole: “e 6”;

art. 19, comma 2: “Qualora la lista abbia esaurito il numero dei candidati presentati in una circoscrizione e non sia quindi possibile attribuirle il seggio rimasto vacante, questo è attribuito, nell'ambito della stessa circoscrizione, ai sensi dell'articolo 17, comma 8.” ?».

5. – In data 10 gennaio 2008, i presentatori del referendum hanno depositato una memoria illustrativa, concludendo per l'ammissibilità della richiesta referendaria.

La difesa dei presentatori, dopo aver richiamato la giurisprudenza della Corte costituzionale sui referendum aventi ad oggetto norme elettorali, sottolinea come il quesito referendario rispetti tutte le condizioni poste dalla citata giurisprudenza. In particolare, esso sarebbe «dotato delle necessarie qualità della chiarezza, univocità ed omogeneità, in quanto risponde ad una matrice razionalmente unitaria»; inoltre, sarebbe diretto solo ad abrogare parzialmente la normativa elettorale del Senato della Repubblica, senza sostituirla con una disciplina estranea allo stesso contesto normativo.

Sempre secondo la difesa dei presentatori, la normativa di risulta sarebbe immediatamente applicabile, in quanto il quesito referendario si proporrebbe di «abrogare, tra le due modalità di partecipazione alle elezioni, quella che fa ricorso alle coalizioni di liste, lasciando in vigore la possibilità di partecipare solo mediante liste non collegate». In questo modo si espanderebbe «il criterio compresente, basato sulla partecipazione alle elezioni solo attraverso singole liste, non coalizzate».

La normativa di risulta non presenterebbe «né impedimenti, né inconvenienti» dello stesso tipo di quelli rilevati dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 32 del 1993, con la quale peraltro è stato dichiarato ammissibile il referendum su alcune disposizioni della legge elettorale del Senato.

La difesa dei presentatori esclude, poi, che il quesito sia inammissibile a causa della presunta incostituzionalità della normativa di risulta, svolgendo, al riguardo, tre ordini di considerazioni.

In primo luogo, ai fini dell'ammissibilità del quesito referendario, non rileverebbero gli eventuali profili attinenti all'incostituzionalità della disciplina conseguente all'abrogazione.

In secondo luogo, i presunti profili di incostituzionalità – consistenti nell'irragionevolezza della normativa di risulta e nella lesione dei principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale, entrambi derivanti dall'attribuzione di un premio di maggioranza alla sola lista che abbia raggiunto la maggioranza relativa senza che sia prevista una soglia minima per ottenere tale premio – potrebbero essere esclusi sulla base della stessa giurisprudenza della Corte costituzionale (sono richiamate, in proposito, le sentenze numeri 10 e 429 del 1995). Inoltre, osservano i presentatori, «l'argomento del premio "eccessivo" alla lista che dovesse ricevere anche il 15-20% dei voti – al di là del carattere assolutamente teorico di una simile argomentazione – non coglierebbe nel segno: il sistema del Senato assegna, infatti, il premio su base regionale, di modo che il sistema elettorale di

risulta di tutto potrebbe essere accusato, ma certo non di assicurare un premio eccessivo al vincitore, giacché si avrebbero venti diversi vincitori a livello regionale».

Infine, i presunti elementi di contrasto con la Costituzione, «se riscontrabili», sarebbero «già tutti contenuti nella legge vigente» e dunque non deriverebbero dall'eventuale approvazione del quesito referendario. Al riguardo, i presentatori ricordano che, nella legislazione vigente, la formazione di coalizioni è soltanto eventuale, per cui ben potrebbe una singola lista ottenere il premio di maggioranza, e il detto premio può essere attribuito anche «a coalizioni di liste (oltre che a liste) minoritarie (20% al Senato)».

6. – Hanno depositato memorie i seguenti soggetti, tutti sollecitando la declaratoria di inammissibilità del quesito referendario: i Socialisti Democratici Italiani (SDI), il Comitato promotore nazionale per il costituendo Partito Socialista, il gruppo parlamentare del Senato della Repubblica “Sinistra Democratica per il Socialismo Europeo”, l'associazione denominata “Sinistra Democratica per il Socialismo Europeo”, il Senatore Tommaso Barbato in proprio e nella qualità di capogruppo del partito/gruppo politico organizzato denominato “Popolari U.D.EUR”, l'On. Dott. Mauro Fabris, in proprio e nella qualità di capogruppo del partito/gruppo politico organizzato denominato “Popolari U.D.EUR”, il partito/gruppo politico organizzato denominato “per la sinistra” e l'On. Avv. Felice Carlo Besostri, i gruppi politici organizzati “Uniti a sinistra”, “Ars Associazione Rinnovamento della Sinistra”, “Associazione RossoVerde-Sinistra Europea” e “Gruppo del Cantiere” ed il Partito dei Comunisti Italiani.

