

Ammissibili i quesiti elettorali sulla legge n. 270 del 2005? Ragionamenti intorno alla giurisprudenza costituzionale

di Andrea Morrone *
(5 dicembre 2011)

L'ammissibilità delle due richieste di *referendum* abrogativo in materia di legge elettorale deve essere valutata tenendo conto della giurisprudenza costituzionale. I discorsi che tendono a spostare il ragionamento fuori dai confini del giudizio di ammissibilità, e a dimenticare il ruolo che spetta alla Corte costituzionale nel nostro ordinamento costituzionale, rischiano di sviare l'attenzione dell'interprete. La tesi che si vuole sostenere è che i due quesiti referendari, presentati l'11 luglio 2011, diretti all'abrogazione della legge n. 270 del 2005, sono coerenti con i precedenti e, per questo, ammissibili.

Oggetto e finalità dei due quesiti abrogativi

1. Il primo (d'ora in poi "quesito n. 1") ha a oggetto la legge n. 270 del 2005 e ne propone l'abrogazione integrale. Il secondo, invece, ("quesito n. 2") ha a oggetto alcune disposizioni normative della medesima legge e, precisamente, tutti gli alinea che stabiliscono o la sostituzione o la soppressione o l'aggiunta di prescrizioni necessarie affinché la legge n. 270 del 2005 possa realizzare l'obiettivo di introdurre l'attuale formula elettorale proporzionale con premio di maggioranza.

I due quesiti hanno una differente estensione materiale, tale per cui il primo è di portata più ampia del secondo. Aspetto rilevante ai fini del giudizio circa la concentrazione dei quesiti che, proprio per le differenze formali che oggettivamente li identificano, non potrebbe avere effetto.¹ L'obiettivo è sostanzialmente analogo.² Dall'abrogazione o integrale o solo di determinate disposizioni della legge n. 270 del 2005 si vuole conseguire il risultato di *ripristinare* la disciplina elettorale sostituita, in gran parte riconducibile a quella introdotta, nei testi unici delle leggi elettorali di Camera e Senato, dalle c.d. leggi Mattarella del 1993, che prevedevano una formula elettorale di tipo misto, per cui $\frac{3}{4}$ dei seggi erano assegnati sulla base di altrettanti collegi uninominali a turno unico, e il restante quarto mediante metodo proporzionale.

La natura e la struttura della legge n. 270 del 2005

2. E' decisivo, ai fini del giudizio di ammissibilità, considerare la particolare natura della legge oggetto dei due quesiti. Come indica il titolo, si tratta di "Modifiche alle norme per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica". La maggior parte delle prescrizioni ha a oggetto la disciplina delle elezioni politiche nazionali, contenute, per la Camera, nel testo unico approvato con d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361 e, per il Senato, nel testo unico approvato con d.lgs. 20 dicembre 1993. Le "modifiche" si risolvono, in particolare, o in sostituzioni o in abrogazioni o in aggiunte di disposizioni. Nel suo nucleo, la legge n. 270 del 2005 incide molte delle disposizioni che, nei testi unici di riferimento,

¹ Cfr. Ufficio centrale per il *referendum*, ord. 15 dicembre 1980 e ord. 10 dicembre 2004. Conferma questa giurisprudenza l'ordinanza 2 dicembre 2011 dell'Ufficio centrale che, infatti, ha mantenuto distinti i due quesiti, di cui qui si discute, sulla legge n. 270 del 2005.

² Ma sulla *ratio* ovvero il "principio abrogativo" dei quesiti vedi *infra* n. 6 ss.

erano state introdotte con le due leggi approvate durante il mandato del “governo Ciampi”³, dopo il *referendum* abrogativo promosso dal “Comitato Segni”, votato il 18 aprile 1993: modificandole, appunto, proprio in funzione della sostituzione del sistema elettorale precedente (il c.d. *mattarellum*), fondato su collegi uninominali (pari al 75% dei seggi) e quota proporzionale (per il restante 25%), con quello attuale, che ha generalizzato il criterio proporzionale di riparto dei seggi tra liste bloccate, correggendolo con diverse soglie di sbarramento, e la previsione di un premio di maggioranza (nazionale alla Camera e regionale al Senato), a favore della coalizione di liste o della lista più votati (il c.d. *porcellum*).

3. La legge n. 270 del 2005 non è una “nuova” ed “integrale” disciplina della materia elettorale nazionale. Le fonti di riferimento della *complessiva* disciplina erano e restano i due testi unici del 1957 e del 1993. La “novità” è limitata ai singoli disposti introdotti per “modificazione”, al fine di cambiare la formula elettorale. Non vi è stata, in secondo luogo, un’abrogazione per incompatibilità, ai sensi dell’art. 15 delle preleggi, ossia “perché la nuova legge regola l’intera materia già regolata dalla legge anteriore”. Possiamo certamente discutere sul significato della parola “intera” riferita alla “materia” dall’art. 15 citato. Ma si può per lo meno convenire che la legge n. 270 del 2005 non copre *tutta* la materia elettorale per le elezioni politiche nazionali, almeno così come configurata dal T.U. n. 361 del 1957⁴, anche solo scorrendo i titoli in cui è composto l’articolato. Del resto, si è detto, la struttura della legge n. 270 del 2005 è propriamente quella di un atto di “modifica” puntuale di disposti, talora con taluni *addenda* normativi di contorno.

4. Questa notazione, è bene rimarcarlo subito, consente di sottrarre il “quesito n. 1” alla facile, ma imprecisa, obiezione che si tratterebbe di un *referendum* abrogativo “non parziale”.⁵ Nella giurisprudenza costituzionale, infatti, il carattere necessariamente “parziale” di un quesito abrogativo di una legge elettorale⁶ va inteso, non nel senso che non si possono abrogare leggi in tutte le disposizioni che esse contengono, ciò che sarebbe formalmente contrario al precetto costituzionale, ma nell’unico significato coerente con la *ratio* che sottende la pur discutibile categoria delle “leggi necessarie”⁷:

3 Cfr. legge 4 agosto 1993, n. 276 e legge 4 agosto 1993, n. 277.

4 Che, in particolare, vale come disciplina di chiusura di portata generale: cfr. art. 27 del d.lgs. n. 533 del 1993.

5 Preferisco questa formula, dato che parlare di *referendum* abrogativo “totale” è molto equivoco, sia perché quella formula non corrisponde (né, per l’esattezza, potrebbe corrispondervi) a quella dell’art. 75 Cost., ove si dice della legittima possibilità di proporre l’abrogazione “totale... di una legge o di un atto avente valore di legge”, così riferendosi a un testo legislativo identificato nella sua interezza documentale e nella totalità delle sue disposizioni, abrogazione, questa, che per volontà della stessa Costituzione non potrebbe essere vietata in sé e per sé, neppure dalla Corte costituzionale; sia, soprattutto, perché l’espressione “*referendum* totale” non coincide, a ben vedere, con il concetto al quale si riferisce la Corte costituzionale quando, nei quesiti in materia di leggi elettorali, esclude richieste che espongano gli organi costituzionali o di rilevanza costituzionale “alla eventualità, anche soltanto teorica, di paralisi di funzionamento”. Ma sul punto si tornerà avanti (cfr. n. 9 ss.).

