



23 SETTEMBRE 2020

Il referendum abrogativo come
strumento per disporre diversamente
(a margine di Corte cost., 31 gennaio 2020, n. 10)

di Giuseppe Bergonzini

Professore a contratto di Istituzioni di diritto pubblico
Università degli Studi di Padova



Il referendum abrogativo come strumento per disporre diversamente*

(a margine di Corte cost., 31 gennaio 2020, n. 10)

di Giuseppe Bergonzini

Professore a contratto di Istituzioni di diritto pubblico
Università degli Studi di Padova

Abstract [It]: Con la sentenza 31 gennaio 2020, n. 10, la Corte costituzionale ha dichiarato inammissibile la richiesta di referendum abrogativo che avrebbe potuto condurre ad un sistema elettorale composto unicamente da collegi uninominali. Il contributo ripercorre le motivazioni sulla base delle quali la Corte ha ritenuto eccessivamente manipolativo il quesito referendario, analizzandole alla luce della sua pregressa giurisprudenza in materia di referendum manipolativi; interrogandosi, infine, sulla distinzione tra referendum propositivi e referendum manipolativi, in nome dell'esigenza (prioritaria?) di garantire effettiva libertà e piena consapevolezza del voto referendario.

Abstract [En]: With the judgment of January 31 2020, no. 10, the Italian Constitutional Court declared as inadmissible the request for abrogative referendum that could have led to an electoral system composed only of single-member constituencies. This paper traces the grounds on which the Court based its opinion of an excessively manipulative referendum question, analysing the motivations on the basis of its previous jurisprudence on manipulative referendums; finally, questioning the distinction between proactive and manipulative referendums, in view of primarily guaranteeing effective freedom and full awareness of the referendum vote.

Sommario: 1. La sentenza della Corte costituzionale 31 gennaio 2020, n. 10, e l'inammissibilità del quesito referendario perché "eccessivamente manipolativo" della legge di delega n. 51/2019. 2. Il problematico confine tra referendum manipolativo e referendum propositivo: spunti provenienti dalla precedente giurisprudenza costituzionale. 3. La manipolazione per via referendaria dell'art. 3 della legge di delega n. 51/2019; analisi critica: l'oggetto. 4. (*Segue*) I principi e i criteri direttivi. 5. (*Segue*) Il termine della delega ed il suo *dies a quo*; la condizione sospensiva della delega e i rapporti tra il proposto referendum elettorale e la riforma costituzionale sulla riduzione del numero dei parlamentari. 6. Il referendum manipolativo come strumento di legislazione positiva, e l'incerto confine con i referendum (*troppo*) propositivi. 7. Consapevolezza del voto referendario e ruolo dell'elettorato *versus* tutela del legislatore: oltre il limite del divieto di referendum *troppo* propositivi?

1. La sentenza della Corte costituzionale 31 gennaio 2020, n. 10, e l'inammissibilità del quesito referendario perché "eccessivamente manipolativo" della legge di delega n. 51/2019

Con la sentenza 31 gennaio 2020, n. 10, la Corte costituzionale ha dichiarato inammissibile la richiesta di referendum popolare abrogativo promossa dai Consigli regionali delle Regioni Abruzzo, Basilicata, Friuli-Venezia Giulia, Liguria, Lombardia, Piemonte, Sardegna e Veneto, avente ad oggetto la "Abolizione del

* Articolo sottoposto a referaggio.

metodo proporzionale nell'attribuzione dei seggi in collegi plurinominali nel sistema elettorale della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica"¹.

Come anticipato dal comunicato stampa del 16 gennaio 2020, "la richiesta è stata dichiarata inammissibile per l'assorbente ragione dell'eccessiva manipolatività del quesito referendario nella parte che riguarda la delega al Governo" di cui alla l. 27 maggio 2019, n. 51 (*"Disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari"*)².