7. – Nella camera di consiglio del 16 gennaio 2008 sono intervenuti, per i presentatori Giovanni Guzzetta, Mariotto Giovanni Battista Segni e Natale Maria Alfonso D'Amico, gli avvocati Federico Sorrentino, Beniamino Caravita di Toritto e Nicolò Zanon.

Sono stati altresì sentiti gli avvocati Graziella Colaiacomo per il Partito dei Comunisti Italiani, Felice Carlo Besostri per il Senatore Tommaso Barbato, in proprio e nella qualità di capogruppo del partito/gruppo politico organizzato denominato “Popolari U.D.EUR”, per l'On. Dott. Mauro Fabris, in proprio e nella qualità di capogruppo del partito/gruppo politico organizzato denominato “Popolari U.D.EUR”, e per i gruppi politici organizzati “Uniti a sinistra”, “Ars Associazione Rinnovamento della Sinistra”, “Associazione RossoVerde-Sinistra Europea” e “Gruppo del Cantiere”, Felice Carlo Besostri e Vittorio Angiolini per il partito/gruppo politico organizzato denominato “per la sinistra” e per l'On. Avv. Felice Carlo Besostri, Felice Carlo Besostri e Costantino Murgia per i Socialisti Democratici Italiani (SDI) e per il Comitato promotore nazionale per il costituendo Partito Socialista, Massimo Luciani per il gruppo parlamentare del Senato della

Repubblica “Sinistra Democratica per il Socialismo Europeo” e per l'associazione denominata “Sinistra Democratica per il Socialismo Europeo”.

Considerato in diritto

1. – La richiesta di referendum abrogativo, dichiarata conforme alle disposizioni di legge dall'Ufficio centrale per il referendum con ordinanza del 28 novembre 2007, ha ad oggetto alcune disposizioni del decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533 (Testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione del Senato della Repubblica).

2. – Conformemente alla più recente giurisprudenza (sentenze [numeri 45, 46, 47, 48 e 49 del 2005](#)), 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, ai sensi del terzo comma dell'art. 33 della legge 25 maggio 1970, n. 352, di ammettere gli scritti presentati da soggetti diversi da quelli contemplati dalla disposizione citata, e tuttavia interessati alla decisione sull'ammissibilità del referendum, come contributi contenenti argomentazioni ulteriori rispetto a quelle altrimenti a disposizione della Corte.

Tale ammissione, come più volte ricordato da questa Corte, 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» ([sentenza n. 31 del 2000](#)) – con conseguente diritto ad illustrare le relative tesi in camera di consiglio, a differenza di quanto vale per i soggetti espressamente indicati dall'art. 33 della legge n. 352 del 1970, cioè per i promotori del referendum e per il Governo. In ogni caso, è fatta salva la facoltà della Corte, ove lo ritenga opportuno – come è avvenuto nella camera di consiglio del 16 gennaio 2008 – di consentire brevi integrazioni orali degli scritti pervenuti, prima che i soggetti di cui all'art. 33 citato illustrino le rispettive posizioni.

3. – Il quesito n. 2 – recante il titolo «Elezione del Senato della Repubblica – Abrogazione della possibilità di collegamento tra liste e di attribuzione del premio di maggioranza ad una coalizione di liste» – è ammissibile.

4. – Questa Corte ha affermato, con giurisprudenza costante, che le leggi elettorali possono essere oggetto di referendum abrogativi, poiché le stesse non sono comprese, in quanto tali, tra gli atti legislativi per i quali l'art. 75, secondo comma, della Costituzione, esclude l'ammissibilità dell'abrogazione popolare ([sentenza n. 47 del 1991](#), confermata da tutta la successiva giurisprudenza costituzionale sul tema).