6 Per la prima volta, senza particolari argomenti, la formula ricorre nella sent. n. 47/1991, che interpreta il precedente contenuto nella sent. n. 29/1987.

7 Per le quali, si sa, la sent. n. 16/1978 non ha affatto escluso l’ammissibilità di referendum abrogativi (in quanto, a differenza della legge “a contenuto costituzionalmente vincolato” che, “con i loro attuali contenuti normativi”, sarebbero indispensabili per concretare le corrispondenti disposizioni costituzionali, quelle “non realizzano che una fra le tante soluzioni astrattamente possibili per attuare la Costituzione”). Per le “leggi elettorali”, tuttavia, vale un regime *ad hoc*, perché l’abrogazione (popolare o legislativa non fa differenza) deve lasciare almeno una possibilità applicativa, necessaria per consentirne la sua elettività. F. Sorrentino, a questo riguardo, ha parlato di abrogazione che incide “anche su norme a contenuto costituzionalmente vincolato” (in *Referendum elettorali ed “omogeneità”*, in “Giur.cost.”, 1991, 1537; cfr. comunque *infra* nota n. 20, con riferimento proprio alla sent. n. 29/1987 sul sistema elettorale del CSM). Ma,

ossia che un organo costituzionale “una volta costituito, non può essere privato, neppure temporaneamente, del *complesso* delle norme elettorali contenute nella propria legge di attuazione” (sent. n. 29/1987). Proprio il *leading case* mette in risalto l’esigenza che la domanda referendaria sia *cum razione*, teleologicamente orientata, dovendo incorporare “l’evidenza del fine intrinseco”. Ma, su questo aspetto, si tornerà tra breve (*infra*, n. 6 e ss.).

5. Dal punto di vista della successione delle leggi nel tempo, quella contenuta nella legge n. 270 del 2005 è una disciplina di contenuto normativo “diverso” da quella esistente al momento dell’entrata in vigore, una disciplina precisamente “diversa” da quella del c.d. *mattarellum*. Peraltro, salvo qualche puntuale disposizione che stabilisce l’abrogazione espressa⁸, la legge n. 270 del 2005 non prevede in generale se non la sostituzione di disposizione a disposizione e, solo in minima parte, l’aggiunta di altre disposizioni. Lascio ad altri la discussione se l’effetto abrogativo discendente dalla “sostituzione” sia un’ipotesi di abrogazione per “dichiarazione espressa del legislatore” oppure “per incompatibilità tra le nuove disposizioni e le precedenti” (art. 15 preleggi)⁹. Quello che si vuole qui sottolineare è che, nella sostanza, la disciplina della legge n. 270 del 2005 si sostituisce praticamente solo a quella recata nelle “leggi Mattarella”, essenzialmente per cambiarne il criterio di trasformazione dei voti in seggi (la c.d. formula elettorale), senza, peraltro, eliminarla *in toto*. Aspetto rilevante, questo: la legge n. 270 del 2005 lascia intatte talune disposizioni del *mattarellum* che, per questa parte, resta vigente anche dopo il 22 dicembre 2005.¹⁰ Si tratta di un fenomeno denominabile di “stratificazione normativa”: il testo più recente si sovrappone al precedente, con l’intenzione del legislatore di sostituire *in parte qua* quest’ultimo testo con quello.

Il “principio abrogativo” nei due quesiti, tra oggetto e *intentio*

6. Proprio l’esatta rappresentazione della struttura e delle finalità della legge oggetto dei due quesiti permette di rendere manifesto il “verso” del *referendum* elettorale. Per ricostruire il “verso” occorre fare riferimento alla *ratio* della domanda di abrogazione popolare, individuata attraverso l’oggetto del quesito e l’*intentio* dei promotori.¹¹ Con quest’ultima formula ci si riferisce a un *quid* che possiamo considerare intrinseco o estrinseco al quesito? Vale l’intento oggettivo o soggettivo? E come ricostruire

è evidente, questo limite riguarda non solo il referendum, ma anche il legislatore e la stessa Corte costituzionale (sul primo profilo, cfr. D. Nocilla, *Divagazioni sparse su abrogazione, referendum abrogativo e leggi elettorali*, in *Studi in onore di Franco Modugno*, Napoli, Editoriale scientifica, 2011, vol. III, 2388 ss.; sul secondo aspetto, A. Pugiotto, *La Corte costituzionale lega le mani a se stessa*, in “Foro it.”, 1997, 3119 ss.).

⁸ Ad esempio: l’art. 1, co. 4, lett. a) che dispone la soppressione delle parole “dei candidati nei collegi uninominali”; o l’art. 6, co. 35 e l’art. 8, co. 11 che, rispettivamente abrogano i due decreti legislativi n. 536 e n. 537 sulla “determinazione dei collegi uninominali” di Camera e Senato.

⁹ Cfr., sul tema, l’eccellente analisi di A. Barbera, *Appunti per una discussione sul ripristino di disposizioni abrogate*, in www.forumcostituzionale.it.

¹⁰ Cfr., ad esempio, art. 2, primo periodo, legge n. 276 del 1993, art. 2, 19, 85 della legge n. 277 del 1993.

