CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **47/1991** (ECLI:IT:COST:1991:47)
Giudizio: **GIUDIZIO SULL'AMMISSIBILITÀ DEI REFERENDUM**
Presidente: **CONSO** - Redattore: - Relatore: **CONSO**
Camera di Consiglio del **16/01/1991**; Decisione del **17/01/1991**
Deposito del **02/02/1991**; Pubblicazione in G. U. **06/02/1991**
Norme impugnate:
Massime: **16923 16924 16926 16927 16928 16929 16930 16931**
Atti decisi:

N. 47

SENTENZA 17 GENNAIO-2 FEBBRAIO 1991

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: prof. Giovanni CONSO; Giudici: prof. Ettore GALLO, dott. Aldo CORASANITI, dott. Francesco GRECO, prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Francesco Paolo CASAVOLA, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI, dott. Renato GRANATA, prof. Giuseppe BORZELLINO, prof. Vincenzo CAIANELLO ;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi sull'ammissibilità, ai sensi dell'art. 2, primo comma, della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, delle richieste di referendum popolare per l'abrogazione delle seguenti norme:

1) legge 6 febbraio 1948, n. 29 (Norme per la elezione del Senato della Repubblica), e successive modificazioni ed integrazioni, limitatamente alle parti seguenti: art. 9, primo comma, limitatamente alle parole «anche se relative alla stessa persona»; secondo comma, limitatamente alle parole «di tre» nel primo periodo nonché alle parole «di tre» nell'ultimo periodo; terzo comma, limitatamente alle parole «e i candidati non possono presentarsi in più

di due collegi»; art. 17, secondo comma: «Il presidente dell'Ufficio elettorale circoscrizionale, in conformità dei risultati accertati, proclama eletto il candidato che ha ottenuto un numero di voti validi non inferiore al 65 per cento dei votanti»; terzo comma: «Dell'avvenuta proclamazione il presidente dell'Ufficio elettorale circoscrizionale invia attestato al senatore proclamato e da immediata notizia alla segreteria del Senato, nonché alla Prefettura o alle Prefetture nelle cui circoscrizioni si trova il collegio, perché, a mezzo dei Sindaci, sia portata a conoscenza degli elettori»; quarto comma: «L'Ufficio elettorale circoscrizionale da immediata notizia della proclamazione del senatore eletto all'Ufficio elettorale regionale»; art. 18, primo comma, limitatamente alle parole «alla segreteria del Senato, che ne rilascia ricevuta, qualora sia avvenuta la proclamazione del candidato e, nel caso contrario,»; art. 19, primo comma, limitatamente alle parole «o delle comunicazioni di avvenuta proclamazione»; secondo comma, limitatamente alle parole «presentatisi nei collegi» nonché alle parole «a termini dell'art. 17»; terzo comma, limitatamente alle parole «Nel caso di candidature presentate in piu di uno dei Collegi suddetti, si assume, ai fini della graduatoria, la maggiore cifra individuale relativa riportata dal candidato»; settimo comma, limitatamente alla parola «quindi»; ultimo comma, limitatamente alle parole «Se soltanto in un collegio non abbia avuto luogo la proclamazione a termini dell'art.17,» nonché alla parola «detto»;

2) decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361 (Approvazione del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati), limitatamente alle parti seguenti: art. 4, terzo comma, limitatamente alle parole «attribuire preferenze, per»; art. 58, secondo comma, limitatamente alle parole «e indicando in ogni caso le modalità e il numero dei voti di preferenza che l'elettore ha facoltà di esprimere»; art. 59, secondo comma, limitatamente alle parole «Il numero delle preferenze e di tre, se i deputati da eleggere sono fino a 15; di quattro, da 16 in poi;»; art. 60, primo comma, limitatamente alle parole «nelle apposite righe tracciate» e limitatamente alle parole «dei candidati preferiti, compresi nella lista medesima»; sesto comma: «Se l'elettore non abbia indicato alcun contrassegno di lista ma abbia scritto una o più preferenze per candidati compresi tutti nella medesima lista, s'intende che abbia votato la lista alla quale appartengono i preferiti.»; settimo comma: «Se l'elettore abbia segnato più di un contrassegno di lista, ma abbia scritto una o più preferenze per candidati appartenenti ad una soltanto di tali liste, il voto è attribuito alla lista cui appartengono i candidati indicati»; ottavo comma, limitatamente alle parole «al numero stabilito per il Collegio» e limitatamente alle parole «rimangono valide le prime»; art. 61; art. 68, primo comma, punto 1), limitatamente alle parole «il numero progressivo della lista per la quale è dato il voto ed il cognome dei candidati ai quali è attribuita» e limitatamente alle parole «o il numero dei candidati stessi nella rispettiva lista secondo l'ordine di presentazione,»; art. 76, primo comma, n. 1) limitatamente alla parola «61»;

3) decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960, n. 570 (Testo unico delle leggi per la composizione e la elezione degli organi delle Amministrazioni comunali), e successive modificazioni ed integrazioni, limitatamente alle parti seguenti: art. 11, primo comma, limitatamente alle parole «Nei Comuni con popolazione sino a 10.000 abitanti»; art. 12; art. 27, secondo comma, limitatamente alle parole «-per i Comuni con popolazione fino a 10.000 abitanti -e C e D -per i Comuni con popolazione superiore ai 10.000 abitanti-»; intestazione della Sezione II del Capo IV del Titolo II, limitatamente alle parole «nei Comuni con popolazione sino a 10.000 abitanti»; intestazione della Sezione III del Capo IV del Titolo II: «La presentazione delle candidature nei Comuni con popolazione superiore ai 10.000 abitanti»; art. 32; art. 33; art. 34; art. 35; art. 47, primo comma, limitatamente alle parole «Nei Comuni con popolazione superiore a 10.000 abitanti, il presidente invita, inoltre, i rappresentanti delle liste dei candidati ad assistere alle operazioni»; art. 49, secondo comma, limitatamente alle parole «(e anche chiusa nei Comuni con oltre 10.000 abitanti)»; art. 51, secondo comma, n. 3, limitatamente alle parole «Nei Comuni con popolazione superiore ai 10.000 abitanti possono apporre la propria firma anche i rappresentanti delle liste dei candidati» e n. 4, limitatamente alle parole «Nei Comuni con popolazione superiore ai 10.000 abitanti e consentito ai rappresentanti di lista di trattenersi all'esterno della sala durante il tempo in cui questa rimane

chiusa»; intestazione della Sezione II del Capo V del Titolo II, limitatamente alle parole «nei Comuni con popolazione sino a 10.000 abitanti»; art. 55, primo comma, limitatamente alle parole «, in qualunque lista siano compresi,» e quarto comma: «L'elettore che ha apposto il segno del voto sul contrassegno di una lista, può cancellare uno o piu nomi nella lista prescelta e segnare candidati di altre liste fino alla concorrenza del numero dei consiglieri per il quale ha il diritto di votare»;

intestazione della Sezione III del Capo V del Titolo II «Disposizioni particolari per la votazione nei Comuni con popolazione superiore ai 10.000 abitanti»; art. 56; art. 57; art. 58; art. 60, primo comma, limitatamente alle parole «nei Comuni con popolazione sino a 10.000 abitanti,» nonche alle parole «nei Comuni con popolazione superiore ai 10.000 abitanti si intendono eletti i candidati compresi nella lista purche essa abbia riportato un numero di voti validi non inferiori al 50 per cento dei votanti ed il numero di votanti non sia stato inferiore al 50 per cento degli elettori iscritti nelle liste elettorali del Comune» e secondo comma, limitatamente alle parole «nei Comuni con popolazione sino a 10.000 abitanti»; intestazione della Sezione II del Capo VI del Titolo II, limitatamente alle parole «nei Comuni con popolazione sino a 10.000 abitanti»;

intestazione della Sezione III del Capo VI del Titolo II «Disposizioni particolari per lo scrutinio e la proclamazione nei Comuni con popolazione superiore ai 10.000 abitanti»; art. 68; art. 69; art. 70; art. 71; art. 72; art. 73; art. 74; art. 75, primo comma, limitatamente alle parole «e III»; intestazione della Sezione II del Capo VII del Titolo II limitatamente alle parole «nei Comuni con popolazione sino a 10.000 abitanti»; intestazione della Sezione III del Capo VII del Titolo II «Disposizioni particolari per le surrogazioni nei Comuni con popolazione superiore ai 10.000 abitanti»; art. 79; art. 80; art. 81.