La "eccessiva, e perciò inammissibile, manipolazione del testo originario della norma di delega", si è poi precisato contestualmente al deposito della sentenza, deriverebbe in particolare dal fatto che il quesito referendario avrebbe potuto condurre a modificare "tutti i 'caratteri somatici' della delega originaria (oggetto, tempo, principi e criteri direttivi), al punto da dar vita a una nuova delega, potenzialmente destinata a un duplice esercizio (l'attuazione della riforma costituzionale sulla riduzione dei parlamentari e l'attuazione della legge elettorale risultante dal referendum)"³.

Dalla lettura del testo della sentenza si trae piena conferma di quanto informalmente anticipato e sintetizzato tramite i comunicati stampa.

Il quesito referendario ha superato l'esame della Consulta, in primo luogo, quanto alla sua intrinseca coerenza, chiarezza e razionalità: dovendo ritenersi "sicuramente univoco nell'obiettivo che intende perseguire", e "dotato di una matrice razionalmente unitaria. È evidente, infatti, che l'obiettivo dei Consigli regionali promotori è di estendere alla totalità dei seggi di Camera e Senato il sistema elettorale attualmente previsto per l'assegnazione dei tre ottavi di essi"⁴.

La Corte ha ritenuto, peraltro, anche di poter superare alcune rilevate incongruenze residue della normativa di risulta. In conformità alla sua precedente giurisprudenza, inconvenienti di questo tipo possono infatti essere ritenuti irrilevanti, a condizione che non incidano "sull'operatività del sistema elettorale" e non paralizzino "la funzionalità dell'organo"⁵. Nel caso di specie, "le incongruenze derivanti

¹ Questo il titolo del quesito referendario, quale definito dall'Ufficio centrale per il referendum costituito presso la Corte di Cassazione con ordinanza del 20 novembre 2019, che ne ha accertato la legittimità.

² UFFICIO STAMPA DELLA CORTE COSTITUZIONALE, Comunicato del 16 gennaio 2020, p. 1 (reperibile all'indirizzo https://www.cortecostituzionale.it/documenti/comunicatistampa/CC_CS_20200116180409.pdf).

³ UFFICIO STAMPA DELLA CORTE COSTITUZIONALE, Comunicato del 31 gennaio 2020, p. 2 (reperibile all'indirizzo https://www.cortecostituzionale.it/documenti/comunicatistampa/CC_CS_20200131125306.pdf).

⁴ Corte cost., 31 gennaio 2020, n. 10, punto 6 del Considerato in diritto.

⁵ Corte cost., 31 gennaio 2020, n. 10, punto 6 del Considerato in diritto, che rinvia specificamente, sul punto, a Corte cost., 13 gennaio 2014, n. 1 (si veda, in particolare, il punto 6 del Considerato in diritto), e a Corte cost., 4 febbraio 1993, n. 32 ("Nei limiti del divieto di formale o sostanziale ripristino della normativa abrogata dalla volontà popolare (sent. 468 del 1990), il legislatore potrà correggere, modificare o integrare la disciplina residua" (punto 5 del Considerato in diritto). Può essere utile richiamare anche Corte cost., 2 febbraio 1990, n. 63, secondo cui in ambito referendario "alcune imperfezioni risultano inevitabili (...) e sono comuni peraltro, com'è stato giustamente osservato, agli ordinari procedimenti di normazione. Decisiva è invece la possibilità, certamente sussistente, che l'elettore possa esprimere consapevolmente la propria volontà sul tema proposto" (punto 10 del Considerato in diritto).

dai sopravvissuti riferimenti normativi possono essere agevolmente superate attraverso gli ordinari strumenti di interpretazione, e all'assenza della previsione legislativa del modello di scheda può essere posto rimedio in modo pressoché automatico disponendo – anche con un atto di normazione secondaria – il mero mantenimento dei nomi dei candidati nei collegi uninominali e dei gruppi politici che li sostengono”⁶.

Poste queste premesse, i rilievi critici della Corte si sono invece appuntati sul problema dell'immediata applicabilità della normativa di risulta, coinvolgente l'estensione del quesito referendario alla legge di delega n. 51/2019.