Le leggi elettorali appartengono alla categoria delle leggi costituzionalmente necessarie, la cui esistenza e vigenza è indispensabile per assicurare il funzionamento e la continuità degli organi costituzionali della Repubblica. In coerenza a tale principio generale, questa Corte ha posto in rilievo le «caratteristiche proprie della materia elettorale, con riferimento in particolare all'esigenza di poter disporre, in ogni tempo, di una normativa operante» ([sentenza n. 13 del 1999](#)). L'ammissibilità di un referendum su norme contenute in una legge elettorale relativa ad organi costituzionali o a rilevanza costituzionale è pertanto assoggettata «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» ([sentenza n. 32 del 1993](#)).

I requisiti fondamentali di ammissibilità dei referendum abrogativi concernenti leggi elettorali, così come delineati dalla citata giurisprudenza di questa Corte, implicano, come conseguenza logica e giuridica, che i quesiti referendari, oltre a possedere le caratteristiche indispensabili fissate sin dalla [sentenza n. 16 del 1978](#) – chiarezza, univocità ed omogeneità – non possono avere ad oggetto una legge elettorale nella sua interezza, ma devono necessariamente riguardare parti di essa, la cui ablazione lasci in vigore una normativa complessivamente idonea a garantire il rinnovo, in ogni momento, dell'organo costituzionale elettivo. L'indefettibilità delle leggi elettorali è di massima evidenza e rilevanza per le due Camere del Parlamento, anche allo scopo di non paralizzare il potere di scioglimento del Presidente della Repubblica previsto dall'art. 88 Cost.

Da quanto detto deriva che, ai fini dell'ammissibilità, un referendum in materia elettorale deve essere necessariamente parziale, deve cioè investire solo specifiche norme contenute negli atti legislativi che disciplinano le elezioni della Camera dei deputati o del Senato della Repubblica. L'abrogazione referendaria richiesta deve perciò mirare ad espungere dal corpo della legislazione elettorale solo alcune disposizioni, tra loro collegate e non indispensabili per la perdurante operatività dell'intero sistema.

Il collegamento tra le disposizioni oggetto della richiesta di abrogazione risponde ad un'esigenza di ordine generale, giacché «il quesito referendario deve incorporare l'evidenza del fine intrinseco dell'atto abrogativo, cioè la puntuale ratio che lo ispira, nel senso che dalle norme proposte per l'abrogazione sia dato trarre con evidenza “una matrice razionalmente unitaria”» ([sentenza n. 47 del 1991](#), conforme alle [sentenze n. 16 del 1978](#), [n. 25 del 1981](#) e [n. 29 del 1987](#)).

La perdurante operatività dell'intero sistema, pur in assenza delle disposizioni oggetto dell'abrogazione referendaria, costituisce, invece, una specifica caratteristica dei referendum

elettorali, i quali risultano essere intrinsecamente e inevitabilmente “manipolativi”, nel senso che, sottraendo ad una disciplina complessa e interrelata singole disposizioni o gruppi di esse, si determina, come effetto naturale e spontaneo, la ricomposizione del tessuto normativo rimanente, in modo da rendere la regolamentazione elettorale successiva all'abrogazione referendaria diversa da quella prima esistente. Nel caso delle leggi elettorali si dimostra evidente la validità dell'osservazione teorica generale secondo cui, negli ordinamenti moderni, abrogare non significa non disporre, ma disporre diversamente.

Per i motivi sopra evidenziati, «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» ([sentenza n. 32 del 1993](#)). L'uso di questa tecnica può essere imposto dalla duplice necessità di assicurare chiarezza, univocità ed omogeneità al quesito e di mantenere in vita una normativa residua che renda possibile il rinnovo delle assemblee legislative.

Peraltro l'art. 27, terzo comma, della legge n. 352 del 1970 prevede che possa essere presentata richiesta di referendum «per la abrogazione di parte di uno o più articoli di legge», con ciò ponendo in primo piano l'organicità concettuale e normativa richiesta al quesito, che deve essere tale da mettere gli elettori nella condizione di esprimere una scelta consapevole ed in sé coerente, quali che siano le disposizioni o i frammenti di disposizioni coinvolti nella richiesta abrogativa.

5. – Il quesito referendario n. 2 mira all'abrogazione di tutte le proposizioni normative, e di tutte le frasi o parole collegate, che prevedono la possibilità per le liste concorrenti alle elezioni politiche del Senato della Repubblica di collegarsi tra loro e di essere, di conseguenza, attributarie del «premio di coalizione regionale» previsto dal d.lgs. n. 533 del 1993, nel testo risultante dalle successive modificazioni.