¹¹ Parla di “causa obiettiva” V. Baldini, *L’intento dei promotori nel referendum abrogativo*, Napoli, Liguori editore, 1996: ma si tratta di tesi superata nella giurisprudenza costituzionale, come si dice nel testo. Sulla progressiva accresciuta rilevanza dei motivi soggettivi, cfr. P. Ciarlo, *Intento referendario, ammissibilità e comunicazione politica*, in AA.VV., *Il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, Milano, Giuffrè, 1998, 105 ss.; questa analisi, tuttavia, non sempre permette di tenere distinti l’intento dei promotori (che rileva al fine di individuare il principio abrogativo) e gli slogan politici utilizzati normalmente nelle campagne referendarie.

quest'ultimo? Facendo riferimento alla volontà del Comitato o dei singoli componenti il Comitato? Piuttosto: distinguere, in teoria generale, tra intento in senso oggettivo e in senso soggettivo, può avere un rilievo anche in concreto?

L'esperienza insegna che nella pratica referendaria la distinzione sfuma notevolmente e, soprattutto, che tanto le ragioni obiettive quanto i motivi soggettivi concorrono a determinare il *contenuto* della domanda. Come dimostra la giurisprudenza, tanto dell'Ufficio centrale per il *referendum*, quanto della stessa Corte costituzionale, l'*intentione* dei promotori è elemento decisivo ai fini tanto del giudizio di legittimità, quanto di quello sull'ammissibilità del *referendum*. Ciò vale, essenzialmente, tanto per ricostruire la "matrice razionalmente unitaria" che deve sottendere la domanda ablativa, quanto per assicurare la *chiarezza* della consultazione popolare¹², per consentire l'espressione di un voto consapevole da parte dell'elettore (il valore essenziale che la Costituzione esige sia garantito).

In definitiva, rispetto all'oggetto del quesito, è soprattutto l'*intentione* che contribuisce a definire quello che tecnicamente si dice il "principio abrogativo", ciò che dà unità complessiva al *referendum* popolare.¹³ Il principio abrogativo, in particolare, non coincide, né si risolve esclusivamente, nelle disposizioni oggetto dell'abrogazione ovvero nell'effetto caducatorio derivante dall'abrogazione, quando questa si determina. Il principio abrogativo indica il risultato complessivo che è possibile conseguire *a partire* dall'abolizione di determinate disposizioni o di determinati atti legislativi, *per mezzo* di questa abolizione, e *secondo* l'intenzione dei promotori. Il principio abrogativo presuppone una relazione (esso stesso è un concetto relazionale): tra l'oggetto e l'*intentione*. Se esiste un nesso di consequenzialità tra l'uno e l'altro, il *referendum* è coerente e, quindi, ammissibile, perché *intentione* e quesito coincidono nell'unità del principio abrogativo.

E' importante ricordare che proprio grazie al principio abrogativo diventa irrilevante il modo come è confezionato il quesito, sia dal punto di vista dell'oggetto dell'abrogazione (che può riguardare anche "singole parole o singole frasi della legge prive di autonomo significato normativo")¹⁴, sia dal punto di vista della c.d. completezza (che diventa necessariamente un criterio servente e *funzionale* a quello dell'univocità).¹⁵

12 Ma, in maniera non meno rilevante, l'intento dei promotori serve anche ad altri fini: per stabilire la denominazione del quesito; per determinare i confini dell'abrogazione sufficiente ai fini della "legge vigente"; per stabilire in caso di intervento legislativo prima del voto se le operazioni debbano cessare oppure se occorra procedere al trasferimento del quesito, ecc. Me ne sono occupato, ad esempio, nello scritto *La "legge vigente" e il sindacato dell'Ufficio centrale per il referendum*, in "Quad.cost.", 1999, 297 ss.

13 Il valore centrale che l'*intentione* dei proponenti (in senso soggettivo) ha finito per assumere nel giudizio di ammissibilità emerge in coincidenza con l'introduzione e l'applicazione, sempre più diffusa e estesa, del criterio della omogeneità della richiesta (tratto dall'esperienza delle "iniziative popolari", i progetti redatti in articoli da sottoporre al voto popolare, conosciute in alcuni ordinamenti stranieri): di conseguenza, "l'intenzione dei proponenti diventa il più importante criterio di determinazione del contenuto della richiesta e di interpretazione del principio o della scelta di valore sottostante alla richiesta". Cfr. A. Baldassarre, *Referendum e legislazione*, in M. Luciani, M. Volpi (a cura di), *Referendum*, Bari, Laterza, 1992, 42. Danno rilievo all'*intentione* molte pronunce della Corte costituzionale, specialmente quelle in cui si controverte dell'idoneità del quesito a raggiungere lo scopo voluto dai promotori: cfr. 63/1990 (in materia di caccia), 65/1990 (in materia di tutela contro i licenziamenti), 29/1993 (sul d.P.R. n. 616 del 1977), 34/1993 (sul Ministero della sanità), 35/2000 (sulla smilitarizzazione della Guardia di finanza), 36/2000 (sulla privatizzazione dell'Inail), 40/2000 (in materia di termini processuali), 43/2000 (sull'iscrizione obbligatoria al Servizio sanitario nazionale), 41/2003 (in materia di licenziamenti), 15 e 16/2008 (sui "quesiti Guzzetta" relativi al premio di maggioranza alla sola lista più votata nella legge elettorale n. 270 del 2005).

14 Corte cost. sent. n. 32/1993, da allora con orientamento sempre confermato.

15 F. Sorrentino, *Referendum elettorali ed omogeneità*, cit., 1539 ss., mette bene in chiaro come la "matrice unitaria" e la "completezza" del quesito, riconducibili entrambe, per la giurisprudenza costituzionale, nel concetto di omogeneità, possono divergere profondamente, a tal punto che la matrice unitaria dovrebbe imporre la non completezza del quesito. Si tratta, però, di una contraddizione apparente, nel senso che può essere superata, come, del resto, si ricava anche dalla giurisprudenza costituzionale. A leggerla con sguardo d'insieme, se ne ricava, abbastanza chiaramente, che la

7. Una simile caratteristica non è propria solo dei *referendum* in materia di leggi elettorali, o dei *referendum* parziali (ovvero manipolativi). Essa è presente in ogni *referendum* abrogativo. Per qualsiasi *referendum* abrogativo è possibile individuare e distinguere concettualmente l'oggetto, l'*intentio* e il contenuto della domanda. L'*oggetto*, cioè le disposizioni inserite nel quesito. L'*intentio*, ossia la volontà dei promotori desunta tanto dal quesito e dal risultato, quanto dagli atti ufficiali diretti a esplicitarla, prodotti nelle fasi dell'*iter* referendario. Il *contenuto* di un *referendum* abrogativo, infine, è propriamente il principio abrogativo, individuato e individuabile nella considerazione congiunta e unitaria dell'*oggetto* e dell'*intentio* della domanda. Il principio abrogativo è, come anticipato, la *ratio* della domanda di ogni *referendum* abrogativo. Da questo punto di vista, appare riduttivo e fuorviante continuare a ritenere il *referendum* semplicemente "uno strumento abrogativo di leggi", poiché, invero, esso è più correttamente un "procedimento sostanzialmente approvativo di nuovi principi giuridici".¹⁶