I promotori intendevano cogliere “l'occasione dell'esistenza di una delega resa dal Parlamento al Governo al fine di consentire l'applicabilità della riforma costituzionale in itinere che modifica il numero dei parlamentari”, con la conseguente necessità di modificare i collegi elettorali esistenti, per conferirle “il contenuto di delega a rideterminare i collegi uninominali in attuazione del nuovo sistema elettorale in ipotesi prodotto dal referendum”⁷.

Il che avrebbe tuttavia dato luogo, secondo la Corte, ad un intervento manipolativo sulla legge di delega “che ne investe l'oggetto, la decorrenza del termine per il suo esercizio, i principi e criteri direttivi e la stessa condizione di operatività”; traducendosi 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”⁸. La “delega di risulta” si sarebbe, dunque, connotata per la sostanziale diversità di tutti i tratti essenziali della legge di delegazione individuati dall'art. 76 Cost.

Per queste ragioni, e considerata “l'unicità del quesito referendario e la sua stessa matrice razionalmente unitaria”, che impedivano di “scindere la valutazione di ammissibilità della parte del quesito relativa alla norma di delega da quella relativa alle altre parti”, la Corte ha quindi concluso che “l'eccessiva manipolatività del quesito referendario, nella parte in cui investe la delega di cui all'art. 3 della legge n. 51 del 2019, è incompatibile con la natura abrogativa dell'istituto del referendum previsto all'art. 75 Cost.”⁹.

⁶ Corte cost., 31 gennaio 2020, n. 10, punto 6 del Considerato in diritto.

⁷ Corte cost., 31 gennaio 2020, n. 10, punto 7.2 del Considerato in diritto.

⁸ Corte cost., 31 gennaio 2020, n. 10, punto 7.2 del Considerato in diritto.

⁹ L'analisi puntuale delle motivazioni addotte dalla Corte a sostegno della eccessiva manipolatività della delega sarà svolta nei successivi paragrafi nn. 3, 4 e 5.

2. Il problematico confine tra referendum manipolativo e referendum propositivo: spunti provenienti dalla precedente giurisprudenza costituzionale

Il tratto che caratterizza la sentenza in commento appare senz'altro costituito dalla contestata natura sostanzialmente propositiva della sola parte del quesito referendario relativa all'art. 3 della legge di delega n. 51/2019.

Basti considerare, al riguardo, che il mero cenno dedicato al problema concreto del necessario esercizio della delega da parte del Governo, successivo all'eventuale esito positivo del referendum abrogativo, non ha trovato ulteriori sviluppi nella motivazione della sentenza n. 10/2020¹⁰; d'altra parte, è la stessa Corte ad aver escluso espressamente che l'inammissibilità del quesito referendario sia stata dichiarata per mancanza di auto-applicatività della normativa di risulta¹¹.

Prima di esaminare nel dettaglio i passaggi argomentativi dedicati all'eccesso di manipolazione della l. n. 51/2019, appare opportuno ripercorrere la giurisprudenza elaborata dalla Corte costituzionale con specifico riferimento ai limiti del referendum manipolativo; superati i quali, il referendum abrogativo parziale si connoterebbe come un inammissibile referendum di natura propositiva¹².

Tra le decisioni di inammissibilità rimane di particolare interesse, a tal fine, la sentenza 10 febbraio 1997, n. 36, in materia di limiti percentuali orari di trasmissione dei messaggi pubblicitari da parte della concessionaria pubblica. Secondo la Corte, il quesito referendario avrebbe potuto dare luogo, tramite una

¹⁰ “Non si può non osservare che l'ineludibile necessità che siano ridisegnati i collegi elettorali e che sia quindi adottato un decreto legislativo a ciò diretto, ulteriore rispetto all'esito del referendum, finirebbe ugualmente per vanificare le prospettive di ammissibilità dell'iniziativa referendaria” (Corte cost., 31 gennaio 2020, n. 10, punto 7.2 del Considerato in diritto). Problema che aveva suggerito di superare in via interpretativa A. MORRONE, *In controtendenza. Note sull'ammissibilità del referendum elettorale per i collegi uninominali*, in *federalismi.it*, n. 23/2019, pp. 7-14.

