

## MEMORIA PER AUDIZIONE DEL 24.09.2019

dell'on. avv. Felice C. Besostri\*

Ringrazio il gruppo M5S di avermi proposto, insieme con il collega ed amico, in tante battaglie per la difesa della Costituzione, prof. avv. on. Lorenzo Acquarone, per l'audizione sulla proposta di deliberazione del Consiglio regionale/Assemblea legislativa per promuovere un referendum abrogativo ex art. 75 Cost. e 29 l.n.352/1970 di disposizioni di leggi elettorali avente per oggetto "*ABROGAZIONE DELLE DISPOSIZIONI SULL'ATTRIBUZIONE DEI SEGGI CON METODO PROPORZIONALE IN COLLEGI PLURINOMINALI NELL'ELEZIONE DELLA CAMERA DEI DEPUTATI E DEL SENATO DELLA REPUBBLICA*".

### **A) LA PROPOSTA DI DELIBERAZIONE**

La proposta referendaria abrogativa riguarda una legge elettorale, leggi che la Consulta ritiene "*costituzionalmente necessarie*", quindi dovrebbero essere "**necessariamente costituzionali**", un requisito assente in Italia da lunga pezza, cioè a far tempo dall'approvazione della legge n. 270/2005 (dichiarata incostituzionale con sentenza 1/2014) fino alla legge 51/2019, attraverso le leggi n. 52/2015 (incostituzionale con sentenza n.35/2017) e n. 165/2017 (con udienze fissate per invio in Corte Cost. il 15 ottobre 2019 innanzi a tribunali di Catanzaro e Messina e il 4 dicembre 2019 a Roma). Quindi invece di dare la voce al popolo con elezioni anticipate, se siamo in democrazia il popolo ha voce per conto suo, bisognerebbe ridargli il diritto di votare secondo Costituzione, cioè di poter eleggere i suoi rappresentanti e non di ratificare i nominati dai partiti con le liste bloccate. Questo diritto gli è stato rubato nel dicembre 2005 con il *Porcellum* e mai più restituito.

Purtroppo la proposta di deliberazione (PA n. 107) del Consigliere Franco SENAREGA è priva di una relazione illustrativa (a mio avviso obbligatoria per il combinato disposto degli artt. 45 Statuto e 105 Regolamento interno CR/AL), non del contenuto del quesito, anch'essa molto sintetica, ma delle ragioni, per le quali la regione Liguria dovrebbe farsi promotrice di un'iniziativa con almeno altre 4 regioni, nemmeno nominate o evocate come *partner* eventuali, benché requisito essenziale *ex*

art. 29 l. n. 352/1970. Una proposta di deliberazione comporta la sua trasformazione in una deliberazione, cioè in un atto amministrativo, retto dalla L. 241/1990 “Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi” (cfr. artt. 3 c. 1 e 2 e 2 c.1 per la motivazione semplificata) in via generale e dalle disposizioni integrative speciali vigenti nella regione Liguria (Statuto e Regolamento del Consiglio Regionale, tra le altre). Il Consigliere regionale mai deve dimenticare che per lo Statuto (art. 30 -Rappresentanza) “1. *Il Consigliere regionale rappresenta la comunità regionale ed esercita le sue funzioni senza vincolo di mandato.*” e che sempre per lo Statuto (art. 31-Insindacabilità) “1. *I Consiglieri regionali non possono essere chiamati a rispondere per le opinioni espresse e per i voti dati nell'esercizio delle loro funzioni.*” La rappresentanza della comunità regionale è l'essenza della funzione rappresentativa e non è automaticamente presunta per il solo fatto di essere un componente del Consiglio regionale e di ricevere un'indennità di funzione. Soltanto da una relazione illustrativa sarebbe stato possibile cogliere un nesso tra la sua proposta di deliberazione e gli interessi della comunità regionale ligure. In assenza di una relazione illustrativa, per scrupolo di adempiere al mandato ricevuto di essere uno strumento d'informazione e d'ausilio, per la Commissione prima e il Consiglio poi, sono stato costretto a ricercare una motivazione, obbligatoria per ogni atto amministrativo, per la proposta del consigliere SENAREGA. Con il link.:

<https://www.regione.liguria.it/consiglio/consiglieri/item/2979-senarega-franco.html>  
si è potuto apprendere solamente che era iscritto alla Lega Nord nel 1998 e che ne è segretario provinciale di Genova dal 2013. Tali riferimenti datati non sono stati di nessuna utilità perché né nel 1998, né nel 2013, in nessun programma della Lega Nord, né nel Programma per la candidatura alla Segreteria Federale della Lega Nord per l'Indipendenza della Padania di Matteo Salvini, vi è una scelta a favore di un sistema elettorale maggioritario in collegi uninominali ad un turno unico, il cosiddetto sistema inglese, vigente in tutto il Regno Unito. Né nei referendum in materiale elettorale, a cominciare da quello radicale per il solo Senato del 1993, vi è stato un sostegno della

Lega per la loro vittoria. In quello del 1999, il cui esito sarebbe stato assolutamente analogo al proposto quesito referendario, l'opposizione della Lega è stata una delle più nette. Queste considerazioni sarebbero state superflue, se soltanto il consigliere<sup>1</sup> avesse - come suo obbligo - redatto una relazione illustrativa e motivato anche succintamente con un sintetico riferimento al punto di fatto o di diritto. Invece, non vi è nemmeno un rinvio all'art. 75 Cost. e all'art. 29 l. n. 352/1970 ed alla necessità, se l'Assemblea legislativa ligure dovesse approvare, di trovare altre quattro regioni, che approvino un identico testo. Non solo, si dovrà depositare il Quesito referendario abrogativo all'Ufficio centrale per il Referendum, costituito presso la Corte Suprema di Cassazione italiana e nominare 2 delegati della Regione Liguria, un effettivo e un supplente e dar vita a un comitato promotore del referendum e operare per il suo successo, cioè sostenere spese, che nella proposta di deliberazione non sono quantificate, ma nemmeno si accenna a una loro esistenza, cui si dovrà, a pena di illegittimità, provvedere in sede di approvazione assembleare, anche per evitare una responsabilità innanzi alla Corte dei Conti. In assenza di ogni motivazione/relazione illustrativa si deve presumere che il Consigliere proponente sia stato il portavoce regionale di un'iniziativa del *leader* nazionale del suo partito. Tenendo conto del termine del 30 settembre, del tempo necessario e dei costi di raccolta di 500.000 (cinquecentomila) firme di cittadini elettori, quel partito ha pensato di scaricare i costi sulla collettività, in particolare delle 5 o più regioni, che promuoveranno l'iniziativa referendaria.

Questo collegamento, con esigenze esterne alla regione Liguria, spiega il fatto apparentemente contraddittorio, che la proposta di deliberazione sia stata presentata in solitario. Il proponente non ha ovvero non risulta che abbia nemmeno consultato consiglieri di altri gruppi, putacaso della maggioranza intorno al presidente regionale, per una deliberazione, che per l'art. 30 della legge n. 352/1970 richiede la maggioranza assoluta dei membri dell'Assemblea legislativa. Per pura ipotesi, si può spiegare con il

---

<sup>1</sup> Se il nome Consiglio regionale è stato sostituito da Assemblea legislativa dall'articolo 4 della legge statutaria n. 1/2007, che ha sostituito nella legge statutaria n. 1/2005 le parole "Consiglio regionale" con le parole "Assemblea Legislativa" e le parole "il Consiglio" e "al Consiglio" rispettivamente con le parole "l'Assemblea Legislativa" e "all'Assemblea Legislativa, l'espressione "Consigliere" dovrebbe essere sostituita a "membro dell'Assemblea".

fatto di dare un segnale su chi comanda in Liguria, che quando un gruppo consiliare della maggioranza, con forti riferimenti nazionali, formula una proposta, questa viene sicuramente approvata “*senza se e senza ma*”. Non si può escludere che il collegamento con interessi della comunità ligure, attualmente assolutamente assenti, sarà reso palese in futuro: per esempio depositando un progetto di legge elettorale regionale, che preveda il prossimo rinnovo dell’Assemblea legislativa con una legge elettorale maggioritaria attraverso collegi uninominali a turno unico.

## **B) IL QUESITO REFERENDARIO**

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 Occhiocupo, 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>2</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.

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

---

<sup>2</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 dottrinarica. 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)].

Cost.): ciò che peraltro distingue il Parlamento da altre assemblee rappresentative di enti territoriali"<sup>3</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, 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 Commissione Letta-Quagliariello: cfr. *Per una democrazia migliore*, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Roma, 2013, 41 e seg.)»

---

<sup>3</sup> § 3.1 del *Considerato in diritto* della sentenza Corte cost. n. 1 del 2014, cit.

