

Sentenza: 16 gennaio 2020, n. 10

Materia: Referendum popolare abrogativo; leggi elettorali; attribuzione seggi nei collegi elettorali

Parametri invocati: Articoli 75 e 76 della Costituzione

Giudizio: Giudizio sull'ammissibilità dei referendum popolari abrogativi

Promotori: Consigli regionali delle Regioni Abruzzo, Basilicata, Friuli-Venezia Giulia, Liguria, Lombardia, Piemonte, Sardegna e Veneto

Oggetto: Articoli 1, 3, 4, 14, 17, 18-bis, 19, 20, 21, 22, 24, 30, 31, 48, 53, 58, 59-bis, 68, 69, 71, 77, 83, 83-bis, 84, 85, 86 e 106 del d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361 (Approvazione del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati) e le allegate Tabelle A-bis e A-ter; articoli 1, 2, 9, 10, 11, 14, 16, 16-bis, 17, 17-bis e 19 del d.lgs. 20 dicembre 1993, n. 533 (Testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione del Senato della Repubblica) e le allegate Tabelle A e B; articolo 3 della legge 27 maggio 2019, n. 51 (Disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari); articolo 3 della legge 3 novembre 2017, n. 165 (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)

Esito: Inammissibilità della richiesta di referendum

Estensore nota: Federica Romeo

Sintesi:

La Corte costituzionale si esprime in merito all'ammissibilità del referendum popolare, la cui richiesta è stata dichiarata legittima con il titolo "Abolizione del metodo proporzionale nell'attribuzione dei seggi in collegi plurinominali nel sistema elettorale della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica", con ordinanza del 20 novembre 2019 dall'Ufficio centrale per il referendum, costituito presso la Corte di Cassazione.

A tale proposito, sono state depositate memorie volte ad illustrare le motivazioni della proposta da parte dei promotori del referendum e quattro atti di intervento *ad opponendum* da parte di altri soggetti interessati alla decisione.

Per quanto riguarda il contesto normativo in cui si collocano le disposizioni oggetto del quesito referendario, la Corte si premura di effettuare un approfondito *excursus* prima di procedere al merito della questione.

Il d.P.R. 361/1957 e il d.lgs. 165/1993 recano, rispettivamente, i testi unici delle leggi elettorali della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, poi novellati, da ultimo, dai due testi normativi oggetto, in parte, del quesito referendario, cioè la L. 165/2017 e la L. 51/2019.

In particolare, la L. 165 del 2017 ha modificato il meccanismo di elezione dei membri della Camera e di quelli del Senato, prevedendo un sistema elettorale misto a prevalenza proporzionale. All'esito di tale legge, per la Camera il territorio nazionale è ripartito in 28 circoscrizioni, ciascuna delle quali è suddivisa in collegi uninominali (eletti con sistema maggioritario) e in uno o più collegi plurinominali (eletti con sistema proporzionale); per il Senato, il territorio nazionale è ripartito in 20 circoscrizioni corrispondenti al territorio di ciascuna Regione, e ogni circoscrizione regionale è

suddivisa in collegi uninominali e in uno o più collegi plurinominali. A seguito dell'introduzione di tale sistema elettorale, si è reso necessario determinare i collegi uninominali e quelli plurinominali, e perciò l'articolo 3 della stessa L. 165 del 2017 ha introdotto una delega al Governo, poi esercitata con il d.lgs. 12 dicembre 2017, n. 189.

La L. 51/2019, invece, è stata approvata nella prospettiva dell'eventuale entrata in vigore della legge costituzionale che dispone la riduzione del numero di parlamentari, in merito alla quale un quinto dei membri del Senato ha depositato richiesta referendaria alla Corte di cassazione, non essendo stata deliberata in seconda approvazione con la maggioranza dei due terzi in entrambi i rami del Parlamento. La legge n. 51 novella il testo unico delle leggi elettorali per la Camera (art. 1) e per il Senato (art. 2), ma non modifica il meccanismo di trasformazione dei voti in seggi, limitandosi a introdurre una serie di disposizioni volte ad assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali vigenti indipendentemente dal numero di parlamentari costituzionalmente previsti. Infatti, essa ha disposto la modifica di una serie di incisi all'interno delle norme del d.P.R. 361/1957 (t.u. Camera), con lo scopo di sostituire l'indicazione numerica dei collegi uninominali con un'indicazione a mezzo di frazioni, per rendere immediatamente applicabile la legge elettorale vigente anche in caso di modifica del numero dei seggi parlamentari, lasciando inalterata la proporzione tra il numero di parlamentari eletti nei collegi uninominali (con sistema maggioritario) e di quelli eletti nei collegi plurinominali (con sistema proporzionale). Inoltre, la L. 51/2019 reca una delega al Governo, l'articolo 3, per la determinazione dei nuovi collegi elettorali (uninominali e plurinominali) che, pur rimanendo nella stessa proporzione quanto ai parlamentari eletti, a seguito dell'eventuale entrata in vigore della legge costituzionale saranno di numero inferiore e di dimensioni maggiori rispetto agli attuali. La norma di delega in questione è sottoposta ad una doppia condizione sospensiva: può essere esercitata solo entro 24 mesi dalla data di entrata in vigore della legge n. 51 del 2019, a seguito della promulgazione di una legge costituzionale che modifichi il numero dei componenti delle Camere. Pertanto, la delega non potrebbe essere esercitata se una legge costituzionale di questo tipo non venisse mai promulgata, né se venisse promulgata oltre il termine dei ventiquattro mesi dall'entrata in vigore della L. 51, cioè dopo il 26 giugno 2021.