Facciamo alcuni esempi. Nel *referendum* abrogativo della legge introduttiva del divorzio, l'*oggetto* era la legge n. 898 del 1970 ma il contenuto della domanda non era decidere tra l'abrogazione o meno del nuovo istituto, perché la *ratio* riposava sull'alternativa tra possibilità di scioglimento del matrimonio e indissolubilità (almeno giuridica) del vincolo matrimoniale. Nel *referendum* elettorale del 1993 sull'abolizione della soglia del 65% per essere proclamato eletto nel collegio, il principio abrogativo non stava nell'alternativa tra eliminare o mantenere quella soglia (*oggetto*), ma nella scelta tra metodo proporzionale e metodo maggioritario quale regola generale per l'assegnazione dei 3/4 dei seggi (l'uno e l'altro posti in termini rovesciati nella disciplina positiva e nella domanda referendaria).

8. Applicando queste osservazioni ai due quesiti elettorali sulla legge n. 270 del 2005, se ne ricava con chiarezza il principio abrogativo. I promotori vogliono ripristinare integralmente la disciplina contenuta nella "legge Mattarella" abrogando la legge n. 270 del 2005, mettendo in campo un'operazione esattamente opposta a quella che è stata realizzata con quest'ultimo testo, attraverso le due strade indicate nei quesiti. Ciò è possibile proprio per quello che si è detto, quanto alla natura e alla struttura della legge Calderoli: abrogare per via referendaria le "modifiche alle norme per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica", in tutto o solo limitatamente ai singoli alinea, allo scopo di rendere applicabili, per *riespansione*, le corrispondenti disposizioni introdotte dalle leggi nn. 276 e 277 del 1993.

Questo principio abrogativo, è il medesimo per entrambe le domande referendarie presentate. La differenza, come ripetuto, sta nell'*oggetto* dei quesiti (la legge n. 270 del 2005 *in toto* o *pro parte*) e nell'estensione dell'abrogazione. Quest'ultima, è maggiore nel

completezza va misurata proprio in rapporto al principio abrogativo che dà univocità alla domanda, nel senso che ciò che rende "completo" un quesito è solo ciò che è funzionale alla realizzazione della *ratio* della domanda: cfr. sent. n. 21/1997 (controlli dello Stato sugli atti amministrativi delle regioni), n. 38/1997 (sull'ordine dei giornalisti), 41/2003 (licenziamenti). Va da se, quindi, che disposizioni non essenziali a questo fine, ancorché analoghe o accessorie, non inserite nel quesito, devono considerarsi implicitamente abrogate per effetto del *referendum* abrogativo, "per incompatibilità con la nuova normativa così come essa residua dall'esito referendario": cfr. A. Pace, *Inammissibilità del referendum sulla caccia per incoerenza o per eccessiva elaboratezza del quesito?*, in "Giur.cost.", 1981, I, 174-175. Analogamente può intendersi l'affermazione in base alla quale, "affinché dalle diverse disposizioni incluse nel quesito risulti in maniera inequivocabile l'intenzione di censurare uno specifico principio, dovrebbe appunto essere necessario e sufficiente verificare che nessuna specifica concretizzazione di quest'ultimo sia rimasta esclusa dalla domanda". Così A. Giorgis, *Leggi elettorali, referendum parziali e giudizio di ammissibilità*, in "Giur.it.", 1993, 2210.

¹⁶ G.M. Salerno, *Alcune considerazioni in tema di effetti consequenziali del referendum "di principio" in materia elettorale*, in "Giur.it.", 1996, IV, 288. Analogamente, P. Carrozza, *Il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, in R. Romboli (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale*, Torino, Giappichelli, 1993, 337, sottolinea che l'alternativa non sia tra il mantenimento o l'abrogazione, ma tra l'eliminazione e la sostituzione delle norme oggetto del referendum.

“quesito n. 1” rispetto al “quesito n. 2”: con la conseguenza che, se entrambi fossero votati favorevolmente dai cittadini, il primo assorbirebbe il secondo.¹⁷

Nel “quesito n. 1” il principio abrogativo è reso evidente dal fatto che oggetto della domanda è l'intera legge n. 270 del 2005. Nel “quesito n. 2”, invece, il principio abrogativo può essere chiarito considerando le disposizioni inserite nel testo, attraverso il ritaglio referendario. In particolare l'oggetto comprende tutti gli alinea degli articoli che ordinano le modifiche da apportare ai corrispondenti disposti delle norme per l'elezione di Camera e Senato.

Si dirà, per contestare l'omogeneità e la chiarezza del “quesito n. 2”, che non sono comprese, nel quesito, le regole dettate in sostituzione, che restano nell'ordinamento non si bene per quale scopo. Di rimando, può risponderci che tutto ciò è perfettamente coerente col “verso” della domanda, perché l'abrogazione referendaria delle prescrizioni che ordinano la sostituzione, è diretta proprio a impedire che si realizzi quest'ultima. Che fine faranno quei contenuti normativi? Rimarranno semplicemente *inapplicabili*, proprio perché è venuto meno il presupposto della loro applicazione, ossia la disposizione che ordina ogni singola sostituzione. Inserire nel quesito solo gli alinea, piuttosto, serve proprio per l'omogeneità della domanda, per rendere evidente il fine intrinseco e, quindi, per chiarire il principio abrogativo. L'alternativa a questo sottesa è tra il sistema elettorale proporzionale con premio di maggioranza e quello dei collegi uninominali con quota proporzionale.¹⁸

La giurisprudenza costituzionale: pro o contra l'ammissibilità dei due quesiti?

9. La ricostruzione che precede mette a disposizione i dati necessari per operare con gli strumenti della giurisprudenza costituzionale in materia di ammissibilità di quesiti elettorali. Cominciando anche a sfatare alcuni miti, che in maniera tralattizia, ma non esatta, si tramandano in letteratura e nel comune modo di ragionare intorno a questo tema.