(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, ord. 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., ord. n. 26/2017, *Considerato in diritto*, § 5).

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 prerequisito 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'indefettibilità 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. Eliminando il *dies a quo* di quella posticipazione (non più l'entrata in vigore della revisione costituzionale sul numero dei parlamentari), 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. La legge 165/2017, a prescindere dai suoi numerosi autonomi profili d'incostituzionalità eccepiti innanzi alla Corte d'appello di Trieste in attesa di deposito di sentenza e nei giudizi pendenti in primo grado innanzi ai Tribunali ordinari di Messina, Catanzaro e Roma ha avuto attuazione con le elezioni del 4 marzo 2018 e pertanto la delega è stata rispettata ed ha esaurito i suoi effetti con il d.lgs. del 12 dicembre 2017 n. 189.

In questo senso la nuova statuizione davvero può dirsi «estranea al contesto normativo» (sentenza n. 36 del 1997), perché non segna l'espansione di una scelta legislativa dettata per regolare la fattispecie come conseguenza connaturata all'abrogazione, ma fa l'esatto contrario: utilizza astutamente un diverso sintagma normativo, legato ad una diversa fattispecie (proprio come quella della figura dell'imprenditore agricolo, nella sent. n. 26/2017), per convertirlo nell'oggetto di una proposta al corpo elettorale di un nuovo e diverso assetto della norma di delega. Come in quel caso, quindi, anche qui il ritaglio ha valenza surrettiziamente propositiva e ciò, non essendo consentito dalla costante giurisprudenza costituzionale citata, rende il complesso del quesito referendario inidoneo a garantire il rinnovo, in ogni momento, dell'organo stesso e, pertanto, inammissibile.

3. Il quesito è inammissibile anche a causa del difetto di univocità. Si avvale er l'individuazione dei collegi uninominali di due norme di delegazione contenuti in due distinti leggi la n. 51/2019 e la n. 165/2017, che hanno in comune solo il numero dell'articolo interessato dall'abrogazione, il 3 ed il suo titolo "*Delega al Governo per la determinazione dei collegi uninominali [e plurinominali-abr.]*". La riscrittura dell'art. 3 della legge n. 51/2019 comporterebbe il seguente testo dei commi 1 e 2: "*1. il Governo è delegato ad adottare un decreto legislativo per la determinazione dei collegi uninominali 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 sulla base dei seguenti principi e criteri direttivi:  
,,,,,(omissis)...*".

La violazione dell'art. 76 Cost.<sup>4</sup> è di palmare evidenza: c'è la durata limitata a 60 giorni, ma non la decorrenza, quindi non vi è un termine certo.

Né vi è certezza nemmeno dal combinato disposto dei due articoli 3, poiché con la riscrittura il testo dell'art. 3 della 165/2017 risulta essere del seguente letterale tenore:

---

<sup>4</sup> ART. 76. L'esercizio della funzione legislativa non può essere delegato al Governo se non con determinazione di principi e criteri direttivi e soltanto per tempo limitato e per oggetti definiti

” 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 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:*  
....(omissis)...

Il termine per l'esercizio della delega è trenta o sessanta giorni? Se decorre” dall'entrata ***in vigore della presente legge***” è già esaurito poiché la legge n. 165/2017 è stata pubblicata sulla GU n.264 del 11-11-2017 e in conformità a quanto disposto dal suo art. 6 è entrata in vigore il giorno successivo.

4. Il quesito è inammissibile anche a causa del difetto di omogeneità. La Corte, fin dalla sentenza n. 16 del 1978, ha ritenuto inammissibili «le richieste così formulate, che ciascun quesito da sottoporre al corpo elettorale contenga una tale pluralità di domande eterogenee, carenti di una matrice razionalmente unitaria, da non poter venire ricondotto alla logica dell'art. 75 Cost.». In seguito, si è precisato che l'elettore non deve trovarsi nella condizione di «esprimere un voto bloccato su una pluralità di atti e di disposizioni diverse, con conseguente compressione della propria libertà di scelta», come può accadere specie quando il quesito raggiunge «interi testi legislativi complessi, o ampie porzioni di essi, comprendenti una pluralità di proposizioni normative eterogenee» (sentenza n. 12 del 2014; inoltre, *ex plurimis*, sentenze n. 6 del 2015, n. 25 del 2004, n. 47 del 1991, n. 65 e n. 64 del 1990, n. 28 del 1987 e n. 27 del 1981). Va da sé che l'omogeneità del quesito non può dipendere esclusivamente dalla compresenza nel medesimo testo normativo, e persino nella medesima disposizione, di più norme. Quando esse abbiano un oggetto differente, l'elettore, infatti, potrebbe volere l'abrogazione di una soltanto di tali norme, ma non dell'altra, sicché chiamarlo a votare unitariamente su entrambe ne coarterebbe la libertà di voto.