Il quesito referendario abrogativo promosso dai Consigli regionali dell'Abruzzo, della Basilicata, del Friuli-Venezia Giulia, della Liguria, della Lombardia, del Piemonte, della Sardegna e del Veneto investe le disposizioni recate dai T.U. delle leggi elettorali della Camera e del Senato attinenti all'articolazione del territorio nazionale in collegi uninominali e plurinominali e dall'articolo 3 della L. 51/2019, sulla norma di delega in materia di determinazione dei collegi elettorali in caso di modifica del numero di parlamentari, nonché dall'articolo 3 della L. 165/2017, nelle parti in cui stabilisce i principi e i criteri direttivi della delega per la determinazione dei collegi elettorali a seguito della modifica del sistema elettorale operata dalla stessa L. 165/2017.

Per quanto riguarda il d.P.R. 361/1957, i promotori richiedono l'abrogazione di tutte le disposizioni, i frammenti normativi e le singole parole che fanno riferimento ai collegi plurinominali, con l'obiettivo di estendere alla totalità dei seggi il meccanismo di assegnazione basato sui collegi uninominali, con metodo maggioritario. Per gli stessi motivi è richiesta anche l'abrogazione totale delle Tabelle A-bis e A-ter, le quali disciplinano le schede per la votazione. Anche con riferimento al d.lgs. n. 533/1993, data la pressoché totale identità delle disposizioni oggetto della richiesta di referendum popolare, i promotori chiedono l'abrogazione di tutte le disposizioni, frammenti normativi e singole parole che facciano riferimento ai collegi plurinominali, oltre che delle allegate

Tabelle A e B che disciplinano le schede per la votazione, con l'obiettivo di estendere alla totalità dei seggi il meccanismo maggioritario di assegnazione basato sui collegi uninominali.

Quanto all'articolo 3 della L. 51/2019, i ricorrenti ne chiedono l'abrogazione parziale per adattare la delega al Governo per la ridefinizione dei collegi al mutamento del sistema elettorale determinato dall'eventuale esito positivo del referendum abrogativo. Mentre l'abrogazione parziale per l'articolo 3 della L. 165/2017 è chiesta per adattare i principi e i criteri direttivi in esso contenuti a detto mutamento del sistema elettorale.

La Corte costituzionale è chiamata a giudicare sull'ammissibilità del quesito referendario alla luce dei criteri desumibili dall'articolo 75 della Costituzione e del complesso dei "valori di ordine costituzionale, riferibili alle strutture o ai temi delle richieste referendarie, anche al di là della lettera dell'art. 75, secondo comma, Cost." (sentenza n. 16 del 1978).

Da ciò si desume la necessità che la richiesta referendaria non investa una delle leggi indicate dall'articolo 75 Cost. o comunque riconducibili ad esso, e la necessità che il quesito da sottoporre al corpo elettorale consenta una scelta libera e consapevole, richiedendo il rispetto dei requisiti di chiarezza, omogeneità, univocità ed esistenza di una matrice razionale unitaria.

In generale, la Consulta ha ammesso anche le operazioni di ritaglio o abrogazione parziale di norme, a condizione che il quesito referendario non si risolva sostanzialmente in una "proposta all'elettore", cioè che, attraverso il ritaglio operato sul testo, venga stravolta l'originaria *ratio* della disposizione o dell'articolato e che l'abrogazione si risolva in un referendum "surrettiziamente propositivo" di una nuova situazione, ipotesi non ammessa dalla Costituzione (sentenze n. 13 del 2012, 28 del 2011, 33 e 23 del 200, 13 del 1999, 36 del 1997).

Allo stesso modo, anche l'eventuale abrogazione parziale di leggi costituzionalmente necessarie, e in primis delle leggi elettorali, deve comunque garantire "l'indefettibilità della dotazione di norme elettorali", dovendo evitare che a seguito dell'abrogazione delle regole elettorali l'organo che ne è oggetto possa essere esposto alla possibilità, anche solo teorica, di paralisi di funzionamento. Pertanto, è condizione di ammissibilità del quesito referendario che all'esito dell'eventuale abrogazione risulti comunque una coerente normativa residua, immediatamente applicabile, in grado di garantire l'operatività dell'organo, cioè che permanga una normativa di risulta "auto-applicativa". Per auto-applicatività della normativa di risulta in materia elettorale, la giurisprudenza della Corte costituzionale intende la presenza di una disciplina capace di far svolgere correttamente una consultazione elettorale in tutte le sue fasi (Sentenze n. 16 e 15 del 2008, 47 del 1991, 29 del 1987).