Viste le due ordinanze del 15 novembre 1990 e l'ordinanza del 29 novembre 1990, con le quali l'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione ha, rispettivamente, dichiarato legittime le tre predette richieste;

udito nella camera di consiglio del 16 gennaio 1991 il Giudice relatore Giovanni Conso;

uditi gli avv. Paolo Barile, Massimo Severo Giannini e Valerio Onida per i Comitati promotori e l'avv. Giorgio Azzariti, Avvocato generale dello Stato, per il Governo.

Ritenuto in fatto

1. - L'Ufficio centrale per il referendum, costituito presso la Corte di cassazione in applicazione della legge 25 maggio 1970, n. 352, e successive modificazioni, ha esaminato tre richieste di referendum popolare.

La prima richiesta, presentata il 1 febbraio 1990 da Augusto Barbera, Antonio Baslini, Willer Bordon ed altri dieci cittadini elettori, concerne l'abrogazione della legge 6 febbraio 1948, n. 29 (Norme per la elezione del Senato della Repubblica), e successive modificazioni ed integrazioni, «limitatamente alle parti seguenti:

art. 9, primo comma, limitatamente alle parole "anche se relative alla stessa persona"; secondo comma, limitatamente alle parole "di tre" nel primo periodo nonché alle parole "di tre" nell'ultimo periodo; terzo comma, limitatamente alle parole "e i candidati non possono presentarsi in più di due collegi";

art. 17, secondo comma: "Il presidente dell'Ufficio elettorale circoscrizionale, in conformità dei risultati accertati, proclama eletto il candidato che ha ottenuto un numero di voti validi non

inferiore al 65 per cento dei votanti"; terzo comma: "Dell'avvenuta proclamazione il presidente dell'Ufficio elettorale circoscrizionale invia attestato al senatore proclamato e dà immediata notizia alla segreteria del Senato, nonché alla Prefettura o alle Prefetture nelle cui circoscrizioni si trova il collegio, perché, a mezzo dei Sindaci, sia portata a conoscenza degli elettori"; quarto comma "L'Ufficio elettorale circoscrizionale dà immediata notizia della proclamazione del senatore eletto all'Ufficio elettorale regionale";

art. 18, primo comma, limitatamente alle parole: "alla segreteria del Senato, che ne rilascia ricevuta, qualora sia avvenuta la proclamazione del candidato e, nel caso contrario,";

art. 19, primo comma, limitatamente alle parole "o delle comunicazioni di avvenuta proclamazione"; secondo comma, limitatamente alle parole "presentatisi nei collegi" nonché alle parole "a termini dell'art. 17"; terzo comma, limitatamente alle parole "Nel caso di candidature presentate in più di uno dei Collegi suddetti, si assume, ai fini della graduatoria, la maggiore cifra individuale relativa riportata dal candidato"; settimo comma, limitatamente alla parola "quindi"; ultimo comma, limitatamente alle parole: "Se soltanto in un collegio non abbia avuto luogo la proclamazione a termini dell'art . 17," nonché alla parola "detto"».

La seconda richiesta, presentata l'8 febbraio 1990 da Augusto Barbera, Willer Bordon, Aldo De Matteo, Alberto Michelini, Cesare San Mauro e Mariotto Segni, concerne l'abrogazione del decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361 (Approvazione del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati), «limitatamente alle seguenti parti:

Art. 4

- III comma, limitatamente alle parole "attribuire preferenze per";

Art. 58

- II comma, limitatamente alle parole "e indicando in ogni caso le modalità e il numero dei voti di preferenza che l'elettore ha facoltà di esprimere";

Art. 59

- Il comma, limitatamente alle parole "Il numero delle preferenze è di tre, se i deputati da eleggere sono fino a 15; di quattro, da 16 in poi;";

Art. 60

- I comma, limitatamente alle parole "nelle apposite righe tracciate" e limitatamente alle parole "dei candidati preferiti, compresi nella lista medesima";

- VI comma: "Se l'elettore non abbia indicato alcun contrassegno di lista ma abbia scritto una o più preferenze per candidati compresi tutti nella medesima lista, s'intende che abbia votato la lista alla quale appartengono i preferiti";

- VII comma: "Se l'elettore abbia segnato più di un contrassegno di lista, ma abbia scritto una o più preferenze per candidati appartenenti ad una soltanto di tali liste, il voto è attribuito alla lista cui appartengono i candidati indicati" - VIII comma, limitatamente alle parole "al numero stabilito per il Collegio" e limitatamente alle parole "rimangono valide le prime";

Art. 61;

Art. 68

- I comma, punto 1), limitatamente alle parole "il numero progressivo della lista per la quale è dato il voto ed il cognome dei candidati ai quali è attribuita" e limitatamente alle parole "o il numero dei candidati stessi nella rispettiva lista secondo l'ordine di presentazione,";

Art. 76

- I comma, n. 1) limitatamente alla parola "61".

La terza richiesta, presentata lo stesso 8 febbraio 1990, da Antonio Baslini, Giuseppe Calderisi, Alberto Michelini, Giovanni Negri e Cesare San Mauro, concerne l'abrogazione del decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960, n. 570 (Testo unico delle leggi per la composizione e la elezione degli organi delle Amministrazioni comunali), e successive modificazioni ed integrazioni, limitatamente alle parti seguenti:

articolo 11, primo comma, limitatamente alle parole "Nei Comuni con popolazione sino a 10.000 abitanti";

articolo 12;

articolo 27, secondo comma, limitatamente alle parole " - per i Comuni con popolazione fino a 10.000 abitanti - e C e D - per i Comuni con popolazione superiore ai 10.000 abitanti - ";

intestazione della Sezione II del Capo IV del Titolo II, limitatamente alle parole "nei Comuni con popolazione sino a 10.000 abitanti";

intestazione della Sezione III del Capo IV del Titolo II: "La presentazione delle candidature nei Comuni con popolazione superiore ai 10.000 abitanti";

articolo 32;

articolo 33;

articolo 34;

articolo 35;

articolo 47, primo comma, limitatamente alle parole "Nei Comuni con popolazione superiore a 10.000 abitanti, il presidente invita, inoltre, i rappresentanti delle liste dei candidati ad assistere alle operazioni";

articolo 49, secondo comma, limitatamente alle parole "(e anche chiusa nei Comuni con oltre 10.000 abitanti)";

articolo 51, secondo comma, n. 3, limitatamente alle parole "Nei Comuni con popolazione superiore ai 10.000 abitanti possono apporre la propria firma anche i rappresentanti delle liste dei candidati" e n. 4, limitatamente alle parole "Nei Comuni con popolazione superiore ai 10.000 abitanti è consentito ai rappresentanti di lista di trattenersi all'esterno della sala durante il tempo in cui questa rimane chiusa";

intestazione della Sezione II del Capo V del Titolo II, limitatamente alle parole "nei Comuni con popolazione sino a 10.000 abitanti";

articolo 55, primo comma, limitatamente alle parole ", in qualunque lista siano compresi," e quarto comma: "L'elettore che ha apposto il segno del voto sul contrassegno di una lista, può cancellare uno o più nomi nella lista prescelta e segnare candidati di altre liste fino alla concorrenza del numero dei consiglieri per il quale ha il diritto di votare";

intestazione della Sezione III del Capo V del Titolo II "Disposizioni particolari per la votazione nei Comuni con popolazione superiore ai 10.000 abitanti";

articolo 56;

articolo 57;

articolo 58;

