

**CORTE COSTITUZIONALE**  
**Procedimento n. 172 Reg. Ammiss. Referendum-C.C. 15/01/2020**

MEMORIA EX ART. 33, C. 3 L 352/1970

ATTO DI INTERVENTO AD OPPONENDUM E DEDUZIONI

nel giudizio di ammissibilità del *referendum* ex art.75 c.1 Cost., promosso dai Consigli regionali delle Regioni Veneto, Piemonte, Lombardia, Friuli-Venezia Giulia, Sardegna, Abruzzo, Basilicata e Liguria, concernente parti del d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361 (e successive modificazioni e integrazioni), parti del d.lgs. 20 dicembre 1993, n. 533 (e successive integrazioni e modificazioni), l'art.3 della legge 27 maggio 2019, n. 51 e l'art.3 della legge 3 novembre 2017, n. 165, con richiesta depositata in data 30 settembre 2019 presso la Cancelleria della Corte di Cassazione dai delegati dei rispettivi Consigli regionali, sulla quale in data 20 novembre 2019, l'Ufficio centrale per il referendum della Corte Suprema di Cassazione con ordinanza s.n. ha dichiarato «conforme ai requisiti della legge 25 maggio 1970, n. 352, la richiesta di referendum di cui in motivazione, con la seguente denominazione “abolizione del metodo proporzionale nell'attribuzione dei seggi in collegi plurinominali nel sistema elettorale della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica”», rubricato nel Registro Ammissibilità Referendum con il n° 172, Camera di Consiglio del 15 gennaio 2020, giudice relatore Daria de Pretis.

Con la presente memoria, gli interventori, così come individuati in epigrafe, espongono le ragioni che contrastano per l'ammissibilità dei quesiti referendari, ragioni che chiedono altresì di illustrare e discutere nella Camera di Consiglio del 15 gennaio 2020, pur non essendo specificamente nominati tra i soggetti previsti dall'art.33 della l. n. 352/1970, richiamando il precedente dei giudizi di ammissibilità

rubricati coi nn. 146 e 147 Reg. Amm. Referendum, decisi con le sentenze nn. 15 e 16 del 2008.

## **IL QUESITO REFERENDARIO**

### *Considerazioni di carattere generale*

§1.) Il sistema di elezione della Camera dei deputati costituisce, sin dall'origine del nostro Stato unitario, la "principale delle leggi politiche" (C. Cadorna). Giuseppe Zanardelli la definì la legge delle leggi, "dappoiché essa è la legge da cui, per mezzo dei rappresentanti che conduce ad eleggere, scaturiscono tutte le altre, ond'è manifesto che la materia delle elezioni è l'oggetto più geloso, sul quale l'ordinatore dello Stato deve deliberare".

Questo principio è entrato nella Costituzione repubblicana in virtù del principio di legalità che governa la materia. La delimitazione della discrezionalità del Legislatore nazionale non è l'unico obiettivo perseguito dalle distinte riserve di legge introdotte dalla Costituzione agli articoli 48 e 51 (v. Sorrentino, Considerazioni su riserva di legge, principio di eguaglianza e autonomia regionale nella giurisprudenza costituzionale, in La Corte costituzionale tra norma giuridica e realtà sociale, a cura di Occhicupo, Bologna, 1978, 471 ss.). Esse sono anche funzionali ad apprestare un baluardo a tutela del principio costituzionale di legalità, che non può essere messa a repentaglio da iniziative manipolatorie, con cui eludere la necessaria trasparenza della produzione normativa in materia: anche quando, come nella sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo 28 aprile 2009 Savino e altri contro Italia (ricorsi nn.17214/05 20329/05 42113/04), si è acceduto ad una nozione di legge in senso sostanziale (ai fini dell'art. 6 della Convenzione), si è richiesto che la normazione non legislativa discenda comunque da una fonte giuridica sottratta alla mutevole discrezionalità del potere esecutivo e che sia ragionevolmente conoscibile e prevedibile dai consociati.

Dubbi serissimi, sul fatto che i consociati siano in grado di comprendere l'effetto di un quesito manipolativo, furono sollevati da giuristi autorevoli, come Carlo Mezzanotte: ostile da sempre alla surrettizia introduzione dei referendum propositivi mediante l'abrogazione di semplici parole, che non esprimessero norme o disposizioni in senso compiuto, l'insigne giurista vi vedeva - nell'applicazione del malvezzo alla materia elettorale - un'aggravante tale da sconcertare l'elettore chiamato a vergare la scheda rispondendo ad un quesito incomprensibile (Università degli Studi di Roma "La Sapienza", 24 maggio 2007, Dibattito "L'ammissibilità del referendum in materia elettorale", intervento del prof. Mezzanotte, reperibile su Radio Radicale tramite il link <https://www.radioradicale.it/scheda/226617/lammissibilita-del-referendum-in-materia-elettorale>).

In effetti, sono trasponibili al quesito elettorale referendario tutti i limiti giurisprudenziali individuati dalla Corte costituzionale a tutela della libertà del voto ex art. 48 Cost., in occasione dell'elaborazione dei parametri «ulteriori» di

ammissibilità del referendum abrogativo. La Corte, infatti, fin dalla sentenza 16/1978, ha affermato che sono inammissibili i quesiti referendari che comprendano complessi di questioni non riconducibili a principi unitari. Infatti, «occorre che i quesiti posti agli elettori siano tali da esaltare e non da coartare le loro possibilità di scelta; mentre è manifesto che un voto bloccato su molteplici complessi di questioni, insuscettibili di essere ridotte ad unità, contraddice il principio democratico, incidendo di fatto sulla libertà del voto stesso (in violazione degli artt. 1 e 48 Cost.)». Inoltre, sono inammissibili i quesiti nei quali alla richiesta di abrogazione di una disciplina non si accompagni analoga richiesta per altre disposizioni ad essa indissolubilmente legate (C. cost. 27/1981).

In più, il referendum sulle leggi elettorali impone cautele ulteriori, derivanti dallo status che la Costituzione riconosce loro. Il procedimento legislativo per le leggi elettorali è regolato direttamente dalla Costituzione all'art. 72, comma 4, ove si dice che «la procedura normale di esame e approvazione diretta da parte della Camera è sempre adottata per i disegni di legge in materia costituzionale ed elettorale...». L'endiadi "in materia costituzionale ed elettorale" separa queste materie dalle altre leggi del quarto comma: il presidente Terracini non a caso accolse la sollecitazione dell'onorevole Lucifero<sup>1</sup>, aggregando le leggi elettorali sotto il sintagma "in materia", e non con le altre tipologie di leggi pure previste nel comma. Ciò avvenne perché le leggi in materia costituzionale ed elettorale, quale che sia la loro veste legislativa, attengono alla forma di governo e con essa vivono, in essa si legano e di essa si alimentano; le medesime che, se alterate nel loro interno equilibrio, spiegano un effetto pernicioso - e potenzialmente mortifero - sulla sopravvivenza della forma di governo parlamentare delineata dalla Costituzione.

---

<sup>1</sup> Il 15 ottobre 1947, nella seduta pomeridiana, l'Assemblea Costituente proseguiva così l'esame degli emendamenti agli articoli del Titolo primo della Parte seconda del progetto di Costituzione: «Presidente Terracini. Passiamo all'ultimo comma dell'articolo 69 nel testo dell'emendamento Perassi, accettato dalla Commissione: «Il procedimento preveduto dal primo comma non può essere derogato per i disegni di legge in materia costituzionale e quelli concernenti l'approvazione di bilanci e di rendiconti consuntivi, l'autorizzazione a ratificare trattati internazionali e la delegazione di poteri legislativi al Governo». (...) Lucifero. Chiedo di parlare. Presidente Terracini. Ne ha facoltà. Lucifero. Vorrei pregare di aggiungere le leggi elettorali; perché le leggi elettorali, anche nell'ultima legge del 1946, non sono considerate leggi costituzionali. Secondo me lo sono; ma questa è una questione dottrina. Visto che non sono considerate leggi costituzionali da tutti, non rientrerebbero in nessuna di queste categorie. Presidente Terracini. Invito l'onorevole Ruini ad esprimere il parere della Commissione al riguardo. Ruini, Presidente della Commissione per la Costituzione. Accettiamo. Presidente Terracini. Allora si aggiunge: «...in materia costituzionale ed elettorale». (...) Pongo in votazione la prima parte del comma: «Il procedimento preveduto dal primo comma non può essere derogato per i disegni di legge in materia costituzionale». (È approvata). Pongo in votazione le parole: «ed elettorale». (Sono approvate). [Assemblea Costituente, 15 ottobre 1947, seduta pomeridiana, consultabile sulla rete pubblica Internet alla URL: [http://www.camera.it/\\_dati/Costituente/Lavori/Assemblea/sed259/sed259.pdf](http://www.camera.it/_dati/Costituente/Lavori/Assemblea/sed259/sed259.pdf)].

L'effetto che un quesito additivo determinerebbe, in termini di fuorviante influenza sulla volontà dell'elettore e di scorretta rappresentazione delle alternative di voto, produrrebbe a brevissimo termine anche una irredimibile "compressione della rappresentatività dell'assemblea parlamentare, incompatibile con i principi costituzionali in base ai quali le assemblee parlamentari sono sedi esclusive della «rappresentanza politica nazionale» (art. 67 Cost.), si fondano sull'espressione del voto e quindi della sovranità popolare, ed in virtù di ciò ad esse sono affidate funzioni fondamentali, dotate di «una caratterizzazione tipica ed infungibile» (sentenza n. 106 del 2002), fra le quali vi sono, accanto a quelle di indirizzo e controllo del governo, anche le delicate funzioni connesse alla stessa garanzia della Costituzione (art. 138 Cost.): ciò che peraltro distingue il Parlamento da altre assemblee rappresentative di enti territoriali<sup>2</sup>.

Ulteriori argomenti a favore della correttezza, chiarezza e trasparenza della formulazione della normazione sui sistemi elettorali (quale che ne sia la fonte) si possono trarre dai principi del Codice di buona condotta in materia elettorale elaborato in seno al Consiglio d'Europa. Infatti, il Consiglio d'Europa «auspica altresì che gli elementi fondamentali delle leggi elettorali siano “scritti in Costituzione o comunque ad un livello più alto della legge ordinaria” (sul valore di questo codice cfr. C. Fasone-G. Piccirilli, *Towards a Ius Commune on Elections in Europe? The Role of the Code of Good Practice in Electoral Matters in “Harmonizing” Electoral Rights*, in *Election Law Journal*, 2017, n. 2, 247 e seg.). Come si spiega nelle note di accompagnamento predisposte dal Consiglio d'Europa, il problema non deriva tanto dal cambiamento della legge elettorale, che di per sé è pienamente legittimo, bensì dal fatto che la si cambi di frequente o a ridosso delle elezioni (**come è avvenuto con le vigenti leggi elettorali per Camera dei deputati e Senato della Repubblica in seguito all'entrata in vigore il 12/11/2017 della legge 3 novembre 2017, n. 165 e il 20/12/2017 D.Lgs 12 dicembre 2017, n. 189 per le elezioni del 4 marzo 2018**), dando così l'impressione, anche dove non vi sia alcun intento manipolatorio, di apportare modifiche dettate dagli interessi immediati delle forze politiche. Le indicazioni del Consiglio d'Europa sono state ampiamente disattese nella vicenda italiana relativa alle riforme elettorali. Invero, un cambiamento significativo avrebbe avuto luogo ove si fossero accolte le indicazioni fornite in proposito dalla commissione Letta-Quagliariello, la cui relazione conclusiva prefigurava l'inclusione delle leggi elettorali all'interno della nuova categoria delle “leggi organiche”, come esistono in Francia e Spagna e che in Italia erano preannunciate dall'ormai abrogato art. 128 Cost. con espressione “leggi generali della Repubblica”. Una categoria di leggi “che si interporrebbero tra la Costituzione (e le leggi costituzionali) e le leggi ordinarie dalle quali non possono essere abrogate o modificate”, chiamate appunto a disciplinare, tra l'altro, l'elezione di Camera e Senato (cfr. la relazione finale della

---

<sup>2</sup> § 3.1 del Considerato in diritto della sentenza Corte cost. n. 1 del 2014, cit.

Commissione Letta-Quagliariello: cfr. Per una democrazia migliore, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Roma, 2013, 41 e seg.)» (v. Nicola Lupo, Elezioni politiche 2018: come funziona il Rosatellum bis, Giurisprudenza italiana, 2018, p. 70).

La salvaguardia di un corretto porsi del quesito di normazione negativa insito nell'istituto referendario, spetta alla Corte costituzionale: la presenza di ben precisi parametri costituzionali, rappresentati dall'endiadi contenuta al quarto comma dell'articolo 72, attesta l'estrema gravità del rischio che si corre, ammettendo operazioni permissive in questo ambito. Non è un caso che il Costituente abbia inserito il sub-emendamento Lucifero sotto la locuzione "in materia": intendendo prescindere dal nomen juris dei disegni di legge, essa indica un corpus di norme che facciano sistema tra di loro, intorno alla salvaguardia della forma di governo e nel rapporto tra gli organi costituzionali delineato dal Costituente.

