



Rivista N°: 1/2021  
DATA PUBBLICAZIONE: 18/02/2021

AUTORE: Edoardo Sorrentino\*

## L'IRRISOLTA QUESTIONE DELLA MANIPOLATIVITÀ REFERENDARIA. RIFLESSIONI SULLA SENTENZA N. 10 DEL 2020 DELLA CORTE COSTITUZIONALE

*Sommario: 1. Il referendum elettorale proposto dalle Regioni governate dal centro-destra – 2. La sentenza 29 del 1987: i quesiti sulle leggi costituzionalmente necessarie – 3. La stagione referendaria degli anni Novanta – 4. La sentenza 36 del 1997: uno scomodo precedente – 5. Una giurisprudenza che si avvita su sé stessa – 6. La sentenza 10 del 2020: la contraddizione ignorata*

### 1. Il referendum elettorale proposto dalle Regioni governate dal centro-destra

Lo scorso 30 settembre una delegazione della Lega, guidata dal Vicepresidente del Senato Roberto Calderoli, ha depositato presso la Corte di Cassazione un quesito referendario avente ad oggetto le leggi per l'elezione della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica. Il quesito era stato approvato da otto Regioni governate dal centro-destra a trazione leghista: Piemonte, Lombardia, Veneto, Friuli, Liguria, Abruzzo, Sardegna e Basilicata. L'obiettivo era abrogare l'assegnazione dei cinque ottavi dei seggi del Parlamento tramite il sistema proporzionale con voto di lista, previsto dalla legge in vigore. Tale assegnazione sarebbe avvenuta – sempre secondo i promotori – mediante il sistema maggioritario previsto per i restanti tre ottavi dei seggi.

Più precisamente, il quesito si prodigava in una complessa operazione di ritaglio di diverse decine di articoli del Testo Unico per l'elezione della Camera dei Deputati, il d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361, così come modificato dalla legge 3 novembre 2017, n. 165, meglio conosciuta come Rosatellum. La stessa operazione di ritaglio colpiva il d.lgs. 20 dicembre 1993, n. 533, il Testo Unico per l'elezione del Senato della Repubblica come modificato sempre dalla legge 3 novembre 2017, n. 165. In sostanza, da entrambi i Testi Unici veniva eliminato qualsiasi riferimento ai collegi plurinominali e al voto di lista perché tutti i seggi fossero assegnati mediante collegi uninominali.

---

\* Dottorando in «Diritto pubblico, internazionale ed europeo» presso l'Università Statale di Milano.

Al fine di provvedere all'attribuzione dei seggi originariamente assegnati nei collegi plurinominali, il quesito coinvolgeva due ulteriori disposizioni non appartenenti ai Testi Unici appena visti: l'articolo 3 della legge 165 del 2017, contenente una delega al Governo per la determinazione dei collegi, uninominali e plurinominali, in attuazione della legge elettorale, nonché l'articolo 3 della legge 27 maggio 2019, n. 51. Trattavasi di una legge il cui destino era legato al parallelo disegno di revisione costituzionale volto alla riduzione del numero dei Parlamentari<sup>1</sup>. In previsione di tale riforma, la legge in questione ha modificato i Testi Unici affinché fossero applicabili indipendentemente, dall'effettivo numero dei membri delle due Camere.

Se non si fosse proceduto in tal senso, a seguito della riforma costituzionale il numero di Deputati e Senatori eletti nei collegi uninominali non sarebbe più stato un terzo del totale, ma quasi il 60 per cento, stravolgendo così la natura mista, ma prevalentemente proporzionale, della legge elettorale del 2017<sup>2</sup>. L'articolo 3 della legge 51 del 2019, quindi, delegava il Governo a procedere ad una nuova determinazione dei collegi uninominali e plurinominali, entro sessanta giorni dall'entrata in vigore della revisione costituzionale, nel solo caso in cui la riduzione del numero dei Parlamentari fosse stata approvata entro ventiquattro mesi dall'entrata in vigore della legge stessa.

Il quesito proponeva dunque di eliminare la condizione sospensiva e il dies a quo indicati dalla legge 51 del 2019 affinché l'esecutivo provvedesse a ridisegnare sul territorio nazionale un numero di collegi uninominali pari non ai tre ottavi dei seggi, ma al totale degli stessi. Il tutto non più a seguito dell'eventuale approvazione del disegno di revisione costituzionale, come originariamente previsto dalla legge, ma conseguentemente all'eventuale abrogazione referendaria. E dato che l'articolo 3 della legge 51 del 2019 rimandava ai principi e criteri direttivi contenuti nella legge 165 del 2017, il quesito doveva necessariamente operare un ritaglio anche sull'articolo 3 di quest'ultima, al fine di espungere i criteri per la determinazione dei collegi plurinominali in essa contenuti.

Come si sosteneva nella memoria difensiva depositata dalle Regioni, la scelta di inserire nel quesito anche due disposizioni non appartenenti ai Testi Unici per l'elezione delle due Camere era giustificata dall'esigenza di evitare un vuoto normativo che avrebbe reso la

---

<sup>1</sup> La revisione, approvata in seconda lettura dalla Camera dei Deputati l'8 ottobre 2019, è stata sottoposta a referendum confermativo su richiesta di 71 Senatori. Il referendum – tenutosi solo il 20 e 21 settembre 2020 a causa del rinvio delle consultazioni dovuto all'emergenza legata alla pandemia da Covid-19 – ha visto un'affluenza pari al 53,8% degli aventi diritto e una netta affermazione dei favorevoli alla riforma, pari al 69,5% dei voti validi. Sulla riduzione del numero dei Parlamentari si vedano le considerazioni critiche di ALGOSTINO A., *Perché ridurre il numero dei parlamentari è contro la democrazia*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 30 settembre 2019; CLEMENTI F., *Sulla proposta costituzionale di riduzione del numero dei parlamentari: non sempre "less is more"*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2019, n. 2; VOLPI M., *La riduzione del numero dei parlamentari e il futuro della rappresentanza*, in *Costituzionalismo.it*, 2020, n. 1. Considerazioni favorevoli alla riforma si trovano in DI PLINIO G., *Un "adeguamento" della Costituzione formale alla Costituzione materiale. Il "taglio" del numero dei parlamentari, in dieci mosse*, in *federalismi.it*, 2019, n. 7.

<sup>2</sup> La legge 51 del 2019 potrebbe sembrare un semplice intervento di manutenzione volto a neutralizzare la legge elettorale rispetto al numero dei seggi parlamentari. Sulla dubbia neutralità dell'intervento legislativo – in particolare a causa del suo legame genetico con il disegno di revisione costituzionale sulla riduzione del numero dei Parlamentari – si rimanda a GORI L., *La sterilizzazione della legge elettorale rispetto al numero dei parlamentari*, in *Quaderni Costituzionali*, 2019, n. 3, pp. 677-680; MAZZOLA A., *La parziale neutralità della l. n. 51 del 2019. Cenni su A.C. 2329*, in *federalismi.it*, 2020, n. 22.

normativa residuale, in caso di successo del referendum, non immediatamente applicabile<sup>3</sup>. Nel rispetto dei limiti concernenti l'ammissibilità dei quesiti referendari su leggi costituzionalmente necessarie, quali le leggi elettorali, l'abrogazione parziale dell'articolo 3 della legge 165 del 2017 e dell'articolo 3 della legge 51 del 2019 era, perciò, funzionale a garantire l'espansione di una normativa residua già esistente all'interno della legislazione elettorale nonché immediatamente applicabile.

La Corte Costituzionale non ha, però, accolto la tesi su esposta dichiarando inammissibile il quesito per «*l'assorbente ragione del carattere eccessivamente manipolativo dell'intervento sulla norma di delega*»<sup>4</sup>. Le ablazioni parziali sulla legge 165 del 2017 e sulla legge 51 del 2019 sarebbero finalizzate, sostiene la Corte, a dare vita ad una delega nuova e del tutto diversa da quella originaria prevista all'articolo 3 della legge 51 del 2019. Verrebbero manipolati in modo eccessivo sia i termini che i principi e criteri direttivi contenuti nella stessa. Il quesito referendario – detto altrimenti – sarebbe animato da un intento propositivo, derivante da un'opera di ritaglio delle disposizioni in esame, volto allo stravolgimento della ratio originaria delle stesse<sup>5</sup>.

Nella stessa sede, la Corte ha ricordato che il referendum abrogativo non può essere trasformato in un distorto strumento di democrazia rappresentativa attraverso cui il corpo elettorale possa sostituirsi al legislatore. Il ritaglio di disposizioni legislative è sì permesso, ma non può risolversi in una radicale trasformazione del contenuto normativo delle stesse. Facendo riferimento al precedente della sentenza 36 del 1997, la Corte ha sottolineato che le operazioni di ritaglio sono consentite solo se determinano l'espansione di una norma già esistente all'interno dell'ordinamento. Al contrario, se la manipolazione conseguente al ritaglio si risolve in una normativa del tutto nuova, sarebbe evidente il fine propositivo del quesito, contrario alla natura abrogativa del referendum<sup>6</sup>.

La sentenza 10 del 2020 può considerarsi un'occasione mancata per fare chiarezza su un tema a lungo dibattuto in dottrina: la manipolazione di disposizioni legislative derivanti dall'abrogazione referendaria. La questione si è acuita nel momento in cui il giudice

---

<sup>3</sup> Corte cost., sent. 31 gennaio 2020, n. 10 (punto 4.1 ritenuto in fatto). Diverse riflessioni sulla sentenza e sulla manipolazione della delega sono contenute in AMATO A., *Storia di una delega "precaria" e del suo tentativo di stabilizzazione mediante referendum. Brevi considerazioni sull'ammissibilità di un quesito referendario*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 23 dicembre 2019; BERGONZINI G., *Il referendum abrogativo come strumento per disporre diversamente (a margine di Corte cost., 31 gennaio 2020, n. 10)*, in *federalismi.it*, 2020, n. 26; CATALANO S., *La sentenza n. 10 del 2020 della Corte costituzionale: una inammissibilità per eccessiva manipolatività non convincente*, in *Osservatorio Costituzionale*, 2020, n. 4; LUPO N., *L'ammissibilità dei referendum abrogativi in materia elettorale, nella strettoia tra (necessaria) auto-applicatività e (moderata) manipolatività. Nota a Corte cost. n. 10/2020*, in *Quaderni Costituzionali*, 2020, n. 1, pp. 131-134; MORRONE A., *In controtendenza. Note sull'ammissibilità del referendum elettorale per i collegi uninominali*, in *federalismi.it*, 2019, n. 23; RUGGERI A., *Ancora in tema di abrogazioni per via referendaria di norme elettorali (nota minima a Corte cost. n. 10 del 2020)*, in *Consulta Online*, 2020, n. 1; SICURO F., *Il referendum elettorale all'esame della Corte costituzionale. Prime annotazioni a margine della sentenza n. 10 del 2020*, in *Osservatorio Costituzionale*, 2020, n. 2; TORRETTA P., *Referendum elettorale: manipolativo...ma non "troppo". Nota a corte cost. N. 10 del 2020*, in *Rivista AIC*, 2020, n. 3.

<sup>4</sup> Corte cost., sent. 31 gennaio 2020, n. 10 (punto 7 considerato in diritto).

<sup>5</sup> *Ibidem* (punto 7.2 considerato in diritto).

<sup>6</sup> *Ibidem* (punto 5 considerato in diritto).

costituzionale ha ritenuto ammissibili i referendum sulle leggi elettorali degli organi costituzionali, sottoponendole, tuttavia, a requisiti di ammissibilità ulteriori rispetto a quelli sulle leggi ordinarie. La manipolatività dei quesiti referendari trova, infatti, terreno fertile nell'ambito delle leggi elettorali, sottoponendo ad un duro banco di prova la giurisprudenza costituzionale formata negli ultimi trent'anni<sup>7</sup>.

È, pertanto, opportuno operare una ricostruzione puntuale delle decisioni assunte dalla Corte su questo tema al fine di comprendere appieno le vicende e i precedenti che hanno portato a quest'ultima dichiarazione di inammissibilità dovuta ad una «manipolazione eccessiva» della delega legislativa. Si vedrà, quindi, come la giurisprudenza della Corte costituzionale, nel corso degli anni Novanta, si sia progressivamente ingarbugliata nel tentativo di conciliare due principi difficilmente conciliabili quali il divieto di manipolatività dei quesiti referendari, da un lato, e l'ammissione di quesiti soltanto parziali sulle leggi elettorali di organi costituzionali, dall'altro.

## 2. La sentenza 29 del 1987: i quesiti sulle leggi costituzionalmente necessarie

La prima occasione in cui la Corte Costituzionale si espresse su un quesito in materia elettorale risale alla fine degli anni Ottanta<sup>8</sup>. Tramite la celebre sentenza 29 del 1987 la Consulta sancì che le leggi elettorali relative ad organi costituzionali fossero sottoponibili a referendum abrogativo a condizione che fossero osservate due requisiti ulteriori rispetto a quelli di carattere generale già posti in essere con la sentenza 16 del 1978. In sintesi, il giudice delle leggi precisò che le leggi elettorali non facevano parte delle leggi dal contenuto costituzionalmente vincolato – non sottoponibili a referendum –, ma erano leggi costituzionalmente necessarie<sup>9</sup>.

---

<sup>7</sup> La letteratura in tema di giurisprudenza di ammissibilità del referendum abrogativo è ovviamente vastissima. Su tutti si possono ricordare: LUCIANI M., *Art. 75: La formazione delle leggi. Tomo 1.2. Il referendum abrogativo*, Bologna-Roma, Zanichelli editore-Società editrice del Foro italiano, 2005; PIZZOLATO F., SATTÀ V., *Articolo 75*, in BIFULCO R., CELOTTO A., OLIVETTI M. (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Vol. II, Torino, UTET giuridica, 2006, pp. 1460 ss.; PERTICI A., *Il giudice delle leggi e il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, Torino, Giappichelli, 2010. Numerosi spunti di riflessione sulla giurisprudenza di ammissibilità si possono rinvenire in MODUGNO F., ZAGREBELSKY G. (a cura di), *Le tortuose vie dell'ammissibilità referendaria. Atti del seminario svoltosi in Roma il 14 luglio 2000*, Torino, Giappichelli, 2001; AA. VV., *I referendum elettorali*, Bagno a Ripoli, Passigli Editori, 2007. Infine, una puntuale ricostruzione della giurisprudenza di ammissibilità cui sono sottoposte le leggi elettorali si trova in RACCA A., *I sistemi elettorali sotto la lente costituzionale*, Milano, Ledizioni, 2018, pp. 77-99.