articolo 60, primo comma, limitatamente alle parole "nei Comuni con popolazione sino a 10.000 abitanti," nonché alle parole "nei Comuni con popolazione superiore ai 10.000 abitanti si intendono eletti i candidati compresi nella lista purché essa abbia riportato un numero di voti validi non inferiori al 50 per cento dei votanti ed il numero di votanti non sia stato inferiore al 50 per cento degli elettori iscritti nelle liste elettorali del Comune" e secondo comma, limitatamente alle parole "nei Comuni con popolazione sino a 10.000 abitanti"; intestazione della Sezione II del Capo VI del Titolo II, limitatamente alle parole "nei Comuni con popolazione sino a 10.000 abitanti";

intestazione della Sezione II del Capo VI del Titolo II, limitatamente alle parole "nei Comuni con popolazione sino a 10.000 abitanti";

intestazione della Sezione III del Capo VI del Titolo II "Disposizioni particolari per lo scrutinio e la proclamazione nei Comuni con popolazione superiore ai 10.000 abitanti";

articolo 68;

articolo 69;

articolo 70;

articolo 71;

articolo 72;

articolo 73;

articolo 74;

articolo 75, primo comma, limitatamente alle parole "e III";

intestazione della Sezione II del Capo VII del Titolo II limitatamente alle parole "nei Comuni con popolazione sino a 10.000 abitanti";

intestazione della Sezione III del Capo VII del Titolo II "Disposizioni particolari per le surrogazioni nei Comuni con popolazione superiore ai 10.000 abitanti";

articolo 79;

articolo 80;

articolo 81».

2. - Con ordinanza in data 15 novembre 1990, l'Ufficio centrale per il referendum, verificata la regolarità delle prime due richieste abrogative, le ha dichiarate legittime; con ordinanza in data del 29 novembre 1990, ha dichiarato legittima anche la terza richiesta, previa puntualizzazione del correlativo quesito, con l'aggiunta, dopo la parola «integrazioni»

(di cui al primo periodo) della seguente dizione:

«ed in particolare la legge 10 agosto 1964, n. 663, che all'art. 1 sancisce che "le norme per le elezioni dei consiglieri comunali nei Comuni con popolazione superiore ai 10.000 abitanti ... si applicano anche per la elezione dei consiglieri comunali di comuni con popolazione superiore ai 5.000 abitanti" e la legge 23 aprile 1981, n. 154, che all'art. 10, n. 2 prevede tra l'altro l'abrogazione dell'art. 80 del testo unico delle leggi per la composizione e la elezione degli organi delle amministrazioni comunali approvato con d.P.R. n. 570/60».

3. - Ricevuta la comunicazione delle ordinanze dell'Ufficio centrale, il Presidente di questa Corte ha fissato il giorno 16 gennaio 1991 per le conseguenti deliberazioni, dandone regolare comu- nicazione.

4. - In ciascuno dei tre giudizi, l'Avvocatura dello Stato, avvalendosi della facoltà prevista dall'art. 33, terzo comma, della legge 25 maggio 1970, n. 352, ha depositato, il 10 gennaio 1991, altrettante memorie, di analogo contenuto, con le quali si eccepisce l'inammissibilità delle richieste referendarie, per plurimi motivi, sostanzialmente riconducibili a tre profili fondamentali: non includibilità delle leggi elettorali tra quelle suscettibili di abrogazione referendaria; natura surrettiziamente propositiva, e non meramente abrogativa, degli odierni referendum; mancanza di omogeneità dei correlativi quesiti.

Altre memorie sono state depositate il 12 gennaio 1991 dai Comitati promotori dei tre referendum, che in esse diffusamente replicano a tutte le avverse eccezioni di inammissibilità.

Una memoria è stata, infine, depositata, anche dal «Comitato per la difesa ed il rilancio della Costituzione», nella veste di soggetto «interessato all'esito dei giudizi di ammissibilità».

5. - Ad integrazione del contraddittorio, nella camera di consiglio del 16 gennaio 1991, sono stati uditi, per i promotori dei referendum, gli avvocati Massimo Severo Giannini, Paolo Barile e Valerio Onida e, per il Presidente del Consiglio dei ministri, l'Avvocato dello Stato Giorgio Azzariti.

Considerato in diritto

1.- Poiché le tre richieste di referendum popolare - concernenti, rispettivamente, l'abrogazione parziale della legge 6 febbraio 1948, n. 29 (Norme per la elezione del Senato della Repubblica), «e successive modificazioni e integrazioni», L'abrogazione parziale del decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361 (Approvazione del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati), e l'abrogazione parziale del decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960, n. 570 (Testo unico delle leggi per la composizione e la elezione degli organi delle Amministrazioni comunali), «e successive modificazioni e integrazioni»-hanno per oggetto materie analoghe, i relativi giudizi possono venire riuniti per essere decisi con un'unica sentenza.

2. -Preliminarmente, deve dirsi irricevibile la memoria prodotta in ordine ai tre giudizi dal «Comitato per la difesa ed il rilancio della Costituzione». Come questa Corte ha avuto occasione di sottolineare fin dalla prima sentenza in materia referendaria (la n. 10 del 1972; v. anche, per un analogo profilo, sentenza n. 28 del 1987), del resto puntualmente richiamata nella stessa memoria ora in discussione, il terzo comma dell'art. 33 della legge 25 maggio 1970, n. 352, prevede che «possono depositare alla Corte memorie sulla legittimità costituzionale delle richieste di referendum» soltanto «i delegati e i presentatori e il Governo». È proprio il tenore letterale della norma a dimostrare chiaramente, con l'indicazione specifica

di quanti «possono depositare alla Corte memorie», l'intento di circoscrivere a tali soggetti l'esercizio della facoltà ivi contemplata, il tutto secondo una ben comprensibile ratio: «i delegati e i presentatori», come «portatori della volonta di coloro che hanno sottoscritto la relativa istanza», ed «il Governo», quale «rappresentante dello Stato nella sua unita», valgono ad assicurare, sotto il profilo in esame, «le condizioni necessarie e sufficienti per un legittimo contraddittorio».

La richiesta di estendere il contraddittorio ad altri cointeressati all'esito della vicenda referendaria trova insuperabili ostacoli nella stessa complessiva strutturazione del procedimento referendario, caratterizzato da precise scansioni temporali, e nella conseguente esigenza che pure la fase del controllo di ammissibilità si mantenga in stretta successione cronologica con le fasi che la precedono e le fasi che la seguono, restando contenuta entro rigorosi limiti di tempo, che rischierebbero di venire superati per effetto di un diffuso ed indiscriminato accesso di soggetti, i quali potrebbero, poi, chiedere di esporre anche oralmente le proprie ragioni. Ad escludere che l'indicazione «dei presentatori e del Governo» nel testo dell'art. 33 della legge n. 352 del 1970 sia meramente esemplificativa, concorre pure il raffronto con l'art. 32, quinto comma, della stessa legge n. 352 del 1970, il quale, nel disciplinare la ben diversa fase destinata alla verifica di eventuali irregolarita della richiesta referendaria da parte dell'Ufficio centrale costituito presso la Corte di cassazione, specificamente conferisce ai «rappresentanti dei partiti, dei gruppi politici e dei promotori del referendum» la facolta di presentare deduzioni per iscritto.

3. - In senso contrario ammissibilità delle tre presenti richieste referendarie viene, anzitutto, addotta la particolare natura del loro rispettivo oggetto, attinenti come esse sono a leggi elettorali: più ragioni porterebbero ad escludere tali leggi dall'ambito di quelle suscettibili di abrogazione referendaria.