§2.) La Corte, quando ha insistito sul concetto di «omogeneità», di «univocità», di «chiarezza», o di «evidenza del momento teleologico» del quesito, lo ha sempre fatto a tutela del Corpo elettorale e del singolo suo componente, che deve trovarsi di fronte un quesito non suscettibile di carpire la sua buona fede con effetti nascosti, surrettizi o ignoti: cfr. in particolare C. cost. 28/1981, 29/1981, 30/1981, 28/1987, 29/1987, 63/1990, 64/1990, 65/1990, 47/1991, 29/1993, 34/1993, 36/1993, 39/1997, 40/1997, 13/1999, 35/2000, 38/2000, 39/2000, 40/2000, 43/2000, 50/2000, 42/2003, 43/2003, 45/2003.

Si tratta di principi che - per la Corte Costituzionale, sent. 27/01/2017 (ud. 11/01/2017, dep. 27/01/2017), n. 26 - inibiscono il carattere propositivo, derivante dall'uso della tecnica del ritaglio, quando è teso a realizzare, non già «la riespansione di una compiuta disciplina già contenuta in nuce nel tessuto normativo, ma compressa per effetto dell'applicabilità delle disposizioni oggetto del referendum», bensì «la manipolazione della struttura linguistica della disposizione, ove a seguito di essa prenda vita un assetto normativo sostanzialmente nuovo». In quel caso, la Corte ravvisò nel prodotto del quesito - dichiarato inammissibile - un assetto che, "trovando un mero pretesto nel modo con cui certe norme sono state formulate sul piano lessicale, sarebbe da imputare direttamente alla volontà propositiva di creare diritto, manifestata dal corpo elettorale. In questo caso si realizzerebbe uno stravolgimento della natura e della funzione propria del referendum abrogativo. Fin dalla sentenza n. 36 del 1997, infatti, è stato dichiarato inammissibile «il quesito referendario [che] si risolve sostanzialmente in una proposta all'elettore, attraverso l'operazione di ritaglio sulle parole e il conseguente stravolgimento dell'originaria ratio e struttura della disposizione, di introdurre una nuova statuizione, non ricavabile ex se dall'ordinamento, ma anzi del tutto estranea al contesto normativo» (nello stesso senso, sentenze n. 46 del 2003, n. 50 e n. 38 del 2000)" (Corte cost., sent. n. 26/2017, Considerato in diritto, § 5).

Nella richiamata sentenza si trattava di un "quesito referendario si vale della tecnica del ritaglio" che, "attraverso la soppressione di alcune parole", concretizzava un apprezzamento che il legislatore aveva riservato ad una fattispecie del tutto diversa (l'impresa agricola che, ai fini del licenziamento, aveva caratteristiche del tutto peculiari): "esso non esprime pertanto una scelta legislativa potenzialmente idonea a regolare il limite minimo di applicazione della tutela reale relativo al datore di lavoro, qualora il legislatore non avesse optato per l'altro di quindici. Costituisce, infatti, un dato normativo previsto con tutt'altra finalità, che si giustifica nell'ordito legislativo esclusivamente in ragione delle peculiarità cui si è innanzi accennato. Ne consegue che la manipolazione richiesta non è diretta a sottrarre dall'ordinamento un certo contenuto normativo, affinché venga sostituito con ciò che residua in seguito all'abrogazione e che, in difetto di quel contenuto, il legislatore ha predisposto perché abbia applicazione al fine di regolare la fattispecie. Essa invece, del tutto arbitrariamente, rinviene nell'espressione linguistica una cifra destinata a rispondere ad altre esigenze, e se ne serve per renderla il cardine di un regime giuridico connotato non più dalla specificità dell'impresa agricola, ma dalla vocazione a disciplinare in termini generali il limite occupazionale cui è subordinata la tutela reale" (ord. n. 26/2017 cit.).

È sicuramente il caso della parte del quesito su cui si punta per sormontare l'ineludibile prerequisite di ammissibilità dei referendum in materiale elettorale, costituito dal fatto che l'ablazione deve lasciare in vigore una normativa complessivamente idonea a garantire il rinnovo, in ogni momento, dell'organo stesso. È ben vero, infatti, che la perdurante operatività dell'intero sistema, pur in assenza delle disposizioni oggetto dell'abrogazione referendaria, è una specifica caratteristica dei referendum elettorali, che operando per sottrazione possono produrre una regolamentazione elettorale, successiva all'abrogazione, che si presenta diversa da quella prima esistente (Corte Costituzionale, 30/01/2008, n. 16). Ma è anche vero che resta intatto il requisito secondo cui la "normativa di risulta" deve essere complessivamente idonea a garantire il rinnovo, in ogni momento, dell'organo costituzionale elettivo, e soprattutto delle due Camere del Parlamento, rispetto alle quali l'infettibilità delle leggi elettorali è di massima evidenza e rilevanza, anche allo scopo di non paralizzare il potere di scioglimento del Presidente della Repubblica previsto dall'art. 88 Cost. (sentt. nn. 16 del 1978, 25 del 1981, 29 del 1987, 47 del 1991, 32 del 1993, 13 del 1999).

Orbene, per garantirsi questo risultato i proponenti piegano vistosamente la lettera e lo spirito della legge 27 maggio 2019, n. 51, che, a partire dal titolo stesso (Disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari), dichiara ben altra ratio: l'art. 3 prevedeva una delega al Governo per la determinazione dei collegi esistenti, al solo scopo di posticipare l'adeguamento delle "geografia elettorale" alla regola dei tre ottavi introdotta nei primi due articoli.

Questa primo rilievo specifico obbliga ad esaminare le proposte abrogative relative a:

**LE NORME DI DELEGAZIONE LEGISLATIVA**

*art. 3 legge n.51/2019 e art. 3 legge n.165/2017<sup>3</sup>*

**Violazione degli artt. 70, 76 e 77, nonché dell'art.51 Cost.**

§3.) Occorre aver ben presenti le norme costituzionali applicabili e solo a tal fine le si trascrivono:

*“Art. 76. L’esercizio della funzione legislativa non può essere delegato al Governo se non con determinazione di principî e criteri direttivi e soltanto per tempo limitato e per oggetti definiti.*

*Art. 77. c. 1 Il Governo non può, senza delegazione delle Camere, emanare decreti che abbiano valore di legge ordinaria.”*

e trattandosi di materia elettorale è rilevante anche:

*“Art.72 c. 4 La procedura normale di esame e di approvazione diretta da parte della Camera è sempre adottata per i disegni di legge in materia costituzionale ed elettorale e per quelli di delegazione legislativa, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali, di approvazione di bilanci e consuntivi.”*

In Costituzione è definito un solo collegio/circoscrizione elettorale: la Valle d’Aosta per il Senato della Repubblica, che essendo eletto a base regionale coincide con la Regione ed elegge un senatore (art.57 c. 1 e 3 Cost.), quale che sia il sistema elettorale può variare solo la previsione o l’esclusione di un ballottaggio<sup>4</sup>. In ogni altro caso, compreso il Molise che ha diritto a 2 senatori, occorre una legge che definisca collegi/circoscrizioni, numero, territorio, se uninominali o plurinominali: senza un’individuazione dei collegi e/o delle circoscrizioni nessuna legge elettorale è direttamente ed immediatamente applicabile se si cambia il sistema elettorale, come nel caso di specie. Secondo gli interventori è un ostacolo insuperabile all’ammissibilità dei quesiti referendari, come anche di una dichiarazione di incostituzionalità parziale: le sentenze n. 1/2014 e 35/2017 sono state possibili perché i seggi erano attribuiti con sistema proporzionale e il sistema di attribuzione era applicabile semplicemente dichiarando incostituzionale il premio di maggioranza e nel caso delle liste integralmente bloccate escludendo la nullità dell’apposizione di ogni altro segno sulla scheda elettorale. Con un sistema maggioritario basato su collegi uninominali l’unico referendum abrogativo ammissibile è quello di espungere una previsione di un ballottaggio, per passare da sistema elettorale a doppio turno, detto anche *majority*, ad uno retto dal principio *first-past-the-post*, per il quale con un unico turno il seggio è attribuito al candidato che ha ottenuto la maggioranza relativa, che può in concreto essere una minoranza assoluta, considerando il complesso degli

---

<sup>3</sup> Avvertenza: i testi delle due norme di delegazione legislativa sono stati collazionati, con le parti abrogate dai quesiti, segnalati da un’evidenziazione in giallo e da parole cancellate; le evidenziazioni in azzurro o le sottolineature le incongruenze, citate

<sup>4</sup> Una particolarità che si riflette anche sulla concreta applicazione dell’art.51 c. 1, ult.per. Cost.: dal 1948 mai è stata eletta una donna.

altri candidati od anche, di norma, dei candidati arrivati in seconda e terza posizione. La percentuale di voto conquistata dai candidati di un partito è irrilevante ai fini della legittimazione giuridica e politica a governare, anche in solitario, che dipende unicamente dal fatto se conquistati o no la maggioranza assoluta dei seggi.

Con i quesiti proposti si passa da un sistema misto basato su collegi uninominali maggioritari e collegi plurinominali proporzionali, ad un sistema integralmente maggioritario, **le norme oggetto di abrogazione parziale di tipo microchirurgico piega ad una nuova finalità norme dettate da e funzionali ad altre finalità,** come si può desumere dai testi delle norme di delegazione come modificati dai quesiti referendari: **“Art. 3 legge n.51/2019** Delega al Governo per la determinazione dei collegi uninominali **e dei collegi plurinominali**

1. ~~Qualora, entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, sia promulgata una legge costituzionale che modifica il numero dei componenti delle Camere di cui agli articoli 56, secondo comma, e 57, secondo comma, della Costituzione,~~ il Governo è delegato ad adottare un decreto legislativo per la determinazione dei collegi uninominali **e plurinominali** per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.
2. ~~Il decreto legislativo di cui al comma 1 è adottato, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge costituzionale di cui al medesimo comma 1,~~ sulla base dei seguenti principi e criteri direttivi: a) ai fini dell'elezione della Camera dei deputati: 1) nelle circoscrizioni del territorio nazionale è costituito un numero di collegi uninominali pari a quello risultante dall'applicazione dell'articolo 1, comma 2, del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361; 2) si applicano i principi e i criteri direttivi di cui all'articolo 3, comma 1, lettere **b),** c), d) ed e), della legge 3 novembre 2017, n. 165; b) ai fini dell'elezione del Senato della Repubblica: 1) il territorio nazionale è suddiviso nel numero di collegi uninominali che risulta dall'applicazione dell'articolo 1, comma 2, del testo unico di cui al decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533; 2) si applicano i principi e i criteri direttivi di cui all'articolo 3, comma 2, lettere **b),** c), d) ed e), della legge 3 novembre 2017, n. 165. 3. Si applicano i commi 3, 4 e 5 dell'articolo 3 della legge 3 novembre 2017, n. 165. E' fatto salvo quanto disposto dal comma 6 del medesimo articolo 3 della legge 3 novembre 2017, n. 165. La presente legge, munita del sigillo dello Stato, sarà inserita nella Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana. È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarla e di farla osservare come legge dello Stato.”

**Osservazioni e censure:** A) La violazione dell'art. 76 Cost. è palese sotto vari profili, in relazione a a)“tempo limitato” poiché non c'è un termine certo finale entro il quale esercitare la delega, collegato alla promulgazione della legge



costituzionale di drastica riduzione dei parlamentari e nemmeno un termine iniziale, residua solo la durata per l'esercizio della delega fissato in 60 giorni, non più decorrenti dalla entrata in vigore della legge e quindi della norma di delegazione legislativa; b) "oggetti definiti" la legge n. 51/2019, entrata in vigore il 26/06/2019 ha per oggetto "Disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari" non di cambiare il sistema elettorale. Come già scritto sopra. nel penultimo periodo del §2.), la ratio dell'art. 3 prevedeva una delega al Governo per la determinazione dei collegi esistenti, al solo scopo di posticipare l'adeguamento delle "geografia elettorale" alla regola dei tre ottavi introdotta nei primi due articoli. Eliminando il dies a quo di quella posticipazione (non più l'entrata in vigore della legge di revisione costituzionale sul numero dei parlamentari, nel presupposto che la sua promulgazione avvenga entro 24 mesi dall'entrata in vigore della legge n. 51/2019), non si delega più solo ad operare la revisione dei tre ottavi, ma - in virtù del restante taglio referendario - si rimette in termini il legislatore delegato dall'articolo 3 della legge 3 novembre 2017, n. 165 a fare altra cosa, e cioè introdurre una geografia esclusivamente uninominale; c) "principi e criteri direttivi", che sono rinviati a quelli della legge n. 165/2017, ma modificati a posteriori. B) Violazione dell'art. 77 c.1 Cost. poiché il Governo "non può, **senza delegazione delle Camere**, emanare decreti che abbiano valore di legge ordinaria". Si tratta di espressione chiara ed inequivoca, ai sensi dell'art. 12 delle Disposizioni sulla legge in generale, delle quali si applica, secondo gli interventori, anche l'art. 14 delle richiamate Disposizioni, in quanto i decreti delegati, come i decreti-legge, sono deroga<sup>5</sup> all'art.70 Cost. per il quale "La funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere.". Nella fattispecie attraverso il referendum ex art. 75 c.1 Cost. la delega al Governo è conferita dal "corpo elettorale", che sarà pure espressione del popolo, cui appartiene la sovranità (art.1 c. 2 Cost.), ma "che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione.": non gli è, quindi, consentito di delegare il Governo ad emanare decreti aventi valore di legge ordinaria non osservando o alterando principi e criteri stabiliti dalle Camere, né il tempo determinato e cambiando l'oggetto, rispetto a quello definito dalla norma originaria: a maggior ragione in

---

<sup>5</sup> Il principio di legalità vuol che l'amministrazione (art. 97 c.2 Cost.) e il Governo siano subordinati alla legge, atto del Parlamento (art. 70 Cost.), emesso dall'organo i cui membri rappresentano la Nazione (art. 67 Cost.), cioè il popolo, cui appartiene la sovranità (art. 1 c.2 Cost.). Gli atti normativi-legislativi sono un'eccezione, che deve rispondere ai rigorosi requisiti e presupposti prestabiliti in Costituzione, proprio perché eccezione alla regola, per i decreti delegati vedi l'art. 76 e per i decreti-legge l'art. 77 Cost.. Per queste mie affermazioni e convinzioni sono confortato, ma anche debitore per gli arricchimenti, dall'ultima pubblicazione della prof. Imparato: Emma A. Imparato, *L'Eccezione nella Regola, La sopravvivenza delle prerogative tra ordine pubblico e sicurezza nella transizione intra-costituzionale contemporanea*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019.

materia di voto, attese le riserve di legge ex artt. 48 e 51 Cost. e quanto dispone l'art. 72 c.4 Cost.