In caso di dubbio indizi probanti possono trarsi dall'evoluzione normativa di un certo istituto, per verificare se le parti di cui esso si compone siano indissolubilmente legate da una comune volontà legislativa, o se, invece, esse rispondano a opzioni politiche non necessariamente unitarie, e anzi agevolmente distinguibili le une dalle altre. In quest'ultimo caso, del resto, il corpo elettorale non sarebbe investito della funzione, propria del referendum abrogativo, di rigettare un assetto di interessi voluto dal legislatore, ma si troverebbe piuttosto a ricombinarne di plurimi per dare vita a una nuova disciplina ispirata a scelte alternative, e dunque di carattere propositivo. Il requisito della omogeneità del quesito e l'inammissibilità di operazioni manipolative-propositive, in altri termini, sono aspetti di un'unica figura, determinata dalla funzione meramente abrogativa riservata dall'art. 75 Cost. al referendum (ord. n. 26/2017, cit.). Orbene, 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 plurinomiali 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 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>5</sup>, e 19 e comunica eventuali irregolarità agli Uffici centrali circoscrizionali", senza più alcuno strumento serio ed efficace per fronteggiare tale "irregolarità".

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<sup>6</sup>.

---

<sup>5</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>6</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 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

5. Anche 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, 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.

È di tutta evidenza che, come diceva Mezzanotte, dalla Divina Commedia non si può ricavare, per sottrazione, l'Infinito di Leopardi: ma qui non abbiamo di sicuro né Dante, né Leopardi, né, soprattutto, il cesello di un Benvenuto Cellini.

6. Sia chiaro che la proposta abrogativa referendaria possa essere presentata anche in materie del tutto estranee alle competenze esclusive o concorrenti delle regioni. La decisione è riservata ai singoli consiglieri rappresentativi della comunità regionale, tuttavia nell'art. 30 della legge n.352/1970 è precisato che la deliberazione “*deve contenere l'indicazione della legge o della norma della quale si proponga l'abrogazione, in conformità delle prescrizioni dell'articolo 27.*” Tuttavia, nell'art. 27 della legge n. 352/1970 si distinguono tre ipotesi abrogazione totale della legge o dell'atto avente forza di legge (1° comma), l'abrogazione parziale (2° comma) e infine l'abrogazione “*di parte di uno o più articoli di legge*” (3° comma). Negli artt. 29 e 30 della legge n. 352/1970 vi è il rinvio all'art. 75 Cost., che al primo comma fa espresso

---

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).

riferimento soltanto all'abrogazione totale o parziale, cioè i commi 1 e 2 dell'art. 27, a quali si adatta l'art. 30 con le parole "indicazione della legge (abrogazione totale) o della norma (abrogazione parziale)", ma non comprende l'abrogazione parziale di una norma, che quindi non è ammissibile tramite i 5 consigli regionali e, in ipotesi che sia ammissibile, il quesito così come è formulato non è conforme alle prescrizioni del terzo comma dell'art. 27 della legge referendaria con la trascrizione del "testo letterale delle disposizioni di legge delle quali sia proposta l'abrogazione."

Roma 23 settembre 2019

\*Felice Carlo Besostri è il responsabile del Gruppo dei Giuristi dell'Associazione "*ATTUARE LA COSTITUZIONE*", presieduta dal prof. Paolo Maddalena, coordinatore del Gruppo Avvocati Antitalikum del Comitato per la Democrazia Costituzionale, presidente del Circolo di Iniziativa Culturale per la Riforma della Società e delle Istituzioni, affiliato al Gruppo di Volpedo. Già membro del Senato della Repubblica nella XIII Legislatura-Commissione Affari Costituzionali e Giunta Affari Europei- Commissione giuridica dell'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa- Docente di Diritto Pubblico Comparato della Facoltà di Scienze Politiche dell'Università degli Studi di Milano.

\*\*\*\*\*

Si allega, per consentire una maggiore comprensione degli effetti abrogativi del quesito referendario, il testo delle norme di legge interessate con in carattere rosso le parti da abrogare.