Cio, in primo luogo perché, in forza di un emendamento aggiuntivo approvato dall'Assemblea costituente nella seduta pomeridiana del 16 ottobre 1947 e non riprodotto per omissione nel testo finale dell'art. 75 della Costituzione, le leggi elettorali sarebbero, in realta, da considerare ricomprese fra quelle nei riguardi delle quali il secondo comma di tale articolo non ammette il referendum. Inoltre, perché allo stesso risultato si dovrebbe, comunque, pervenire «con lo strumento della interpretazione del secondo comma dell'art. 75 Cost. nel suo testo promulgato»; facendo leva, per un verso, sul parallelo instaurabile con le materie oggetto dell'art. 72, quarto comma, della Costituzione stessa e, per altro verso, sulla ravvisabilità di una «spiegazione logica della eliminazione delle parole 6e elettorali tra quelle escluse dall'abrogazione referendaria». La tesi dell'eccezione implicita troverebbe riscontro nell'inammissibilità della «richiesta di referendum abrogativo di alcuni articoli della legge per le elezioni del C.S.M.», dichiarata dalla sentenza n. 29 del 1987 di questa Corte muovendo dalla considerazione che «gli organi costituzionali o di rilevanza costituzionale non possono essere esposti alla eventualità, anche soltanto teorica, di paralisi di funzionamento» e traendo la conseguenza che «l'organo, a composizione elettiva formalmente richiesta dalla Costituzione, una volta costituito, non può essere privato, neppure temporaneamente, del complesso delle norme elettorali contenute nella propria legge elettorale».

3.1.-Qualsiasi ricostruzione delle vicende subite dall'emendamento volto ad includere «le leggi elettorali» tra quelle espressamente sottratte dalla Costituzione alla possibilità di abrogazione per via referendaria, come pure qualsiasi supposizione circa le sorti di tale emendamento o qualsiasi discussione in ordine alla portata dei poteri del Comitato di redazione, non consente, a parte l'innegabile interesse storico-istituzionale, di condividere la prima ragione di inammissibilità prospettata. A questa Corte non è dato, infatti, di riscrivere alcun punto del testo della Carta costituzionale, quale sancito dalla votazione finale del 27 dicembre 1947. La Costituzione vale per ciò che risulta scritto in quel testo, promulgato dal Capo provvisorio dello Stato e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale.

L' Avvocatura dello Stato vorrebbe rivendicare a questa Corte un sindacato sugli interna corporis dell'Assemblea costituente sulla base di non pochi precedenti (sentenze n. 9 del 1959, n. 68 del 1978, n. 152 del 1982, n. 292 del 1984; v. anche sentenza n. 3 del 1957) relativi agli interna corporis del Parlamento, ma tali precedenti, allo stesso modo della dottrina espressasi nel senso dell'inidoneita della votazione finale a superare eventuali vizi riscontrabili all'interno del procedimento legislativo, valgono, appunto, con riferimento all'approvazione delle leggi ordinarie. L'approvazione finale della Carta costituzionale si ricollega, invece, all'esercizio di un potere del tutto speciale, come è quello costituente.

3.2. -Altrettanto inidonea allo scopo si appalesa l'argomentazione diretta a ricavare l'implicita esclusione dall'ambito referendario delle leggi elettorali per via di interpretazione sistematica, attraverso il raffronto del dettato dell'art. 75, secondo comma, con il dettato dell'art. 72, quarto comma, della Costituzione. La tesi muove dalla constatazione che quest'ultimo, allo stesso modo dell'altro, eccettua dalla disciplina, che il comma immediatamente precedente delinea in via generale, talune materie considerate meritevoli di particolare protezione, a tal fine affiancando i disegni di legge concernenti la materia elettorale ai disegni di legge concernenti altre materie, di poi espressamente contemplate anche nel secondo comma dell'art. 75: l'esigenza di un'armonizzazione delle rispettive eccezioni in nome della simiglianza di ratio dovrebbe condurre a ritenere implicitamente ricompresa nella previsione derogatoria del secondo comma dell'art. 75 la categoria esplicitata soltanto nel quarto comma dell'art. 72. Pur non potendosi disconoscere che alla base di tutte le deroghe cosi poste a confronto si ritrovino sempre l'importanza e la delicatezza delle materie rispettivamente contemplate, ben diversa e la portata delle due norme, riguardando la prima l'iter di formazione della legge, in vista di una piu ampia partecipazione al dibattito parlamentare, e la seconda la non sottoponibilità alla particolare vicenda abrogativa legata al referendum. Senza contare che, leggi elettorali a parte, pure per altri versi manca la prospettata corrispondenza di ordine letterale: nell'art. 75, secondo comma, a differenza dell'art. 72, quarto comma, non figurano le leggi di delegazione legislativa, mentre nell'art. 72 non figurano le leggi in materia tributaria, di amnistia e di indulto.

3.3.-Né inammissibilità per ragioni di materia delle tre presenti richieste di referendum può farsi automaticamente discendere dalla sentenza n. 29 del 1987 di questa Corte, in quanto reiettiva della richiesta di referendum per l'abrogazione degli artt. 25, 26 e 27 della legge n. 195 del 1958, recante «Norme sul funzionamento del Consiglio superiore della magistratura». Un'interpretazione di tale sentenza nel senso che essa precluderebbe ogni iniziativa referendaria avente per oggetto una legge elettorale, andrebbe al di la degli effettivi contenuti e significati della sentenza stessa. Muovendo dall'indiscutibile premessa che, alla stregua delle categorie via via enucleate e puntualizzate dalla giurisprudenza di questa Corte, le leggi elettorali relative alla composizione ed al funzionamento di organi costituzionali o aventi rilevanza costituzionale sono da ricondurre fra le leggi «costituzionalmente necessarie» e non tra le leggi «a contenuto costituzionalmente vincolato», la sentenza n. 29 del 1987 è pervenuta ad una conclusione di inammissibilità non in forza di una generale esclusione della materia elettorale, ma in forza di altre «due concorrenti ragioni»: l'«assenza di una evidente finalità intrinseca al quesito», lesiva della «consapevolezza del voto», e l'«indefettibilità della dotazione di norme elettorali», messa in crisi nel caso di specie dalla richiesta di sottoporre al voto popolare il «complesso delle norme elettorali» concernenti la componente togata del Consiglio superiore della magistratura, organo la cui composizione elettiva è espressamente prevista dalla Costituzione. Mentre, cioè, per un verso, la pura e semplice proposta di cancellazione era di per sé non «teologicamente significativa» data «l'ampia gamma di sistemi elettorali, la loro modulazione e ibridazione», per altro verso, L'abrogazione dell'«insieme» delle norme elettorali sarebbe stata causa inevitabile della sottrazione all'organo elettivo della base necessaria per salvaguardarne la «costante operativita» ed evitare di esporlo «alla eventualità, anche soltanto teorica, di paralisi di funzionamento».

4.-A questo punto, il discorso si sposta sulla possibilità di sottoporre a referendum

l'abrogazione parziale di leggi elettorali.

Due le ragioni particolari di inammissibilità che sono state prospettate nei confronti delle tre richieste referendarie in esame: con la prima si contesta il risultato non meramente ablativo perseguito da ciascuna, con la seconda la struttura formale del relativo quesito, troppo spesso coinvolgente soltanto singole parole o frammenti di per sé privi di contenuto dispositivo, cosi da non potersi considerare «parte» della legge soggetta a referendum.

4.1.-L'addebito di tendere ad un risultato non meramente ablativo, dando in tal modo vita ad un referendum propositivo, non previsto, perché volutamente escluso, dalla Carta costituzionale, si traduce nella constatazione che gli attuali quesiti referendari non si limiterebbero a perseguire, attraverso l'eliminazione di parti più o meno cospicue del testo legislativo, L'abrogazione parziale di tale testo, ma mirerebbero anche a sostituire la disciplina stabilita dal legislatore con un'altra, diversa, voluta dal corpo elettorale. E ciò in quanto la disciplina a quella subentrante non si porrebbe come una conseguenza necessitata, automaticamente ricavabile per via analogica o in forza dei principi generali dell'ordinamento, bensì come il frutto di una scelta, tra due o piu alternative possibili, in pari tempo sottoposta al corpo elettorale.

A neutralizzare l'addebito, volto a dimostrare inammissibilità di tutt'e tre le proposte, non basta sicuramente, come vorrebbero i difensori dei Comitati promotori, la troppo generica asserzione secondo cui-dovendo i referendum abrogativi essere congegnati in termini tali da non paralizzare il funzionamento di alcun organo rappresentativo-qualunque modificazione della normativa vigente idonea a consentire il raggiungimento di quel fine sarebbe da ritenere di per sé ammissibile, occorrendo, invece, che la situazione derivante dalla caducazione della normativa oggetto del quesito rappresenti un epilogo linearmente conseguenziale.