5.1. – In particolare, il risultato voluto viene perseguito dai proponenti mediante la richiesta di abrogazione, principalmente, di una parte del terzo comma dell'art. 9 del d.lgs. n. 533 del 1993, e conseguentemente di tutte le altre disposizioni o parti di disposizioni, contenute nello stesso testo unico, che fanno riferimento al collegamento tra liste. L'art. 9 citato, nella parte in cui esclude dall'obbligo di sottoscrizione della dichiarazione di presentazione delle liste «i partiti o gruppi politici che abbiano effettuato le dichiarazioni di collegamento ai sensi dell'articolo 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», “incorpora” nel quadro normativo concernente l'elezione del Senato della Repubblica, il meccanismo di collegamento tra le liste, previsto dall'art. 14-bis, comma 1, del d.P.R. n. 361 del 1957.

L'effetto più rilevante di tale operazione – evidenziato nello stesso titolo del quesito referendario – è quello di restringere alle sole liste singole la possibilità di ottenere il “premio di maggioranza”. Quest'ultimo consiste, secondo il testo vigente dell'art. 17, comma 4, del d.lgs. n. 533 del 1993, nell'attribuzione alla coalizione di liste o alla singola lista di maggioranza relativa, che non abbia conseguito almeno il 55 per cento dei seggi assegnati alla Regione, del numero di seggi necessario per raggiungere tale consistenza.

Il fine incorporato nel quesito emerge con chiarezza dal nesso interno esistente tra le disposizioni, o parti di esse, oggetto della richiesta di abrogazione referendaria. L'esame della disciplina attualmente in vigore consente infatti di rilevare due aspetti distinti: a) l'esistenza necessaria di liste di candidati; b) l'esistenza solo eventuale di coalizioni di liste. Mentre l'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 533 del 1993 prevede che l'assegnazione dei seggi avviene «tra le liste concorrenti», l'art. 14-bis del d.P.R. n. 361 del 1957, richiamato dall'art. 9, comma 3, del d.lgs. n. 533 del 1993, dispone: «I partiti o i gruppi politici organizzati possono effettuare il collegamento in una coalizione delle liste da essi rispettivamente presentate».

Senza le liste non sarebbero possibili le elezioni, mentre senza le coalizioni verrebbe meno esclusivamente una facoltà di cui i partiti o i gruppi politici organizzati possono avvalersi per esprimere in anticipo una convergenza politica e programmatica, che si riflette nell'unicità del programma elettorale e nella dichiarazione del nome e cognome della persona da essi indicata come unico capo della coalizione. Il quesito referendario propone agli elettori di eliminare tale possibilità, con il risultato di lasciare in vita il nucleo essenziale della normativa, costituito dalle liste di candidati, cui si dovrebbero riferire gli effetti previsti dalla legge, primo fra tutti il premio di maggioranza, che già nel sistema vigente può teoricamente spettare ad una lista e non ad una coalizione.

5.2. – L'intenzione dei promotori del referendum in oggetto emerge con sufficiente chiarezza e può essere identificata nella finalità di una più stringente integrazione delle forze politiche partecipanti ad una competizione elettorale. Rimane intatto il meccanismo mediante il quale il legislatore ha ritenuto di favorire la stabilità delle maggioranze parlamentari, vale a dire la previsione del premio di maggioranza regionale. L'attribuzione di quest'ultimo alla lista più votata a livello regionale, anziché alla coalizione maggioritaria, dovrebbe avere l'effetto di rafforzare, secondo i propositi dei presentatori della richiesta (resi espliciti nell'intervento spiegato nel presente giudizio), il processo di integrazione politica e di ridurre la frammentazione della rappresentanza parlamentare, fonte di instabilità dei governi e di inefficienza legislativa.

Il fine intrinseco incorporato, nel senso voluto dalla giurisprudenza costituzionale, è quello che si manifesta nel quesito in sé e viene reso più comprensibile dal titolo attribuito allo stesso quesito dall'Ufficio centrale per il referendum. Tale fine ha quindi un carattere oggettivo ed attuale, in modo da poter essere sottoposto a controllo da parte di questa Corte. Non rilevano invece in questa sede le possibili conseguenze ulteriori, che dipendono dai comportamenti dei soggetti politici e del corpo elettorale, oltre che da altri fattori di natura economica, sociale e culturale, estranei al campo delle valutazioni concesse al giudice costituzionale.