<sup>8</sup> Il quesito aveva ad oggetto l'abrogazione totale del sistema di elezione dei membri del Consiglio Superiore della Magistratura, all'epoca disciplinato dagli artt. 25, 26 e 27 della legge 24 marzo 1958, n. 195.

<sup>9</sup> All'epoca l'orientamento della Corte costituzionale in tema di ammissibilità a referendum abrogativo delle leggi dal contenuto costituzionalmente vincolato non era univoco e chiaro. La scelta di dichiarare ammissibili, almeno in teoria, i quesiti sulle leggi elettorali di organi costituzionali fece pensare ad alcuni di essere di fronte ad una storica svolta nella giurisprudenza costituzionale. Come si legge in CARNEVALE P., *Inabrogabilità di leggi costituzionalmente obbligatorie ed inammissibilità di referendum puramente abrogativi: ancora una svolta nella giurisprudenza costituzionale in materia referendaria*, in *Giurisprudenza Costituzionale* 1987, Vol. I<sup>1</sup>, pp. 309-317, la sentenza ha riconosciuto l'esistenza di una linea di separazione fra le leggi dal contenuto costituzionalmente vincolato, non sottoponibili a referendum, e le leggi costituzionalmente necessarie, sottoponibili a referendum, pur nel rispetto di ulteriori e gravose condizioni. La natura costituzionalmente necessaria delle leggi elettorali era già da tempo pacifica in dottrina. Si veda, su tutti, ZAGREBELSKY G., *Diritto costituzionale*, Vol. I, *Il sistema delle fonti del diritto*, Torino, UTET, 1990, p. 191. Più controverso era se le leggi costituzionalmente necessarie fossero

Dichiarando inammissibile il referendum in esame, la Corte spiegò che il quesito doveva essere formulato in maniera tale da manifestare con chiarezza l'alternativa fra «l'oggetto di cui si vuole l'eliminazione e il suo contrario». Partendo dall'assunto per cui il referendum abrogativo è una fonte primaria, il corpo elettorale doveva essere posto in condizione di manifestare in modo puntuale la propria volontà, al pari del legislatore che esprimeva la propria volontà puntuale attraverso l'approvazione di una legge. Perché il suo voto fosse espresso in piena libertà, l'elettore doveva – in altre parole – avere ben compreso le differenze fondamentali fra il sistema elettorale vigente e il sistema elettorale risultante dall'eventuale abrogazione referendaria<sup>10</sup>.

Il quesito in esame, caratterizzato dalla mera volontà di cancellare il sistema elettivo del CSM, mancava dell'evidenza del fine intrinseco all'atto abrogativo. Inoltre, un eventuale successo del referendum avrebbe anche impedito la rielezione del CSM senza un successivo intervento del legislatore rappresentativo. Secondo quanto statuito dalla Corte, «*gli organi costituzionali o di rilevanza costituzionale non possono essere esposti alla eventualità, anche soltanto teorica, di paralisi di funzionamento*»<sup>11</sup>. Era la seconda condizione dell'immediata applicabilità della normativa di risulta. Si trattava di una diretta conseguenza della mancanza del fine intrinseco all'atto abrogativo.

In altre parole, i quesiti referendari in materia elettorale sono ammissibili, ma possono essere solo parziali. Il ritaglio delle disposizioni legislative deve avere un fine intrinseco, dovendo il quesito porre al corpo elettorale una chiara alternativa fra il sistema elettorale che si intende cancellare e la disciplina che dovrebbe derivare dall'abrogazione referendaria. Disciplina che, in secondo luogo, deve essere immediatamente applicabile, garantendo in qualsiasi momento il rinnovo del relativo organo costituzionale. La mera volontà abrogativa priva di ratio non è sufficiente in quanto le «*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*»<sup>12</sup>.

Da questa sintesi dei contenuti della sentenza 29 del 1987 dovrebbe apparire evidente come la Corte abbia implicitamente ammesso che i quesiti referendari, specialmente in ambito elettorale, possano provocare un non meglio precisato grado di manipolazione della

---

sottofondi a referendum abrogativo. La dottrina è rimasta a lungo divisa sul tema. Diversi autori di peso ritenevano fosse opportuna l'esclusione di tali leggi dal referendum abrogativo per evitare il prodursi di lacune che pregiudicassero il pieno operare degli organi costituzionali. In questo senso si vedano LAVAGNA C., *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino, UTET, 1985, p. 313; nonché PALADIN L., *Lezioni di diritto costituzionale*, Padova, CEDAM, 1989, p. 208.

<sup>10</sup> Corte cost., sent. 3 febbraio 1987, n. 29 (punto 1 considerato in diritto).

<sup>11</sup> *Ibidem* (punto 2 considerato in diritto). Alcuni hanno sottolineato come la condizione dell'autonoma operatività della disciplina di risulta finisca per scaricare sul comitato promotore l'onere di produrre un quesito che elimini persino le incoerenze e le illogicità della legge contro cui si rivolge. Si veda GIORGIS A., *I referendum elettorali. Il compromesso n. 47/91*, Torino, Giappichelli, 1991, p. 66. Ancor più importante, in tal modo la stessa possibilità di proporre un quesito su disposizioni elettorali dipenderebbe, in modo inevitabile, da come il legislatore ha formulato tali disposizioni. Si veda CARLASSARE L., *Considerazioni su principio democratico e referendum abrogativo*, in AA. VV., *Il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo. Atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, il 5 e 6 luglio 1996*, Milano, Giuffrè, 1998, pp. 138-142.

<sup>12</sup> Corte cost., sent. 3 febbraio 1987, n. 29 (punto 2 considerato in diritto).

legislazione vigente. Come notato già all'epoca, configurare il fine intrinseco all'atto abrogativo quale condizione di ammissibilità determina che gli scopi positivi cui è indirizzata l'iniziativa referendaria assumano un valore primario e fondamentale, in contraddizione con la funzione tipica dei referendum abrogativi, che è quella di disporre solo in negativo<sup>13</sup>.

Come accennato in precedenza, la manipolatività dei quesiti referendari è un tema controverso, sul quale la giurisprudenza costituzionale ha oscillato più volte in virtù dell'obiettivo difficoltà di distinguere fra disporre in positivo e in negativo. È difficile, infatti, concepire un fenomeno quale la mera abrogazione dato che l'eliminazione di una disposizione legislativa porta con sé un più o meno elevato grado di creazione normativa e, di conseguenza, di manipolazione<sup>14</sup>. Sarebbe, pertanto, impossibile affermare l'inammissibilità tout court di un referendum che provochi una qualsiasi modifica della legislazione vigente. Ogni quesito che non miri alla totale cancellazione di una disposizione ha, infatti, effetti più o meno consistenti sulla normativa rimasta in vigore.

A complicare il quadro, sia l'articolo 75, comma primo, della Costituzione, sia l'articolo 27, comma terzo, della legge 25 maggio 1970, n. 352, disciplinante il referendum abrogativo, consentono che il quesito abbia ad oggetto non solo intere disposizioni di legge, ma anche solo parti di esse, quali frasi o singole parole. Non viene indicata, quindi, un'unità minima di contenuto che un quesito dovrebbe vantare. Appare evidente che se il quesito ha ad oggetto disposizioni scritte, attraverso l'eliminazione di singole parole potrà prodursi un significato normativo diverso rispetto a quello voluto dal legislatore. Il che, in teoria, si porrebbe in contraddizione con la natura del referendum<sup>15</sup>.

Parte autorevole della dottrina, infatti, pur riconoscendo che l'abrogazione di disposizioni determina la creazione di nuove norme, contesta che tale effetto possa prodursi a seguito della sottoposizione di una legge o di parte di essa al referendum disciplinato dall'articolo 75 della Costituzione. Se il legislatore è libero di manipolare a proprio piacimento le fonti primarie attraverso l'abrogazione, lo stesso non si può dire del corpo elettorale. Il referendum abrogativo, infatti, così come congegnato dall'Assemblea Costituente, servirebbe ad eliminare una

---

<sup>13</sup> CARNEVALE P., *Inabrogabilità di leggi costituzionalmente obbligatorie ed inammissibilità di referendum puramente abrogativi*, cit., pp. 328-329. L'autore lamenta che presupporre, quale criterio di ammissibilità, l'esistenza di uno scopo positivo cui è diretta l'iniziativa referendaria, accanto alla volontà abrogativa, «*finisce per snaturare [...] la funzione tipica che al referendum abrogativo è riconosciuta dal sistema che è innanzitutto e primariamente una funzione di legiferazione unidirezionale*». Così facendo la Corte trasforma «*ciò che nell'ambito del principale istituto di democrazia diretta conosciuto dalla nostra Costituzione è eventuale e accessorio [...], vale a dire il fine propositivo, in requisito essenziale e, diremmo, qualificante*».

<sup>14</sup> CRISAFULLI V., *Lezioni di diritto costituzionale*, Vol. II, *L'ordinamento costituzionale italiano*, Padova, CEDAM, 1984, pp. 97-98. L'autore sottolinea che «*anche la mera abrogazione può avere riflessi, indiretti o mediati, modificativi del significato di altre norme dell'ordinamento [...] può persino accadere [...] che la volontà referendaria si proponga proprio la modificazione di una determinata norma, allorché oggetto della richiesta sia (come è consentito dall'art. 27, ult. Comma, della legge del 1970) la abrogazione di parte di uno o più articoli di legge, e cioè di singole proposizioni linguistiche, parole o incisi del testo legislativo*». E ancora «*quest'ultimo rilievo [...] ci fa toccare con mano quanto sia fluida e talora incerta la linea di confine tra disporre in positivo e disporre in negativo: anche l'abrogare puramente e semplicemente non è non disporre, ma disporre diversamente e costituisce pertanto esercizio di potestà normativa*».

<sup>15</sup> SORRENTINO F., *L'ammissibilità dei referendum abrogativi* in AA. VV., *Il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, cit., pp. 187-192.

normativa, non a crearne una nuova. Non si spiegherebbe altrimenti perché i Costituenti non abbiano introdotto altre forme di referendum, più aderenti allo scopo, quali quelli propositivi o di indirizzo<sup>16</sup>.

Pertanto, non deve stupire che nel corso degli anni vi siano state diverse pronunce della Corte volte a stigmatizzare la manipolazione normativa proposta attraverso il referendum abrogativo, in quanto contraria alla natura di tale istituto. Un esempio tra tutti è costituito dalla sentenza 27 del 1981, che dichiarò non ammissibile un quesito volto a proibire l'attività venatoria. Spiegò, infatti, la Corte che «*il metodo dell'elaboratezza [del quesito] non si addice ed, anzi, contraddice all'istituto generale della abrogazione*»<sup>17</sup>. Similmente, nella sentenza 28 del 1987, sempre relativa ad un referendum in materia di caccia, la Consulta evidenziò che, in caso di successo del referendum, «*si verrebbero a produrre nell'ordinamento innovazioni non consentite al referendum abrogativo*»<sup>18</sup>.

Al contempo, però, sembrava manifesta la manipolazione insita nei quesiti relativi alla legge 194 del 1978 sull'interruzione volontaria della gravidanza volto – fra le altre cose – ad eliminare la condanna alla pena detentiva di tre anni per chi avesse praticato un aborto su una donna dopo novanta giorni dall'inizio della gravidanza. Ciononostante, il giudice costituzionale lo dichiarò ammissibile<sup>19</sup>. Lo stesso accadde con la sentenza 63 del 1990, ancora una volta sull'attività venatoria, in cui si legge che «*la richiesta di referendum non è diretta ad incidere su una disposizione della Costituzione, ma tende soltanto a modificare la disciplina ordinaria vigente*»<sup>20</sup>.

Rispetto a queste oscillazioni<sup>21</sup>, tuttavia, la sentenza 29 del 1987 rappresenta un momento di svolta non indifferente. Se fino ad allora sul tema la Corte aveva fornito risposte contraddittorie, nella pronuncia del 1987 non ha soltanto ammesso che un quesito potesse essere manipolativo, ma che addirittura dovesse esserlo, almeno nel ristretto campo delle leggi costituzionalmente necessarie<sup>22</sup>. Se il quesito può essere solamente parziale, non potendo cancellare in toto il sistema elettorale, e se, attraverso di esso, deve risultare evidente la volontà del corpo elettorale di abrogare la disciplina in esame in favore di una disciplina alternativa derivante dall'abrogazione stessa, non si vede come si possa evitare una certa manipolazione della legislazione complessiva.

---

<sup>16</sup> ZAGREBELSKY G., *Il sistema costituzionale delle fonti del diritto*, Torino, EGES, 1984, pp. 193-194. L'autore sostiene che «*il referendum previsto dalla Costituzione non serve per riscrivere la legge, ma per eliminarla. È bensì vero che in ogni caso l'abrogazione comporta modifica dell'ordinamento [...] Ma una cosa è che questo effetto si verifichi per una vicenda generale, di significato ordinamentale; altra cosa è che la modifica derivi dalla legge stessa sottoposta a referendum [...]. Chiara è l'esigenza di evitare un uso distorto dello strumento dell'art. 75, che non a caso il costituente ha voluto limitare alla sola efficacia abrogativa*».

<sup>17</sup> Corte cost., sent. 13 febbraio 1981, n. 27 (punto 5 considerato in diritto).

<sup>18</sup> Corte cost., sent. 3 febbraio 1987, n. 28 (punto 3 considerato in diritto).

<sup>19</sup> Corte cost., sent. 10 febbraio 1981, n. 26 (punti 4 e 5 considerato in diritto).

<sup>20</sup> Corte cost., sent. 2 febbraio 1990, n. 63 (punto 6 considerato in diritto).

<sup>21</sup> Ulteriori cenni sulla giurisprudenza costituzionale in tema di manipolatività referendaria si trovano in BERGONZINI G., *Il referendum abrogativo come strumento per disporre diversamente*, cit., pp. 5-8.

<sup>22</sup> BIN R., *Scivolando sempre più giù*, in Id. (a cura di), *Elettori legislatori*, Torino, Giappichelli, 1999, pp. 28-29.

La dimostrazione di ciò potrebbe emergere, non a caso, proprio dalla seconda condizione cui sono sottoposti i quesiti in materia elettorale: l'immediata applicabilità della normativa di risulta. Nel momento in cui il giudice delle leggi si riserva di valutare l'applicabilità della normativa risultante dall'eventuale abrogazione non sta facendo altro che assicurarsi che la disciplina elettorale risponda ai canoni della ragionevolezza. La valutazione della ragionevolezza della normativa di risulta non si spiegherebbe se la Corte non presupponesse un certo grado di creazione referendaria. In tal modo, peraltro, la Consulta sembra anticipare, nella particolare sede dell'ammissibilità, un giudizio di legittimità costituzionale che dovrebbe, invece, avvenire successivamente<sup>23</sup>.