A partire, non a caso, dalla sent. n. 29/1987, che come quasi più nessuno ricorda, non decide dell'ammissibilità di un quesito “totale” e, soprattutto, non stabilisce un generale e generico divieto – non compatibile, si ripete, con la lettera dell'art. 75 Cost. – di *referendum* abrogativi “totali” di leggi elettorali.¹⁹ La decisione – stabilendo un criterio

¹⁷ Vengono meno, così, le possibili obiezioni di incongruenza tra risultati abrogativi dei due quesiti.

¹⁸ Al cospetto del principio abrogativo finiscono per perdere di pregio gli argomenti diretti a valutare i due quesiti quasi esclusivamente in ragione delle disposizioni *oggetto* della domanda: arrivando, per conseguenza, a ritenere non omogenei o, addirittura, eterogenei i due quesiti sulla legge n. 270 del 2005 per il fatto che, sia pure con tecnica diversa, incorporano disposizioni relative al sistema elettorale delle *due* camere; oppure per il fatto che, con una medesima operazione di abrogazione popolare, in ciascuno dei due quesiti, complessivamente, si tenda ad *abrogare e ripristinare* discipline diverse sulla formula elettorale. Un simile modo di ragionare dell'ammissibilità dei due quesiti non è corretto, perché si guarda solo all'oggetto delle due domande, isolandolo dall'*intentio* e, soprattutto, dalla “guida” interpretativa offerta dal principio abrogativo. L'unità dei due quesiti, infatti, sta nel loro identico contenuto, nell'unità del comune principio abrogativo, individuato, come qui si è precisato, nell'alternativa tra le due formule elettorali, tra le quali l'elettore è chiamato a scegliere.

¹⁹ Oggetto del quesito erano solo alcune disposizioni della legge sul CSM: quelle relative all'elezione della componente togata, gli artt. 25, 26 e 27 della legge n. 195 del 1958, relative sia alla formula elettorale, sia alla presentazione delle liste, al computo dei voti e all'assegnazione dei seggi, sia a profili procedurali di contorno. Da questa decisione si desume che il metro per individuare il carattere “totale” di un quesito su una “legge elettorale”, non dipende affatto dal contenitore (il testo legislativo nella sua unitarietà documentale), ma dal contenuto (il complesso delle disposizioni elettorali, la cui eliminazione *in toto* equivale all'abrogazione dello stesso principio di elettività dell'organo costituzionale). Con la conseguenza che qui il concetto di “legge obbligatoria” coincide con quello di “legge a contenuto costituzionalmente vincolato” (almeno nel significato per cui l'abrogazione di questa equivale all'abrogazione del corrispondente disposto della costituzione). Sul punto, (oltre alla dottrina in nota n. 8), cfr. F. Crisafulli, *Vecchie e nuove incertezze della giurisprudenza costituzionale in tema di referendum abrogativo*, in

che, con ulteriori precisazioni, sarà sostanzialmente mantenuto nella giurisprudenza successiva – è tutta incentrata sulla necessità che la “volontà popolare” (analogamente alla *voluntas legislatoris*) debba poter ispirarsi “ad una *ratio* puntuale”, dovendo il quesito incorporare “l’evidenza del fine intrinseco all’atto abrogativo” e, cioè, “una soluzione alternativa (che non sia la mera eliminazione di disposizioni)”.²⁰ La volontà popolare, non è ridotta all’oggetto della domanda, ma estesa al principio abrogativo (o la *ratio*). Quest’ultimo, assente in quella occasione, veniva individuato proprio nell’alternativa tra due sistemi elettorali, l’uno oggetto della domanda e l’altro individuato per opposizione. Un quesito non teleologicamente significativo, ossia non orientato in senso univoco verso un determinato obiettivo, impedisce la “consapevolezza nella scelta” dell’elettore, valore protetto dalla Costituzione.

10. Accanto a questo criterio, la sent. n. 29/1987 aggiunge quello della “indefettibilità della dotazione di norme elettorali”, necessaria per il rinnovo degli organi costituzionali e di rilievo costituzionale. Nel dare consistenza alla categoria dottrinale delle “leggi necessarie” o “obbligatorie”, la decisione precisa che ciò che non può fare il *referendum* è (solo) abrogare ogni norma elettorale esistente. E’ utile citare il passaggio: gli organi costituzionali “non possono essere esposti alla eventualità, anche soltanto teorica, di paralisi di funzionamento. Per tale suprema esigenza di salvaguardia della costante operatività, 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 di attuazione. Tali norme elettorali potranno essere abrogate *nel loro insieme* esclusivamente per sostituzione con una nuova disciplina, compito che solo il legislatore rappresentativo è in grado di assolvere”. Grazie alla sent. n. 47/1991 abbiamo capito che nel 1987 la Corte costituzionale non voleva (o, almeno, così da allora in poi si dovrà leggere quella pronuncia) escludere *referendum* abrogativi in materia elettorale. Ma non voleva, altresì, neppure impedire abrogazioni popolari aventi a oggetto non tanto un “complesso di norme elettorali” in sé e per sé considerato, ma abrogazioni (anche di tale ampiezza) in quanto prive di una *ratio* ovvero di un principio abrogativo dal quale desumere una chiara alternativa. Nessun *referendum* abrogativo, in tal senso, può essere privo di *ratio*; un *referendum* sul “complesso delle norme elettorali” è, per il giudice delle leggi, inammissibile se è privo di *ratio*, se non viene indicata una disciplina sostitutiva da applicare in luogo di quella abrogata.

11. Come si è già anticipato (*supra* n. 3), proprio il *leading case* rende inutile il ricorso alla categoria del “*referendum* totale” in materia elettorale, al fine di escludere l’ammissibilità del “quesito n. 1”: l’oggetto, in questo caso, non è il “complesso delle norme elettorali” della Camera e del Senato. Del resto, che in questa estensione vada intesa quella formula, chiariscono altri precedenti in termini: nella sent. n. 15/2008, si dice chiaramente che i quesiti referendari “non possono avere ad oggetto una legge elettorale *nella sua interezza*, ma devono necessariamente riguardare parti di essa, la cui ablazione lasci in vigore una normativa complessivamente idonea a garantire il rinnovo, in ogni momento, dell’organo costituzionale elettivo”. Ciò che conta non è l’oggetto della domanda, ossia se essa riguardi una legge o parti di essa, ma se residuano norme in grado di permettere l’elezione. Da questo punto di vista anche quesiti parziali, pure se omogenei e univoci nell’oggetto, potrebbero risultare inammissibili, se non lasciano disposizioni residue che

“Giur.cost.”, 1988, II, 129 e 134.