**“Art. 3 legge n. 165/2017 - Delega al Governo per la determinazione dei collegi uninominali e dei collegi plurinominali** (in vigore dal 12 novembre 2017)

1. Per l'elezione della Camera dei deputati, il Governo è delegato ad adottare, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, ai sensi dell'articolo 14 della legge 23 agosto 1988, n. 400, un decreto legislativo per la determinazione dei collegi uninominali e dei collegi plurinominali nell'ambito di ciascuna circoscrizione di cui alla tabella A allegata al decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957, come sostituita dalla presente legge, sulla base dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) ~~fatto salvo quanto stabilito per la circoscrizione Valle d'Aosta/Vallee d'Aoste, nelle restanti circoscrizioni del territorio nazionale per l'elezione della Camera dei deputati sono costituiti 231 collegi uninominali. Nelle circoscrizioni Trentino-Alto Adige/Südtirol e Molise sono costituiti, rispettivamente, sei e due collegi uninominali come territorialmente definiti dal decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 535, recante determinazione dei collegi uninominali del Senato della Repubblica;~~ tra le ~~altre~~ circoscrizioni del territorio nazionale, di cui alla tabella A allegata al decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957, come sostituita dalla presente legge, i collegi uninominali sono ripartiti in numero proporzionale alla rispettiva popolazione determinata sulla base dei risultati dell'ultimo censimento generale della popolazione, come riportati dalla più recente pubblicazione ufficiale dell'Istituto nazionale di statistica;

b) ~~con esclusione della circoscrizione Valle d'Aosta/Vallee d'Aoste, in ciascuna delle altre circoscrizioni del territorio nazionale sono costituiti collegi plurinominali formati dall'aggregazione di collegi uninominali contigui; il numero dei collegi plurinominali costituiti in ciascuna circoscrizione e il territorio di ciascuno di essi sono determinati in modo che in ciascun collegio plurinominali, sulla base della popolazione residente calcolata ai sensi della lettera a), sia assegnato un numero di seggi determinato dalla somma del numero dei collegi uninominali che lo costituiscono e di un ulteriore numero di seggi, di norma, non inferiore a tre e non superiore a otto, in modo tale che tendenzialmente risulti minimo il numero di collegi plurinominali nei quali è assegnato un numero di seggi inferiore al valore medio; al Molise è assegnato un seggio da attribuire con metodo proporzionale ai sensi degli articoli 83 e 83-bis del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957. Ciascun collegio uninominale della circoscrizione è compreso in un collegio plurinominali. Nelle circoscrizioni Trentino-Alto Adige/Südtirol, Umbria, Molise e Basilicata è costituito un unico collegio plurinominali comprensivo di tutti i collegi uninominali della circoscrizione;~~

c) la popolazione di ciascun collegio uninominale ~~e di ciascun collegio plurinominale~~ può scostarsi dalla media della popolazione, ~~rispettivamente,~~ dei collegi uninominali ~~e dei collegi plurinominali~~ della circoscrizione di non oltre il 20 per cento in eccesso o in difetto;

d) ~~nella formazione dei collegi uninominali e nella formazione dei collegi plurinominali~~ sono garantite la coerenza del bacino territoriale di ciascun collegio, tenendo altresì conto delle unità amministrative su cui insistono e, ove necessario, dei sistemi locali, e, di norma, la sua omogeneità sotto gli aspetti economico-sociale e delle caratteristiche storico-culturali, nonché la continuità del territorio di ciascun collegio, salvo il caso in cui il territorio stesso comprenda porzioni insulari. I collegi uninominali ~~e i collegi plurinominali~~, di norma, non possono dividere il territorio comunale, salvo il caso dei comuni che, per le loro dimensioni demografiche, comprendano al loro interno più collegi. Nelle zone in cui siano presenti minoranze linguistiche riconosciute, la delimitazione dei collegi, anche in deroga ai principi e criteri direttivi di cui al presente comma, deve tenere conto dell'esigenza di agevolare la loro inclusione nel minor numero possibile di collegi. ~~Fermi restando i principi e criteri direttivi previsti per la determinazione dei collegi plurinominali, nelle circoscrizioni nelle quali il numero dei collegi uninominali è pari a quello previsto dal citato decreto legislativo n. 535 del 1993 la formazione dei collegi uninominali e' effettuata adottando come riferimento, ove possibile, le delimitazioni dei collegi previste dal medesimo decreto legislativo n. 535 del 1993;~~

e) nella regione Friuli Venezia Giulia uno dei collegi uninominali è costituito in modo da favorire l'accesso alla rappresentanza dei candidati che siano espressione della minoranza linguistica slovena, ai sensi dell'articolo 26 della legge 23 febbraio 2001, n. 38. .

**2.** Il Governo è delegato a determinare, con il medesimo decreto legislativo di cui al comma 1, i collegi uninominali ~~e i collegi plurinominali~~ ai fini dell'elezione del Senato della Repubblica, nell'ambito di ciascuna regione, sulla base dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) ~~fatto salvo quanto stabilito per le circoscrizioni Valle d'Aosta/Vallee d'Aoste e Trentino Alto Adige/Südtirol, nelle restanti~~ regioni del territorio nazionale per l'elezione del Senato della Repubblica sono costituiti ~~109~~ collegi uninominali. ~~Il territorio della regione Molise e' costituito in un unico collegio uninominale.~~ Nelle ~~altre~~ regioni i collegi uninominali sono ripartiti in numero proporzionale alla rispettiva popolazione determinata sulla base dei risultati dell'ultimo censimento generale della popolazione, come riportati dalla più recente pubblicazione ufficiale dell'Istituto nazionale di statistica;

b) ~~con esclusione delle regioni Valle d'Aosta/Vallee d'Aoste, Trentino Alto Adige/Südtirol e Molise, in ciascuna delle restanti regioni sono costituiti collegi plurinominali formati dall'aggregazione di collegi uninominali~~

~~contigui; il numero dei collegi plurinominali costituiti in ciascuna regione e il territorio di ciascuno di essi sono determinati in modo che in ciascun collegio plurinominale, sulla base della popolazione residente calcolata ai sensi della lettera a), sia assegnato un numero di seggi determinato dalla somma del numero dei collegi uninominali che lo costituiscono e di un ulteriore numero di seggi, di norma, non inferiore a due e non superiore a otto, in modo tale che tendenzialmente risulti minimo il numero dei collegi plurinominali nei quali è assegnato un numero di seggi inferiore al valore medio. Ciascun collegio uninominale della regione e' compreso in un collegio plurinominale;~~

~~c) la popolazione di ciascun collegio uninominale e di ciascun collegio plurinominale può scostarsi dalla media della popolazione, rispettivamente, dei collegi uninominali e dei collegi plurinominali della circoscrizione di non oltre il 20 per cento in eccesso o in difetto;~~

~~d) nella formazione dei collegi uninominali e nella formazione dei collegi plurinominali sono garantite la coerenza del bacino territoriale di ciascun collegio e, di norma, la sua omogeneità sotto gli aspetti economico-sociale e delle caratteristiche storico-culturali, nonché la continuità del territorio di ciascun collegio, salvo il caso in cui il territorio stesso comprenda porzioni insulari. I collegi uninominali e i collegi plurinominali, di norma, non possono dividere il territorio comunale, salvo il caso dei comuni che, per le loro dimensioni demografiche, comprendano al loro interno più collegi. Nelle zone in cui siano presenti minoranze linguistiche riconosciute, la delimitazione dei collegi, anche in deroga ai principi e criteri direttivi di cui al presente comma, deve tenere conto dell'esigenza di agevolare la loro inclusione nel minor numero possibile di collegi;~~

~~e) nella regione Friuli Venezia Giulia uno dei collegi uninominali è costituito in modo da favorire l'accesso alla rappresentanza dei candidati che siano espressione della minoranza linguistica slovena, ai sensi dell'articolo 26 della legge 23 febbraio 2001, n. 38.~~

**3.** Ai fini della predisposizione dello schema del decreto legislativo di cui ai commi 1 e 2, il Governo si avvale di una commissione composta dal presidente dell'Istituto nazionale di statistica, che la presiede, e da dieci esperti in materia attinente ai compiti che la commissione è chiamata a svolgere, senza nuovi o maggiori oneri per il bilancio dello Stato.

**4.** Lo schema del decreto legislativo di cui ai commi 1 e 2 trasmesso alle Camere per l'espressione dei pareri delle Commissioni parlamentari competenti per materia, che si pronunciano nel termine di quindici giorni dalla data di trasmissione. Qualora il decreto legislativo non sia conforme al parere parlamentare, il Governo, contemporaneamente alla pubblicazione del decreto, deve inviare alle Camere una relazione contenente adeguata motivazione.

5. In caso di mancata espressione del parere di cui al comma 4 nel termine previsto, il decreto legislativo può comunque essere emanato.

6. Il Governo aggiorna con cadenza triennale la composizione della commissione nominata ai sensi del comma 3. La commissione, in relazione alle risultanze del censimento generale della popolazione, formula indicazioni per la revisione dei collegi uninominali ~~e dei collegi plurinominali~~, secondo i criteri di cui al presente articolo, e ne riferisce al Governo. **Per la revisione dei collegi uninominali e dei collegi plurinominali il Governo presenta un disegno di legge alle Camere.**

7. Entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro per gli affari regionali, sono definite le modalità per consentire in via sperimentale la raccolta con modalità digitale delle sottoscrizioni necessarie per la presentazione delle candidature **e delle liste** in occasione di consultazioni elettorali, anche attraverso l'utilizzo della firma digitale e della firma elettronica qualificata. Sullo schema del decreto è acquisito il parere delle competenti Commissioni parlamentari, che si esprimono nel termine di quarantacinque giorni.