### 3. La stagione referendaria degli anni Novanta

Come è noto, nei primi anni Novanta vi furono due tentativi di trasformare il sistema elettorale del Senato da proporzionale a maggioritario, attraverso la manipolazione della normativa vigente. In breve, nel 1990 un comitato promotore, guidato da Mariotto Segni, presentò tre quesiti, uno dei quali volto ad eliminare la soglia del 65 per cento dei voti validi per l'assegnazione dei collegi uninominali previsti dalla legge elettorale per il Senato allora vigente, la legge 6 febbraio 1948, n. 29. Attraverso il ritaglio di diverse disposizioni di tale legge sarebbe stato possibile assegnare il seggio in palio in ogni collegio al candidato che avesse ottenuto la maggioranza relativa dei voti.

L'Avvocatura dello Stato depositò una memoria nella quale eccepiva l'inammissibilità dei tre quesiti adducendo diverse motivazioni. L'unica rilevante per la nostra trattazione evidenziava la «*natura surrettiziamente propositiva, e non meramente abrogativa*» dei quesiti<sup>24</sup>. L'Avvocatura sosteneva, infatti, che il comitato promotore, attraverso il ritaglio delle disposizioni della legge elettorale per il Senato avesse mirato a sostituire la disciplina vigente con un'altra, totalmente diversa, ma voluta dal corpo elettorale<sup>25</sup>. Di conseguenza, il sistema elettorale risultante dall'eventuale abrogazione sarebbe stato radicalmente diverso da quello approvato dal legislatore.

---

<sup>23</sup> CARNEVALE P., *Inabrogabilità di leggi costituzionalmente obbligatorie ed inammissibilità di referendum puramente abrogativi*, cit., pp. 319-322. L'Autore insiste in modo particolare sulla questione. Ipotizza, infatti, che il giudizio di ammissibilità si trasformi, per questa via, in un sindacato preventivo di legittimità costituzionale sul risultato derivante da un eventuale accoglimento del quesito da parte del corpo elettorale. Si aprirebbe la strada ad «*una completa confusione di ambiti e ruoli fra due giudizi di natura profondamente diversa (l'uno preventivo, necessario, astratto; l'altro successivo, eventuale e concreto)*». Carnevale rifiuta questa commistione rilevando che tutti gli atti di natura legislativa sono sottoposti a quello che chiama un «*doppio grado di giurisdizione*»: al controllo preventivo di legittimità operato dal Presidente della Repubblica, in sede di promulgazione o emanazione, seguirebbe il controllo successivo esercitato dalla Corte Costituzionale. Al medesimo doppio grado di giurisdizione dovrebbe essere sottoposto il quesito referendario «*senza che si debba gridare allo scandalo di un'inutile duplicazione, sol magari perché, nella fattispecie, entrambi i giudizi vengono affidati al medesimo organo*». In effetti, l'assorbimento del giudizio in via incidentale nel giudizio di ammissibilità è un altro tema molto controverso, che lambisce più volte l'oggetto della trattazione. Come vedremo nelle note successive, la Corte avrà ulteriori occasioni per chiarire che il rispetto della perdurante applicatività della normativa di risulta non si traduce in un controllo sulla legittimità costituzionale della stessa.

<sup>24</sup> Corte cost., sent. 2 febbraio 1991, n. 47 (punto 4 ritenuto in fatto).

<sup>25</sup> *Ibidem* (punto 4.1 considerato in diritto).



Il giudice delle leggi non rispose, però, a questo addebito in maniera espressa. Si limitò, infatti, a ribadire che, pur dovendo i quesiti in materia elettorale essere parziali, qualsiasi modifica attenta solo a garantire l'immediata applicatività della normativa di risulta non sarebbe stata sufficiente a dichiararne l'ammissibilità. Era necessario che «*la situazione derivante dalla caducazione della normativa oggetto del quesito rappresentasse un epilogo linearmente consequenziale*»<sup>26</sup>. In altre parole, il referendum parziale doveva essere animato da un fine ultimo e dichiarato dai promotori, consistente nella sostituzione della disciplina vigente con altra derivante dall'abrogazione.

A questo scopo, l'esigenza più importante da salvaguardare era quella relativa all'omogeneità, chiarezza e univocità del quesito<sup>27</sup>. Come sottolineato dai commentatori dell'epoca<sup>28</sup>, da una sommaria lettura della decisione risulta evidente il tentativo di ritenere il tema della propositività dei quesiti totalmente assorbito dal rispetto dei canoni di formulazione del quesito elaborati nel 1978<sup>29</sup>. Anzi, sembra che la Corte abbia ritenuto che non fosse necessario prendere posizione sull'ammissibilità dei referendum manipolativi. In ogni caso, il giudice delle leggi

---

<sup>26</sup> Ibidem (punto 4.1 considerato in diritto).

<sup>27</sup> Ibidem (punto 4.1 considerato in diritto).

<sup>28</sup> BARTOLE S., *Coerenza dei quesiti referendari e univocità della normativa di risulta*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1991, Vol. I, pp. 332-333. L'Autore teorizza che la Corte abbia evitato di esprimersi sul punto dato che, «*avendo alle sue spalle la giurisprudenza relativa alle richieste di referendum sulla legge che ha parzialmente liberalizzato l'aborto [...], non poteva certamente accogliere la tesi della natura necessariamente soltanto ablativa del referendum abrogativo*». Nota, tuttavia, che tale posizione lascia aperta la questione «*dell'eventuale contenuto propositivo del referendum*». Sulla «non risposta» della Corte sulla manipolatività dei quesiti si vedano anche BRUNELLI G., *Corte Costituzionale, referendum abrogativo e sistema elettorale*, in *Giurisprudenza Costituzionale* 1991, Vol. I, pp. 349-350; SORRENTINO F., *Referendum elettorali e omogeneità*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, Vol. II, pp. 1536-1537; DONATI F., *La sentenza sull'ammissibilità dei referendum elettorali*, in *Foro italiano* 1991, Vol. I, pp. 1025-1026.

<sup>29</sup> Peraltro, sul punto Sorrentino (*Referendum elettorali e omogeneità*, cit., pp. 1538-1542) rileva come la nozione di omogeneità del quesito abbia subito un'evoluzione nella giurisprudenza costituzionale. La condizione dell'omogeneità, così come disegnata dalla sentenza 16 del 1978, era diretta ad evitare che il quesito limitasse la libertà dell'elettore, comprendendo disposizioni diverse fra loro. Nel corso degli anni Ottanta, da tale nozione la Corte ne ha sviluppata una ulteriore, secondo cui un quesito deve comprendere tutte le disposizioni, o parti di esse, che siano espressione del principio che si intende abrogare. L'Autore sostiene che la Corte abbia introdotto, in modo surrettizio, un nuovo requisito di ammissibilità, che, tra l'altro, «*finisce col consentirle interventi molto penetranti sull'ammissibilità dell'iniziativa*».

dichiarò il quesito inammissibile in quanto eterogeneo nella sua formulazione<sup>30</sup>. Eterogeneità che si sarebbe riflessa anche sulla normativa di risulta, provocando incertezze interpretative<sup>31</sup>.

Rilevante per il tema è che, come acutamente osservato all'epoca<sup>32</sup>, ignorando l'addebito sollevato dall'Avvocatura, la Corte avesse implicitamente ammesso che il contenuto positivo di un quesito referendario non potesse essere causa di inammissibilità dello stesso. Anzi, nella decisione si legge che «la chiarezza, univocità ed omogeneità del quesito referendario rischierebbe di venire pregiudicata dalla mancata inclusione di porzioni normative anche brevissime, allorché queste [...] potrebbero [...] suscitare dubbi sull'effettivo intento dei promotori»<sup>33</sup>.

---

<sup>30</sup> La Corte rilevò che il quesito fosse eterogeneo in quanto mirante ad abrogare sia il quorum del 65 per cento, previsto all'articolo 17, sia ad estendere a tutti i collegi l'ipotesi di elezione a maggioranza relativa, prevista dall'articolo 19 solo nel caso in cui i collegi uninominali della Regione fossero tutti stati assegnati ad esclusione di uno. Sostenne la Corte che l'elettore ben avrebbe potuto volere l'abrogazione del quorum del 65 per cento dei votanti per l'attribuzione del seggio nel collegio uninominali e non allo stesso tempo, il passaggio al sistema uninominale puro [Corte cost., sent. 2 febbraio 1991, n. 47 (punto 5 considerato in diritto)]. Si tratta, evidentemente, di un argomento che ben potrebbe prestarsi a dichiarare l'inammissibilità di qualsiasi quesito, come rilevato da SILVESTRI G., *Referendum elettorali: la Corte evita un labirinto e si smarrisce in un altro*, in *Foro italiano* 1991, Vol. I, pp. 1350-1351; DONATI F., *La sentenza sull'ammissibilità dei referendum elettorali*, cit., pp. 1026-1028; GIORGIS A., *I referendum elettorali*, cit., pp. 68-73. Se, come sostenne la stessa Corte, dal quesito doveva evincersi un fine intrinseco all'atto abrogativo – che nel caso di specie consisteva nella trasformazione del sistema elettorale proporzionale del Senato in un modello maggioritario di tipo inglese – era del tutto normale che i promotori avessero espunto dalla legislazione non solo il quorum del 65 per cento, ma anche tutti gli altri riferimenti normativi necessari allo scopo, come viene spiegato in GALEOTTI S., *La Corte Costituzionale non sbarrò l'ingresso alle istanze popolari per le riforme elettorali*, in *Giurisprudenza Costituzionale* 1992, Vol. I, pp. 537-538. Ragionando al contrario, un quesito elettorale che si fosse limitato ad espungere dal testo della legge solo il quorum in esame sarebbe stato probabilmente dichiarato inammissibile sia per mancanza del fine intrinseco all'atto abrogativo che per inapplicabilità della normativa di risulta.

<sup>31</sup> La Corte fece riferimento a diverse ambiguità non risolvibili attraverso i normali criteri di interpretazione. Questi ultimi avrebbero portato alla non immediata applicabilità della normativa di risulta e, conseguentemente, al rischio di paralisi di funzionamento dell'organo. In primo luogo, la proclamazione degli eletti sarebbe stata affidata all'ufficio elettorale regionale in luogo dell'ufficio elettorale circoscrizionale, in contraddizione con la stessa logica dell'attribuzione del seggio nel collegio uninominale. Mentre Silvestri derubrica tale incongruenza ad una trascurabile conseguenza (*Referendum elettorali: la Corte evita un labirinto e si smarrisce in un altro*, cit., p. 1351), Galeotti sostiene, invece, che questa sia l'architrave del ragionamento che ha portato il giudice delle leggi a dichiarare l'inammissibilità del quesito (*La Corte Costituzionale non sbarrò l'ingresso alle istanze popolari per le riforme elettorali*, cit., p. 539). In secondo luogo, l'articolo 19 della legge elettorale del Senato risultante dall'abrogazione avrebbe avuto una sequenza procedimentale ambigua. La disposizione, infatti, avrebbe imposto agli Uffici elettorali regionali di procedere, innanzitutto, al calcolo dei voti di lista necessario al riparto proporzionale dei seggi, mentre la proclamazione dei candidati vincenti nei collegi uninominali era relegata all'ultimo comma della disposizione in esame. Non era, pertanto possibile, secondo la Corte, stabilire «con sufficiente certezza che la proclamazione contemplata nell'ultimo comma, [...] dovesse comunque precedere le operazioni descritte nei commi antecedenti» [Corte cost., sent. 2 febbraio 1991, n. 47 (punto 5 del considerato in diritto)]. In proposito Giorgis (*I referendum elettorali*, cit., pp. 73-77) sostiene che tali ambiguità interpretative potevano essere facilmente superabili seguendo gli ordinari criteri di interpretazione. Secondo Silvestri (*Referendum elettorali: la Corte evita un labirinto e si smarrisce in un altro*, cit., pp. 1351-1352) saremmo di fronte a «improbabili interpretazioni letterali (diremmo quasi... peregrine!)», mentre Donati (*La sentenza sull'ammissibilità dei referendum elettorali*, cit., pp. 1027-1028) aggiunge che sia dovere della Corte risolvere un dubbio interpretativo secondo gli ordinari criteri di interpretazione e non porlo a fondamento di una dichiarazione di inammissibilità.

<sup>32</sup> GALEOTTI S., *La Corte Costituzionale non sbarrò l'ingresso alle istanze popolari per le riforme elettorali*, cit., p. 529. L'Autore sostiene «con buona sicurezza» che la manipolatività non sarebbe causa ostativa all'ammissibilità. Similmente Giorgis (*I referendum elettorali*, cit., pp. 58-59) interpreta l'elusione effettuata dalla Corte come la manifestazione di una posizione in realtà molto chiara. Si vedano anche SILVESTRI G., *Referendum elettorali*, cit., pp. 1349-1350; SORRENTINO F., *Referendum elettorali e omogeneità*, cit., p. 1537.

<sup>33</sup> Corte cost., sent. 2 febbraio 1991, n. 47 (punto 4.1 considerato in diritto).

In altre parole, se la formulazione del quesito avesse rispettato tali condizioni, gli effetti della sua eventuale approvazione sulla normativa di risulta non avrebbero avuto alcun rilievo. Del resto, ciò si evince soprattutto dal fatto che il quesito del 1990 fosse apertamente volto a trasformare una legge elettorale proporzionale pura in un sistema prevalentemente maggioritario<sup>34</sup>, attraverso una complessa opera di ritaglio volta ad espungere dal testo legislativo anche singole parole. Sarebbe, stato in effetti, difficile concepire un quesito più manipolativo di quello in esame. E se la Consulta non volle esprimersi sul punto significa che non riteneva fosse necessario.

Invece di formulare l'ennesima condizione di inammissibilità, che l'avrebbe inevitabilmente esposto a feroci critiche – esacerbate di sicuro dalla tesissima situazione politica dell'epoca – il giudice delle leggi decise di rimanere ancorato ai classici requisiti enunciati nel 1978<sup>35</sup>. In sintesi, la sentenza 47 del 1991 poteva essere interpretata come un invito alla riproposizione del medesimo referendum<sup>36</sup>. Sarebbe stato sufficiente formulare un quesito omogeneo, chiaro e univoco, che evidenziasse il fine intrinseco all'abrogazione e che lasciasse residuare una normativa elettorale applicabile in qualunque momento. La manipolatività non sarebbe certo stata un problema.