Vi è, comunque, un'altra esigenza che occorre pur sempre rispettare: ed è l'esigenza insita nell'imprescindibile portata che questa Corte attribuisce alla chiarezza, univocità ed omogeneità del quesito (v., in ultimo, sentenze n. 63, n. 64, n. 65 del 1990).

La stessa esigenza va tenuta presente anche per quanto concerne l'addebito mosso alla struttura formale del quesito. Come in più di un'occasione (sentenze n. 27 del 1981 e n. 28 del 1987) questa Corte ha sottolineato, la chiarezza, univocità ed omogeneità del quesito referendario rischierebbe di venire pregiudicata dalla mancata inclusione di porzioni normative anche brevissime, allorché queste - di per sé destinate a perdere ogni ragione di sopravvivenza eventualità di un'abrogazione delle parti espressamente indicate nel quesito - potrebbero, con il loro mantenimento formale durante il vaglio referendario, suscitare dubbi sull'effettivo intento dei promotori. Ancora una volta, è la chiarezza dell'intera operazione referendaria, cui univocità ed omogeneità sono direttamente funzionali, a porsi quale termine di riferimento.

4.2.-Intesa come «inconfondibilità della domanda» da sottoporre agli elettori (sentenza n. 28 del 1981), nel rispetto della fondamentale esigenza che sia loro garantita l'espressione di un voto consapevole (v., in ultimo, sentenze n. 63, n. 64, n. 65 del 1990), la chiarezza del quesito comporta, in negativo (sentenza n. 16 del 1978), l'inammissibilità del quesito «sia che i cittadini siano convinti dell'opportunita di abrogare certe norme ed a questo fine si rassegnino all'abrogazione di norme del tutto diverse, solo perché coinvolte nel medesimo quesito, pur considerando che meriterebbe mantenerle in vigore; sia che preferiscano orientarsi verso l'astensione, dal voto o nel voto, rinunciando ad influire sull'esito della consultazione, giacché l'inestricabile complessità delle questioni (ciascuna delle quali richiederebbe di essere diversamente e separatamente valutata) non consente loro di esprimersi né in modo affermativo né in modo negativo; sia che decidano di votare 6no in nome del prevalente interesse di non far cadere determinate discipline, ma pagando il prezzo della mancata abrogazione di altre norme che essi ritengano ormai superate».

Ad evitare il determinarsi di cosi insuperabili inconvenienti, il quesito referendario deve incorporare l'evidenza del fine intrinseco all'atto abrogativo, cioè la puntuale ratio che lo ispira (sentenza n. 29 del 1987), nel senso che dalle norme proposte per l'abrogazione sia dato trarre con evidenza «una matrice razionalmente unitaria» (sentenze n. 16 del 1978; n. 25 del 1981), «un criterio ispiratore fondamentalmente comune» o «un comune principio, la cui eliminazione o permanenza viene fatta dipendere dalla risposta del corpo elettorale» (sentenze n. 22, n. 26, n. 28 del 1981; n. 63, n. 64, n. 65 del 1990) e, qualora si tratti dell'abrogazione di una legge elettorale relativa alla composizione ed al funzionamento di un organo costituzionale o di rilevanza costituzionale, una parallela lineare evidenza delle conseguenze abrogative, anch'essa indispensabile perché la proposta di cancellazione non esponga un tale organo «alla eventualità, anche soltanto teorica, di paralisi di funzionamento» (sentenza n. 29 del 1987).

Univocità ed omogeneità del quesito si presentano come funzionali all'imprescindibile chiarezza dell'operazione referendaria, venendole a conferire, rispettivamente, chiarezza nella finalità unidirezionale e chiarezza nella struttura del quesito.

Naturalmente, l'analisi volta a verificare in concreto se il quesito sia chiaro, univoco ed omogeneo non può che essere condotta singolarmente richiesta per richiesta.

5.- Passando così dal generale al particolare, la prima richiesta da analizzare, nel rispetto dell'ordine di presentazione, è quella che investe la legge 6 febbraio 1948, n. 29, e successive modificazioni ed integrazioni, recante «Norme per la elezione del Senato della Repubblica», in varie parti (riguardanti, complessivamente, dodici commi) degli artt. 9, 17, 18 e 19.

In sintesi, con il referendum in questione, si persegue l'abrogazione delle norme che prevedono: a) la possibilità per i candidati di presentarsi in più di un collegio senatoriale nell'ambito della stessa Regione; b) l'elezione in ogni collegio del candidato che abbia ottenuto un numero di voti validi non inferiore al 65% dei votanti e la relativa proclamazione da parte dell'Ufficio elettorale circoscrizionale dei candidati che hanno conseguito detto quorum ; c) la proclamazione, da parte dell'Ufficio elettorale regionale, del candidato che abbia ottenuto, nel collegio, la maggioranza semplice dei voti validi solamente se questo collegio risulti l'unico, tra quelli inclusi nella Regione, in cui nessun candidato abbia conseguito il quorum del 65%.

A prescindere dal non preciso, troppo generico, richiamo alle «successive modificazioni e integrazioni» della legge in questione e, per ora, anche dall'eterogeneità di un quesito con cui si chiederebbe all'elettore di perseguire congiuntamente due obiettivi non necessariamente coincidenti, come quelli sub b) e sub c) (ben potrebbe volersi l'abrogazione del quorum dei voti validi non inferiori al 65% e non pure il passaggio al sistema maggioritario semplice), si deve rilevare che, essendo il numero dei seggi assegnati al Senato (pari a 315) superiore di 77 unità al numero dei collegi uninominali istituiti nelle diverse Regioni (pari a 238), la disciplina risultante dall'eventuale esito positivo del referendum dovrebbe, in ogni caso, consentire la copertura sia dei 238 seggi distribuiti nei vari collegi uninominali sia dei residui 77 seggi distribuiti tra le diverse Regioni in eccedenza rispetto al numero dei collegi previsti.

Secondo le intenzioni dei proponenti - esplicitamente richiamate nelle memorie presentate dai loro difensori - tale risultato sarebbe realizzabile, sulla scorta della normativa derivante dall'accoglimento della proposta referendaria, attraverso i seguenti passaggi: a) proclamazione da parte dell'Ufficio elettorale regionale dei candidati che hanno ottenuto nei 238 collegi uninominali la maggioranza relativa dei voti; b) successiva attribuzione dei residui 77 seggi assegnati alle diverse Regioni secondo il metodo proporzionale attualmente in vigore (c.d. metodo d'Hondt).

Sempre secondo le intenzioni dei promotori, l'approvazione della proposta referendaria condurrebbe, pertanto, a trasformare il sistema maggioritario, attualmente previsto come ipotesi residuale (art. 19, ottavo ed ultimo comma), in regola fondamentale per l'assegnazione

dei 238 seggi nei collegi, mentre il sistema proporzionale, ora regolato come criterio ordinario per l'assegnazione di tutti i seggi indipendentemente dalla loro collocazione collegiale (art. 19, dal primo al settimo comma), diventerebbe semplicemente un criterio residuale, riservato ai soli 77 seggi da assegnare fuori dei collegi. In altre parole, il sistema elettorale del Senato - che, attualmente, per la difficoltà di conseguire l'alto quorum del 65%, opera di fatto come sistema proporzionale - si tradurrebbe in un sistema prevalentemente maggioritario, stante la possibilità di eleggere i singoli senatori nei vari collegi a maggioranza semplice, mentre l'attuale sistema proporzionale resterebbe in vita soltanto per la copertura dei seggi eccedenti il numero dei collegi previsti in ogni regione.

Senonché, il significato del quesito, valutato sia nella sua formulazione sia alla luce della disciplina che verrebbe a residuare nel caso di esito positivo del referendum, si presenta all'elettore in termini non univoci e, conseguentemente, non caratterizzati dalla dovuta chiarezza.