**Osservazioni e censure:** C) Violazione art.76 Cost.: il termine per l'esercizio della delegazione è fissato in "trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge"; la presente legge n. 165/2017, pubblicata sulla GU n.264 del 11-11-2017, in conformità a quanto disposto dal suo art. 6 è entrata in vigore il giorno successivo, cioè il 12 novembre 2017. Il termine, quindi, non solo è perentorio, ma la delega è già stata tempestivamente esercitata con l'emanazione del d.lgs 12 dicembre 2017 n.189 "Determinazione dei collegi elettorali della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, in attuazione dell'articolo 3 della legge 3 novembre 2017, n. 165, recante modifiche al sistema di elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. Delega al Governo per la determinazione dei collegi elettorali uninominali e plurinominali." (GU n.295 del 19-12-2017 - Suppl. Ordinario n. 58), entrato in vigore il 20/12/2017. Una delegazione legislativa può essere usata una sola volta, altrimenti non sarebbe "per tempo limitato", per di più i proponenti si sono dimenticati di abrogare totalmente l'ultimo periodo del comma 6 dell'art. 3 legge n. 165/2017, che anche nella formulazione conseguente all'abrogazione prevede che "Per la revisione dei collegi uninominali ~~[e dei collegi plurinominali]~~ il Governo presenta un disegno di legge alle Camere.". Con tale formulazione non è possibile procedere con delegazione legislativa e pertanto vi è **D) Violazione degli artt. 77 c. 1 e 70 Cost.**, anche a prescindere dal fatto che il "corpo elettorale referendario" non ha il potere di conferire delegazione legislativa al Governo per le ragioni *supra* esposte alla lett. **B)** delle precedenti **Osservazioni e censure all' art. 3 legge n.51/2019; E) Contraddittorietà e irragionevolezza dei quesiti**, che non consentono il rispetto dei requisiti di «omogeneità», di «univocità» e di «chiarezza» (cfr. §2., cpv. I) per proposte abrogative, quale il periodo "Il territorio della regione Molise è costituito in

*un unico collegio uninominale*” dell’art.3, c. 2 lett. a) legge n. 165/2017 in quanto coerente con le finalità dei proponenti tenendo conto delle particolarità del Regione Molise con 2 senatori, attribuiti direttamente dall’art. 57 c. 3 Cost., in deroga al criterio generale della ripartizione “ in proporzione alla popolazione”, di cui al successivo c. 4. La scelta del legislatore per un collegio unico per 2 senatori, significa privilegiare il pluralismo politico, rispetto alla rappresentanza territoriale delle due province molisane. Non è questa la sede per discutere questa scelta, ma in un referendum abrogativo non si può compiere una scelta diversa atteso che la norma esistente è perfettamente compatibile con le intenzioni dei proponenti Di contro non hanno previsto l’abrogazione delle parole “*e delle liste*” al c. 7 dell’art.3 *de quo agitur*. Per quanto concerne le liste di candidati non è l’unico caso. All’interno del fine conclamato, non è propriamente vero che vi sia omogeneità nel ritaglio proposto: all’articolo 18-bis del dpr n. 361/1957 si mantiene la “dichiarazione di presentazione delle liste di candidati”, sia pure limitando all’attribuzione dei seggi nei soli collegi uninominali. All’art. 20 le liste però sono cancellate anche per i collegi uninominali (comma primo), ma riemergono al secondo, terzultimo e penultimo comma; spariscono all’articolo 22, ma riemergono al 24 e al 59-bis; spariscono al 106, ma restano diffusamente contemplate nel decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533 (Testo unico delle leggi recanti norme per l’elezione del Senato della Repubblica) pur dopo il supposto ritaglio referendario; **F**) Violazione dell’art. 51c. 1, secondo periodo Cost., periodo aggiunto dall’art. 1 della legge cost. 30 maggio 2003, n. 1e le cui finalità sono ben lungi dall’essere raggiunte<sup>6</sup>.

Apparentemente il decreto del presidente della repubblica 30 marzo 1957, n. 361 ed il decreto legislativo n. 533 del 1993 sono modificati “ritagliando via” soltanto la previsione dei collegi plurinominali ed i loro cascami sull’impianto complessivo del *corpus* normativo. Poi però si propone di abrogare l’intero comma 3-bis dell’articolo 18-bis del dpr n. 361/1957, sull’elenco di quattro candidati supplenti, due di sesso maschile e due di sesso femminile nonché, al comma 6-bis dell’articolo 22, anche la previsione delle lettere a) e b): si tratta, è utile ricordarlo, di una disciplina che - consentendo agli Uffici centrali circoscrizionali di inserire i candidati dello stesso sesso presenti nell’elenco dei candidati supplenti predetto - apprestava uno strumento attuativo anche dell’articolo 18-bis comma 3.1 (secondo il quale “*nel*

---

<sup>6</sup> Occorre un cambiamento nel costume politico e delle procedure di designazione dei candidati da parte dei soggetti, che hanno il monopolio della presentazione di liste di candidati ex comb. disp. artt. 14 e 15 d.p.r. n. 361/1957 e s.m.i., pur in assenza di un’organica attuazione dell’art. 49 Cost., che assicuri la trasparenza e la contestabilità, anche in giudizio, delle procedure di selezione delle candidature. Un’altra via è quella di adottare un sistema elettorale, che, insieme con la salvaguardia del pluralismo politico, abbia come scopo precipuo il riequilibrio della rappresentanza di genere, quale il binominale di genere, quale quello disegnati dal ddl A.S. 2876 della XVII Legislatura, presentato il 28 giugno 2017 dai senatori Compagna, Buemi, Corsini e Stefano Esposito, tendente ad introdurre un sistema elettorale binominale, con secondo voto di genere, facoltativo e disgiunto.

*complesso delle candidature presentate da ogni lista o coalizione di liste nei collegi uninominali a livello nazionale, nessuno dei due generi può essere rappresentato in misura superiore al 60 per cento, con arrotondamento all'unità più prossima").*

Mentre oggi "l'Ufficio centrale nazionale assicura il rispetto di quanto previsto dal presente comma, in sede di verifica dei requisiti di cui all'articolo 22, primo comma, numero 6-bis)", dopo il ritaglio il comma 6-bis dell'articolo 22 si limiterebbe a prevedere un anodino e sterile "comunica i nomi dei candidati in ciascun collegio uninominale all'Ufficio centrale nazionale, il quale verifica la sussistenza dei requisiti di cui agli articoli 18-bis, comma 3.1<sup>7</sup>, e 19 e comunica eventuali irregolarità agli Uffici centrali circoscrizionali", senza più alcuno strumento serio ed efficace per fronteggiare tale "irregolarità"<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> Si riporta, a tal proposito, la parte significativa delle Istruzioni per la presentazione e l'ammissione delle candidature per le elezioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica del 4 marzo 2018, a cura del Ministero dell'interno: " Per la Camera dei deputati, Il comma 3.1 dell'articolo 18-bis del testo unico di cui al d.P.R. n. 361 del 1957, come inserito dall'articolo 1, comma 10, lettera e), della legge n. 165/2017, ha introdotto due prescrizioni finalizzate a garantire l'equilibrio nella rappresentanza di genere: 1) nel complesso delle candidature presentate da ogni lista o coalizione nei collegi uninominali, A LIVELLO NAZIONALE, nessuno dei due generi può essere rappresentato in misura superiore al 60 per cento, con arrotondamento all'unità più prossima, in caso di cifra decimale; (...) Alla Camera dei deputati, per quanto concerne il numero massimo complessivo delle candidature nei collegi uninominali cui fare riferimento per calcolare il rispetto della quota di genere, si ritiene che debba essere considerato quello degli stessi collegi – 231 – costituiti sul territorio nazionale secondo le previsioni dell'articolo 1, comma 2, del d.P.R. n. 361/1957, con esclusione del collegio uninominale « Valle d'Aosta », la cui elezione è regolata dalle norme speciali contenute nel titolo VI dello stesso d.P.R. n. 361/1957 Quindi, ove una lista o coalizione di liste presentasse candidature in tutti collegi uninominali del territorio nazionale, nessuno dei due sessi potrebbe essere rappresentato in misura superiore a 139 candidati." (p. 77).

<sup>8</sup> "Tale Ufficio nazionale presso la Corte di Cassazione è competente al controllo dell'eventuale violazione delle disposizioni sulla parità di genere solo per la Camera nonché, sia per la Camera che per il Senato, dell'eventuale violazione delle norme di cui all'articolo 19, comunicandola, a sua volta, ai predetti Uffici affinché adottino i provvedimenti di ricasazione dei candidati incorsi nelle violazioni delle norme suddette, che comporteranno conseguenti vacanze di posti da colmare con i relativi candidati supplenti, attraverso i seguenti provvedimenti modificativi: a) ove risultino, comunque, rispettati gli altri requisiti previsti dall'articolo 18-bis, comma 3, del d.P.R. n. 361/1957 (numero minimo dei candidati e ordine alternato di genere dei candidati all'interno di ciascuna lista), l'Ufficio centrale circoscrizionale e l'Ufficio elettorale regionale provvedono ad aggiungere in coda alle liste interessate dall'irregolarità i candidati supplenti dello stesso sesso; b) ove, operando come previsto dalla lettera a), non risultino più rispettate le norme previste sulle quote di genere, l'Ufficio centrale circoscrizionale e l'Ufficio elettorale regionale provvedono a inserire nei posti rimasti vacanti i candidati supplenti dello stesso sesso. Ad esempio, qualora si verificasse per qualunque motivo previsto dalla legge, l'esclusione della candidatura di colui che si trova in posizione di capolista, detto capolista verrà, in primo luogo, sostituito inserendo « in coda » alla lista medesima un candidato supplente dello stesso sesso, provocando un effetto di « slittamento » verso l'alto di tutta la lista, facendo diventare nuovo capolista il secondo candidato dell'originario ordine numerico della lista stessa. Tuttavia, se effettuando tali operazioni, non risultassero più rispettate le disposizioni sulle quote

Lo scopo di sopprimere il meccanismo per correggere la violazione della quota di genere, oltre ad essere vistosamente in controtendenza rispetto all'articolo 51 Cost., è anche ultroneo rispetto al conclamato scopo unitario del ritaglio referendario, che - al dire dei proponenti - sarebbe rivolto unicamente ad eliminare la quota proporzionale. Non solo non è così, ma la cosa avviene surrettiziamente, nascondendo l'effetto di riduzione dell'efficacia della norma del comma 3.1 dietro un'abrogazione diversa, che poco ha a che vedere con la quota di genere ma che, di fatto, impedisce di dare applicazione a quanto le Istruzioni ministeriali per il 2018 descrivono in modo chiarissimo ( cfr. note 7 e 8).

#### **ASSENZA DI REQUISITI ESSENZIALI**

**«omogeneità» - «univocità» - «chiarezza» - in particolare «evidenza del momento teleologico», sistema maggioritario in collegi uninominali senza ballottaggio eventuale, “first-past-the post”**

§4.) I quesiti di un'unica proposta referendaria (RegAmmRef n.172) riguardano sia la Camera dei Deputati che il Senato della Repubblica, in ciò presenta analogie con le proposte referendarie relative alla legge n. 270/2005 (RegAmmRef nn. 156 e 157) relative alla sua abrogazione totale e di norme, ma con lo stesso preteso effetto di far rivivere la legislazione precedente. Le due proposte furono dichiarate inammissibili con un'unica sentenza, la n.13/2012. Gli ultimi quesiti referendari ammessi con le sentenze nn. 15, 16 e 17 del 2008 sono stati quelli proposti con i nn. 146, 147 e 148 RegAmmRef . Storicamente Camera e Senato sono nati con sistemi elettorali diversi ed anche la loro durata non coincideva, 5 anni la Camera e 6 il Senato, anche se di fatto la loro durata ha sempre coinciso, grazie allo scioglimento anticipato del Senato. La loro durata è stata equiparata dall' art. 3 della legge cost. 9 febbraio 1963, n. 2. Il corpo elettorale non coincide sia come elettorato attivo, che passivo. La differenza dell'elettorato attivo si è accentuata con l'abbassamento della maggiore età dal 21 a 18 anni con legge 8 marzo 1975, n. 39, portando da 3 a 6 in più le classi di età degli elettori per la sola Camera dei deputati, tuttavia non aveva mai comportato una differente composizione politica delle due Camere, tale da impedire la formazione di una stessa maggioranza per dare la fiducia al Governo ex art. 94 Cost., poiché

---

di genere dei capolista, non potrà che procedersi, ai sensi della lettera b) del comma 6-bis dell'articolo 22 del d.P.R. n. 361/1957, all'inserimento del primo candidato supplente dello stesso sesso al posto del capolista. Parimenti alle previsioni del precedente numero 6-bis), il successivo numero 6-ter) dell'articolo 22, primo comma, del d.P.R. n. 361/1957 prevede che l'Ufficio centrale circoscrizionale, per la Camera, e l'Ufficio elettorale regionale, per il Senato, operi con le stesse modalità (aggiunta in coda o inserimento di candidati supplenti nei posti vacanti) in tre ipotesi: a) in caso di eventuale rinuncia alla candidatura, prevista espressamente dal citato numero 6-ter; essa si ritiene possa intervenire fino alla conclusione di tutti gli adempimenti dell'Ufficio e nella stessa forma prevista per l'accettazione della candidatura; b) in seguito alle verifiche ai fini dell'osservanza dei criteri di cui all'articolo 18-bis del d.P.R. n. 361/1957; c) in seguito a ulteriori verifiche previste dalla legge" (loc. ult. cit. pp. 90-91).



entrambe con sistemi elettorali sostanzialmente proporzionali, fino alla riforma del 1993.