²⁰ Per quest’ultima citazione, cfr. G. Gemma, *Il giudizio di ammissibilità del referendum: novità e conferme nelle sentenze del 1990*, in R. Romboli (a cura di), *La giustizia costituzionale a una svolta*, Torino, Giappichelli, 1991, 143.

permettano un simile risultato.²¹ Sul punto, allora, non conviene insistere ulteriormente. Piuttosto, nel fare la ricerca delle norme residue è necessario guardare proprio al “complesso” delle disposizioni che disciplinano organicamente una determinata materia. Nel caso della materia elettorale per il rinnovo della Camera e del Senato, dunque, il *corpus* normativo di riferimento è quello contenuto nel T.U. n. 361 del 1957 e nel T.U. n. 533 del 1993. L’indagine, detto altrimenti, va svolta scorporando dai due complessi normativi, secondo quanto previsto nei due quesiti, le disposizioni introdotte con la legge n. 270 del 2005 (e non considerando quest’ultima isolatamente, o solo nelle parti residue dopo il ritaglio operato nel “quesito n. 2”).

12. Il problema è proprio chiarire in che cosa consista il criterio di “indefettibilità della dotazione di norme elettorali” ovvero della “autoapplicatività” della c.d. normativa di risulta. Se si dovesse dare valore alle parole utilizzate, qua e là, nelle motivazioni dei precedenti, si potrebbe essere tentati di pensare che l’obiettivo che la Corte costituzionale ritiene necessario²² debba discendere *ex se* dall’abrogazione popolare, come conseguenza “naturale” o automatica. Invero, anticipando la mia tesi, questo effetto è tutt’altro che naturale, ma è il frutto dell’attività dell’interprete, anzi è proprio una costruzione che il giudice dell’ammissibilità (come interprete privilegiato ma non esclusivo, come si vedrà) offre leggendo i dati che permettono di dare forma al principio abrogativo, valutandoli al cospetto della Costituzione.

13. In maniera piana, nella sent. n. 47/1991 si dice che non “qualunque modificazione della normativa vigente idonea a conseguire il raggiungimento di quel fine sarebbe da ritenere di per sé ammissibile”, occorrendo, per un verso, “che la situazione derivante dalla caducazione della normativa oggetto del quesito rappresenti un epilogo linearmente consequenziale” e, per altro verso, che si rispetti l’esigenza della “chiarezza, univocità ed omogeneità del quesito”. Più precisamente “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”. L’applicazione di questo criterio, nella decisione in parola, ha portato a dichiarare ammissibile il quesito sulla preferenza unica, inammissibili quelli sul passaggio al sistema maggioritario semplice per l’elezione dei candidati nei collegi del Senato e al sistema maggioritario per tutti i comuni a prescindere dal numero di abitanti. Solo pochi mesi dopo, la sent. n. 32/1993 ha ammesso un quesito sostanzialmente analogo a quello respinto nel 1991 proprio sulla legge elettorale del Senato.²³ E’ probabile,

²¹ Basti pensare proprio alle decisioni che pur riconoscendo l’omogeneità della domanda, hanno escluso l’ammissibilità, per due volte consecutive, di richieste dirette ad abolire il criterio di riparto proporzionale previsto per il 25% dei seggi dalle “leggi Mattarella”, proprio perché nella normativa di risulta non era possibile rinvenire disposizioni che avrebbero potuto essere applicate per l’elezione di tutti i componenti delle due camere. Cfr. sentt. nn. 5/1995 e 27/1997. In dottrina, peraltro, si è sostenuto che il quesito, nei due casi in parola, poteva essere dichiarato anche ammissibile, dato che, disegnare i collegi elettorali, rientrerebbe non nella formula elettorale, ma nella legislazione di contorno, come tale non riconducibile alla legislazione elettorale di necessaria applicazione. Per ovviare a questo riguardo si riteneva, quindi, possibile ricorrere all’ipotesi dell’art. 37 della legge n. 352 del 1970, per stabilire, con decreto-legge, le norme necessarie allo scopo. Cfr. R. Balduzzi, M. Cosulich, *La Corte tra Orazio e Amleto (e il referendum elettorale)*, in “Quad. reg.”, 1996, 73 ss.

²² Ossia, come ribadisce pedissequamente la Corte costituzionale, consentire il rinnovo dell’organo costituzionale senza dover attendere l’intervento del legislatore, per evitare la paralisi del sistema e, nel caso delle camere, per non interferire con il potere di scioglimento del Presidente della Repubblica.

²³ Analogo discorso potrebbe farsi per la sent. n. 33/1993, che ammette il quesito sull’elezione diretta del sindaco, poi tradotta nella legge n. 81 del 1993, prima della consultazione popolare, dopo la “bocciatura” contenuta nella sent. n. 47/1991. E’ significativo che un costituzionalista dal metodo molto sorvegliato come Livio Paladin (in *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, il Mulino, 1996, 289) abbia ritenuto questa e analoghe decisioni di inammissibilità frutto di eccessivi “rigorismi”, avendo la Corte respinto allora il quesito per avere i promotori proposto “la abrogazione

come altrove è stato documentato, che abbia avuto un rilievo determinante la più attenta formulazione del quesito e, soprattutto, l'intervento *medio tempore* della "legge Mancino".²⁴ E', tuttavia, oggettivo che la Corte costituzionale, a distanza di poco tempo, ha cambiato completamente avviso sulla chiarezza, omogeneità e univocità della (medesima) domanda referendaria, ritenendo possibile, nella normativa di risulta (e, più in generale, nell'ordinamento positivo) il passaggio (o, meglio, un ribaltamento di regime, che Carlo Mezzanotte ritenne di tipo "costituente")²⁵ dal sistema proporzionale²⁶, ad un "sistema misto prevalentemente maggioritario, e precisamente maggioritario con unico turno per i 238 seggi da assegnare nei collegi, proporzionale per i restanti 77 seggi aggiuntivi (pari a circa il 25 per cento del totale di 315)".²⁷