Quanto all'aspetto concernente la formulazione del quesito, non può non sottolinearsi come la richiesta di abrogazione dell'art. 17, secondo comma, si riveli disomogenea rispetto alla richiesta di abrogazione della parte iniziale dell'art. 19, ultimo comma. Mentre, infatti, con la prima richiesta si tende a sopprimere il sistema uninominale di fatto eccezionalmente operante, essendo necessario il quorum del 65% dei votanti ai fini della proclamazione del candidato eletto, con la seconda richiesta si tende a cancellare dall'ordinamento la norma che prevede l'ipotesi nella quale in uno solo dei collegi non sia stato raggiunto il detto quorum: il che equivarrebbe a richiedere una completa abrogazione del sistema uninominale, senza che venga a delinearsi una diversa alternativa alla stregua delle ulteriori richieste. Anzi, la richiesta diretta all'abrogazione parziale dell'art. 19, terzo comma, renderebbe inoperante l'unica via percorribile nel caso di mancato raggiungimento, da parte di uno o più candidati, del quorum previsto.

Incongruente risulta, altresì, il fatto che, a séguito dell'abrogazione dell'art. 17, terzo comma, e della prima parte dell'ultimo comma dell'art. 19, a proclamare i candidati eletti nel collegio dovrebbe essere il presidente dell'Ufficio elettorale regionale in luogo del presidente dell'Ufficio elettorale circoscrizionale.

La mancanza di chiarezza del quesito trova piena conferma nell'esame della normativa di risulta. Nessun elemento, né logico né sistematico, desumibile da tale normativa può, infatti, condurre a limitare con certezza l'operatività del sistema proporzionale, descritto nei primi sette commi dell'art. 19, alla sola ipotesi residuale dei seggi non assegnati nei collegi, ed a riferire, invece, il sistema maggioritario, previsto dall'ultimo comma dello stesso articolo, all'ipotesi ordinaria di assegnazione dei seggi nei collegi. A contrastare la lettura prospettata dai proponenti concorrono, da un lato, la formulazione del quarto comma dell'art. 19, dove si prevede un criterio generale di assegnazione dei seggi, che prescinde da ogni distinzione tra seggi da assegnare in collegio e fuori collegio; dall'altro, la considerazione dell'impianto sistematico della legge n. 29 del 1948, che tenderebbe pur sempre ad individuare come nota dominante, anche ad abrogazione avvenuta, il sistema proporzionale.

Due i profili che vanno considerati in proposito. Il primo attiene al procedimento di presentazione delle candidature descritto negli artt. 9, 10 e 13 della legge, dove si parla di presentazione «per gruppi ai quali i candidati aderiscono con l'accettazione della candidatura»: tale procedimento, stabilito come regola generale per tutte le candidature, presuppone l'adozione di un metodo naturalmente connesso alla tecnica di scrutinio nel sistema proporzionale, regolata dai primi sette commi dell'art. 19 e fondata sulla determinazione della cifra elettorale di gruppo. Il secondo profilo riguarda, invece, la sequenza temporale delle operazioni relative all'assegnazione dei seggi, così come disciplinata nell'art. 19: una sequenza che, avendo inizio «non appena» l'Ufficio elettorale regionale risulti in possesso dei verbali trasmessi dagli uffici circoscrizionali, si sviluppa attraverso la determinazione della cifra

elettorale di gruppo e della cifra individuale. Il che avvalora l'ipotesi interpretativa secondo cui il criterio ordinario di assegnazione dei seggi resterebbe quello descritto nei primi sette commi dell'art. 19, mentre l'ultimo comma di tale articolo sarebbe destinato a regolare una fattispecie più circoscritta, anche se di incerto significato. Neppure la formula residuale del terzo comma dell'art. 19 offre un argomento decisivo per giustificare la necessità di inversione nell'ordine temporale delle operazioni di scrutinio, dal momento che lo stesso art. 19, letto nel suo complesso, non consente di stabilire con sufficiente certezza né che la proclamazione contemplata nell'ultimo comma, per quanto collocata a conclusione del procedimento, debba comunque precedere le operazioni descritte nei commi antecedenti, né che tale proclamazione debba in ogni caso riguardare tutti i collegi della Regione.

In relazione a quest'ultimo profilo, infatti, viene osservato che all'interpretazione della disciplina residuale prospettata dai promotori del referendum sarebbero contrapponibili altre interpretazioni, come quella alla cui stregua la proclamazione contemplata nell'ultimo comma dell'art. 19 potrebbe anche essere riferita non a tutti i candidati vincitori nei diversi collegi della Regione, ma al solo candidato che abbia ricevuto su base regionale il più alto numero di suffragi: interpretazione che potrebbe trovare appoggio sia nel dato letterale della norma di risulta (la quale parlerebbe al singolare di «candidato che in collegio»), sia nella proclamazione dell'eletto da parte del presidente dell'Ufficio regionale, cui spetta il compito di verificare i risultati per l'intera Regione.

Si aggiunga, infine, il richiamo all'art. 21 della legge (non toccato dalla richiesta referendaria), il quale, per la sostituzione dei seggi rimasti vacanti, contempla un criterio comune di sostituzione che fa riferimento al gruppo: tale criterio, mentre appare coordinato con il sistema proporzionale di assegnazione regolato nei primi sette commi dell'art. 19, diventerebbe del tutto incongruo rispetto ad un sistema maggioritario, quale quello che si vorrebbe introdurre, interamente risolto all'interno del collegio.

In ogni caso, qualunque dovesse essere la corretta lettura del complesso normativo conseguente all'abrogazione referendaria, emerge con evidenza che tale abrogazione finirebbe per condurre ad una disciplina del procedimento elettorale non chiara. Il carattere oggettivamente ambiguo, rilevabile sia nel quesito referendario sia nella normativa di risulta, viene, dunque, a riflettersi, da un lato, nell'assenza di univocità della domanda referendaria, cioè, nel difetto di «una evidente finalità intrinseca al quesito» in grado di garantire ai cittadini l'esercizio del voto con la dovuta consapevolezza, data, appunto, la già rimarcata equivocità di un quesito che persegue due obiettivi non necessariamente coincidenti (l'abrogazione del quorum dei voti validi non inferiori al 65% ed il passaggio al sistema maggioritario semplice); dall'altro lato, nell'eventualità di una paralisi, anche se temporanea, che l'incertezza relativa alle norme elettorali applicabili potrebbe determinare nel funzionamento di un organo costituzionalmente necessario qual è il Senato della Repubblica.

Alla luce degli orientamenti di questa Corte (soprattutto le sentenze n. 16 del 1978 e n. 29 del 1987), la richiesta di referendum in esame va, dunque, dichiarata inammissibile.

6. - La seconda richiesta referendaria ha per oggetto varie parti (riguardanti, complessivamente, undici commi) degli artt. 4, 58, 59, 60, 68, 76, nonché l'intero art. 61, del decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, avente ad oggetto «Approvazione del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati».

Con questo referendum si vuole l'abrogazione delle norme che in tale testo unico prevedono per l'elettore: a) la possibilità di esprimere più di una preferenza nell'ambito della lista votata; b) la possibilità di assegnare le preferenze anche con indicazioni diverse da quella rappresentata dallo scrivere il nominativo dei candidati preferiti a fianco del contrassegno della lista votata (art. 60, primo comma). Il tutto per lasciare posto ad una sola preferenza

chiaramente espressa, nell'intento, esplicitato dagli stessi promotori, di evitare per quanto possibile brogli ed altre pratiche, non conformi ad un corretto rapporto fra elettori ed eligendi, che variamente si possono realizzare attraverso la gestione delle preferenze.