Altra differenza è costituita dalla base regionale per l'elezione del Senato (art. 57.1 Cost.) e i criteri per l'attribuzione dei seggi alle circoscrizioni sempre in rapporto agli abitanti alla Camera (art. 56.4 Cost.), mentre tale criterio è derogato nei casi dell'art. 57.3 Cost., comportando una sovra rappresentazione delle regioni che ne beneficiano. Le differenze più rilevanti sono quindi di ordine costituzionale e non possono essere ridotte o eliminate intervenendo su norme ordinarie e poiché proprio perché uno dei quesiti riguarda l'art. 3 della legge n. 51/2019 è evidente il collegamento con la riduzione del numero dei parlamentari, anche se non si è verificata la sua promulgazione, tuttavia, la decisione sull'ammissibilità, sarà assunta quando si saprà soltanto, se una richiesta di referendum sia stata presentata, non se avrà i requisiti per l'ammissione e, in caso positivo, quale sarebbe l'esito. In questa situazione la valutazione dell'elettore potrebbe differire tra Camera e Senato, nel primo caso con la riduzione da 630 a 400, si avrebbe, comunque, una Camera con un rapporto abitanti per parlamentare noto, quello esistente al Senato tra gli abitanti dell'ultimo censimento generale del 2011 (59.433.744) e i 309 membri elettivi della Camera alta: Nuova Camera membri elettivi Italia 392- Senato attuale membri elettivi 309. Per la Camera dei deputati tale rapporto aumenta da 96.006 a **151.210**. Il numero centrale di abitanti per ciascun senatore cresce, a sua volta, da **188.424** a 302.420 (assumendo il dato della popolazione quale reso da Eurostat) (Fonte Dossier 7 ottobre 2019 - RIDUZIONE DEL NUMERO DEI PARLAMENTARI Elementi per l'esame in Assemblea A.C. 1585-B dei Servizi Studi di Camera e Senato-<http://documenti.camera.it/leg18/dossier/pdf/AC0167f.pdf>). Mentre nel caso del Senato il rapporto di **302.420** abitanti per un Senatore non ha analogie con nessun'altra istituzione rappresentativa elettiva della UE, salvo il Senato polacco. In Francia con 64.513.000 abitanti metropolitani i senatori metropolitani sono 336, quindi **192.002** abitanti per senatore. In Spagna 47.025.000 abitanti (2011) 265 senatori=**172.453**. Romania 19.638.000 abitanti:176 senatori=**111.579**. Polonia 38.485.779 abitanti: 100 senatori=**384.857**, ma già il Sejm, la Camera Bassa ha un altro rapporto in quanto con 460 deputati è pari a **83.664**. Con questa particolarità del Senato, poiché già la base regionale, che ha prodotto l'esclusione di un premio di maggioranza nazionale nell'interpretazione stretta data in occasione della legge n.270/2005, anche con un sistema proporzionale puro, ha soglie d'accesso naturali estremamente differenziate per eleggere almeno un Senatore, anche escludendo Valle d'Aosta e Molise, che spaziano dal **2,04%** (100:49) della Lombardia al **14,28%**(100:7) delle Regioni che beneficiano del numero minimo di 7 senatori previsto dall'art. 57.3 Cost. nel testo vigente, che se viene promulgata la legge costituzionale di riduzione del numero dei parlamentari sarebbero ridotti a 3, quindi il quoziente naturale intero per eleggere un Senatore passerebbe a **33,33%** (100:3), tranne che per la Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol, che grazie all'*escamotage*, per non usare

l'espressione italiana di *furbata*, di equiparare le Province Autonome alle Regioni passa da 7 a 6, quindi teoricamente ( la regione sia per la Camera che per il Senato aveva un rapporto speciale, in deroga all'art. 48 Cost. sul voto uguale, essendo i collegi uninominali 6 su 11 alla Camera e 3 per ogni Provincia autonoma al Senato) dal 14,28% al **16,66%** (100:6). Non solo si verrebbe a creare una disparità di trattamento anche con altre Regioni Autonome, pur caratterizzate da una forte presenza di minoranze linguistiche tutelate da norme statutarie o di attuazione statutaria equiparate ai fini della legge elettorale (art. 83 c.1 lettera e) d.p.r. n. 361/1957 s.i.m., norma che verrebbe totalmente abrogato secondo il quesito referendario) In Sardegna e nel Friuli-Venezia Giulia, dove vivono la prima e la seconda minoranza linguistica, rispettivamente i parlanti sardo e friulano, tra quelle riconosciute e tutelate dalla legge n. 482/1999 in attuazione dell'art. 6 Cost., con riflessi sugli artt. 2 e 3.1 Cost. in relazione al numero di abitanti censiti nel 2011 (rispettivamente **1.639.362** e **1.218.985**), avrebbero col nuovo rapporto 1 senatore ogni 302.420 abitanti meno rappresentanti della loro popolazione e delle loro minoranze linguistiche in Senato rispettivamente, **5,4** e **4** del Trentino-Alto Adige/Südtirol, che con meno abitanti 2011, cioè **1.029.475**, ne ha **6**, quando gliene spetterebbero **3,4**. Per avere lo stesso numero di senatori Umbria e Basilicata dovrebbero unire le loro popolazioni, che, sempre nel 2011, erano rispettivamente di **884.268** e **578.036** per un totale di **1.462.304** abitanti, pur privilegiate dl numero minimo di 3 senatori per ciascuna. **Vi è una disparità di trattamento tra Regioni autonome, caratterizzate da consistenti minoranze linguistiche, in Sardegna sarde e catalane e nel Friuli-Venezia Giulia friulane, slovene e germaniche, superiori a quelle tedesche e ladine del Trentino-Alto Adige/Südtirol, anzi della sola Provincia di Bolzano, che quella di Trento è italianissima e che per la sua italianità hanno sacrificato la vita Cesare Battisti e Damiano Chiesa. Vi è anche una disparità di trattamento in relazione agli abitanti in violazione all'art. 48 Cost, con i cittadini italiani abitanti regioni. Sia ben chiaro che gli interventori non censurano in questa sede norme costituzionali non ancora promulgate, ma indicano motivazioni per i quali gli elettori per le più varie ragioni insindacabili potrebbero esprimere un voto diverso, se i quesiti fossero stati presentati distinti per le due Camere come per i referendum nn. 146 e 147 RegAmmRef, ammessi con le sentenze nn. 15 e 16 del 2008, quando fossero favorevoli ad un sistema integralmente maggioritario per il suo diverso impatto tra Camera e Senato. Il trattamento discriminante delle minoranze linguistiche viola l'art. 3 Cost., la Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali, ratificata con legge n. 302/1997 e gli artt. 2 TUE e 21 CDFUE, e pertanto anche l'art.117, c. Cost., infatti il trattamento differenziato è accordato unicamente alle minoranze linguistiche comprese in Regioni o Province Autonome per le europee l. 18/1979, se tutelate da norme statutarie o di attuazione dello Statuto, senza alcun riguardo alla loro consistenza, la minoranza albanofona calabrese ha un**

**consistenza, maggiore di quella slovena in Friuli VG e di quella franco-provenzale della Val d'Aosta.** Le abrogazioni avrebbero come nel caso del riequilibrio di genere esaminato al precedente paragrafo §3.) incidenza sulle competenze e Ruolo dell'Ufficio Elettorale nazionale privato di funzioni insostituibili. Perplessità creano anche omissioni, cioè norme non oggetto di proposta abrogativa sempre come le liste di candidati che si riferivano chiaramente alle liste di collegi plurinominali proporzionali ovvero alle liste collegate in coalizioni, che nella versione vigente dell'art. 14 bis d.p.r. una di quelle norme applicabili a Camera e Senato, per quest'ultimo in forza della norma di chiusura ex art. 27 del T.U. Elezione Senato, d.lgs. 20 dicembre 1993, n. 533. Vigente il d.p.r. 361/197 come modificato dalla legge n. 270/2005 poteva avere un senso che un candidato in un collegio uninominale maggioritario a turno unico fosse espressione poiché per le coalizioni era obbligatorio indicare un unico capo politico e un unico programma della coalizione, la vigente formulazione non lo prevede più e quindi il candidato unico della coalizione non ha alcun vincolo politico e/o morale o derivante dall'art. 54 Cost. di comportarsi con disciplina ed onore una volta eletto, essendo rescisso l'ultimo vincolo<sup>9</sup> derivante dal voto obbligatoriamente congiunto tra candidato uninominale e una lista collegata, come anche il voto per una lista collegata, al candidato uninominale, anche in coalizione valeva voto per uninominale, senza necessità di apporre alcun segno. Il voto congiunto aveva anche lo scopo surrettizio di poter conseguire il premio di maggioranza nascosto, più facilmente allora conseguibile da una coalizione, che con una percentuale del 30%, omogeneamente distribuito e mediamente conseguito sul territorio nazionale, avrebbe facilmente ottenuto la maggioranza assoluta alla Camera dei deputati. Nel nuovo sistema non sono necessari premi di maggioranza palesi o surrettizi in quanto è il sistema elettorale che lo conferisce, sia pure con l'onere di conquistare la maggioranza assoluta seggio per seggio. Non solo le coalizioni non trovano luogo in un sistema maggioritario uninominale, ma in assenza di procedure trasparenti e ricorribili in giustizia per la designazione di candidati, e neppure di garanzie statutarie, non sono previsti statuti per le coalizioni, a differenza dei partiti o gruppi politici organizzati ex art. 14 d.p.r. n.361/1957, la designazione si traduce in nomina nei collegi sicuri, con esproprio degli elettori: il contrario della logica di un sistema maggioritario uninominale, cioè con il fine teleologico del referendum.

#### **AZIONE "CONFESSORIA"**

*L'intenzione di proporre un conflitto di attribuzione tra i consigli regionali promotori del referendum ex art. 75 Cost. nei confronti del Parlamento della Repubblica*

§5.) Sul Bur n. 146 del 20 dicembre 2019 della Regione Veneto è stata pubblicata la DELIBERAZIONE DEL CONSIGLIO REGIONALE n. 151 del 17 dicembre 2019

---

<sup>9</sup> Incostituzionale, peraltro, per violazione dell'art. 48 Cost., che prevede un voto libero e personale, ragione questa dell'annullamento delle lunghe liste integralmente bloccate della l.n. 270/2005 con sent. 1/2014

avente per oggetto la “Promozione, congiuntamente agli altri consigli regionali promotori della iniziativa referendaria avente ad oggetto "Abrogazione delle disposizioni sull'attribuzione dei seggi con metodo proporzionale in collegi plurinominali nelle elezioni della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica", di conflitto di attribuzione ai sensi della Legge 11 marzo 1953, n. 87 "Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte Costituzionale" nei confronti del Parlamento della Repubblica” (Consultabile al link <https://bur.regione.veneto.it/BurVServices/Pubblica/DettaglioDcr.aspx?id=410425>), affinché “venga dichiarata la non spettanza ai predetti organi di omettere l'adozione di una legislazione che imponga, nell'ipotesi di referendum su leggi costituzionalmente necessarie e in particolare su leggi elettorali di organi costituzionali o di rilevanza costituzionale la sospensione degli effetti del referendum approvato allorché – attesa la natura non autoapplicativa della relativa normativa di risulta – risulti necessario adottare una disciplina attuativa dello stesso, idonea ad assicurare la costante operatività degli organi costituzionali e di rilevanza costituzionale, e finché tale disciplina non sia approvata; e per l'effetto venga annullato l'art. 37, comma 3, secondo periodo, della legge 352/1970, nella parte in cui non prevede la sospensione de jure degli effetti del referendum approvato, condizionata all'adozione delle misure applicative sufficienti ad assicurare la piena operatività della legge costituzionalmente necessaria e, segnatamente, della legge elettorale per organi costituzionali o di rilevanza costituzionale”.

Per comodità di consultazione la si trascrive integralmente:

#### IL CONSIGLIO REGIONALE

PREMESSO che in data 30 settembre 2019 è stata depositata presso la Cancelleria della Corte di cassazione in Roma richiesta di referendum di cui all'art. 75 della Costituzione, sottoscritta dai delegati dei rispettivi Consigli regionali delle Regioni Veneto, Piemonte, Lombardia, Friuli-Venezia Giulia, Sardegna, Abruzzo, Basilicata e Liguria concernente parti del d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361 (e successive modificazioni e integrazioni), parti del d.lgs. 20 dicembre 1993, n. 533 (e successive integrazioni e modificazioni), parti della legge 27 maggio 2019, n. 51, nonché parti della legge 3 novembre 2017, n. 165;

PRESO atto che, in data 20 novembre 2019, l'Ufficio centrale per il referendum della Corte Suprema di Cassazione con ordinanza s.n. ha dichiarato «conforme ai requisiti della legge 25 maggio 1970, n. 352, la richiesta di referendum di cui in motivazione, con la seguente denominazione “abolizione del metodo proporzionale nell'attribuzione dei seggi in collegi plurinominali nel sistema elettorale della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica”»;

PRESO altresì atto che la Cancelleria della Corte Costituzionale in data 26 novembre 2019 ha comunicato ai delegati che il Sig. Presidente ha fissato, per la discussione sull'ammissibilità del referendum abrogativo, la Camera di Consiglio per il 15 gennaio 2020, alle ore 9.30;

CONSIDERATO che sensi della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1 “Spetta alla Corte costituzionale giudicare se le richieste di referendum abrogativo presentate a norma dell'art. 75 della Costituzione siano ammissibili ai sensi del secondo comma dell'articolo stesso”;

RILEVATO che, in materia di referendum aventi ad oggetto leggi costituzionalmente necessarie e, in particolare, leggi elettorali relative a organi costituzionali e di rilevanza costituzionale, tra i requisiti richiesti al fine di superare il vaglio di ammissibilità compiuto dalla Corte costituzionale, vi è quello relativo alla necessità che la normativa risultante dal referendum eventualmente approvato si presenti come autosufficiente, di talché sia scongiurato il rischio che “gli organi costituzionali o di rilevanza costituzionale [possano] essere esposti alla eventualità, anche soltanto teorica, di paralisi di funzionamento” (ex plurimis C. cost. 29/1987; 47/1991; 32/1993; 33/1993; 5/1995; 10/1995; 26/1997; 13/1999; 33 e 34/2000; 15 e 16/2008; 13/2012);

CONSIDERATO che, nella fattispecie, il referendum di cui in oggetto mira all'abrogazione parziale di norme costituzionalmente necessarie, relative alle leggi elettorali della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica, e che pertanto, il predetto criterio di “autosufficienza” della normativa di risulta dovrà comunque essere applicato nell'esame di ammissibilità della richiesta, sussistendo, pertanto, l'astratta possibilità che la Corte costituzionale valuti, in concreto, nel caso di specie, sussistenti ragioni di inammissibilità;