Infatti, due anni dopo un nuovo comitato – sempre guidato da Segni – propose un nuovo referendum sulla legge elettorale del Senato<sup>37</sup>. E la Corte dichiarò ammissibile il quesito, ribadendo che, una volta rispettate le condizioni relative alla formulazione del quesito e i requisiti ulteriori relativi alle leggi costituzionalmente necessarie, «è di per sé irrilevante il modo di formulazione del quesito, che può anche includere singole parole o singole frasi della legge prive di autonomo significato normativo»<sup>38</sup>. In altri termini, il quesito avrebbe potuto determinare la creazione di una normativa del tutto estranea a quella approvata dal legislatore. La sentenza 32 del 1993 fece, quindi, pensare, ancora una volta, che quello della manipolatività del quesito fosse un problema totalmente falso<sup>39</sup>.

Come notato in precedenza, la manipolatività del quesito non solo sarebbe consentita, ma costituirebbe una conseguenza necessitata della natura parziale di un referendum

---

<sup>34</sup> Ibidem (punto 5 considerato in diritto).

<sup>35</sup> BARTOLE S., *Coerenza dei quesiti referendari e univocità della normativa di risulta*, cit., pp. 331-332. L'Autore plaude alla scelta della Corte di rimanere «nell'alveo dei suoi precedenti orientamenti giurisprudenziali, evitando di battere strade affatto nuove e suscettibili di portarlo all'enunciazione di principi che possono troppo rigidamente vincolarne la libertà di manovra nel futuro».

<sup>36</sup> GALEOTTI S., *La Corte Costituzionale non sbarrò l'ingresso alle istanze popolari per le riforme elettorali*, cit., pp. 521-522. A differenza di altri Autori, Galeotti condivide l'impianto argomentativo della sentenza per cui esprime la propria fiducia nella riproposizione del medesimo quesito, purché chiaro, univoco e omogeneo.

<sup>37</sup> Nel frattempo, vi era stato un provvidenziale intervento del legislatore. Con la legge 23 gennaio 1992, n. 33, era, infatti, stato modificato il testo dell'articolo 17 della legge elettorale per il Senato, chiarendo che l'Ufficio elettorale regionale avrebbe dovuto, in primo luogo, procedere all'attribuzione dei seggi nei collegi uninominali a coloro che avessero raggiunto il quorum del 65 per cento. Solo successivamente l'Ufficio si sarebbe dovuto occupare del calcolo del voto di lista, necessario per il riparto proporzionale dei seggi non assegnati nei collegi uninominali.

<sup>38</sup> Corte cost., sent. 4 febbraio 1993, n. 32 (punto 2 considerato in diritto).

<sup>39</sup> GIORGIS A., *Leggi elettorali, referendum parziale e giudizio di ammissibilità*, in *Giurisprudenza italiana* 1993, Vol. I, p. 2209. Secondo l'autore la sentenza porrebbe fine all'interminabile diatriba sull'esistenza di un contenuto minimo del quesito referendario che, anzi, può essere composto anche da singole parole prive di significato normativo autonomo.

abrogativo sulle leggi elettorali. La Corte sembrerebbe aver così accolto le tesi dei promotori del precedente quesito, secondo cui utilizzare il fine propositivo del quesito quale causa di inammissibilità avrebbe prodotto una contraddizione con l'esistenza di un fine intrinseco all'atto abrogativo che produca una normativa immediatamente applicabile. Non a caso, il giudice delle leggi sottolineò che il fine intrinseco fosse pienamente apprensibile: «*la sostituzione del sistema attuale con un sistema [...] maggioritario con unico turno per i 238 seggi da assegnare nei collegi, proporzionale per i restanti 77*»<sup>40</sup>.

#### 4. La sentenza 36 del 1997: uno scomodo precedente

Le successive decisioni relative ai referendum elettorali non tornarono sul tema. Nell'erata convinzione<sup>41</sup> che la quota proporzionale del nuovo sistema elettorale misto avesse favorito la sopravvivenza dei partiti minori e, di conseguenza, minato la stabilità degli esecutivi, si levarono diverse voci favorevoli al passaggio ad una legge interamente maggioritaria. E lo strumento referendario poteva servire allo scopo come in passato. Tuttavia, i quesiti depositati nel 1995 e nel 1997, vennero dichiarati inammissibili a causa della non immediata applicabilità della normativa di risulta, incapace di provvedere all'attribuzione del 25 per cento dei seggi assegnati mediante il metodo proporzionale.

Gli stessi promotori – consapevoli che l'approvazione del quesito avrebbe lasciato privi di assegnazione un quarto dei seggi – si appellarono al dovere di collaborazione del Parlamento affinché desse attuazione al dettato referendario. A seguito del referendum, le Camere

---

<sup>40</sup> Corte cost., sent. 4 febbraio 1993, n. 32 (punto 3 considerato in diritto). Per completezza bisogna aggiungere che la sentenza 32 del 1993 dichiarò ammissibile il quesito pur riconoscendo l'esistenza di «*inconvenienti*» nell'applicazione della normativa di risulta, considerati, tuttavia, non sufficienti ad incidere sull'operatività del sistema elettorale né, di conseguenza, sulla funzionalità del Senato. Il primo di questi inconvenienti era la notevole differenza fra i collegi uninominali in termini di dimensione. Tale sperequazione sussisteva certamente anche prima del referendum, ma il ricorso, nella quasi totalità dei casi, al sistema proporzionale per l'assegnazione dei seggi rendeva irrilevante la lesione dell'uguaglianza del voto. Il secondo di tali inconvenienti era il differente meccanismo di attribuzione dei seggi in caso di ricorso alle elezioni suppletive per vacanza di seggi assegnati nei collegi uninominali. Era, infatti, previsto che il seggio vacante fosse assegnato al candidato che avesse conseguito non la maggioranza relativa, ma quella assoluta, con eventuale ballottaggio fra i due candidati più votati al primo turno. Nonostante si trattasse di rilievi che potevano porre alcuni dubbi sulla coerenza complessiva della legge elettorale, non erano sufficienti a porre dubbi sulla piena operatività della normativa di risulta. Sulla differenza fra i tollerabili inconvenienti rilevati dalla Corte in tale pronuncia e i veri e propri dubbi interpretativi nella normativa di risulta, che non consentirebbero l'ammissibilità del quesito, si rimanda a FLORIDIA G., *Referendum elettorale e difetti della normativa di risulta: inconvenienti vs impedimenti?*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1993, Vol. I, pp. 225-240. Va peraltro aggiunto che la normativa di risulta presentava notevoli dubbi di legittimità costituzionale. Ciò non solo per l'evidente sperequazione fra le dimensioni dei collegi, ma anche per il fatto che solo in cinque delle Regioni si potesse parlare effettivamente di un correttivo proporzionale, mentre nelle altre il sistema elettorale era quasi interamente maggioritario: in tre di queste non vi erano seggi da assegnare secondo il metodo proporzionale, mentre in altre sei soltanto uno. Sul tema si interroga anche Giorgis (*Leggi elettorali, referendum parziale e giudizio di ammissibilità*, cit., pp. 2207-2208). L'Autore spiega che potrebbe trattarsi di vizi di legittimità costituzionale ma, non incidendo sull'immediata operatività della normativa di risulta, non potrebbero avere rilievo in sede di giudizio di ammissibilità. In altre parole, la Corte avrebbe così ribadito la netta separazione fra il giudizio di ammissibilità e il giudizio di legittimità costituzionale, rispondendo ai rilievi critici fatti diversi anni prima da Carnevale (*Inabrogabilità di leggi costituzionalmente obbligatorie ed inammissibilità di referendum puramente abrogativi*, cit., pp. 319-322).

<sup>41</sup> Il vero punto debole delle leggi elettorali del 1993 non risiedeva nella quota proporzionale, ma piuttosto nella facoltà concessa alle forze politiche di allearsi nei collegi uninominali, come viene spiegato in SARTORI G., *Il sistema elettorale resta cattivo*, in PASQUINO G. (a cura di), *Dall'Ulivo al governo Berlusconi: le elezioni del 13 maggio 2001 e il sistema politico italiano*, Il Mulino, Bologna, 2002, pp. 107-114.

avrebbero dovuto approvare una legge delega al Governo perché provvedesse ad una nuova determinazione dei collegi uninominali. E in caso di inerzia del legislatore, in virtù del principio di continuità degli organi dello Stato, le elezioni si sarebbero potute tenere secondo la disciplina abrogata dal referendum<sup>42</sup>. La Corte, respinse, tuttavia, questa tesi<sup>43</sup>. Il quesito non poteva che essere inammissibile<sup>44</sup>.

Sulla manipolatività dei referendum si espresse la Corte relativamente ad un quesito avente ad oggetto non una legge elettorale, ma l'articolo 8 della legge 6 agosto 1990, n. 223, disciplinante i limiti al finanziamento pubblicitario del servizio pubblico radiotelevisivo. I promotori, sempre mediante l'eliminazione di singole parole, miravano ad una significativa riduzione del tetto orario destinato alla trasmissione pubblicitaria, passante dal 12 al 2 per cento<sup>45</sup>. Il giudice costituzionale, tuttavia, ritenne inammissibile il quesito in quanto «*contrario alla logica dell'istituto, giacché si adotta non una proposta referendaria puramente ablativa, bensì innovativa e sostitutiva di norme*»<sup>46</sup>.

Più precisamente, l'inammissibilità derivava dal fatto che i promotori avevano espunto «*mere locuzioni verbali, peraltro inespressive di qualsiasi significato normativo*» facendo sì che il limite del 2 per cento – relativo alle possibili eccedenze al tetto del 12 per cento – sostituisse quest'ultimo quale limite generale alla trasmissione pubblicitaria nel servizio pubblico. In sostanza, non si produceva un «*effetto di ablazione puro e semplice*», ma la proposizione di una normativa nuova e non derivante «*dalla fisiologica espansione delle norme residue, o dai consueti criteri di auto-integrazione dell'ordinamento, bensì dalla particolare tecnica di ritaglio adottata*» dai promotori. Ne seguiva lo «*stravolgimento dell'originaria ratio e struttura della disposizione*»<sup>47</sup>.

Probabilmente sollecitata dai numerosi appelli della dottrina a porre un freno al fenomeno del ritaglio sempre più spregiudicato di disposizioni legislative da parte dei comitati

---

<sup>42</sup> Corte cost., sent. 11 gennaio 1995, n. 5 (punto 4 ritenuto in fatto); Corte cost., sent. 30 gennaio 1997, n. 26 (punto 4 ritenuto in fatto).

<sup>43</sup> Ibidem (punti 2.6 e 3.2 considerato in diritto); ibidem (punti 5 e 6 considerato in diritto). Il giudice delle leggi non avrebbe certo potuto ipotizzare l'esistenza di un dovere di collaborazione del potere legislativo. Da tale statuizione sarebbe derivata l'implicita affermazione della superiorità gerarchica del referendum rispetto alla legge ordinaria o – in altre parole – della superiorità della democrazia diretta sulla democrazia rappresentativa. È pacifico che il referendum abrogativo abbia una forza passiva peculiare da cui discende il divieto del legislatore, almeno quello «storico», di ripristinare le disposizioni di legge abrogate dal corpo elettorale. Tuttavia, da ciò non può discendere una subalternità del Parlamento alle decisioni del corpo elettorale prese per il tramite di uno strumento di democrazia diretta. Precisi rilievi sul rapporto fra democrazia diretta e rappresentativa si trovano in AZZARITI G., *Referendum, leggi elettorali e Parlamento: la forza delle decisioni referendarie nei sistemi di democrazia rappresentativa*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1995, Vol. I., pp. 92-99; GEMMA G., *Referendum, leggi elettorali, leggi costituzionalmente necessarie: un (sempre valido) no della Corte*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1997, Vol. I., pp. 205-214.

<sup>44</sup> Corte cost., sent. 11 gennaio 1995, n. 5 (punti 2.5 e 3.1 considerato in diritto); Corte cost., sent. 30 gennaio 1997, n. 26 (punti 4.1 e 4.2 considerato in diritto).

<sup>45</sup> Corte cost., sent. 10 febbraio 1997, n. 36 (punto 1 considerato in diritto).

<sup>46</sup> Ibidem (punto 4 considerato in diritto).

<sup>47</sup> Ibidem (punto 4 considerato in diritto).

promotori<sup>48</sup>, la Corte decise, pertanto, di operare una distinzione fra i referendum manipolativi ammissibili e quelli manipolativi non ammissibili, rinvenendo il discrimine negli effetti delle operazioni di ritaglio dei promotori. Se dall'abrogazione referendaria seguisse l'espansione di una normativa già esistente all'interno della legislazione oggetto del quesito o, più in generale, dell'ordinamento giuridico, il quesito manipolativo sarebbe ammissibile. Al contrario, se l'abrogazione determinasse la creazione di una normativa del tutto nuova, sarebbe in contrasto con la ratio dell'istituto referendario<sup>49</sup>.

È difficile, tuttavia, immaginare un'applicazione soddisfacente del principio in esame. È stato già ripetuto più volte come il fenomeno dell'abrogazione abbia, come inevitabile conseguenza, un più o meno elevato grado di manipolazione della normativa rimasta in vigore. La sentenza 36 del 1997 avrebbe, cioè, statuito un principio di natura strettamente formalistica condivisibile forse a livello teorico, ma inadatto allo scopo prefissato a livello pratico. Far dipendere l'ammissibilità di un quesito dal tasso di manipolazione derivante dal referendum sarebbe, pertanto, opinabile. Delle due l'una: o i quesiti referendari manipolativi sono ammissibili in toto, qualunque sia il ritaglio operato dai promotori, come facevano pensare le decisioni del 1991 e 1993, oppure non lo sono.

Come fu evidenziato all'epoca, la Corte sembra così riservarsi la possibilità di decidere in modo arbitrario l'ammissibilità dei quesiti referendari manipolativi. Potrebbe esprimersi in senso positivo, ritenendo che la legislazione risultante dall'abrogazione consista nell'espansione di una normativa già esistente, oppure in senso negativo, considerando la stessa legislazione come il frutto di una creazione normativa non consentita all'istituto referendario<sup>50</sup>. In altre parole, a livello pratico distinguere fra espansione e creazione sarebbe quantomeno arduo, dato che l'espansione dell'ambito di applicazione di una normativa già esistente determina sempre una creazione legislativa<sup>51</sup>.