Si contesta l'univocità ed omogeneità del quesito oggetto della richiesta referendaria, asserendo che «non vi è alcuna ragione per ritenere che l'elettore il quale voglia che l'elezione della Camera avvenga attraverso l'indicazione di un solo voto di preferenza, voglia altresì che tale scelta avvenga esclusivamente attraverso l'indicazione del nominativo del candidato, ovvero che la preferenza espressa accanto al contrassegno di lista votato, quando se ne sia indicato anche un altro, oppure la preferenza per un singolo candidato appartenente ad una lista senza che il contrassegno di questa sia stato indicato, non sia valido, ovvero, ancora, che voglia anche modificare la procedura di scrutinio e di ricognizione delle preferenze».

In realtà, una volta riconosciuto, come non si può non riconoscere, che, con il ridurre le preferenze consentite da quattro (o tre) ad una, i promotori perseguono l'intento, se non di evitare, almeno di ridurre le possibilità di brogli e pratiche elettorali non corrette collegati al dosaggio dei voti di preferenza, non si può, in pari tempo, disconoscere che, per favorire la realizzazione di tale intento, gli stessi promotori abbiano, nel segno della massima coerenza, perseguito anche l'abrogazione di tutto ciò che, altrimenti sopravvivendo nel contesto della normativa, rischierebbe in qualche modo di togliere chiarezza alla sola preferenza che sarebbe consentita nel caso di esito favorevole del referendum. Di qui sia la proposta di abrogare l'indicazione della preferenza tramite il solo numero del candidato, sia la proposta di abrogare la possibilità di esprimere la preferenza anche segnando più di un contrassegno di lista, sia la proposta di abrogare la possibilità di esprimere la preferenza senza neppure indicare il contrassegno di lista. In una parola, l'unica preferenza che con l'abrogazione referendaria si verrebbe a consentire, al fine di ostacolare brogli elettorali, dovrebbe essere, proprio in ragione di questo stesso obiettivo, una preferenza chiaramente espressa.

Quanto, poi, alla modifica della procedura di scrutinio e di ricognizione delle preferenze (art. 68, primo comma, n. 1), che si porrebbe quale oggetto di un'ulteriore scelta a sé stante, l'obiezione avrebbe peso ove si mirasse davvero ad un mutamento di tale procedura: tutto si riduce, viceversa, ad una lineare conseguenza del diverso impatto che la chiara espressione di una sola preferenza viene ad avere sulla procedura di scrutinio e di ricognizione delle preferenze, semplificandola sensibilmente in correlazione alla concomitante abrogazione di altre parti dello stesso testo di legge.

Dal canto suo, il sicuro permanere della normativa di risulta all'interno del sistema configurato dal legislatore, senza che se ne renda necessario un intervento per superare l'inevitabile paralisi di funzionamento dell'organo, contribuisce alla linearità ed inequivocità della scelta adottata dai promotori. Proprio il fatto, da taluno contestato, che non sia stata resa oggetto della proposta referendaria l'eliminazione di tutte le preferenze, perseguendosi, invece, la riduzione di esse ad una soltanto, ne è valida conferma, siccome ascrivibile, prima ancora che a motivi di ordine tecnico (l'art. 59, secondo comma, prima di parlare di «tre» o di «quattro» preferenze, si riferisce all'elettore che «può manifestare la preferenza», mentre l'art. 59, terzo comma, e l'art. 60, primo comma, proseguono parlando di «voto di preferenza»), al proposito di non incidere sulla legge al di là di ciò che è strettamente necessario, nel rispetto di una delle caratteristiche di fondo - quella, appunto, basata sulla possibilità per l'elettore di «manifestare la preferenza esclusivamente per candidati della lista da lui votata» - del sistema elettorale in questione.

Restano da esaminare i rilievi che sono stati mossi alla formulazione del quesito, in quanto carente di «chiarezza» e fonte di «pericolosi fraintendimenti», e sui quali la difesa dei presentatori della richiesta referendaria si è dettagliatamente soffermata nella memoria principale.

A parte l'addebito di non aver proposto la rimozione, dal testo del secondo comma dell'art. 63, anche del rinvio all'art. 61, a differenza di quanto espressamente ed appositamente prospettato in ordine all'art. 76, primo comma, nel pieno rispetto della concomitante abrogazione dell'intero art. 61 (trattasi di una mera imperfezione, che il confronto con l'art. 76 vale a rendere evidente e che, quindi, non pregiudica la possibilità, certamente sussistente, che l'elettore possa esprimere consapevolmente la propria volontà sul tema proposto : v. sentenza n. 63 del 1990), le obiezioni muovono tutte da interpretazioni normative troppo sottilmente prospettate, in contrapposto alla più piana interpretazione avanzata dai promotori della richiesta referendaria sulla base dell'immediata lettura delle espressioni coinvolte, quale, del resto, si appalesa al comune elettore, vero destinatario del quesito.

Così si dica, anzitutto, per i fraintendimenti cui potrebbe dare luogo la proposta di eliminare il riferimento all'attribuzione delle preferenze dal terzo comma dell'art. 4 - là dove è prevista la «facoltà di attribuire preferenze per determinare l'ordine dei candidati compresi nella lista votata» senza rimuovere, al tempo stesso, anche il riferimento alla determinazione dell'ordine dei candidati, nel necessario raccordo con la parte iniziale del già menzionato secondo comma dell'art. 59 («l'elettore può manifestare la preferenza esclusivamente per candidati della lista da lui votata » , una volta venute meno le successive prescrizioni sul numero plurimo di preferenze esprimibili. Il rischio di fraintendimenti e, quindi, di dubbi sulla vera portata della residua facoltà di determinare l'ordine dei candidati nascerebbe dal fatto che combinata con quella che, nella parte residuale dell'art. 59, potrebbe apparire non tanto come una riduzione del numero delle preferenze ad una sola, quanto, all'inverso, come l'eliminazione di ogni limite all'espressione di preferenze - la facoltà di determinare l'ordine dei candidati di cui all'art. 4 si tradurrebbe, in un simile sistema di piena liberalizzazione dell'espressione delle preferenze, nella facoltà di apportare correzioni all'ordine della graduazione dei candidati. Ma, come hanno osservato i difensori, l'uso del singolare «la preferenza» sta proprio a significare, per quello che è il linguaggio corrente, esclusione di preferenze comunque plurime e, quindi, possibilità di esprimere una sola preferenza. A sua volta, l'art. 4, terzo comma, la cui completa abrogazione sarebbe stata proponibile unicamente nel caso, ben più innovativo, di una proposta diretta all'eliminazione di qualsiasi preferenza, vale ad indicare, molto semplicemente, quella che è la normale incidenza del voto di preferenza, destinato, appunto, a determinare l'ordine dei candidati.

Ciò precisato, ancor meno discutibile, ai fini della chiarezza, univocità ed omogeneità del quesito, appare la proposta eliminazione, dall'art. 58, terzo comma, delle indicazioni del presidente quanto alle modalità ed al numero dei voti di preferenza, collegate come esse sono al superamento della pluralità delle preferenze esprimibili.

Altrettanto superabili si rivelano sia l'addebito di insufficienza mosso al riferimento che, l'art. 60, primo comma, conterrebbe, in caso di esito positivo del referendum, all'espressione del voto di preferenza attraverso la semplice scritturazione del "nome e cognome" o solo del "cognome", senza precisare di qual soggetto si tratterebbe (facile è replicare come tale soggetto altri non possa essere che il candidato prescelto, quel candidato, cioè, cui l'elettore intende attribuire l'unico voto di preferenza a disposizione); sia l'addebito di oscurità mosso alla parte residuale dell'art. 60, ottavo ed ultimo comma, una volta che questa rimanesse limitata alla sola formula «Le preferenze espresse in eccedenza sono nulle», senza precisare in alcun modo l'oggetto dell'eccedenza (il collegamento al principio ispiratore della riduzione delle preferenze ad una soltanto mostra che la nullità colpirebbe le preferenze espresse al di là della prima, l'unica consentita).