RILEVATO che l'eventuale dichiarazione di inammissibilità avrebbe come effetto l'impossibilità di celebrare il referendum, inibendo in radice l'esercizio del diritto-potere al referendum, che affonda la propria ragion d'essere nel valore costituzionalmente primario della sovranità popolare, in ragione della asserita necessità di salvaguardare ex adverso il valore costituzionale della "costante operatività" degli organi costituzionali;

RILEVATO che essendo pertanto in gioco valori di altissima rilevanza, la soluzione in concreto si risolverebbe nell'estremizzazione della tutela di uno dei due e nella corrispondente totale negazione dell'altro, in evidente contrasto con la giurisprudenza costituzionale che, in presenza di così rilevanti principi e valori costituzionali, richiede – salvo situazioni estreme – un bilanciamento tra gli stessi, tale da consentire l'applicazione del canone di ragionevolezza e proporzionalità, che si risolve nel principio "del minor sacrificio possibile degli altri interessi e valori costituzionalmente protetti", pena una "una palese ed irreversibile lesione di alcuni di essi, in violazione dei parametri costituzionali" (sent. 162/2014 e già 299/2005);

CONSIDERATO che l'esito di inammissibilità dei referendum non auto applicativi secondo la richiamata giurisprudenza costituisce l'evidente riflesso della disciplina sugli effetti del referendum approvato, secondo quanto stabilito dall'art. 37, comma 3, secondo periodo, della legge 352/1970 a termine del quale "Il Presidente della Repubblica nel decreto stesso [con cui si dichiara l'avvenuta abrogazione], su proposta del Ministro interessato, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, può ritardare l'entrata in vigore della abrogazione per un termine non superiore a 60 giorni dalla data della pubblicazione", in quanto l'eventuale sospensione meramente temporanea degli effetti non sarebbe in grado di evitare il rischio, anche solo teorico, di vuoto normativo e di paralisi di funzionamento dell'organo (cfr. C. cost. 5/95);

RITENUTO pertanto che la ragione del cattivo bilanciamento tra valore della costante operatività degli organi e valore della sovranità popolare espressa attraverso il referendum sia da ascrivere al cattivo uso della discrezionalità del legislatore nel disciplinare il procedimento seguente l'abrogazione referendaria e, segnatamente, nel non aver previsto una sospensione de jure degli effetti del medesimo condizionata all'adozione delle misure applicative sufficienti ad assicurare la piena operatività del sistema elettorale;

RITENUTO che - attesa la tassatività del termine del 20 gennaio per la pronuncia della Corte costituzionale sull'ammissibilità - una eventuale questione di legittimità costituzionale dell'art. 37, comma 3, l. 352/1970 nella parte in cui non prevede, per il caso di referendum non applicativi su leggi costituzionalmente necessarie, che l'efficacia dell'abrogazione sia sospensivamente condizionata all'adozione delle misure necessarie a completare la disciplina normativa onde evitare il vuoto normativo e la paralisi di funzionamento dell'organo costituzionale o di rilevanza costituzionale, non sarebbe in grado, se sollevata in sede di giudizio di ammissibilità, di assicurare lo svolgimento del referendum secondo la sequenza procedimentale prevista dalla l. 352/1970 – attesi i termini processuali per una autoremissione della Corte della predetta questione di legittimità costituzionale, all'evidenza incompatibili con la tassatività del predetto termine del 20 gennaio che condiziona, altresì, l'ulteriore procedura referendaria;

RITENUTO pertanto che, alla luce della giurisprudenza costituzionale sui conflitti di attribuzione aventi ad oggetto atti normativi, non sussistono condizioni ostative alla scelta di tale strumento processuale per l'accesso alla Corte a tutela degli interessi delle Regioni promotrici dei referendum in oggetto (cfr. ex plurimis, C. cost. 161/1995, 480/1995, 229/2018);

VISTO l'articolo 134 della Costituzione e l'articolo 37 della legge n. 87/53;

VISTA l'ordinanza della Corte Costituzionale 82/2016 ivi compresa la previsione secondo la quale "i delegati sono privi di legittimazione a proporre il conflitto, in quanto la iniziativa spetta esclusivamente ai Presidenti dei Consigli regionali, previa delibera dei Consigli stessi";

VISTO il parere favorevole espresso all'unanimità dalla Prima Commissione consiliare nella seduta dell'11 dicembre 2019;

UDITA la relazione della Prima Commissione consiliare, relatore il Presidente della stessa, consigliere Alessandro MONTAGNOLI;

con votazione palese,  
delibera

di sollevare, congiuntamente agli altri Consigli regionali promotori dei referendum di cui in oggetto, conflitto di attribuzione nei confronti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica perché:

venga dichiarata la non spettanza ai predetti organi di omettere l'adozione di una legislazione che imponga, nell'ipotesi di referendum su leggi costituzionalmente necessarie e in particolare su leggi elettorali di organi costituzionali o di rilevanza costituzionale la sospensione degli effetti del referendum approvato allorché – attesa la natura non autoapplicativa della relativa normativa di risulta – risulti necessario adottare una disciplina attuativa dello stesso, idonea ad assicurare la costante operatività degli organi costituzionali e di rilevanza costituzionale, e finché tale disciplina non sia approvata;

e per l'effetto venga annullato l'art. 37, comma 3, secondo periodo, della legge 352/1970, nella parte in cui non prevede la sospensione de jure degli effetti del referendum approvato, condizionata all'adozione delle misure applicative sufficienti ad assicurare la piena operatività della legge costituzionalmente necessaria e, segnatamente, della legge elettorale per organi costituzionali o di rilevanza costituzionale;

di impegnare il Presidente del Consiglio regionale e la Giunta regionale, ognuno per quanto di sua competenza, ad attuare quanto deliberato;

di disporre la pubblicazione della presente deliberazione nel Bollettino Ufficiale della Regione del Veneto (BURVET) ai sensi della legge regionale 27 dicembre 2011, n. 29.

\*\*\*\*\*

Gli interventori hanno appreso dalla stampa, che identiche deliberazioni siano state assunte dalla Regione Lombardia e dalla Regione Autonoma Friuli-Venezia Giulia, ne seguiranno altre 5, poiché si è deliberato “di sollevare, congiuntamente agli altri Consigli regionali promotori dei referendum di cui in oggetto, conflitto di attribuzione nei confronti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica” la domanda non è chiara per gli interventori, trattandosi di una richiesta, per quanto ne sanno, formulata per la prima volta in sede di conflitto di attribuzioni e finché non ne capiranno il significato, si asterranno da un giudizio di inammissibilità, che spetta, comunque, alle Corti Costituzionali, fatto che è una garanzia per tutti, anche quando e se lo dichiarasse inammissibile. Le motivazioni di rigetto spesso sono la guida per una riproposizione come si potute sperimentare con i conflitti di attribuzione in materia elettorale e/o quando fosse in gioco l’iter di approvazione di una legge in materia elettorale, proposti da un singolo cittadino elettore, da elettori e parlamentari. Dopo una serie di ordinanze di inammissibilità si è, infine, giunti a prospettare in via teorica, che un singolo parlamentare, sia un potere dello Stato, come era opinione di Georg Jellinek nel lontano 1909, con ordinanza n. 17 dell’8 febbraio 2019. In effetti, se il singolo membro del Parlamento non rappresenta il partito, che l’ha candidato, né gli elettori che l’hanno votato o il territorio del suo collegio o circoscrizione, ma la Nazione, cioè il popolo, che un potere dello Stato, poiché non solo gli appartiene la sovranità, ma la esercita “nelle forme e nei limiti della Costituzione”: una garanzia in tempi di demagogia plebiscitaria, quasi che il popolo italiano non abbia tra i suoi antenati il *populus romanus* il suo diritto e le sue istituzioni, ma, invece, un indistinto barbarico Volk organizzato in orde tribali. Il problema per i proponenti, non è che il Parlamento non adotti le leggi necessarie per colmare le lacune della normativa residuale non auto applicativa, di una legge elettorale in seguito alla celebrazione di un referendum che l’abbia approvata. Tuttavia, a meno che la Consulta non inverta la sua rotta giurisprudenziale, il problema è che lo dichiari non ammissibile: pertanto anche se il conflitto di attribuzioni, nei termini prospettati, fosse accolto, potrebbe essere utile per altri futuri referendum abrogativi, non per questo. Al netto della pausa natalizia, del Capodanno e dell’Epifania, si ha l’impressione, che le Regioni si siano prestate a presentare un referendum per compiacere una parte delle loro maggioranze, ma senza convinzione, tanto che le deliberazioni di approvazione dell’iniziativa non prevedono nessuna imputazione di spesa, per far fronte ad una campagna referendaria che prevede un doppio quorum di partecipazione e di consensi, quindi maggioranza assoluta degli aventi diritto e dei votanti. Si vuole, con un referendum abrogativo manipolativo, imporre agli italiani un sistema elettorale, che nessuna delle 8 regioni ha in cantiere per il proprio rinnovo, ma si tengono stretto un modello, nella stragrande maggioranza dei casi analogo a quello dichiarato parzialmente incostituzionale dalla sentenza n.1/2014 in punti qualificanti, come il premio di maggioranza e le liste integralmente bloccate: un modello posto al riparo di iniziative giudiziarie non costose, per il minor numero di potenziali contraddittori, di

cittadini elettori, dalla sentenza n.110/2015, che impone nell'interpretazione data di sollevare q.l.c. in via incidentale soltanto impugnando la proclamazione del Presidente e dei consiglieri dopo le elezioni.

Dal testo si ricava che in quel Consiglio regionale, così come negli altri Consigli promotori del referendum in titolo, si è ritenuto:

a) in rito, che l'ordinanza della Corte Costituzionale 82/2016 vada interpretata che "i delegati sono privi di legittimazione a proporre il conflitto, in quanto la iniziativa spetta esclusivamente ai Presidenti dei Consigli regionali, previa delibera dei Consigli stessi";

b) nel merito, che Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica lederebbero le attribuzioni costituzionali dei consigli regionali omettendo l'adozione di una legislazione che imponga - nell'ipotesi di referendum su leggi costituzionalmente necessarie e in particolare su leggi elettorali di organi costituzionali o di rilevanza costituzionale - la sospensione degli effetti del referendum approvato. Secondo la predetta delibera "attesa la natura non autoapplicativa della relativa normativa di risulta" - derivante dal presunto accoglimento del quesito referendario dalle medesime sottoposto - risulta "necessario adottare una disciplina attuativa dello stesso, idonea ad assicurare la costante operatività degli organi costituzionali e di rilevanza costituzionale, e finché tale disciplina non sia approvata".

Ai fini del presente atto di opposizione, la delibera citata (e le altre che i consigli regionali hanno approvato, nello stesso testo) **è un atto confessorio dell'inammissibilità del quesito referendario**. Le medesime premesse della delibera veneta ricordano che "*in materia di referendum aventi ad oggetto leggi costituzionalmente necessarie e, in particolare, leggi elettorali relative a organi costituzionali e di rilevanza costituzionale, tra i requisiti richiesti al fine di superare il vaglio di ammissibilità compiuto dalla Corte costituzionale, vi è quello relativo alla necessità che la normativa risultante dal referendum eventualmente approvato si presenti come autosufficiente, di talché sia scongiurato il rischio che "gli organi costituzionali o di rilevanza costituzionale [possano] essere esposti alla eventualità, anche soltanto teorica, di paralisi di funzionamento" (ex plurimis C. cost. 29/1987; 47/1991; 32/1993; 33/1993; 5/1995; 10/1995; 26/1997; 13/1999; 33 e 34/2000; 15 e 16/2008; 13/2012)*" e che "*nella fattispecie, il referendum di cui in oggetto mira all'abrogazione parziale di norme costituzionalmente necessarie, relative alle leggi elettorali della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica, e che pertanto, il predetto criterio di "autosufficienza" della normativa di risulta dovrà comunque essere applicato nell'esame di ammissibilità della richiesta, sussistendo, pertanto, l'astratta possibilità che la Corte costituzionale valuti, in concreto, nel caso di specie, sussistenti ragioni di inammissibilità*".

Ad avviso degli interventori la chiave dell'iniziativa del conflitto di attribuzioni con il Parlamento sta appunto nel secondo CONSIDERATO della deliberazione appena sopra citato. Si tratta di un'azione che configura "un atto confessorio", che insieme con le argomentazioni svolte ai paragrafi da § 1.) a § 4.) dovrebbe essere sufficiente per giustificare un intervento *ad opponendum*. Tuttavia, non può essere lasciato senza risposta un problema, posto allo stato soltanto da tre proponenti su 8, esposto al secondo e terzo RILEVATO<sup>10</sup> delle premesse della deliberazione n. 151 del 17 dicembre 2019, poiché coinvolge una questione fondamentale, che va oltre la questione referendaria oggetto del presente giudizio.