Una pronuncia della Consulta, sia nel senso dell'ammissibilità che nel senso dell'inammissibilità, la esporrebbe inevitabilmente a critiche, data la debolezza argomentativa del

---

<sup>48</sup> Si veda, allo scopo, AA. VV., *Il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo. Atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, il 5 e 6 luglio 1996*, cit. Fra i contributi in esso raccolti meritano un cenno: PALADIN L., *Profili problematici della giurisprudenza costituzionale sull'ammissibilità dei referendum*, ivi, pp. 21-23; LUCIANI M., *Omogeneità e manipolatività delle richieste di referendum abrogativo tra libertà del voto e rispetto del principio rappresentativo*, ivi, pp. 84-88; BARTOLE S., *Dalla elaboratezza dei quesiti ai referendum manipolativi, e ritorno*, ivi, pp. 100-103; PIZZORUSSO A., *Anomalie e incongruenze della normativa costituzionale ordinaria in tema di referendum abrogativo*, ivi, pp. 122-123. In particolare, sia Paladin che Pizzorusso ribadiscono che il referendum abrogativo consiste nella manifestazione di volontà del corpo elettorale, consistente nella cancellazione di una determinata disciplina, non certo nella sua sostituzione con una nuova e del tutto indipendente da quella in precedenza vigente. Soprattutto Paladin elabora una soluzione che sarà subito adottata dalla Corte Costituzionale, come vedremo adesso.

<sup>49</sup> La Corte sembra così aver individuato un contenuto minimo del quesito, al di sotto del quale il referendum abrogativo assumerebbe natura surrettiziamente propositiva e sarebbe, pertanto, inammissibile. Un contenuto minimo la cui esistenza era stata negata da Giorgis all'indomani della sentenza 32 del 1993 (*Leggi elettorali, referendum parziale e giudizio di ammissibilità*, cit., pp. 2209).

<sup>50</sup> RUOTOLO M., *La reggia di Minosse*, in *Giurisprudenza italiana* 1999, Vol. I, p. 1134 e p. 1136. L'Autore parla di «labile criterio di giudizio avente carattere quantitativo» destinato a dare spazi di manovra piuttosto arbitrari alla Corte.

<sup>51</sup> CALVANO R., *Il falso problema dei referendum manipolativi*, in *Giurisprudenza Costituzionale* 1997, Vol. I, pp. 324-325. All'Autrice sembra difficile immaginare come potrà la Corte distinguere le due situazioni.

precedente statuito nella sentenza 36 del 1997. La stessa dichiarazione di inammissibilità da essa derivante è opinabile. Se un quesito non è sottoponibile a referendum dato che dal suo successo deriverebbe lo «*stravolgimento dell'originaria ratio e struttura della disposizione*»<sup>52</sup>, ci si potrebbe chiedere perché il referendum relativo alla pubblicità nel servizio pubblico radio-televisivo non sia stato ammesso. Il ritaglio operato dai promotori non era, infatti, volto a stravolgere la ratio della legislazione sul finanziamento del servizio pubblico, ma solo a diminuirne l'entità, seppur in modo considerevole<sup>53</sup>.

Ancor più significativamente, la sentenza 36 del 1997 si pone in contraddizione con la giurisprudenza sino ad allora affermatasi, specialmente in materia elettorale<sup>54</sup>. Nel 1993 – in caso di rispetto dei requisiti di omogeneità, chiarezza e univocità del quesito – era «*irrilevante il modo di formulazione del quesito, che può anche includere singole parole o singole frasi della legge prive di autonomo significato normativo*»<sup>55</sup>, mentre ora al quesito non è consentito saldare «*frammenti lessicali appartenenti a due norme completamente diverse*» né sopprimere «*mere locuzioni verbali, peraltro inespressive di qualsiasi significato normativo*»<sup>56</sup>.

Sembra si possa ammettere che l'applicazione del criterio distintivo enunciato nel 1997 non avrebbe condotto, quattro anni prima, allo svolgimento di alcun referendum sulla legge elettorale del Senato<sup>57</sup>. Il quesito consisteva, infatti, nella soppressione di singole parole e frasi, di per sé prive di significato, con l'intenzione – dichiarata apertamente dai promotori – di stravolgere l'originaria ratio dell'intera legislazione elettorale per garantire l'approdo ad un sistema elettorale maggioritario. La facile contro-argomentazione a questa tesi è che il quesito del 1993 si fosse limitato a produrre l'espansione di una disciplina già esistente, quale era quella relativa ai collegi uninominali.

Detto in altri termini, il sistema maggioritario era già previsto nella legislazione elettorale del Senato<sup>58</sup>. Tuttavia, in questo modo si ignora la natura interamente proporzionale del sistema ideato dai Costituenti per il Senato. Prima di tutto, il ricorso ai collegi uninominali non è sufficiente a definire maggioritaria una legge elettorale. Il sistema elettorale tedesco per

---

<sup>52</sup> Corte cost., sent. 10 febbraio 1997, n. 36 (punto 4 considerato in diritto).

<sup>53</sup> BRUNELLI G., *Quesito manipolativo e statuto peculiare dei referendum elettorali*, in BIN R. (a cura di), *Elettori legislatori*, cit., p. 46. La stessa Corte, tra l'altro, al punto 3 del considerato in diritto, spiega che il quesito è chiaro e univoco, puntando alla massima riduzione delle trasmissioni pubblicitarie nel servizio pubblico.

<sup>54</sup> CALVANO R., *Il falso problema dei referendum manipolativi*, cit., pp. 326-328. Il nuovo principio non sembra porsi in contrasto solo con la giurisprudenza pregressa in materia elettorale, dato che la tecnica del ritaglio era ormai di uso generalizzato, come lo stesso quesito sul tetto alla pubblicità nel servizio pubblico dimostra.

<sup>55</sup> Corte cost., sent. 4 febbraio 1993, n. 32 (punto 2 considerato in diritto).

<sup>56</sup> Corte cost., sent. 10 febbraio 1997, n. 36 (punto 4 considerato in diritto).

<sup>57</sup> BARTOLE S., *Corte Costituzionale e comitato dei promotori di fronte alle ambiguità e ai dilemmi del referendum in materia elettorale*, in BIN R. (a cura di), *Elettori legislatori*, cit., p. 9.

<sup>58</sup> GALEOTTI S., *Un referendum abrogativo sulla legge elettorale del Senato*, in *Parlamento*, 1989, n. 9, pp. 11-14 nonché ID., *La Corte Costituzionale non sbarrà l'ingresso alle istanze popolari per le riforme elettorali*, cit., p. 538. Galeotti è stato uno dei promotori, se non il promotore, della svolta maggioritaria in Italia. È a lui che si deve l'idea di utilizzare lo strumento del referendum abrogativo come «grimaldello» per forzare il legislatore ad approvare una riforma elettorale in senso maggioritario e consentire così l'approdo dell'Italia fra le cosiddette democrazie immediate, nelle quali il corpo elettorale, al momento delle elezioni, determina, direttamente o indirettamente, anche la composizione dell'esecutivo (*Un referendum abrogativo sulla legge elettorale del Senato*, cit.).

l'elezione del Bundestag ne è una chiara dimostrazione<sup>59</sup>. Così come in Germania, anche la legge elettorale del Senato della Repubblica – vigente sino al 1993 – si serviva dei collegi uninominali solo come tecnica di distribuzione dei candidati presentati dalle forze politiche.

In secondo luogo, è sufficiente una breve analisi dei lavori dell'Assemblea Costituente perché ci si renda conto che il sistema elettorale del Senato era proporzionale esattamente come quello della Camera<sup>60</sup>. L'ordine del giorno Nitti fu certamente approvato dai Costituenti in funzione della futura elaborazione di un sistema elettorale per la formazione del Senato che si basasse sui collegi uninominali<sup>61</sup>. Tuttavia, è bene sottolineare che tale approvazione fu il frutto di un'inedita alleanza fra i liberali, da un lato, e comunisti e socialisti, dall'altro, disposti persino ad abbandonare la propria ferrea fede nel proporzionale pur di non accettare l'alternativa, sostenuta dai democristiani, di rendere il Senato una sorta di Camera delle professioni<sup>62</sup>.

Non a caso, non appena l'Assemblea giunse alla discussione del disegno di legge elettorale del Senato, comunisti e socialisti ruppero l'alleanza con i liberali e approvarono il testo proposto dall'esecutivo democristiano, pur essendo all'opposizione<sup>63</sup>. Insomma, l'elevatissimo quorum del 65 per cento nonché il sistema dei collegamenti fra i candidati presentatisi nei collegi uninominali e non eletti erano funzionali ad aggirare il contenuto dell'ordine del giorno Nitti<sup>64</sup>. Come riconobbe la stessa sentenza 47 del 1991<sup>65</sup>, la legge 29 del 1948 era una legge proporzionale. Ad ulteriore dimostrazione di ciò, va ricordata l'inerzia del legislatore a provvedere ad una nuova determinazione dei collegi uninominali a seguito della legge di revisione costituzionale n. 2 del 1963<sup>66</sup>.

Questa lunga parentesi evidenzia come il criterio formulato dalla Corte nel 1997 sia stato, in effetti, piuttosto arbitrario. Distinguere fra manipolazione estensiva, ammessa, e manipolazione creativa, non ammessa, non solo crea ulteriori incertezze in merito alla prevedibilità delle decisioni della Corte, ma si pone in contrasto con la giurisprudenza fino ad allora

---

<sup>59</sup> SARTORI G., *Ingegneria costituzionale comparata*, Il Mulino, Bologna, 2004, pp. 31-33. La formula elettorale tedesca è, infatti, proporzionale, nonostante la presenza di collegi uninominali in numero pari alla metà dei seggi. Questi ultimi vengono assegnati in proporzione ai voti ottenuti dalle liste di partito. Stabilito il totale dei seggi spettanti a ciascuna forza politica, questi saranno, in primo luogo, assegnati ai candidati vincenti nei collegi uninominali. Seguiranno così i candidati che i partiti hanno inserito nelle loro liste bloccate.

<sup>60</sup> Per una ricostruzione dei lavori dell'Assemblea Costituente sui sistemi elettorali delle Camere si rimanda a BETTINELLI E., *All'origine della democrazia dei partiti*, Milano, Edizioni di Comunità, 1982.

<sup>61</sup> Atti dell'Assemblea Costituente, Assemblea plenaria, 7 ottobre 1947, p. 977.

<sup>62</sup> BETTINELLI E., *All'origine della democrazia dei partiti*, cit., pp. 295-311.

<sup>63</sup> Atti dell'Assemblea Costituente, Assemblea plenaria, 24 gennaio 1947, pom. pp. 3945-3947.

<sup>64</sup> BETTINELLI E., *All'origine della democrazia dei partiti*, cit., pp. 367-382.

<sup>65</sup> Corte cost., sent. 2 febbraio 1991, n. 47. Punto 5 del considerato in diritto.

<sup>66</sup> In breve, la legge di revisione costituzionale 9 febbraio 1963, n. 2, modificò gli artt. 56, 57 e 60 della Costituzione. Se fino ad allora il numero dei Parlamentari era proporzionale al numero di abitanti del Paese – un Deputato ogni 80 mila abitanti e un Senatore ogni 200 mila abitanti –, da quel momento i componenti delle Camere furono fissati nel numero di 630 Deputati e 315 Senatori. Al tempo, tuttavia, la legge elettorale per il Senato prevedeva soltanto 238 collegi uninominali a fronte di un numero di seggi da assegnare ben più alto. Non venne, tuttavia, mai approvata una delega al Governo per una nuova determinazione dei collegi. Per l'assegnazione dei restanti 77 seggi venne sempre utilizzato il sistema proporzionale già previsto per l'attribuzione dei seggi non assegnati nei collegi uninominali.



consolidatasi, che aveva portato diversi autori a ritenere la manipolatività un problema totalmente falso. Tra l'altro, la contraddizione si evidenzia anche rispetto alla sentenza 26 del 1997, emessa pochi giorni prima, nella quale la Corte aveva dichiarato inammissibile un quesito sulle leggi elettorali perché troppo poco manipolativo: non consentiva l'espansione di una normativa volta ad assegnare tutti i seggi delle Camere<sup>67</sup>.

Unica soluzione sarebbe stata l'esplicita esclusione dei quesiti sulle leggi elettorali dall'applicazione del principio in esame. In virtù del particolare regime di ammissibilità cui sono sottoposte, derivante dall'esigenza di garantire in ogni momento la rielezione e, pertanto, il funzionamento degli organi costituzionali, sarebbe stato logico ammettere l'intrinseca manipolatività dei relativi quesiti senza fare opinabili distinzioni fra espansione e creazione della normativa di risulta<sup>68</sup>. Tuttavia, una tale esclusione avrebbe dovuto essere enunciata espressamente dal giudice costituzionale. Come si vedrà fra poco, però, non solo ciò non è avvenuto, ma la Corte – nelle successive pronunce sui referendum elettorali – ha fatto espliciti riferimenti alla sentenza 36 del 1997.

## 5. Una giurisprudenza che si avvita su sé stessa

Come appena accennato, negli anni successivi al 1997 la Corte Costituzionale negò l'attribuzione di un regime speciale ai quesiti referendari in materia elettorale. Già solo l'anno dopo, nel 1998, un comitato promotore, nuovamente guidato da Segni, depositò un quesito – questa volta ristretto alla sola Camera dei Deputati – mirante alla sostituzione del sistema proporzionale per l'attribuzione di un quarto dei seggi con il sistema residuale dell'assegnazione dei seggi ai candidati non eletti nei collegi uninominali che avessero ottenuto le più alte cifre individuali, previsto nel caso in cui una lista di partito avesse esaurito i propri candidati nella quota proporzionale. Come sostenuto dai promotori, il ritaglio avrebbe garantito l'espansione di una normativa già esistente<sup>69</sup>.

La Corte decise di ammettere il quesito rilevando in primo luogo la piena applicabilità della normativa di risulta in quanto i seggi non più assegnati tramite il voto di lista sarebbero stati attribuiti mediante il sistema del ripescaggio appena visto, non essendo necessaria una rideterminazione dei collegi uninominali<sup>70</sup>. Ne derivava l'esclusione del carattere manipolativo

---

<sup>67</sup> CALVANO R., *Il falso problema dei referendum manipolativi*, cit., p. 328. Alle medesime conclusioni giunge Bin (*Potremmo mai avere sentenze sui referendum del tutto soddisfacenti? Una considerazione d'insieme sulle decisioni referendarie del 2000*, in *Giurisprudenza Costituzionale* 2000, Vol. I, p. 227). L'Autore sottolinea, da un lato, che il criterio dell'espansione normativa serve a dichiarare inammissibili i quesiti eccessivamente manipolativi, mentre, dall'altro, il criterio della omogeneità del quesito – nel senso esplicitato da Sorrentino – serve a dichiarare inammissibili i «referendum che manipolativi vorrebbero forse esserlo, ma non ci riescono».