Ad inficiare la chiarezza, univocità ed omogeneità del quesito non vale, infine, nemmeno il permanere, nell'art. 68, primo comma, n. 1, del riferimento, in sede di spoglio dei voti, al «numero dei voti di ciascuna lista e dei voti di preferenza», nonché alla proclamazione dei "voti di lista" e dei "voti di preferenza". Troppo evidente è, infatti, l'uso del plurale con riguardo alle somme dei voti candidato per candidato via via emergenti dallo spoglio, non certo con riguardo

a quanto è nella disponibilità del singolo elettore: il plurale "voti di lista", prima ancora del plurale "voti di preferenza", non può trovare spiegazione diversa da quella che lo rapporta al complesso degli elettori, ciascuno di questi disponendo sempre e soltanto di un voto di lista.

Sulla base di tutte le esposte considerazioni, ed alla stregua degli stessi precedenti (soprattutto le sentenze n. 16 del 1978 e n. 29 del 1987), che hanno condotto a dichiarare inammissibile la prima delle tre richieste referendarie in esame, di questa seconda va, invece, dichiarata l'ammissibilità.

7. - La terza ed ultima richiesta referendaria coinvolge ventisei articoli (diciotto per intero ed otto in varie parti, per un complesso di nove commi), nonché le intestazioni di otto sezioni del decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960, n. 570, recante «Testo unico delle leggi per la composizione e la elezione degli organi delle Amministrazioni comunali», e successive modificazioni ed integrazioni.

Questo referendum, nelle intenzioni dei promotori, ha per oggetto: a) l'eliminazione dell'attuale differenziazione tra il sistema elettorale previsto per i Comuni con popolazione inferiore ai 5000 abitanti ed il sistema elettorale previsto per i Comuni con popolazione superiore, estendendo anche a questi ultimi il sistema maggioritario con voto limitato, attualmente previsto per i soli Comuni di dimensione minore; b) l'eliminazione del potere, conferito all'elettore per i Comuni con popolazione inferiore ai 5000 abitanti, di votare i singoli candidati prescelti, in qualunque lista ricompresi (c.d. panachage).

Si tratta, però, di due oggetti eterogenei, che sottopongono all'elettore scelte non necessariamente convergenti, dal momento che ben potrebbe volersi l'eliminazione dell'attuale differenziazione tra il sistema previsto per i Comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti ed il sistema elettorale per i Comuni con popolazione superiore, estendendo a questi ultimi il sistema previsto per i primi, e non anche l'eliminazione del c.d. panachage.

Del resto, la situazione, che si verrebbe a determinare in concreto con l'accoglimento della richiesta referendaria, si presenta - rispetto tanto al fine perseguito quanto all'effettiva possibilità di funzionamento della disciplina residuale - ambigua ed oggettivamente incerta.

In primo luogo, a prescindere anche qui dal non preciso, troppo generico, richiamo alle "successive modificazioni e integrazioni" del Testo unico in questione, appare quanto meno dubbio che dall'operazione abrogatrice proposta nei confronti del primo e del quarto comma dell'art. 55 possa di per sé scaturire quell'eliminazione del metodo della libera scelta dei candidati tra le varie liste, che è uno degli obiettivi perseguiti dai proponenti. L'abrogazione del solo inciso "in qualunque lista siano compresi", contenuto nel primo comma di detto articolo, pur se accompagnata dall'abrogazione del successivo quarto comma, non sembra, invero, sufficiente allo scopo, se si consideri che dalla disciplina residuale non emerge un vincolo di lista (data anche l'abrogazione richiesta nei confronti del primo comma dell'art. 57, dove tale vincolo risulta disposto per i Comuni con popolazione superiore ai 5000 abitanti), mentre, di contro, l'elettore conserva il diritto di votare "per tanti candidati" riferiti al numero dei consiglieri da eleggere (art. 55, primo comma) e di esprimere tale voto tracciando un segno "nelle apposite caselle a fianco dei nomi prescelti" (art. 55, secondo comma). La tesi della possibile conservazione della libera scelta dei singoli candidati da parte degli elettori viene, d'altro canto, avvalorata sia dal raffronto del primo comma dell'art. 55, che prevede il diritto dell'elettore di votare per i quattro quinti dei consiglieri da eleggere, con l'art. 28, non toccato dalla richiesta di referendum, che consente la presentazione di liste anche con un solo quinto di candidati rispetto al numero dei consiglieri da eleggere; sia dalla permanenza della norma fondamentale sullo scrutinio espressa nell'art. 65, dove non compare alcun riferimento al vincolo di lista e dove si stabilisce soltanto che risultano eletti "i candidati che hanno riportato il maggior numero di voti".

Ma, al di là di tali elementi letterali, suscettibili di generare incertezza sulle conseguenze dell'abrogazione, restano dubbi sostanziali in ordine alla possibilità di scorporare dalla ratio del sistema elettorale attualmente previsto per i Comuni con popolazione inferiore ai 5000 abitanti l'eventualità di una libera scelta dei candidati tra più liste. Una simile operazione si presenta, infatti, ben poco compatibile con le caratteristiche generali di un sistema che seguiterebbe ad essere definito - dalla parte residua del primo comma dell'art. 11 - come "sistema maggioritario e con voto limitato".

Anche senza tener conto di ogni ulteriore valutazione in ordine alle particolari difficoltà di carattere pratico che potrebbero venire a determinarsi, l'accoglimento della proposta referendaria darebbe spazio ad una normativa priva di una sua intrinseca ratio unitaria e, conseguentemente, suscettibile di interpretazioni diverse in punti fondamentali. L'incertezza nelle conseguenze e le difficoltà applicative ricollegabili a tale incertezza rendono, oltreché ambigua, non trasparente la proposta, pure a prescindere dal rischio di una paralisi nel funzionamento degli organi elettivi comunali fino all'adozione da parte del legislatore ordinario di una disciplina integrativa.

Da tutto ciò consegue l'inammissibilità del referendum in esame, alla luce dei precedenti (soprattutto le sentenze n. 16 del 1978 e n. 29 del 1987) già richiamati, sia con riferimento al referendum proposto in ordine alla legge elettorale del Senato, sia con riferimento al referendum proposto in ordine alle norme elettorali della Camera dei deputati.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara inammissibili le richieste di referendum popolare per l'abrogazione:

a) degli artt. 9 (nelle parti indicate in epigrafe), 17 (nelle parti indicate in epigrafe), 18 (nella parte indicata in epigrafe) e 19 (nelle parti indicate in epigrafe) della legge 6 febbraio 1948, n. 29 ("Norme per la elezione del Senato della Repubblica"), e successive modificazioni ed integrazioni;

b) degli artt. 11 (nella parte indicata in epigrafe), 12, 27 (nella parte indicata in epigrafe), 32, 33, 34, 35, 47 (nella parte indicata in epigrafe), 49 (nella parte indicata in epigrafe), 51 (nelle parti indicate in epigrafe), 55 (nelle parti indicate in epigrafe), 56, 57, 58, 60 (nelle parti indicate in epigrafe), 68, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 75 (nella parte indicata in epigrafe), 79, 80 e 81, nonché delle intestazioni delle Sezioni II (nella parte indicata in epigrafe) e III del Capo IV del Titolo II, delle Sezioni II (nelle parti indicate in epigrafe) e III del Capo V del Titolo II, delle Sezioni II (nella parte indicata in epigrafe) e III del Capo VI del Titolo II, e delle Sezioni II (nella parte indicata in epigrafe) e III del Capo VII del Titolo II del decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960, n. 570 ("Testo unico delle leggi per la composizione e la elezione degli organi delle Amministrazioni comunali"), e successive modificazioni ed integrazioni;

2) dichiara ammissibile la richiesta di referendum popolare per l'abrogazione:

degli artt. 4 (nella parte indicata in epigrafe), 58 (nella parte indicata in epigrafe), 59 (nella parte indicata in epigrafe), 60 (nelle parti indicate in epigrafe), 61, 68 (nelle parti indicate in epigrafe) e 76 (nella parte indicata in epigrafe) del decreto del Presidente della Repubblica 30

marzo 1957, n. 361 ("Approvazione del Testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati").

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 17 gennaio 1991.

Il Presidente e redattore: CONSO

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria il 2 febbraio 1991.

Il direttore della cancelleria: MINELLI

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.