5.3. – Se si rimane sul piano dell'oggettività e dell'attualità del fine, il quesito deve essere considerato – per i motivi sopra esposti – chiaro, univoco e omogeneo. La manipolazione prospettata non supera i limiti propri di ogni proposta di abrogazione referendaria riguardante una legge elettorale. Essa non mira a sostituire la disciplina vigente con un'altra assolutamente diversa ed estranea al contesto normativo, trasformando l'abrogazione in legislazione positiva ([sentenza n. 36 del 1997](#)), ma utilizza i criteri di assegnazione dei seggi già esistenti, restringendo l'arco delle possibilità offerte ai partiti ed ai gruppi politici.

Accanto alle disposizioni principali oggetto della proposta di abrogazione, vi è pure una serie di frammenti lessicali indispensabili per rendere il quesito completo e coerente. La loro eliminazione corrisponde a quell'opera di «cosmesi normativa», ritenuta da questa Corte necessaria alla ripulitura del testo residuo ([sentenza n. 26 del 1997](#)). In altre parole, ciascuno dei “ritagli” previsti non è fine a se stesso, né tende a rovesciare il significato degli enunciati su cui incide o ad introdurre statuizioni eterogenee, non ricavabili dal ricorso a forme di autointegrazione normativa, ma è semplicemente la conseguenza della proposta referendaria riferita alle norme principali investite dal quesito.

5.4. – L'espansione delle potenzialità intrinseche nella normativa vigente può essere più o meno intensa, a seconda del ruolo e della collocazione delle disposizioni, o frammenti di disposizioni, di cui si chiede l'abrogazione. Questa Corte nel 1993 ha ritenuto ammissibile l'espansione di una eventualità interna alla legge elettorale, di rara verificaione – perché legata all'elevata maggioranza del 65 per cento nei singoli collegi senatoriali –, in una regola di normale applicazione, in quanto sganciata, a seguito dell'ablazione di un piccolo inciso, da quella maggioranza ([sentenza n. 32 del 1993](#)).

La *ratio* della citata decisione, confermata dalla successiva giurisprudenza, è quella di lasciare al corpo elettorale la valutazione delle conseguenze politiche della dilatazione di una regola già presente nel sistema normativo vigente. Diversamente opinando, la Corte diventerebbe giudice non

della ammissibilità di un referendum abrogativo, ma della sua opportunità e della misura in cui può estendersi la sovranità popolare chiamata in causa dalla proposta in esso contenuta.

6. – Questa Corte ha escluso – ancora in tempi recenti ed in conformità ad una costante giurisprudenza – che in sede di controllo di ammissibilità dei referendum possano venire in rilievo profili di incostituzionalità sia della legge oggetto di referendum sia della normativa di risulta (sentenze numeri [45](#), [46](#), [47](#) e [48 del 2005](#)); «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» ([sentenza n. 45 del 2005](#)).

6.1. – In particolare, un giudizio di ragionevolezza sulla normativa di risulta non potrebbe essere anticipato in tale sede per varie ragioni.

Innanzitutto, la ricomposizione del tessuto normativo inciso dall'ablazione referendaria è frutto dell'opera interpretativa dei soggetti istituzionali competenti. Il giudizio di ragionevolezza è sempre espresso da questa Corte in esito ad una considerazione dei principi costituzionali in gioco, con riferimento ad una norma attuale, frutto dell'originario bilanciamento effettuato dal legislatore, e già eventuale oggetto di interpretazione, in prima battuta, da parte dei giudici comuni. Un giudizio anticipato sulla situazione normativa risultante dall'avvenuta, in ipotesi, abrogazione referendaria, verterebbe su norme future e incerte, in palese violazione delle regole del processo costituzionale italiano, che vietano al giudice delle leggi di procedere allo scrutinio di costituzionalità senza che la questione sia sorta in occasione di una concreta vicenda applicativa della norma censurata.

Del resto, l'assenza di una soglia minima per l'assegnazione del premio di maggioranza – che renderebbe, secondo talune prospettazioni, inammissibile il quesito, in quanto potenzialmente foriero di una eccessiva sovra-rappresentazione, sia pure solo a livello regionale, della lista di maggioranza relativa – è carenza riscontrabile già nella normativa vigente che, giova ricordare, non impone le coalizioni, ma le rende solo possibili.