<sup>68</sup> Tale soluzione viene invocata da diversi costituzionalisti nel corso di quegli anni. Si vedano, allo scopo, BRUNELLI G., *Manipolazione referendaria (e dintorni) in materia elettorale*, in *Giurisprudenza Costituzionale* 1999, Vol. I, pp. 105-106; BARTOLE S., *Corte Costituzionale e comitato dei promotori di fronte alle ambiguità e ai dilemmi del referendum in materia elettorale*, in BIN R. (a cura di), *Elettori legislatori*, cit., pp. 10-11; BRUNELLI G., *Quesito manipolativo e statuto peculiare dei referendum elettorali*, ivi, pp. 46-50; CARNEVALE P., *Qualche considerazione sparsa in tema di abrogazione "innovativa" e manipolazione referendaria e di rapporti fra referendum elettorale e legislazione parlamentare*, ivi, pp. 80-81; SALERNO G.M., *Il quesito elettorale del 1999 tra manipolazione chiarezza*, ivi, p. 197.

<sup>69</sup> Corte cost., sent. 28 gennaio 1999, n. 13 (punto 3 ritenuto in fatto).

<sup>70</sup> Ibidem (punto 4 considerato in diritto).

del quesito dato che «*abrogando parzialmente la disciplina stabilita dal legislatore, per ciò che attiene alla ripartizione del 25% dei seggi, non la sostituisce con un'altra disciplina assolutamente diversa ed estranea al contesto normativo [...] ma utilizza un criterio specificamente esistente (sia pure residuale)*»<sup>71</sup>.

Il giudice delle leggi fece, quindi, esplicito riferimento alla sentenza 36 del 1997, facendo intendere che il principio da essa enunciato si applicasse a tutti i quesiti referendari, inclusi quelli sulle leggi costituzionalmente necessarie, pur riconoscendo, nella stessa decisione, che la materia elettorale vantasse caratteristiche proprie<sup>72</sup>. Utilizzando le parole della Corte, «*il quesito ed il corpo elettorale non possono creare ex novo*» una disciplina del tutto estranea al contesto normativo, essendo tale facoltà attribuita esclusivamente al legislatore<sup>73</sup>. Tuttavia, pochi anni prima la scelta se adottare un nuovo sistema elettorale fu devoluta proprio al corpo elettorale.

Per di più, l'ammissibilità del quesito ora in esame sarebbe stata piuttosto dubbia<sup>74</sup>. Il criterio del ripescaggio nella disciplina originaria sarebbe stato applicato in una situazione del tutto eccezionale, quale quella in cui i candidati di lista presentati da una formazione politica fossero stati di numero inferiore ai seggi da essa conquistati. Nell'ottica di assegnare tali seggi vacanti si sarebbe allora fatto ricorso al ripescaggio dei candidati della stessa forza politica non eletti nei collegi uninominali – ordinati in base alla loro cifra individuale – fino all'esaurimento dei seggi attribuiti alla lista. Grazie al ritaglio dei promotori, tale sistema, prima solo residuale, sarebbe stato applicato per l'ordinaria attribuzione di un quarto dei seggi<sup>75</sup>.

Se al ritaglio operato dai promotori non sarebbe consentito lo «*stravolgimento dell'originaria ratio e struttura della disposizione*»<sup>76</sup>, ben si potrebbe sostenere che un quesito che sostituisca al sistema del voto di lista un altro sistema sì già esistente, ma previsto per situazioni del tutto eccezionali, determinerebbe l'inammissibilità del quesito stesso<sup>77</sup>. Risalta qui – così come sarà evidenziato anche per le pronunce successive – la debolezza del criterio di

---

<sup>71</sup> Ibidem (punto 5 considerato in diritto).

<sup>72</sup> Ibidem (punto 3 considerato in diritto).

<sup>73</sup> Ibidem (punto 5 considerato in diritto).

<sup>74</sup> CALVANO R., *La Corte e la valutazione del tasso di novità nella normativa di risulta nella sentenza n. 13 del 1999*, in *Giurisprudenza Costituzionale* 1999, Vol. I, pp. 113-114. A seguito dell'eventuale approvazione del quesito si verrebbe a creare un sistema elettorale interamente maggioritario: «*una sensibile innovazione rispetto alla disciplina attuale*». Si veda anche RUOTOLO M., *La reggia di Minosse*, cit., p. 1136. Secondo l'Autore la posizione assunta dalla Corte consentirà «*attraverso il referendum, radicali trasformazioni, a qualsiasi livello, del sistema elettorale solo che vi sia una base normativa, sia pure avente rilievo marginale nella originaria intenzione del legislatore*». Si veda, infine, ROMBOLI R., *Ammissibilità del referendum sul sistema elettorale*, in *Foro italiano*, 1999, Vol. 2, p. 397. All'Autore sembra evidente che «*gli elettori saranno chiamati a scegliere tra due diversi sistemi elettorali*».

<sup>75</sup> Peraltro, nell'impianto originale della legge elettorale della Camera il sistema del ripescaggio operava all'interno delle singole liste, per supplire al numero insufficiente di candidati da queste presentate. Invece, a seguito dell'eventuale approvazione del quesito tale sistema avrebbe preso ad operare nella competizione fra le liste. Sembra evidente lo stravolgimento dell'originario ratio della disposizione, così come voluta dal legislatore. Si vedano a proposito BARTOLE S., *Corte Costituzionale e comitato dei promotori di fronte alle ambiguità e ai dilemmi del referendum in materia elettorale*, in BIN R. (a cura di), *Elettori legislatori*, cit., pp. 9-10; LUCIANI M., *Il nuovo referendum elettorale fra sindacato di ammissibilità e controllo di costituzionalità*, ivi, pp. 127-128.

<sup>76</sup> Corte cost., sent. 10 febbraio 1997, n. 36. Punto 4 del considerato in diritto.

<sup>77</sup> BARTOLE S., *Corte Costituzionale e comitato dei promotori di fronte alle ambiguità e ai dilemmi del referendum in materia elettorale*, in BIN R. (a cura di), *Elettori legislatori*, cit., pp. 9-11.

distinzione fra quesiti manipolativi ammissibili e non ammissibili. A seconda del punto di vista, si potrebbe sostenere sia l'espansione che la creazione ex novo di una normativa a seguito della medesima tecnica di ritaglio.

La Corte non rilevò alcuna contraddizione nella propria giurisprudenza neppure l'anno successivo, quando venne ripresentato il medesimo quesito<sup>78</sup>. A causa dell'insuccesso del referendum, l'ennesimo comitato promotore guidato da Segni ripropose il quesito alla Consulta, che dichiarò l'insussistenza di motivi per discostarsi dalla pronuncia del 1999<sup>79</sup>. Fu, pertanto, negata ancora una volta la natura manipolativa ad un quesito volto a sostituire al sistema del voto di lista il meccanismo del ripescaggio. Il quesito determinava la mera espansione di una normativa già esistente all'interno della disciplina elettorale della Camera, non la sua creazione ex novo.

Nel frattempo, intervenne il legislatore a riformare ancora una volta il sistema elettorale delle Camere, tramite la legge 21 dicembre 2005, n. 270. Prescindendo dai profili di illegittimità costituzionale della nuova legge elettorale, sui quali si è dibattuto a lungo fino alla nota sentenza 1 del 2014<sup>80</sup>, è opportuno ricordare che prima dell'intervento della Corte, la legge fu oggetto di ben tre referendum, anch'essi falliti a causa del mancato raggiungimento del quorum. I tre quesiti miravano all'abrogazione della facoltà di presentare candidature multiple e della possibilità di collegamento fra le liste, con la conseguente eliminazione delle soglie di sbarramento per le coalizioni.

Anche in tale occasione la Corte non ipotizzò un regime speciale per i quesiti in materia elettorale, data la loro intrinseca manipolatività. Tuttavia, va segnalato che, ribadendo

---

<sup>78</sup> Nonostante fossero stati numerosissimi i rilievi critici formulati dalla dottrina verso il quesito proposto da Segni nel 1998. Si vedano a proposito gli interventi del seminario tenutosi a Ferrara il 13 novembre 1998, raccolti in BIN R. (a cura di), *Elettori legislatori*, cit., di cui si è fatto cenno numerose volte nelle note.

<sup>79</sup> Corte cost., sent. 7 febbraio del 2000, n. 33 (punto 2 considerato in diritto). Si veda MODUGNO F., *Ancora una rassegna sull'ammissibilità dei referendum abrogativi, dopo vent'anni*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, Vol. I, 2001, pp. 1798-1801. L'Autore ripete – come altri prima di lui – che l'estensione del criterio del ripescaggio ad un quarto dei seggi, in sostituzione del meccanismo proporzionale, non può non essere una manipolazione.

<sup>80</sup> Corte cost., sent. 13 gennaio 2014, n. 1 (punti 3,4 e 5 considerato in diritto). La letteratura sulla pronuncia in esame è copiosa data la sua natura, per così dire, rivoluzionaria sia sul fronte dell'ammissibilità della questione in sede incidentale che sul principio di diritto elaborato dalla Corte per dichiarare l'illegittimità del premio di maggioranza e delle liste bloccate. Sull'ammissibilità si rimanda, fra tutti, a: BIN R., *"Zone franche" e legittimazione della Corte*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2014, n. 5; MARTINUZZI A., *La fine di un antico feticcio: la sindacabilità della legge elettorale italiana*, ivi; STAIANO S., *La vicenda del giudizio sulla legge elettorale: crisi forse provvisoria del modello incidentale*, in *Rivista AIC*, 2014, n. 2. Sulla dichiarazione di illegittimità si rimanda, fra tutti, a: DICKMANN R., *La Corte dichiara incostituzionale il premio di maggioranza e il voto di lista e introduce un sistema elettorale proporzionale puro fondato su una preferenza*, in *federalismi.it*, 2014, n. 2; SERGES G., *Spunti di giustizia costituzionale a margine della declaratoria di illegittimità della legge elettorale*, in *Rivista AIC*, 2014, n. 1. Peraltro, nel momento in cui la Corte dichiarò l'illegittimità delle liste bloccate provocò una lacuna nella normativa di risulta in merito al meccanismo di assegnazione dei seggi. Lacuna che la Corte derubricò a mero inconveniente, risolvibile mediante gli ordinari criteri di interpretazione con la previsione di almeno una preferenza. Come si evidenzia in RACCA A., *I sistemi elettorali sotto la lente costituzionale*, cit., pp. 93-95, l'introduzione di una preferenza non poteva che esigere un intervento legislativo per cui non costituiva un mero inconveniente pari a quelli riscontrati nella sentenza 32 del 1993. Del resto, che attraverso la condizione dell'immediata applicatività della normativa di risulta la Corte avesse, in un certo senso, limitato le proprie possibilità di dichiarare l'illegittimità di disposizioni elettorali in sede di giudizio in via incidentale venne fatto notare quasi vent'anni prima da PUGGIOTTO A., *La Corte Costituzionale lega le mani a se stessa (a proposito di paralisi di funzionamento, leggi elettorali e controllo di costituzionalità)*, in *Il Foro italiano* 1997, Vol. I, pp. 3119-3124.

l'esclusiva ammissione di referendum parziali in materia elettorale, la Corte giunse finalmente a riconoscere espressamente che i quesiti elettorali «*sottraendo ad una disciplina complessa e interrelata singole disposizioni o gruppi di esse, determinano, come effetto naturale e spontaneo, la ricomposizione del tessuto normativo rimanente, in modo da rendere la regolamentazione elettorale successiva all'abrogazione referendaria diversa da quella prima esistente*»<sup>81</sup>.

Se la disciplina elettorale successiva all'abrogazione non possa che essere diversa da quella prima esistente, sembra allora che i quesiti in esame esulino dal divieto di creazione normativa ex novo sancito nel 1997. Tanto più che nella stessa sede la Corte aggiunse che, per i quesiti elettorali, «*si dimostra evidente la validità dell'osservazione teorica generale secondo cui, negli ordinamenti moderni, abrogare non significa non disporre, ma disporre diversamente*». Tuttavia, proseguendo nell'illustrazione dei motivi di ammissibilità dei quesiti, la Consulta restò fedele al precedente del 1997, spiegando che i quesiti «*non mirano a sostituire la disciplina vigente con un'altra assolutamente diversa ed estranea al contesto normativo*»<sup>82</sup>.

È certamente vero che i quesiti all'esame della Corte non producevano una disciplina nuova ed estranea al contesto normativo. Si trattava di tre referendum meramente abrogativi della facoltà concessa alle formazioni politiche di presentare liste collegate<sup>83</sup> nonché della possibilità per i candidati di presentarsi in diversi collegi<sup>84</sup>. Non si può non notare, tuttavia, come il giudice delle leggi fosse passato dall'ammettere che i quesiti elettorali potessero ingenerare una disciplina nuova e diversa da quella precedente al ribadire, poco dopo, che gli stessi quesiti fossero stati ammessi solo in quanto non miranti a sostituire la disciplina vigente con un'altra assolutamente nuova e diversa<sup>85</sup>.

---

<sup>81</sup> Corte cost., sent. 30 gennaio 2008, n. 15 (punto 4 considerato in diritto); Corte cost., sent. 30 gennaio 2008n. 16 (punto 4 considerato in diritto).

<sup>82</sup> Ibidem (punto 5.3 considerato in diritto); ibidem (punto 5.3 considerato in diritto).

<sup>83</sup> Ibidem (punto 5.1 considerato in diritto); ibidem (punto 5.1 considerato in diritto).

<sup>84</sup> Corte cost., sent. 30 gennaio 2008, n. 17 (punto 6 considerato in diritto).