Nel caso in esame, la Corte ritiene il quesito referendario che le è sottoposto univoco nell'obiettivo che intende perseguire e dotato di una matrice unitaria, in quanto l'obiettivo dei Consigli regionali promotori è quello di estendere alla totalità dei seggi di Camera e Senato il sistema elettorale maggioritario, come emerge dall'esame dei frammenti che il quesito intende rimuovere dal d.P.R. 361/1957 e dal d.lgs. 533/1993, oltre che dall'esame dell'intervento promosso con riferimento alla norma di delega del 2019 e a quella del 2017.

Con riferimento al d.P.R. 361/1957 e d.lgs. 533/1993, tuttavia, la Corte osserva anche che nonostante l'univocità del quesito, rimangono delle incongruenze nei testi normativi, in quanto vi sono alcuni riferimenti che non sono stati fatti oggetto del quesito, pur riguardando il sistema plurinominali che i proponenti vorrebbero abrogare. Tuttavia, la Consulta ritiene che inconvenienti di questo tipo in quesiti referendari riguardanti leggi elettorali si possano ritenere irrilevanti, a condizione che non incidano sull'operatività del sistema elettorale e non paralizzino la funzionalità dell'organo. In

particolare, si tratta di incongruenze superabili con gli ordinari criteri d'interpretazione o mediante interventi normativi secondari, anche meramente tecnici ed applicativi.

Tuttavia, la Corte costituzionale conclude considerando inammissibile l'operazione abrogativa richiesta, per l'assorbente ragione del carattere eccessivamente manipolativo dell'intervento sulla norma di delega.

Infatti, i Consigli regionali promotori richiedono la parziale abrogazione della norma di delega conferita dal Parlamento al Governo e contenuta nell'articolo 3 della L. 51/2019 al fine di consentire l'applicabilità della riforma costituzionale in itinere che modifica il numero dei parlamentari e da cui deriverebbe una modifica dei collegi uninominali e plurinominali esistenti, pur mantenendo il sistema elettorale attuale invariato, anche a seguito dell'eventuale esito positivo del referendum abrogativo: i Consigli regionali intenderebbero permettere che la legge delega in questione conferisca al Governo il compito di individuare i nuovi collegi sulla base di quanto risulterebbe a seguito del referendum abrogativo che promuovono, il quale va ad incidere sul sistema elettorale.

L'intervento sulla legge delega si realizzerebbe essenzialmente attraverso l'abrogazione di parti e frammenti della stessa volti a modificarla nell'oggetto, nella decorrenza del termine per il suo esercizio, nei principi e nei criteri direttivi e nella stessa condizione di operatività.

L'oggetto sarebbe diverso in quanto non sarebbe più una delega al Governo per la determinazione dei collegi uninominali e plurinominali, come attualmente, ma solo per la determinazione dei collegi uninominali. Inoltre, i principi e i criteri direttivi acquisterebbero, alla luce del nuovo e diverso meccanismo di trasformazione dei voti in seggi, una nuova e diversa portata. Il *dies a quo* del termine per l'esercizio della delega subirebbe un'abrogazione totale e la sua sostituzione, inevitabile, con una nuova scadenza diversa dal momento di entrata in vigore della legge costituzionale di modifica del numero di parlamentari. La delega non sarebbe più legata alla condizione sospensiva dell'entrata in vigore della riforma costituzionale sul numero dei parlamentari, quindi la condizione sarebbe soppressa e la delega diventerebbe "stabile", sicuramente operativa, e di portata eccessivamente ampia. Infine, la delega, ancorché parzialmente abrogata, dovrebbe rimanere utilizzabile anche a seguito dell'entrata in vigore della legge costituzionale che riduce il numero minimo di parlamentari, alla quale era destinata a dare attuazione, essendo così oggetto di una duplice applicazione: dopo lo svolgimento del referendum abrogativo oggetto della pronuncia in commento e dopo lo svolgimento di quello costituzionale, nel caso di approvazione di entrambi. Qualora i due referendum si svolgano in tempi diversi, in particolare laddove il referendum abrogativo dovesse essere rinviato per intervenuto scioglimento anticipato delle Camere, in applicazione dell'articolo 34, secondo comma, legge 352/1970, la delega al Governo risulterebbe esaurita e non più utilizzabile all'atto dello svolgimento del referendum abrogativo.

Pertanto, la Consulta ritiene che l'intervento richiesto sull'articolo 3, L. 51/2019 sia solo apparentemente abrogativo e si traduca in una manipolazione della disposizione di delega.

L'unicità del quesito referendario e la sua stessa matrice razionalmente unitaria impediscono alla Corte costituzionale di scindere la valutazione di ammissibilità della parte del quesito relativa alla norma di delega da quella relativa alle altre parti, con la conseguenza che sul quesito stesso la Consulta ritiene di formulare un giudizio unitario.

La Corte dichiara inammissibile, in quanto incompatibile con la natura abrogativa dell'istituto del referendum previsto dall'articolo 75 Cost., la richiesta di referendum, per l'eccessiva manipolatività nella parte in cui investe la delega di cui all'articolo 3, L. 51/2019.