## **I POTERI DELLA CORTE NEL GIUDIZIO DI AMMISSIBILITÀ DEI REFERENDUM**

### ***Controllo di costituzionalità sulle norme di legge sottoposte a referendum abrogativo e quesiti-autoremissione-sospensione del giudizio di ammissibilità***

§6.) *“Il controllo di ammissibilità delle richieste referendarie non è tra le attribuzioni della Corte Costituzionale previste dall’art. 134 Cost., fu, infatti istituito con l’art. 2, c. 1 della legge costituzionale nr. 1 del 1953, che stabilisce che «spetta alla Corte Costituzionale giudicare se le richieste di referendum abrogativo presentate a norma dell’art. 75 della Costituzione siano ammissibili ai sensi del 2° comma dell’articolo stesso». La scelta del legislatore costituzionale è stata assolutamente libera, perché tale controllo di ammissibilità non era obbligatorio porlo in capo alla Consulta: verificare che un referendum abrogativo non avesse ad oggetto leggi tributarie e di bilancio, di amnistia e di indulto ovvero di autorizzazione a ratificare trattati internazionali era compito che poteva essere assolto dall’Ufficio centrale istituito presso la Corte di Cassazione per la verifica della regolarità della richiesta. Il procedimento innanzi alla Corte si svolge in Camera di Consiglio, ma la decisione si fa con sentenza e non con ordinanza, come di norma per i procedimenti camerale e, per rimanere in tema, come ordinanza definitiva si configura la decisione nel procedimento innanzi all’Ufficio centrale sopramenzionato.*

---

<sup>10</sup> RILEVATO che l'eventuale dichiarazione di inammissibilità avrebbe come effetto l'impossibilità di celebrare il referendum, inibendo in radice l'esercizio del diritto-potere al referendum, che affonda la propria ragion d'essere nel valore costituzionalmente primario della sovranità popolare, in ragione della asserita necessità di salvaguardare ex adverso il valore costituzionale della "costante operatività" degli organi costituzionali;

RILEVATO che essendo pertanto in gioco valori di altissima rilevanza, la soluzione in concreto si risolverebbe nell'estremizzazione della tutela di uno dei due e nella corrispondente totale negazione dell'altro, in evidente contrasto con la giurisprudenza costituzionale che, in presenza di così rilevanti principi e valori costituzionali, richiede – salvo situazioni estreme – un bilanciamento tra gli stessi, tale da consentire l'applicazione del canone di ragionevolezza e proporzionalità, che si risolve nel principio "del minor sacrificio possibile degli altri interessi e valori costituzionalmente protetti", pena una "una palese ed irreversibile lesione di alcuni di essi, in violazione dei parametri costituzionali" (sent. 162/2014 e già 299/2005);



*La Corte dopo essersi limitata ad un'applicazione cauta e prudente dell'art. 1 della legge costituzionale nr. 1 del 1953 ha mutato radicalmente la propria giurisprudenza individuando con la sentenza nr. 16 del 1978 criteri ulteriori di ammissibilità affermando l'esistenza «di valori di ordine costituzionale riferibili alle strutture od ai temi delle richieste referendarie, da tutelare escludendo i relativi referendum, al di là della lettera dell'art. 75, 2° co., Cost.». Con questa sentenza la Consulta ha allargato la latitudine delle sue decisioni, senza tuttavia vincolarsi rigidamente, come sarebbe accaduto se avesse enunciato con chiarezza che il giudizio di ammissibilità riguardasse anche la legittimità costituzionale delle norme della legge sottoposte a referendum e della normativa di risulta. A tale ultimo proposito Augusto Cerri (Corso di Giustizia Costituzionale, Milano, 2004, 410) ritiene che la Corte «ha sovente ritenuto che non rientri nei requisiti di ammissibilità del referendum la conformità a Costituzione della normativa di risulta (sent. 10/1972; 251/1975; 16/1978; 24,26/1981; 26/1987, ad es.) sulla quale, del resto, talvolta è stata chiamata a giudicare (sent. 468/1990; 244/1996; 214/1998, ad es.) ..... Pur se talvolta è accaduto che considerazioni sull'esito incostituzionale dell'evento abrogativo siano state valutate in sede di ammissibilità, ciò non esclude la significatività, a questi fini, dei detti precedenti (cfr., ad es., sent. 27/181, sotto il profilo della chiarezza; ....)». Ad avviso, per quanto modesto sia, degli interventori la Corte dovrebbe esplicitare un orientamento teso ad affermare un giudizio pieno di costituzionalità della normativa sottoposta al suo vaglio in sede di giudizio di ammissibilità.»* La citazione che precede è tratta da un atto di intervento dispiegato nel giudizio di ammissibilità dei quesiti referendari di cui ai nn. 146 e 147 RegAmmRef, che non convinse appieno i giudici costituzionali di 12 anni fa, tanto che le sentenze nn. 15 e 16 del 2008, riconfermarono la giurisprudenza citata dal prof. Cerri, ma esternarono la loro preoccupazione con un garbato avvertimento al legislatore sulla possibile contrarietà alla Costituzione di un premio di maggioranza svincolato da una soglia in voti o seggi: monito inascoltato, che fu motivazione 6 anni dopo alla “storica” sentenza n. 1/2014<sup>11</sup>. Proprio quella vicenda merita una riflessione, se si vuole che non ci siano leggi -e così capitali per l'intero ordinamento costituzionale come le elettorali- sottratte di fatto al controllo di costituzionalità, anche a quello ordinario in via incidentale con q.l.c. posta in un giudizio pendente innanzi a un tribunale ordinario o amministrativo o altro organo giudiziario o equiparato, come è il caso dell'Ufficio Centrale per i referendum presso la Corte di Cassazione, le cui decisioni sono equiparate a decisioni giudiziali a differenza di quelle degli Uffici Elettorali per le elezioni parlamentari, per le quali stante l'art. 66 Cost. non c'è l'alternativa della impugnazione diretta della proclamazione degli eletti come per le elezioni regionali ed europee. Se la normativa elettorale viene deliberata non rispettando il termine

---

<sup>11</sup> Dal titolo di una pubblicazione di M.D'Amico e S.Catalano (a cura di), *Prime riflessioni sulla "storica" sentenza 1 del 2014 in materia elettorale*, Franco Angeli, Milano, 2014

dell'anno precedente lo svolgimento delle elezioni, previsto da paragrafi 65 e 66 Linee Guida del *Codice di Buona Condotta in materia elettorale*<sup>12</sup> del Consiglio d'Europa - COMMISSIONE EUROPEA PER LA DEMOCRAZIA ATTRAVERSO IL DIRITTO - fatto a Strasburgo il 23 maggio Parere n° 190/2002, come è stato il caso della legge n. 165/2017 non ci sono i tempi per avere una pronuncia prima delle elezioni, con la conseguenza che la declaratoria di incostituzionalità anche parziale non esplica un effetto concreto sul diritto di votare secondo Costituzione, come è stato il caso della sentenza n. 1/2014 sulle elezioni del 2013, ma neppure per surroghe o sostituzioni, successive alla pubblicazione in G.U. della sentenza della Corte Costituzionale, per esempio in seguito alle elezioni europee. L'ordine di lista non poteva essere alterato, malgrado l'incostituzionalità delle liste bloccate nel caso della legge n. 270/2005, ma il numero degli eletti grazie al premio di maggioranza poteva essere rivisto, non per quelli già proclamati eletti al momento della pubblicazione della sentenza, ma per i successivi subentri. In futuro maggiori garanzie di rispetto per la decisione della Corte Cost. potrebbero essere date salvando non le proclamazioni ma le convalide, che in quel caso erano tutte state fatte nel Senato, mentre ne mancavano più di un centinaio alla Camera. Altri organi che intercettano la normativa elettorale sono le Giunte delle Elezioni delle Camere, che sono organi dell'autodichia. La Corte Costituzionale ha recentemente accordato ad un organo interno alle Camere, costituito con regolamenti minori, natura di giudice a quo, consentendogli di sollevare una q.l.c. giudicata ritualmente ammissibile (Corte costituzionale, sentenza 26 settembre-12 ottobre 2017, n. 213, Considerato in diritto, § 2.)<sup>13</sup>. Le Giunte delle elezioni sono previste da un regolamento maggiore.

Nell'atto di intervento nei giudizi relativi all'ammissibilità dei quesiti rubricati ai nn. 146 e 147 RegAmmRef, nell'interesse dei gruppi politici organizzati "Associazione RossoVerde - Sinistra Europea" con sede in Roma, Via S. Ambrogio, 1 in persona dell'on. Ersilia Salvato presidente legale rappresentante pro-tempore e "Il Cantiere per il bene comune" con sede in Roma Via del Gesù, 56 in persona dell'on. Achille Occhetto, Presidente legale rappresentante pro-tempore si era scritto che "*nella Repubblica Federale Tedesca la Corte Federale Costituzionale, la Bundesverfassungsgericht, interviene nel procedimento di verifica / contestazione delle elezioni (Wahlprüfungsverfahren), sia pure quale giudice di appello delle decisioni del Bundesrat in materia (Beschluss in der Wahlanfechtungssache). Questo procedimento è distinto da quello principale di controllo di costituzionalità delle norme, in quanto oggetto principale è la verifica della corretta applicazione della legge elettorale. Nella già citata decisione del 22 maggio 1963 (nel procedimento 2BvC 3/62, BVerfGE 16,130), invece, ha assunto la massima (Leitsatz) che «La Corte*

---

<sup>12</sup> Il Codice di Buona Condotta è parametro di legittimità in materia elettorale della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo (sentenza Ekoglasnost contro Bulgaria (n° 30386/05))

<sup>13</sup> Per un commento, v. M. Manetti, *Quell'oscuro oggetto del desiderio: l'autodichia degli organi costituzionali nei confronti dei loro dipendenti*, in Giur. cost., 2018, 2842 ss..

costituzionale federale ha anche nel procedimento di verifica delle elezioni il controllo della materiale concordanza con la Costituzione della legge elettorale». «Questa verifica non era prevista nella legge, che imponeva soltanto che il Tribunale Federale Costituzionale verificasse se la legge elettorale fosse stata rettammente applicata, mentre ora dal sito ufficiale del Bundesverfassungsgericht ([https://www.bundesverfassungsgericht.de/DE/Verfahren/Wichtige-Verfahrensarten/Wahlpruefungsbeschwerde/wahlpruefungsbeschwerde\\_node.html](https://www.bundesverfassungsgericht.de/DE/Verfahren/Wichtige-Verfahrensarten/Wahlpruefungsbeschwerde/wahlpruefungsbeschwerde_node.html)) si apprende che **“Das Bundesverfassungsgericht prüft zum einen, ob das angewendete Wahlgesetz mit höherrangigem Recht, insbesondere mit dem Grundgesetz, im Einklang steht.**<sup>14</sup> Zum anderen wird im Rahmen der vorgebrachten Rügen untersucht, ob das Wahlgesetz zutreffend angewendet worden ist. Prüfungsmaßstab sind vor allem die Wahlrechtsgrundsätze des Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG sowie die Regelungen im Bundeswahlgesetz und in der Bundeswahlordnung.

Alcune Regioni promotrici (§5.1) hanno prospettato un ricorso per conflitto di attribuzione, ma se, a titolo meramente tuzioristico, si volesse gravare la Corte costituzionale della risoluzione del problema che hanno creato tutto da soli i promotori del quesito, lo strumento mai potrebbe essere il conflitto di attribuzioni tra Stato e regioni. Ben più appropriato, stante la natura giurisdizionale del presente giudizio, dovrebbe essere richiedere a codesta Corte di sollevare dinanzi a sé stessa questione di legittimità costituzionale della legge n. 51/2019, nella parte in cui (art. 3) è concernente le disposizioni che prevedono la delega al Governo per la determinazione dei collegi elettorali di Camera e Senato.

In un sistema elettorale in cui si prevedono collegi uninominali maggioritari è direttamente il principio di eguaglianza degli elettori a richiedere un'equa e corretta ripartizione dei collegi. È noto infatti che in base a come vengono materialmente disegnati i collegi uninominali, quando associati a una formula maggioritaria, si può spostare l'esito del voto all'interno dei collegi a vantaggio di una determinata forza politica (il c.d. gerrymandering), producendo una diseguaglianza tra gli elettori. Il sistema di costruzione dei collegi dovrebbe pertanto rispettare procedure e regole che garantiscano l'eguaglianza del voto di tutti gli elettori e deve essere organizzato in modo tale da allontanare sospetti di manipolazione perpetrabili dal soggetto chiamato a svolgere tale delicata operazione.

Per questo motivo, il “ritaglio referendario” risultante dal quesito sull'articolo 3 della legge n. 51/2019 enfatizza ed aggrava i seri problemi di costituzionalità posti già dai principi e i criteri direttivi di cui all'articolo 3, comma 1, lettere b), c), d) ed e), della legge 3 novembre 2017, n. 165 (per la Camera) e di cui all'articolo 3, comma 2,

---

<sup>14</sup> “ Il Tribunale Costituzionale Federale verifica dapprima se la legge elettorale applicata sia in consonanza con diritto di rango superiore , specialmente la Legge Fondamentale (Grundgesetz, come si chiama la loro Costituzione)

lettere b), c), d) ed e), della medesima legge 3 novembre 2017, n. 165. 3. Si applicano i commi 3, 4 e 5 dell'articolo 3 della legge 3 novembre 2017, n. 165 (per il Senato).