<sup>85</sup> Va, peraltro, aggiunto come i quesiti in esame ponessero alcuni dubbi sulla loro ammissibilità, connessi alla possibile incapienza delle liste di partito a seguito dell'abrogazione del collegamento in coalizioni. La possibilità per le liste di presentare un numero di candidati pari anche solo ad un terzo del totale dei seggi assegnati nelle singole circoscrizioni avrebbe potuto portare all'impossibilità di assegnare un numero anche significativo dei seggi con la conseguente paralisi di funzionamento del Senato. Un'ipotesi del tutto residuale nella legislazione elettorale che, nell'eventualità di successo del referendum, sarebbe divenuta assai più probabile, data l'eliminazione della facoltà di riunirsi in coalizioni. Sul punto si rimanda a TARLI BARBIERI G., *Le sentenze sui referendum Gazzetta tra (apparenti) conferme e (sostanziali) novità*, in *Giurisprudenza Costituzionale* 2008, Vol. I, pp. 190-229. Le sentenze 15 e 16 del 2008 si segnalano anche e soprattutto per aver dato inizio alle vicende che avrebbero portato alla dichiarazione di incostituzionalità di parti della legge 270 del 2005. Si parla del punto 6 del considerato in diritto di entrambe le decisioni, nel quale la Corte ribadisce che in sede di giudizio di ammissibilità non possono assumere rilievo eventuali profili di illegittimità né della normativa oggetto di referendum né di quella risultante dall'eventuale approvazione del quesito. Lancia, tuttavia, un monito al legislatore perché prenda in considerazione «*gli aspetti problematici di una legislazione che non subordina l'attribuzione del premio di maggioranza al raggiungimento di una soglia minima di voti e/o di seggi*». Emerge anche in questa sede la possibilità di una commistione fra i giudizi di ammissibilità e di illegittimità preannunciata a suo tempo da Carnevale (*Inabrogabilità di leggi costituzionalmente obbligatorie ed inammissibilità di referendum puramente abrogativi: ancora una svolta nella giurisprudenza costituzionale in materia referendaria*, cit., pp. 319-322) e riemersa altre volte a latere di questa trattazione. Sulla difficoltà di distinguere in concreto fra il giudizio di legittimità in via incidentale e la verifica dell'esistenza di una normativa immediatamente applicabile a seguito dell'eventuale approvazione del quesito, in sede di giudizio di

Non solo. Va segnalato che – sempre nelle stesse pagine – la Corte ricordò di aver ritenuto ammissibile un referendum mirante a produrre «*l'espansione di una eventualità interna alla legge elettorale, di rara verificaione – perché legata all'elevata maggioranza del 65 per cento nei singoli collegi senatoriali –, in una regola di normale applicazione, in quanto sganciata, a seguito dell'ablazione di un piccolo inciso, da quella maggioranza*»<sup>86</sup>. Come spiegato in precedenza, tuttavia, ridurre la portata del referendum del 1993 alla semplice espansione di una disposizione già esistente disconosce la natura puramente proporzionale della legge 29 del 1948 e, di conseguenza, la portata fortemente creativa del quesito, ammessa – va ripetuto – dagli stessi promotori.

## 6. La sentenza 10 del 2020: la contraddizione ignorata

Prescindendo da due ulteriori quesiti depositati nel 2012, miranti all'abrogazione totale della legge 270 del 2005, nella prospettiva di determinare la reviviscenza delle leggi 276 e 277 del 1993<sup>87</sup>, dichiarati inammissibili per violazione del requisito dell'immediata applicabilità della normativa di risulta<sup>88</sup>, veniamo alla sentenza 10 del 2020. Si è già visto nell'introduzione che il quesito depositato da otto Regioni governate dal centro-destra estendeva il suo oggetto oltre i Testi Unici per l'elezione delle Camere fino a ricomprendere la condizione sospensiva e il dies a quo relativi alla delega legislativa contenuta nella legge 51 del 2019 nonché i principi e criteri direttivi contenuti nella legge 165 del 2017, cui la delega del 2019 faceva rinvio.

Estensione imprescindibile – sostenevano i promotori – per evitare che l'abrogazione referendaria producesse un vuoto normativo con conseguente paralisi di funzionamento delle Camere. Sempre secondo le Regioni, l'eventuale inerzia del Governo a disegnare i nuovi collegi uninominali non sarebbe stata sufficiente a dichiarare l'inammissibilità del quesito perché tale rischio sarebbe esistito anche dopo l'approvazione del disegno di revisione costituzionale. Allo stesso modo, non si sarebbe potuto puntare sul fatto che l'utilizzo della delega a seguito del referendum avrebbe determinato «*l'impossibilità di un intervento per l'attuazione della riforma costituzionale*». L'esecutivo avrebbe ben potuto esercitare la delega dopo l'esaurimento dell'ultimo dei procedimenti in esame<sup>89</sup>.

---

ammissibilità, si rimanda a CROCE M., *Incostituzionalità ipotetiche, "probabilità concrete" e "aspetti problematici": quando la Corte vede ma non provvede*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 6 marzo 2008.

<sup>86</sup> Corte cost., sent. 30 gennaio 2008, n. 15 (punto 5.4 considerato in diritto); Corte cost., sent. 30 gennaio 2008, n. 16 (punto 5.4 considerato in diritto).

<sup>87</sup> Corte cost., sent. 24 gennaio 2012 (punto 3.1 ritenuto in fatto). Sulla decisione in esame e, in particolare, sul tema della reviviscenza la letteratura è copiosa. Fra gli altri si rimanda a: CARNEVALE P., *Tornare a vivere: ma è sempre un vantaggio? Riflessioni in tema di abrogazione, reviviscenza e referendum elettorali*, in *Rivista AIC*, 2011, n. 4; PIZZORUSSO A., *Sull'ammissibilità di un referendum abrogativo di disposizioni abrogative o modificative di una precedente legge e implicitamente ripristinativo di disposizioni da questa abrogate o modificate*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 5 dicembre 2011; RUGGERI A., *Abrogazione popolare e reviviscenza di leggi elettorali*, ivi, 8 dicembre 2011; BIN R., BRUNELLI G., PUGIOTTO A., VERONESI P. (a cura di), *Nel limbo delle leggi. Abrogazione referendaria della legge Calderoli e reviviscenza delle leggi Mattarella? Atti del seminario tenutosi a Ferrara, 16 dicembre 2011*, Giappichelli, Torino, 2012.

<sup>88</sup> Corte cost., sent. 24 gennaio 2012 (punto 5.2 considerato in diritto).

<sup>89</sup> Corte cost., sent. 31 gennaio 2020, n. 10 (punto 4.2 ritenuto in fatto).

Come si è visto, tali rilievi non sono stati sufficienti perché la Corte si convincesse dell'ammissibilità del quesito. Pur riconoscendone l'omogeneità, la chiarezza, l'univocità e una matrice razionalmente unitaria – nonostante «alcune incongruenze» nella normativa di risulta «superabili mediante l'impiego degli ordinari criteri d'interpretazione, o comunque risolvibili anche mediante interventi normativi secondari, meramente tecnici ed applicativi»<sup>90</sup> –, il quesito sarebbe inammissibile «per l'assorbente ragione del carattere eccessivamente manipolativo dell'intervento sulla norma di delega»<sup>91</sup>. Dalla abrogazione referendaria discenderebbe comunque l'esigenza che il Governo adotti un decreto legislativo per la rideterminazione dei collegi uninominali.

Bisogna dire, in primo luogo, che la Corte riconosce che il problema della determinazione dei collegi uninominali si presenta, in tale sede, in termini diversi rispetto a quanto prospettato nel 1995 e nel 1997. Se all'epoca, infatti, sarebbe stata necessaria l'approvazione di una nuova delega da parte del Parlamento, operazione che non sarebbe stato possibile far discendere dall'abrogazione referendaria, oggi una delega esiste ed è operativa, anche se posta sotto condizione<sup>92</sup>. È questo il motivo per cui la Corte non accenna all'inerzia del Governo nel dare attuazione alla delega. Come osservato già prima della decisione, che l'esecutivo possa o meno dar seguito alla delega è un'ipotesi fattuale, non un elemento giuridico dal quale far dipendere un giudizio di ammissibilità<sup>93</sup>.

Comunque sia, sfruttando l'esistenza di una delega legislativa operante, sostiene la Corte, i promotori ne avrebbero alterato la ratio in modo radicale, al fine di garantire l'immediata applicabilità della normativa di risulta. Il ritaglio operato sull'articolo 3 della legge 51 del 2019 è «solo apparentemente abrogativo e si traduce con tutta evidenza in una manipolazione della disposizione di delega diretta a dare vita a una "nuova" norma di delega, diversa, nei suoi tratti caratterizzanti, da quella originaria»<sup>94</sup>. Si evidenzia, pertanto, come i promotori abbiano depositato un quesito inammissibile in quanto tendente alla creazione di una nuova disposizione e non alla mera espansione di un criterio già esistente nella legislazione vigente.

L'inammissibile manipolazione, prosegue il giudice delle leggi, colpirebbe, prima di tutto, il dies a quo e la condizione sospensiva, entrambi riferiti all'approvazione della riduzione del numero dei Parlamentari. L'«inammissibile effetto ampliativo della delega originaria» colpirebbe il suo «legame genetico» con il disegno di revisione costituzionale voluto dal legislatore<sup>95</sup>. In ciò risiede il fulcro della decisione in esame. Una delega legislativa può, infatti, essere attribuita al Governo dal solo Parlamento e solo nel rispetto delle condizioni previste dall'articolo 76 della Costituzione. Abrogare tramite referendum le condizioni da cui dipende il decorso

---

<sup>90</sup> Ibidem (punto 6 considerato in diritto).

<sup>91</sup> Ibidem (punto 7 considerato in diritto).

<sup>92</sup> Ibidem (punti 7.1 e 7.2 considerato in diritto).

<sup>93</sup> MORRONE A., *In controtendenza. Note sull'ammissibilità del referendum elettorale per i collegi uninominali*, cit., pp. 7-10. L'Autore rileva come «ciò che conta nel mondo del diritto è il dover essere non l'essere, la situazione oggettiva che il Parlamento e il governo siano giuridicamente tenuti a ridefinire i collegi elettorali, non che ciò accada effettivamente» (p. 10). Al contrario, subordinare l'ammissibilità all'effettività dell'adempimento da parte del Governo «equivale ad imporre una probatio diabolica al comitato promotore» (p. 14).

<sup>94</sup> Corte cost., sent. 31 gennaio 2020, n. 10 (punto 7.2 considerato in diritto).

<sup>95</sup> Ibidem (punto 7.2 considerato in diritto).

del termine di una delega legislativa si traduce, nella sostanza, in una nuova delega, attribuita questa volta dal corpo elettorale<sup>96</sup>.

Va aggiunto, ancora, che non potrebbero soccorrere gli ordinari criteri di interpretazione delle norme al fine di individuare il nuovo dies a quo nel momento in cui si produrrà l'effetto abrogativo del referendum, cioè nel giorno in cui il Presidente della Repubblica emetterà il relativo decreto di abrogazione delle disposizioni o parti di esse sottoposte a referendum. Si tratta di una soluzione prospettata al fine di risolvere l'impasse della cancellazione dell'originario dies a quo<sup>97</sup>. Tuttavia, la Corte, pur ammettendo l'esistenza di tale soluzione evidenzia che, anche se il dies a quo fosse individuato nel giorno in cui si verifica l'abrogazione referendaria a seguito dell'emissione del decreto presidenziale, si tratterebbe comunque «*di un termine del tutto nuovo*»<sup>98</sup>.

Potremmo trovarci di fronte ad una nuova condizione di ammissibilità di un referendum, che andrebbe ad aggiungersi al numeroso elenco di limiti impliciti elaborati dalla Consulta a partire dal 1978. All'epoca la Corte enucleò una serie di limiti ulteriori riguardanti, da un lato, la formulazione dei quesiti, al fine di non coartare la libertà degli elettori, e, dall'altro, le materie sottratte a referendum in considerazione della sua natura di fonte avente forza di legge<sup>99</sup>. Seguirono le ulteriori condizioni di ammissibilità dei quesiti sulle leggi costituzionalmente necessarie<sup>100</sup>. Oggi si potrebbe pensare che il giudice delle leggi abbia escluso le deleghe legislative dall'abrogazione referendaria in forza del principio di tassatività delle fonti primarie elencate dalla Costituzione<sup>101</sup>.

---

<sup>96</sup> In dottrina vi è stato chi ha sostenuto l'impossibilità, senza eccezioni, di sottoporre a referendum abrogativo le leggi di delega in quanto esse non sarebbero rivolte alla generalità dei soggetti dell'ordinamento giuridico, ma produrrebbero effetti solo verso il potere esecutivo. Si veda, allo scopo, LAVAGNA C., *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., p. 342. Senza dimenticare che il tenore letterale dell'articolo 76 non lascia margini di interpretazione: la Costituzione attribuisce al solo Parlamento la facoltà di attribuire una legge delega al Governo (CRISAFULLI V., *Lezioni di diritto costituzionale*, Vol. II, *L'ordinamento costituzionale italiano*, cit., p. 328). È in virtù dello stesso principio che la pratica di attribuire deleghe al Governo mediante decreto-legge viene contestata dalla dottrina. Si veda, ad esempio, PALADIN L., *Art. 76*, in BRANCA G. (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Vol. II, *La formazione delle leggi. Artt. 76-82*, Bologna-Roma, Zanichelli editore-Società editrice del Foro italiano, 1979, p. 5. Poco prima della pronuncia si legge in AMATO A., *Storia di una delega "precaria" e del suo tentativo di stabilizzazione mediante referendum*, cit., pp. 5-6, che la delega legislativa possa astrattamente essere sottoposta a referendum, ma il relativo giudizio di ammissibilità dovrebbe essere più rigoroso, non potendo il quesito «*trasformare radicalmente la delega in uno dei suoi elementi essenziali*».

<sup>97</sup> MORRONE A., *In controtendenza. Note sull'ammissibilità del referendum elettorale per i collegi uninominali*, cit., pp. 5-7. A proposito, a sostegno della propria tesi, l'Autore fa riferimento proprio alla sentenza 1 del 2014, la quale, dichiarando l'illegittimità delle liste bloccate, produsse una lacuna nell'ordinamento colmabile solo attraverso un intervento legislativo. Ciononostante, la Corte liquidò il problema come un «*apparente inconveniente*» risolvibile mediante il ricorso agli ordinari criteri di interpretazione. A fortiori, l'eliminazione del dies a quo dalla delega dell'articolo 3 della legge 51 del 2019 potrebbe essere risolta mediante gli ordinari criteri di interpretazione: facendo cioè decorrere il termine di sessanta giorni dal giorno in cui il decreto del Presidente della Repubblica dichiarante l'avvenuta abrogazione delle disposizioni oggetto di referendum venga pubblicato in Gazzetta Ufficiale.