Occorre rilevare, peraltro, che la ripartizione dei seggi a livello regionale implica che il detto premio di maggioranza venga assegnato a tante liste quante sono le circoscrizioni regionali; ciò

rende meno probabile che l'attribuzione del premio si traduca in un'eccessiva sovrarappresentazione della lista più votata rispetto alle altre.

L'abrogazione richiesta dal quesito referendario avrebbe, per esplicita ammissione dei sostenitori dell'inammissibilità, solo l'effetto di rendere più probabile l'attribuzione del 55 per cento dei seggi, nell'ambito regionale, ad una lista con un numero di voti relativamente esiguo. Anche una coalizione di piccoli partiti potrebbe, ad esempio, superare con minimo scarto liste singole corrispondenti a partiti più consistenti non coalizzati ed accedere in tal modo, con una bassa percentuale di voti, al premio di maggioranza.

Altre ipotesi potrebbero farsi, ma è sufficiente, ai fini della valutazione del quesito in sé e per sé, rilevare che la sua ammissibilità non può dipendere da possibili esiti futuri, molteplici e imprevedibili, tali da aggravare, o non, carenze già esistenti nella legge vigente.

Questa Corte può spingersi soltanto sino a valutare un dato di assoluta oggettività, quale la permanenza di una legislazione elettorale applicabile, a garanzia della stessa sovranità popolare, che esige il rinnovo periodico degli organi rappresentativi. Ogni ulteriore considerazione deve seguire le vie normali di accesso al giudizio di costituzionalità delle leggi.

L'impossibilità di dare, in questa sede, un giudizio anticipato di legittimità costituzionale non esime tuttavia questa Corte dal dovere di segnalare al Parlamento l'esigenza di considerare con attenzione gli aspetti problematici di una legislazione che non subordina l'attribuzione del premio di maggioranza al raggiungimento, sia pure a livello regionale, di una soglia minima di voti e/o di seggi.

6.2. – Si deve escludere altresì che il quesito sia in contrasto con il principio costituzionale dell'eguaglianza del voto. Senza entrare nel merito della normativa di risulta, che, come detto sopra, non può essere sindacata in questa sede, bisogna dire che un referendum abrogativo che tenda ad influire sulla tecnica di attribuzione dei seggi, in modo da favorire la formazione di maggioranze coese e di diminuire, allo stesso tempo, la frammentazione del sistema politico non è, in sé e per sé, in contrasto né con l'art. 48 né con l'art. 49 Cost.

In ordine al primo dubbio prospettato, si deve ricordare che questa Corte ha precisato che il principio di eguaglianza del voto non si estende al risultato delle elezioni, giacché esso opera esclusivamente nella fase in cui viene espresso, con conseguente esclusione del voto multiplo e del voto plurimo ([sentenza n. 429 del 1995](#)). Qualsiasi sistema elettorale implica un grado più o meno

consistente di distorsione nella fase conclusiva della distribuzione dei seggi. Nella sede presente è sufficiente tale osservazione per ritenere che il fine intrinseco del referendum, oggi all'esame di questa Corte, non può essere causa di inammissibilità dello stesso. Altro problema è quello, cui si è accennato nel paragrafo precedente, del grado di distorsione in concreto prodotto. Ciò richiederebbe tuttavia una analisi della normativa di risulta ed, ancor prima, della legge vigente, estranea alla natura del giudizio di ammissibilità.

A proposito della presunta lesione, da parte del quesito referendario, dell'art. 49 Cost., in quanto lo stesso tenderebbe a costringere i partiti politici a confluire in liste uniche – perdendo così la propria identità tutelata dalla Costituzione, che garantisce agli stessi uguale diritto di partecipare alla determinazione della politica nazionale –, si deve rammentare come questa Corte, nella [sentenza n. 429 del 1995](#), abbia affermato che «la libertà di associarsi in partiti politici, per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale, trova nel momento elettorale, con il quale si costituiscono gli organi di rappresentanza politica, un efficace strumento di partecipazione al governo della cosa pubblica. Ma ammesso il rapporto, che il legislatore può stabilire, tra partiti e liste elettorali, dando alle formazioni politiche la facoltà di presentare proprie liste di candidati, non ne segue l'identificazione tra liste elettorali e partiti».