Già nella “legge Rosato” il disegno dei collegi elettorali è affidato al Governo, che deve determinare i collegi con un decreto legislativo entro 30 giorni dall'entrata in vigore della legge (art. 3, comma 1); in quel caso il testo di legge (art. 3, comma 3) stabilisce che per determinare i collegi elettorali il governo «si avvale» di una Commissione di 10 esperti in materia, presieduta dal Presidente dell'Istat. Già allora si rilevò che la Commissione dovrebbe essere davvero indipendente e quindi non nominata dal Governo: nella legge elettorale del 1993, per esempio, erano i Presidenti di Camera e Senato a nominare i membri di una Commissione che provvedeva alla determinazione dei collegi elettorali (art. 7, comma 2, legge 4 agosto 1993, n. 276, e art. 7, comma 2, legge 4 agosto 1993, n. 277; a garanzia dell'imparzialità della Commissione bisogna inoltre sottolineare che gli stessi Presidenti delle Camere erano stati eletti secondo una prassi consolidata, interrotta poi nella legislatura seguente, che prevedeva un accordo sui loro nomi tra tutte le principali forze parlamentari. In questo modo l'imparzialità della Commissione era garantita dalla diversità politica dei presidenti delle due assemblee.

Oltre al segnalato problema della nomina della Commissione, le procedure che il Governo deve adottare non garantiscono un'adeguata imparzialità nell'attuare il compito di disegnare i collegi. Anche nella legge elettorale del 1993, infatti, il legislatore ha affidato il compito della determinazione dei collegi attraverso una delega al Governo. In quel caso, però, la procedura prevista cercava di garantire una suddivisione del territorio non arbitraria. I collegi del 1993 venivano infatti materialmente delineati dalla Commissione indipendente e, se il Governo intendeva discostarsi, doveva quantomeno inviare al Parlamento una relazione contenente le motivazioni che avevano giustificato la modifica del progetto presentato dalla Commissione (art. 7, comma 3, legge 4 agosto 1993, n. 276, e art. 7, comma 3, legge 4 agosto 1993, n. 277). Nel testo risultante dalla “legge Rosato” ed ancor di più in quello derivante dal “ritaglio referendario”, invece, sembra che sia lasciata una completa discrezionalità al Governo. Anche negli altri ordinamenti democratici la revisione dei collegi è un'attività considerata delicata e ad essa viene dedicato un tempo congruo. In Gran Bretagna, ad esempio, le Commissioni indipendenti hanno a disposizione anni per formulare al Parlamento la proposta di revisione dei collegi. Per quanto riguarda le successive revisioni dei collegi elettorali, la delega della “legge Rosato” prevedeva che il Governo potesse presentare un disegno di legge al Parlamento (art. 3, comma 6): il ritaglio referendario vi si surroga dando al Governo la massima latitudine operativa, riutilizzando una delega pensata a tutt'altro fine (quello di adeguare la composizione delle Camere al “taglio” dei seggi, al momento sub iudice di referendum confermativo).

Il complesso di norme che riguardano la determinazione dei collegi elettorali e la procedura da seguire per compiere tale operazione non ci sembrano, pertanto, in

grado di tutelare l'uguaglianza del voto. Per risolvere il relativo dubbio di costituzionalità, la Corte dispone, come ha dimostrato Emma A. Imperato, La Consulta alla prova dell'Italicum: la via dell'autorimessione, Consultaonline, 2017, fasc. 1, p. 9, dello strumento dell'auto-rimessione, potendo essa senza dubbio alcuno conoscere della legge n. 51/2019 e della legge n. 165/2017 per i predetti profili, che sono rilevanti – ai fini della sua decisione – oltre a non essere manifestamente infondati. Le criticità rilevate assumono valore autonomo di censura, per la richiesta auto-rimessione della Corte stessa, che sul punto dovrebbe valutare il dubbio di violazione dell'articolo 1 e 3 Cost. come rilevante e non manifestamente infondato.

In via ancora più subordinata, le problematiche sollevate dagli autori del quesito referendario possono essere risolte non già con un complessivo taglio della rappresentanza proporzionale, bensì mediante un rimedio con cui codesta Corte ponga rimedio alla mancanza del “voto disgiunto”, conoscendone la violazione del principio di uguaglianza, di libertà e della personalità del voto (art. 3 e 48 Cost.) mercé il predetto meccanismo dell'autorimessione. Infatti il testo della “legge Rosato” comporta che i voti espressi nel collegio uninominale che abbiano concorso all'elezione di un parlamentare nel collegio siano conteggiati anche al fine della determinazione delle cifre elettorali di lista di collegio uninominale: perciò deve essere valutata l'illegittimità costituzionale con riguardo all'uguaglianza del voto (artt. 3 e 48 Cost.) delle disposizioni che impongono un'unica espressione di voto all'elettore, che può avere un'opinione personale opposta sul candidato uninominale e sul capolista della lista plurinominale collegata.

Se i voti vengono conteggiati in due circuiti rappresentativi diversi, infatti, al fine di evitare che i voti espressi dagli elettori, che abbiano votato per il candidato uninominale vincente, valgano di più di quelli espressi per i candidati perdenti, occorre che ogni elettore sia dotato di due distinte espressioni di voto. Si tratta della soluzione, adottata dalla legge n. 277 del 1993 (nota come “Mattarellum per la Camera”, in cui, invero, scorporo e separazione del voto erano soluzioni presenti congiuntamente). In assenza di scorporo, infatti, solo se i voti sono due, allora tutti gli elettori potrebbero dirsi trattati ugualmente. Tutti i voti per il collegio uninominale avrebbero lo stesso peso, così come tutti i voti per la parte proporzionale.

Da questo punto di vista, appaiono quindi in contrasto con gli artt. 3 e 48 Cost. e del principio della ragionevolezza il comma 4, capoverso «2.» (unicità del voto), il comma 19, lettere b) e c) (modalità di espressione del voto), e il comma 21, capoverso «1.», commi 1 e 2 (modalità di trasferimento del voto dalle liste al candidato nel collegio e viceversa), nonché il comma 21, capoverso «1.», comma 3 (divieto di voto disgiunto) della legge n. 165/2017.

Per risolvere il dubbio di costituzionalità, la Corte dispone, come si è dimostrato sopra, dello strumento dell'auto-rimessione, potendo essa senza dubbio alcuno conoscere della legge n. 165/2017 per i predetti profili, che sono rilevanti – ai fini

della sua decisione – oltre a non essere manifestamente infondati. Le criticità rilevate assumono valore autonomo di censura, per la richiesta auto-rimessione della Corte stessa, che sul punto dovrebbe valutare il dubbio di violazione dell'articolo 3 e 48 Cost. come rilevante e non manifestamente infondato. L'estensione del controllo di costituzionalità in ogni occasione che si presenti è anche un modo per ovviare ai pericoli per il principio di legalità e quindi dello Stato di diritto, che preoccupano il prof. Otto Pfersmann<sup>15</sup> nella Prefazione all'ultima pubblicazione della prof. Imparato dell'Orientale di Napoli<sup>16</sup>: *“L'idea di stato di diritto presuppone in principio che ogni norma giuridica possa essere sottoposta ad un possibile sindacato di conformità rispetto ad una norma considerata come superiore, limitando inevitabilmente tanto il legislatore democraticamente eletto quanto gli organi responsabili davanti alla rappresentanza parlamentare. D'altro canto, il principio democratico richiede l'adozione di decisioni tramite un processo deliberativo effettuato dai rappresentanti eletti, ma questo dispositivo limita la reattività e la celerità della risposta ai problemi.*

*Le democrazie costituzionali odierne si presentano di solito come espressioni dello stato di diritto, ma lo sono solamente in maniera limitata o selettiva. E se l'esigenza di un controllo giurisdizionale secondo rigorosi criteri giuridici appare generalmente ammessa nell'architettura di più costituzioni contemporanee, il vero punto è quello di sapere quanto ne entra effettivamente nelle strutture normative e quanto invece resta delle concezioni diametralmente opposte, quanto cioè è stato introdotto allo scopo di lasciare uno spazio libero alla decisione”* ovvero aggiungono gli interventori quando in concreto il controllo non sia esercitato tempestivamente.

Rappresentano anche motivo d'interesse quanto sostiene la Imparato<sup>17</sup> *“Nel caso specifico italiano, stante il principio della separazione dei poteri nonché del principio di legalità con la soggezione della giurisdizione e dell'amministrazione alla legge, il Parlamento, quale organo il cui potere deriva direttamente dal popolo, vede esaltato il proprio ruolo, rispetto anche all'esecutivo, dovendo solo il primo ‘normalmente’ produrre norme primarie [qui il riferimento principale è a Corte cost. 9 maggio 2007, n. 171<sup>18</sup>]. Queste ultime sono adottabili dal Governo soltanto in via straordinaria per far fronte a casi di urgenza. Con l'attenuazione o addirittura eliminazione della condizione della straordinarietà, si ha perciò alterazione non soltanto del sistema delle fonti di diritto ma anche del “riparto costituzionale delle competenze del Parlamento e del Governo”, sia pure specificamente quanto alla*

---

<sup>15</sup> Directeur d'études de l'École des Hautes Études en Sciences Sociales (EHESS), Paris Centre d'Études des Normes Juridiques (CENJ)

<sup>16</sup> Emma A. Imparato, L'Eccezione nella Regola, La sopravvivenza delle prerogative tra ordine pubblico e sicurezza nella transizione intra-costituzionale contemporanea, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019.

<sup>17</sup> Op. cit. pp. 262-263 e note 165 e 166

<sup>18</sup> Op. cit. nota 165

*produzione delle fonti primarie, per infine depotenziare le sedi di rappresentanza politica a favore del rafforzamento del ruolo dell'esecutivo<sup>19</sup>*

*Il discorso peraltro non si limita alla forma di governo. Attribuendosi all'esecutivo una competenza legislativa che va esercitando sempre più in via normale, si finisce con alterare anche il principio di legalità e di separazione dei poteri, modificandosi, restringendosi a livello essenziale, anche infine lo stato di diritto.”. In materia elettorale l'invadenza dell'esecutivo è stata pesante con i 3 voti di fiducia alla sola Camera sulla legge n.52/2015 e i ben 8 tra Camera e Senato sulla vigente legge elettorale n. 165/2017 in violazione dell'art. 762.c 4 Cost. nell'interpretazione data nel famoso Lodo Iotti del 23 gennaio 1980 ( riferimenti nell'allegato alla Memoria);*

**LEGITTIMITA' DELLA SOSPENSIONE DEL GIUDIZIO DI  
AMMISSIBILITA' IN CASO DI CONTROLLO DI COSTITUZIONALITA'  
*Particolarità delle leggi elettorali: le leggi “costituzionalmente necessarie” debbono  
essere “necessariamente costituzionali”***

§7.) Contrariamente all'opinione della Regione Veneto, espresso nel II° RITENUTO della deliberazione n. 151 del 17 dicembre 2019, trascritta in atti il termine del 20 gennaio non è tassativo, applicando i criteri ermeneutici dell'art. 12 Disp. sulla legge un generale la parola “entro” ha significato diverso da “non oltre” ed anche quest'ultima non è preceduta dall'avverbio “inderogabilmente” e in ogni caso manca una sanzione per il mancato rispetto del termine. Il termine dell'art. 33 l.n. 352/1970 è meramente funzionale ai termini del successivo art. 34, che in ogni caso prevede margini non rigidi, cioè non c'è un termine fisso per il Presidente della Repubblica: è sufficiente che ci siano in margini per poterlo celebrare in una domenica compresa tra il 15 aprile e il 15 giugno dell'anno in corso. Peraltro i successivi commi stabiliscono un'interruzione/sospensione di un referendum anche se già indetto in caso di scioglimento anticipato delle Camere od anche di una sola di esse. I termini decorrono unicamente da una sentenza di accoglimento assunta entro il 20 gennaio, se entro detto termine la Corte deliberasse che ci sono problemi di legittimità costituzionale il giudizio si sospende de jure, come in ogni altro caso. Nel giudizio di ammissibilità la Consulta è giudice unico/esclusivo e in caso di autoremissione è il giudice *a quo*. Vi è una logica di sistema che deriva dalla scelta di devolvere alla Corte Cost. il giudizio di ammissibilità, per una semplice verifica che non si trattasse di una materia esclusa dall'art. 75.2 Cost. bastava che la decisione fosse affidata all'Ufficio centrale presso la Corte Costituzionale, che ben avrebbe potuto rimettere q.l.c. alla Consulta. Si è trattato di una scelta opportuna e della quale la Corte ha fatto buon uso ritenendo che vi fossero altri impedimenti (cfr sentt. 16/1978 e 26/2017 ad.es) per ammettere quesiti referendari, oltre che le materie costituzionalmente sottratte al referendum abrogativo.

---

<sup>19</sup> Op. cit. nota 166

P.Q.M.

Si sollecita la reiezione del quesito referendario per inammissibilità, previa eventuale autoremissione nei termini prospettati in questo atto e nell'allegato denominato "***Profili di incostituzionalità della legge n. 165/2017***"

Roma 10 gennaio 2020

On. avv. Felice C. Besostri