14. Questa vicenda dimostra, in maniera molto efficace, come l'applicazione dei criteri di chiarezza, omogeneità ed univocità e quello dell'effetto linearmente consequenziale portano, assai raramente, a decisioni di ammissibilità a "rime obbligate". Così come l'autoapplicatività, solo tendenzialmente dipende dalla formulazione dei quesiti, mentre, invece, molto di più contano le scelte di valore della Corte costituzionale. E' proprio vero che, "in fin dei conti, quella che a taluno può sembrare un'insuperabile difficoltà interpretativa, tale da richiedere un intervento integrativo del legislatore, ad altri può apparire una normale questione ermeneutica, agevolmente risolvibile con gli strumenti normali del ragionamento giuridico. Ma è questo il margine di indeterminatezza proprio di ogni dottrina giurisprudenziale che affidi le sue fortune ad una crescita incrementale dei suoi principi".²⁸

La ricostruzione della normativa di risulta deve essere il frutto della collaborazione tra i soggetti che intervengono nel procedimento referendario: promotori, Ufficio centrale, Corte costituzionale, ma anche la comunità degli interpreti, tra i quali innanzitutto, i titolari degli organi costituzionali (e, soprattutto, il Presidente della Repubblica e le due Camere). Quello che compete alla Corte costituzionale è verificare che l'ipotesi sottesa al *referendum*, e identificata attraverso il principio abrogativo, possa essere implementata in concreto, e che non confligga con alcuno dei principi e dei valori costituzionali. Tutto ciò, però, senza dimenticare il ruolo spettante anche agli altri soggetti istituzionali: e, infatti, è costretta a riconoscerlo anche la stessa Corte costituzionale.²⁹

L'interpretazione che tende a ricondurre *solo* al quesito la capacità di produrre una normativa di risulta in sé autoapplicativa prova troppo. Del resto, al giudizio di

congiunta del cosiddetto *panachage* e della estensione a tutti i Comuni di un sistema maggioritario con voto limitato: quasi che l'intento di introdurre un congegno elettorale uniforme e semplificato non bastasse ad assicurare l'omogeneità della domanda".

24 Cfr. A. Barbera, A. Morrone, *La Repubblica dei referendum*, Bologna, il Mulino, 2003, 133 ss.

25 C. Mezzanotte, *Referendum e legislazione*, relazione presentata al convegno annuale dell'Associazione italiana dei costituzionalisti su "Democrazia maggioritaria e referendum", rimasta inedita, Siena 3-4 novembre 1993.

26 Com'è noto la soglia del 65% veniva in concreto superata solo nel collegio di Bressanone.

27 Così proprio la sent. n. 32/1993, chiaro *overruling* della sent. n. 47/1991.

28 S. Bartole, *Coerenza dei quesiti referendari ed univocità della normativa di risulta*, in "Giur.cost.", 1991, 334.

29 Così chiaramente nella sent. n. 15/2008: escludendo la possibilità di trasformare quello di ammissibilità in un giudizio di ragionevolezza anticipato, si legge che "la ricomposizione del tessuto normativo inciso dall'ablazione referendaria è frutto dell'opera interpretativa dei soggetti istituzionali competenti" (punto 6.1.); e, ancora che, di fronte a eventuali inconvenienti, non spetta alla Corte costituzionale stessa individuare "norme di chiusura", "il cui reperimento è proprio dei soggetti istituzionali cui è affidato il compito di applicare la legge elettorale".

costituzionalità non si addice una razionalità puramente formale, tanto astratta da risultare astrusa³⁰; nonché, soprattutto, utilizzare argomenti che pretermettono qualsiasi considerazione del contesto politico e istituzionale di riferimento. Ha perciò ragione quella dottrina³¹, secondo la quale “se per chiarezza del fine intrinseco incorporato nella richiesta referendaria si dovesse intendere l’individuazione di una normativa di risulta tale da rendere superflua la normale opera di interpretazione delle leggi, si sarebbe in presenza di una condizione impossibile posta a tutti i presentatori di richieste referendarie”. Per questo è auspicabile, anche per i *referendum* abrogativi in materia di leggi elettorali, una “lettura ragionevole del testo”.³² Forse proprio in quest’ottica, nella più recente giurisprudenza, la Corte costituzionale ha corretto il tiro parlando di “garanzia di immediata applicatività del sistema di risulta”. Ciò che conta è trovare norme *ragionevolmente* applicabili.

15. La ricostruzione della normativa di risulta trova un limite nell’esigenza di evitare che il *referendum* abrogativo sia surrettiziamente trasformato in un strumento di produzione di nuova legislazione. Questo è un dato ricorrente nell’ultima giurisprudenza costituzionale. Anche se non esente da ambiguità. Nella sent. n. 36/1997 si dice che il *referendum* abrogativo non può produrre una norma che “non deriva dalla fisiologica espansione delle norme residue, o dai consueti criteri di autointegrazione dell’ordinamento”, non può “introdurre una nuova statuizione, non ricavabile *ex se* dall’ordinamento, ma anzi del tutto estranea al contesto normativo”, non può saldare “frammenti lessicali eterogenei”, perché altrimenti si “fuoriesce dallo schema dell’abrogazione ‘parziale’, proprio perché non si propone tanto al corpo elettorale una sottrazione di contenuto normativo, ma si propone piuttosto una nuova norma direttamente costruita”.

Questa impostazione è molto discutibile: il confine tra creazione di “nuove” norme e espansione di norme rinvenibili nel contesto normativo è alquanto labile. Soprattutto contraddittoria con la stessa giurisprudenza che ammette *referendum* “parziali” in materia elettorale: la specialità (da tutti sostanzialmente riconosciuta) di regime dei quesiti elettorali, spinge proprio nella direzione opposta a quella di utilizzare quel criterio, proprio perché la manipolatività intrinseca ai quesiti elettorali, non potendo essere costretta a rispettare l’ispirazione di fondo, la *ratio* come voluta dal legislatore³³, è per definizione diretta alla creazione di “nuove” norme, rende possibile “scelte politiche nuove, attraverso la trasformazione radicale della legge”.³⁴

In proporzione crescente, rendono *flou* l’utilizzo di quel criterio le decisioni che hanno ammesso: (1) i “quesiti Guzzetta” del 2007 sulla legge n. 270 del 2005, diretti a spostare il premio di maggioranza dalle coalizioni di liste (solo) alla lista elettorale più votata³⁵; (2) il “quesito Colombo-Nardinocchi” sulla “legge Mattarella” del 1998, diretto a sostituire il metodo proporzionale per l’assegnazione del 25% dei seggi con il criterio del “miglior

30 Sui “cortocircuiti” che l’applicazione di criteri di pura logica formale o del tutto astratti può causare nel giudizio di ammissibilità, si vedano almeno V. Onida, *Principi buoni, applicazioni discutibili*, in “Pol.dir.”, 1978, 562 ss., F. Modugno, *Rassegna critica delle sentenze sul referendum (anche alla luce di alcuni commenti della dottrina)*, in “Giur.cost.”, 1981, 2092 ss.