<sup>98</sup> Corte cost., sent. 31 gennaio 2020, n. 10 (punto 7.2 considerato in diritto).

<sup>99</sup> Corte cost., sent. 7 febbraio 1978, n. 16 (punto 3 considerato in diritto).

<sup>100</sup> Corte cost., sent. 3 febbraio 1987, n. 29 (punti 1 e 2 considerato in diritto).

<sup>101</sup> Si tratterebbe, in fondo, dello stesso motivo per cui, ad esempio, si ritiene che siano solamente obbligatori i pareri espressi dalle Commissioni permanenti delle Camere sugli schemi dei decreti delegati a queste sottoposti dal Governo nel caso in cui il termine della delega ecceda i due anni ex art. 14, comma 4, della legge 23 agosto 1988, n. 400. Come viene illustrato in BIN R., PITRUZZELLA G., *Diritto costituzionale*, XIX ed., Torino,

Se fosse consentito ai promotori di un referendum abrogativo – attraverso il ritaglio delle disposizioni – manipolare il termine nonché i principi e criteri direttivi di una delega legislativa, vorrebbe dire che sarebbe il corpo elettorale – o meglio i favorevoli all’abrogazione – ad attribuire la delega al Governo. Saremmo di fronte ad un nuovo atto avente forza di legge. Così come l’abrogazione referendaria non avrebbe potuto obbligare il Parlamento ad approvare una nuova delega legislativa – come sancito nel 1995 – allo stesso modo all’abrogazione referendaria non sarebbe consentita l’attribuzione di una delega legislativa al Governo, facoltà propria del solo Parlamento.

I limiti impliciti furono elaborati al fine di evitare che il referendum potesse «essere trasformato – insindacabilmente – in un distorto strumento di democrazia rappresentativa»<sup>102</sup>, mediante il quale produrre lo “stravolgimento dell’originaria ratio e struttura” di disposizioni di rango primario<sup>103</sup>. Il nuovo limite all’ammissibilità formulato con la sentenza 10 del 2020, invece, costituirebbe una garanzia contro surrettizie manipolazioni della Costituzione introdotte tramite quesiti referendari. A ben vedere, non sarebbe altro che un’applicazione del principio dell’esclusione dal referendum abrogativo delle fonti di rango costituzionale. Semplicemente, la legge di delega non sarebbe sottoponibile a referendum senza incorrere nella violazione della Costituzione.

Ora, prescindendo dalle giuste considerazioni elaborate dalla Corte sui termini della delega<sup>104</sup>, occorre soffermarsi sul nodo della manipolazione effettuata dal quesito sulle leggi elettorali delle Camere. Come si è visto, la Corte ha colpito la manipolazione effettuata sulla legge di delega, ritenuta una ragione assorbente per l’inammissibilità del quesito rispetto a tutte le altre. Viene allora da chiedersi quali potessero essere le ulteriori ragioni ostative al referendum. Una di queste potrebbe essere forse la manipolazione non consentita del sistema elettorale, il quale, a seguito di un eventuale successo del referendum sarebbe stato radicalmente trasformato da un sistema misto – tra l’altro a prevalenza proporzionale – in uno interamente maggioritario.

Tale tesi sarebbe, tuttavia, in palese contraddizione con la consolidata giurisprudenza in tema di ammissibilità dei quesiti sulle leggi elettorali, di cui si è data approfondita ricostruzione fino ad ora. E tuttavia, sempre argomentando a favore dell’inammissibilità del quesito, la Corte spiega che i principi e criteri direttivi contenuti nella legge 165 del 2017 sarebbero fatti salvi dall’abrogazione – seppur espunti di qualsiasi riferimento ai collegi plurinominali – «con

---

Giappichelli, 2018, pp. 385-386, se i suddetti pareri fossero vincolanti, sarebbero le Commissioni permanenti – e non il Governo – a determinare il contenuto del decreto legislativo delegato. In tal modo si sarebbe «introdotto un procedimento di produzione degli atti con forza di legge non previsto dalla Costituzione, in deroga al principio di tipicità e tassatività delle fonti primarie». Analogamente, se si permettesse al corpo elettorale di modificare il contenuto della legge di delega tramite referendum abrogativo saremmo di fronte ad un nuovo procedimento di produzione di un atto avente forza di legge.

<sup>102</sup> Corte cost., sent. 7 febbraio 1978, n. 16 (punto 5 considerato in diritto).

<sup>103</sup> Corte cost., sent. 10 febbraio 1997, n. 36 (punto 4 considerato in diritto).

<sup>104</sup> Adesioni alla tesi dell’eccessiva manipolatività del dies a quo della legge delega si trovano in BERGONZINI G., *Il referendum abrogativo come strumento per disporre diversamente*, cit., pp. 14-15; LUPO N., *L’ammissibilità dei referendum abrogativi in materia elettorale, nella strettoia tra (necessaria) auto-applicatività e (moderata) manipolatività*, cit., p. 133; TORRETTA P., *Referendum elettorale: manipolativo...ma non “troppo”*, cit., pp. 308-314.



*la conseguenza, però, di rendere ancora più manifesta la manipolazione referendaria. Si finirebbe, infatti, con il prevedere gli stessi principi e criteri direttivi per la determinazione dei collegi elettorali nel contesto di un sistema elettorale radicalmente diverso da quello per il quale essi erano stati predisposti»<sup>105</sup>.*

Sembra contraddittorio sostenere allo stesso tempo – e all’interno dello stesso punto del considerato in diritto – che il quesito sia inammissibile in quanto determina una manipolazione non consentita, perché tendente a creare ex novo una delega, e non perché il sistema elettorale derivante dall’abrogazione referendaria sarebbe stato radicalmente diverso da quello elaborato dal legislatore<sup>106</sup>. Eppure, è ciò che fa la Corte per sostenere che «*i principi e criteri direttivi finirebbero per essere solo formalmente gli stessi e per acquistare invece, alla luce del nuovo e diverso meccanismo di trasformazione dei voti in seggi, portata a sua volta inevitabilmente nuova e diversa*»<sup>107</sup>.

L’esito appare paradossale. La legge di delega sarebbe manipolata in modo inammissibile in quanto i principi e criteri direttivi – depurati da qualsiasi riferimento ai collegi plurinominali – si applicherebbero ad un sistema elettorale del tutto diverso da quello precedente l’abrogazione referendaria<sup>108</sup>. Se ne deve necessariamente dedurre che il quesito sarebbe ammissibile nelle parti in cui colpisce disposizioni e parti di disposizioni dei Testi Unici per trasformare il sistema elettorale da misto, a prevalenza proporzionale, a interamente maggioritario sul modello inglese. Non sembra possibile conciliare le due statuizioni, se non nei termini che seguiranno.

La sentenza 10 del 2020 sembra rappresentare il culmine di una giurisprudenza che si è avvilita su sé stessa. Nel momento in cui si ammette che i quesiti sulle leggi elettorali possono modificare radicalmente il sistema di attribuzione dei seggi, come è avvenuto nel 1991 e nel 1993, non è possibile applicare a questi il precedente del 1997 che vieta l’ammissibilità di quesiti volti alla creazione ex novo di una normativa legislativa non elaborata dal Parlamento. L’unica soluzione potrebbe essere l’esclusione dei quesiti in esame dal criterio distintivo sancito nel 1997, che dovrebbe applicarsi ai referendum sulle sole leggi ordinarie, così come è stato auspicato in numerose occasioni.

Una tale esclusione, tuttavia, dovrebbe essere sancita espressamente dalla Corte. Un regime speciale per i quesiti in materia elettorale sarebbe, in effetti, l’unica spiegazione possibile ad una decisione di inammissibilità di un referendum a causa della manipolazione creativa relativa alla legge delega e non al sistema elettorale vero e proprio, di cui la legge delega costituisce solo uno strumento di attuazione tecnica. Peraltro, il mancato inserimento nel quesito della legge delega avrebbe determinato l’inammissibilità del referendum per la non

---

<sup>105</sup> Corte cost., sent. 31 gennaio 2020, n. 10 (punto 7.2 considerato in diritto).

<sup>106</sup> Alle stesse conclusioni giunge BERGONZINI G., *Il referendum abrogativo come strumento per disporre diversamente*, cit., pp. 11-13.

<sup>107</sup> Corte cost., sent. 31 gennaio 2020, n. 10 (punto 7.2 considerato in diritto).

<sup>108</sup> Sul punto, con ulteriori considerazioni sugli effetti che un referendum abrogativo volto all’affermazione di un sistema elettorale interamente maggioritario avrebbe avuto sulla nostra forma di governo, si rimanda a SICURO F., *Il referendum elettorale all’esame della Corte costituzionale*, cit., pp. 385-392.

immediata applicabilità della normativa di risulta e il conseguente rischio di paralisi di funzionamento delle Camere<sup>109</sup>.

Nel complesso, perciò, si può affermare che la dichiarazione di inammissibilità pronunciata dalla Corte sia soddisfacente per quanto riguarda la manipolazione dei termini della legge delega, la quale avrebbe portato all'ammissione implicita di un nuovo atto avente forza di legge. Allo stesso tempo, però, la decisione costituisce un'occasione mancata per la Corte di fare chiarezza sul regime di ammissibilità dei quesiti relativi ai sistemi elettorali. Appare, infatti, contraddittorio mettere in luce la manipolazione creativa operata dai promotori sulla legge delega e non la medesima manipolazione sul sistema elettorale delle Camere.

Certo, non ci si poteva attendere una dichiarazione di inammissibilità dovuta alla manipolazione del sistema elettorale, in applicazione della sentenza 36 del 1997. Tuttavia, sembra pacifica la manipolatività di un quesito che trasformi un sistema elettorale misto, con netta predominanza proporzionale, in uno interamente maggioritario. L'obiezione per cui il ritaglio avrebbe consentito l'espansione di un sistema di attribuzione dei seggi già previsto nella normativa originaria mette proprio in luce che il sistema maggioritario era stato limitato dal legislatore alla sola attribuzione di circa un terzo dei seggi. Si potrebbe dire che la sua estensione alla totalità di questi determinerebbe lo «*stravolgimento dell'originaria ratio e struttura della disposizione*»<sup>110</sup>.

Si registra anche in questo caso la difficoltà di distinguere nel concreto fra espansione di una norma e sua creazione ex novo e, di conseguenza, l'opinabilità della distinzione fra quesiti manipolativi ammissibili e non ammissibili. Tuttavia, fino ad ora non è emerso un criterio diverso e, soprattutto, meno arbitrario<sup>111</sup>. Il risultato è una sentenza che, come si è visto, sembrerebbe palesare una contraddizione di fondo, sebbene l'inammissibilità del quesito odierno relativamente al termine della legge di delega fosse pacifica. Tocca ribadire ancora che l'unica soluzione può essere l'esplicita esclusione dei quesiti elettorali dal precedente del 1997, a causa delle particolari condizioni di ammissibilità cui essi sono sottoposti.

In assenza, tuttavia, di dichiarazioni esplicite in tal senso – e viste le precedenti applicazioni del criterio distintivo del 1997 sui quesiti in materia elettorale – diventa allora difficile ignorare la manipolazione operata dai promotori sui Testi Unici per l'elezione delle Camere,

---

<sup>109</sup> Corte cost., sent. 31 gennaio 2020, n. 10 (punto 4.1 ritenuto in fatto).

<sup>110</sup> Corte cost., sent. 10 febbraio 1997, n. 36 (punto 4 considerato in diritto).

<sup>111</sup> È nota e comprensibile la difficoltà della Corte Costituzionale di individuare principi coerenti in un ambito quale il giudizio di ammissibilità dei quesiti referendari, che, per sua stessa natura, è connotato da alti livelli di politicità. Come si è visto, è in materia elettorale che questa difficoltà viene messa più in risalto. Per un'analisi più ampia del fenomeno si rimanda a GROSSO E., *Totem e tabù. Quando non ha più senso l'omaggio formale a lontani e superati precedenti*, in MODUGNO F., ZAGREBELSKY G. (a cura di), *Le tortuose vie dell'ammissibilità referendaria. Atti del seminario svoltosi in Roma il 14 luglio 2000*, Giappichelli, Torino, 2001, pp. 257-274. È stato a proposito sottolineato da Bin (*Scivolando sempre più giù*, in ID. (a cura di), *Elettori legislatori*, pp. 27-28) come la Corte sia costretta dalla legge 352 del 1970 a prendere una decisione sul quesito quando quest'ultimo è ormai al centro dello scontro politico, mettendo a rischio la sua stessa legittimazione. Più sinteticamente lo stesso autore (*Potremmo mai avere sentenze sui referendum del tutto soddisfacenti?*, cit., p. 223) ripete che la Corte è tenuta a «*recitare una parte decisiva nello stesso momento in cui scrive il suo copione*», il che la pone «*in palese difficoltà nel difendere la sua credibilità*».

volto alla creazione di un sistema elettorale nuovo. Non si può tener conto, però, del fatto che se la Corte si fosse mossa in questa direzione – se avesse, cioè, dichiarato inammissibile il quesito per la manipolazione creativa sul sistema elettorale che sarebbe derivata dall'abrogazione – avrebbe implicitamente ammesso che il referendum del 1993 sulla legge elettorale del Senato era a sua volta inammissibile. In effetti, il quesito proposto allora era ben più manipolativo di quello in esame<sup>112</sup>.

Può sorgere allora il legittimo sospetto che il giudice delle leggi non potesse che censurare la manipolazione creativa operata dal quesito relativamente alla sola legge delega. Altrimenti, avrebbe sconfessato l'intera giurisprudenza precedente, con risvolti tutt'altro che trascurabili anche a livello politico. Non si può dimenticare, infatti, la natura quasi rivoluzionaria che ebbe la consultazione del 1993 sul nostro sistema partitico e, di conseguenza, sulla nostra forma di governo. Pertanto, la Corte ha elaborato un nuovo limite all'ammissibilità dei referendum abrogativi, derivante dal principio di tassatività delle fonti primarie, sulla cui rigidità giuridica non si può che concordare.

---

<sup>112</sup> Se il quesito dichiarato inammissibile lo scorso gennaio aveva ad oggetto un sistema elettorale misto – e avrebbe provocato l'espansione alla totalità dei seggi di un criterio di attribuzione degli stessi prima riservato a solo un terzo del totale –, il quesito dichiarato ammissibile nel 1993 agiva su un sistema elettorale interamente proporzionale, come si è visto nel par. 4, trasformandolo in un maggioritario all'inglese per tre quarti dei seggi.