¹¹ La Corte ha infatti dichiarato manifestamente inammissibile, per difetto di rilevanza, l'eccezione di illegittimità costituzionale dell'art. 37, terzo comma, secondo periodo, della legge n. 352/1970 sollevata dai Consigli regionali promotori. “L'eccezione investiva, infatti, il citato art. 37 nell'ipotesi in cui la Corte avesse ritenuto inammissibile la richiesta referendaria per difetto del carattere di auto-applicatività della normativa di risulta. L'aver escluso l'ammissibilità del referendum per una diversa ragione rende, quindi, priva di rilievo l'eccezione di legittimità costituzionale” (Corte cost., 31 gennaio 2020, n. 10, punto 8 del Considerato in diritto).

¹² In argomento si rinvia, sin d'ora, a: A. MORRONE, *Il referendum manipolativo: abrogare per decidere*, in *Quad. cost.*, n. 2/2017, pp. 305-335 (e, in particolare, pp. 322-326); A. PERTICI, *Il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, in R. ROMBOLI (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (1999-2001)*, Torino, Giappichelli, 2002, pp. 252-255, nonché in ID. (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2002-2004)*, Torino, Giappichelli, 2005, pp. 373-375, in ID. (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2005-2007)*, Torino, Giappichelli, 2008, pp. 418-420, in ID. (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2011-2013)*, Torino, Giappichelli, 2014, pp. 353-354, e in ID. (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2014-2016)*, Torino, Giappichelli, 2017, pp. 358-361; F. DAL CANTO, *Il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, in R. ROMBOLI (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2008-2010)*, Torino, Giappichelli, 2011, p. 301. Quanto, specificamente, all'ammissibilità dei referendum elettorali, si vedano: A. GIGLIOTTI, *L'ammissibilità dei referendum in materia elettorale*, Milano, Giuffrè, 2009, pp. 141-280; R. BIN (a cura di), *Elettori legislatori? Il problema dell'ammissibilità del quesito referendario elettorale*, Torino, Giappichelli, 1999, *passim*; F. LANCHESTER (a cura di), *I referendum elettorali. Seminario di studio e documentazione*, Roma, Bulzoni, 1992, *passim*; S. CATALANO, *La sentenza n. 10 del 2020 della Corte costituzionale: una inammissibilità per eccessiva manipolatività non convincente*, in *Osservatorio AIC*, n. 4/2020, pp. 159-164.

tecnica di ritaglio particolarmente incisiva, ad una “rideterminazione quantitativa del tetto orario, che sicuramente non deriva dalla fisiologica espansione delle norme residue, o dai consueti criteri di autointegrazione dell’ordinamento, bensì dalla particolare tecnica di ritaglio adottata”; “l’operazione di ritaglio sulle parole e il conseguente stravolgimento dell’originaria *ratio* e struttura della disposizione” avrebbero originato “una nuova statuizione, non ricavabile *ex se* dall’ordinamento, ma anzi del tutto estranea al contesto normativo”, e “con effetti di sistema rilevanti”. La “saldatura di frammenti lessicali eterogenei” rivelerebbe, dunque, l’inammissibile carattere propositivo del quesito referendario¹³.

A conclusioni analoghe la Corte è pervenuta nelle successive sentenze 7 febbraio 2000, nn. 34 e 50: la prima, relativa ad un nuovo quesito referendario sulla responsabilità civile dei magistrati (“la proposta referendaria non si presenta come puramente ablativa, bensì come innovativa e sostitutiva di norme”¹⁴); la seconda, in tema di custodia cautelare: “L’effetto innovativo sulla disciplina vigente, connaturale alla abrogazione, non conseguirebbe (...) alla fisiologica espansione della sfera di operatività di una norma già presente, dotata, in ipotesi, di un suo ambito di applicazione più circoscritto (...), ma alla posizione di un sistema di norme radicalmente nuovo che andrebbe a sostituirsi alle norme da eliminare grazie ad una operazione di taglio di parole o di parti del testo e di ricucitura delle parole o delle parti residue, con sostanziale stravolgimento della struttura delle originarie disposizioni e del loro significato normativo”¹⁵. Tali principi hanno trovato applicazione, in seguito, nelle sentenze 6 febbraio 2003, nn. 43¹⁶ e 46¹⁷, e, più di recente, soprattutto nella sentenza 27 gennaio 2017, n. 26, avente ad oggetto l’abrogazione di disposizioni in materia di licenziamenti illegittimi. Quest’ultima, in particolare, ha precisato che la tecnica del ritaglio, “risolvendosi anch’essa in una abrogazione parziale della legge, non è di per sé causa di inammissibilità del quesito (...), e anzi si rende a volte necessaria per consentire la riespansione di una compiuta disciplina già contenuta in nuce nel tessuto normativo, ma compressa per effetto dell’applicabilità delle disposizioni oggetto del referendum (...). Altra cosa invece è la manipolazione della struttura linguistica della disposizione, ove a seguito di essa prenda vita un assetto normativo