31 G. Silvestri, *Referendum elettorale: la Corte evita un labirinto e si smarrisce in un altro*, in “Foro.it.”, 1991, 1351 s.

32 Cfr. G. Silvestri, *eodem loco*.

33 R. Calvano, *La Corte e la valutazione del tasso di “novità” nella normativa di risulta nella sentenza n. 13 del 1999*, in “Giur.cost.”, 1999, 114.

34 G. Brunelli, *Manipolazione referendaria (e dintorni) in materia elettorale*, in “Giur.cost.”, 1999, 106.

35 Cfr. sentt. nn. 15, 16 e 17 del 2008.

perdente” dei candidati ai collegi uninominali³⁶; (3) e, infine, il “quesito Galeotti” del 1993 sul sistema maggioritario, per l’attribuzione del 75% dei seggi nei collegi uninominali, ribaltando, come si è già detto, il criterio interno alla legge (e secondo molti interpreti, addirittura, alla stessa “costituzione materiale”) della proporzionale³⁷. E’ molto difficile, in altri termini, discutere di questa giurisprudenza, cercando delle giustificazioni razionali univoche e coerenti, ragionando *more geometrico* intorno al tipo di effetto prodotto dal ritaglio referendario sulle norme residue. Troveremo solo ipotesi diverse, difficilmente riconducibili ad unità: nel primo caso l’abrogazione ha eliso una delle possibilità previste dalla legge e ha generalizzato quella residua (con effetti sistemici che hanno fatto dubitare della costituzionalità di un premio assegnato senza soglia minima), nel secondo si è avuta la dilatazione dell’efficacia di un criterio interno e del tutto residuale alla legge incisa, previsto, peraltro, per tutt’altro fine (e, secondo alcuni, incongruo con il principio maggioritario *first past the post*)³⁸, nel terzo è diventata generale una norma eccezionale (determinando, come da tutti sottolineato, un vero e proprio mutamento di regime politico e istituzionale).

16. Tuttavia, nei due quesiti per il ripristino dei collegi uninominali, di cui stiamo discutendo, *non si raggiungono simili livelli di manipolazione*. La sostituzione dell’attuale formula elettorale, con quella prevista dal *mattarellum*, non è diretta né alla costruzione di una “nuova norma”, né di una “norma estranea” all’ordinamento: il *mattarellum* è, infatti, una disciplina *interna* proprio alle regole sull’elezione della Camera e del Senato che, per effetto dell’abrogazione referendaria, si riespande.³⁹ Una disciplina, propriamente, *già applicata*, per ben tre volte, nelle elezioni politiche del 1994, del 1996 e del 2001; nonché, per le disposizioni non sostituite dalla legge n. 270 del 2005, *tuttora* applicata e applicabile.

La nuova disciplina elettorale, in particolare, ha esteso, per l’assegnazione del 100% dei seggi di ciascun ramo del Parlamento, l’applicazione del criterio proporzionale che, nel *mattarellum*, era limitato alla quota del 25%; eliminando, altresì, i collegi uninominali, ma utilizzandone, sostanzialmente, il criterio maggioritario ad essi sotteso, nel trasformare il “premio” assegnato dal *mattarellum* in forma implicita, all’interno di ciascun collegio uninominale, nel premio di maggioranza dato, alla Camera, su base nazionale e, al Senato, regione per regione. I due *referendum* elettorali sulla “legge Calderoli”, da questo punto di vista, hanno il significato di ridurre l’applicazione della regola proporzionale nei limiti del 25% dei seggi assegnati a ciascuna camera, ripristinando, per i restanti seggi, il sistema dei collegi uninominali.

36 Criterio questo che, polemicamente per sostenere l’inammissibilità del quesito, veniva ritenuto “non conosciuto da alcun ordinamento contemporaneo” da G. Azzariti, *La resistibile ascesa del referendum sui sistemi elettorali: sull’ammissibilità del quesito dichiarata dalla Corte costituzionale*, in “Giur.cost.”, 1999, 1289. Cfr. la sent. n. 13/1999.

37 Cfr. la più volte citata sent. n. 32/1993.

38 Cfr. J. Luther, *Questioni di chiarezza*, in R. Bin (a cura di), *Elettori legislatori?*, Torino, Giappichelli, 1999, 133 s.

39 Un altro modo, nei risultati non lontano da quello del testo, per configurare l’effetto abrogativo del referendum elettorale sulla legge n. 270 del 2005, è stato indicato da Damiano Nocilla (cfr. *Divagazioni sparse su abrogazione, referendum abrogativo e leggi elettorali*, in *Studi in onore di Franco Modugno*, cit., 2393 e ss. soprattutto), quando, in materia di “leggi necessarie” e, in particolare, di leggi elettorali, ha distinto tra leggi di *prima* attuazione e leggi di attuazione *tout court*, (le prime mai eliminabili *in toto* e senza sostituzione, le seconde abrogabili anche *in toto* con o senza sostituzioni, tanto da parte del legislatore quanto per via referendaria), configurando – questo l’aspetto di interesse – il rapporto tra le prime e le seconde in termini di “relazione derogatoria”. Con la conseguenza, che un *referendum* abrogativo su leggi di attuazione sarebbe propriamente una “abrogazione derogatoria”, sempre ammissibile (se ed in quanto chiara nel “verso”): nel nostro caso, ritenendo perciò, apertamente, ammissibile un referendum abrogativo della legge n. 270 del 2005, in quanto diretto proprio al ripristino della disciplina dettata dal *mattarellum*.

* Professore ordinario di Diritto costituzionale nell'*Alma Mater Studiorum*-Università di Bologna, Facoltà di Giurisprudenza, e-mail: andrea.morrone@unibo.it

Forum di Quaderni Costituzionali

stituzionali