Le scelte che i partiti ritengono di dover fare, allo scopo di sfruttare al massimo in proprio favore le potenzialità del sistema elettorale vigente, non influiscono sulla loro libertà e sulla loro possibilità di partecipare alla competizione. Il fine del referendum oggetto del presente giudizio non è quello di impedire o porre ostacoli alla presentazione di liste di partito, ma di predisporre meccanismi premiali per favorire un più stringente processo di integrazione. Tale finalità può essere valutata in modo positivo o negativo da diversi punti di vista, ma non lede alcun principio costituzionale.

7. – Si è già ricordato che questa Corte ha posto una precisa condizione perché un referendum elettorale sia ammissibile: la cosiddetta auto-applicatività della normativa di risulta, onde consentire in qualsiasi momento il rinnovo delle assemblee rappresentative ([sentenza n. 13 del 1999](#)).

7.1. – La condizione di cui sopra deve ritenersi soddisfatta quando, in esito all'abrogazione referendaria richiesta, si disponga di una disciplina in grado di far svolgere correttamente una consultazione elettorale in tutte le sue fasi, dalla presentazione delle candidature all'assegnazione dei seggi. L'eliminazione della possibilità di collegamento tra liste non incide sulla operatività di un sistema elettorale, che resta uguale a se stesso nei suoi meccanismi di funzionamento e pienamente applicabile alle liste singole. Del resto, come si è già osservato, la formazione di coalizioni non è obbligatoria secondo la legge vigente. Tutti gli inconvenienti che possono essere individuati, dal

punto di vista tecnico, per il sistema che scaturirà dall'eventuale abrogazione referendaria sono già insiti nella legge vigente. Difatti, se gli inconvenienti, paventati da alcuni, sono legati al modo di funzionamento del sistema in presenza di sole liste, senza coalizioni, gli stessi potrebbero presentarsi ugualmente nell'ipotesi che ciò avvenga a legge invariata.

7.2. – È stato segnalato che l'eventuale presentazione di liste formate complessivamente da un numero di candidati pari anche soltanto ad un terzo dei seggi assegnati alla circoscrizione (in base a quanto previsto dall'art. 9, comma 4, d.lgs. n. 533 del 1993) potrebbe condurre, in ipotesi estreme, alla mancata assegnazione di seggi ed alla possibilità che il premio di maggioranza non venga assegnato. Come s'è detto prima, una tale evenienza è ipotizzabile anche a legislazione invariata, salva l'applicabilità di norme di chiusura, che non spetta a questa Corte individuare ed il cui reperimento è proprio dei soggetti istituzionali cui è affidato il compito di applicare la legge elettorale. Del resto, qualunque sistema elettorale manifesta gradi diversi di inefficienza nei casi estremi. Questi ultimi sono evitabili se si pongono in risalto le condizioni in cui possono verificarsi, allo scopo di sollecitare comportamenti non manifestamente irrazionali delle forze politiche.

In definitiva su questo punto: se ci si mantiene sul piano delle ipotesi astratte, il paventato inconveniente è possibile sia a legge invariata sia dopo l'eventuale abrogazione referendaria; se invece ci si pone sul piano delle probabilità concrete, allora si deve riconoscere che si tratta di eventualità remote nell'una e nell'altra situazione normativa.

7.3. – Come ha già fatto in passato in altri casi ([sentenza n. 32 del 1993](#)), questa Corte richiama l'attenzione del Parlamento e delle forze politiche sull'inconveniente di cui sopra e ripete anche in questa occasione quanto ebbe a ricordare in una precedente pronuncia ([sentenza n. 26 del 1981](#)), e cioè che l'art. 37, terzo comma, della legge n. 352 del 1970 consente di ritardare l'entrata in vigore dell'abrogazione per un termine non superiore a 60 giorni dalla data della pubblicazione del decreto che la dichiara.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara ammissibile la richiesta di referendum popolare per l'abrogazione, nelle parti indicate in epigrafe, 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, 17-bis e 19, comma 2, del decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533 (Testo unico delle

leggi recanti norme per l'elezione del Senato della Repubblica), richiesta dichiarata legittima con ordinanza del 28 novembre 2007 dall'Ufficio centrale per il referendum costituito presso la Corte di cassazione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 gennaio 2008.

F.to:

Franco BILE, Presidente

Gaetano SILVESTRI, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 30 gennaio 2008.