¹³ Corte cost., 10 febbraio 1997, n. 36, punto 4 del Considerato in diritto.

¹⁴ Corte cost., 7 febbraio 2000, n. 34, punto 3 del Considerato in diritto.

¹⁵ Corte cost., 7 febbraio 2000, n. 50, punto 3 del Considerato in diritto. Di pari data, si veda anche la sentenza n. 43 (in materia di servizio sanitario nazionale), secondo la quale deve essere riconosciuta un’inammissibile “funzione esclusivamente propositiva” anche “in assenza di un significativo contenuto abrogativo”, dipendente dalla “soppressione di disposizioni e di frammenti di disposizione cui non consegua alcun utile risultato, né tantomeno il risultato prefigurato dai promotori”.

¹⁶ Corte cost., 6 febbraio 2003, n. 43 (in tema di esclusione del combustibile derivato da rifiuti dalla categoria dei rifiuti speciali, e di incentivi finanziari per l’incenerimento dei rifiuti), punto 2 del Considerato in diritto: l’effetto manipolativo “non comporta l’automatica espansione di una disciplina comunque già esistente, ancorché originariamente residuale (...), ma invece una disciplina diversa”.

¹⁷ Corte cost., 6 febbraio 2003, n. 46 (in materia di divieto generalizzato di residui di prodotti tossici negli alimenti), punto 2 del considerato in diritto.

sostanzialmente nuovo. Ne discende che tale assetto, trovando un mero pretesto nel modo con cui certe norme sono state formulate sul piano lessicale, sarebbe da imputare direttamente alla volontà propositiva di creare diritto, manifestata dal corpo elettorale”; con conseguente “stravolgimento della natura e della funzione propria del referendum abrogativo”¹⁸.

Sostanzialmente propositivi, seppure in un senso parzialmente diverso, sono stati poi ritenuti i referendum abrogativi volti a ottenere la reviviscenza di norme precedentemente abrogate: l’istituto disciplinato dall’art. 75 Cost. “ha carattere esclusivamente abrogativo, quale ‘atto libero e sovrano di legiferazione popolare negativa’ (...), e non può ‘direttamente costruire’ una (nuova o vecchia) normativa”¹⁹.

Le indicazioni rese dalla Corte costituzionale nel dichiarare inammissibili referendum abrogativi suscettibili di essere considerati propositivi, meritano di essere integrate dalle speculari considerazioni espresse in favore dell’ammissibilità.

In tal senso si segnala la sentenza 28 gennaio 1999, n. 13, relativa all’abolizione del voto di lista per l’attribuzione con metodo proporzionale del 25% dei seggi della Camera dei deputati. Secondo la Corte, la natura surrettiziamente propositiva del referendum doveva ritenersi esclusa poiché il quesito referendario, “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, che il quesito ed il corpo elettorale non possono creare *ex novo* né direttamente costruire (...), ma utilizza un criterio specificamente esistente (sia pure residuale) e rimasto in via di normale applicazione nella specifica parte di risulta della legge oggetto del referendum (...). In definitiva, caducati, come effetto della proposta abrogazione referendaria, le liste, il voto di lista e la ripartizione del 25% dei seggi secondo il metodo proporzionale collegato alle liste stesse, rimarrebbe, con il contenuto prescrittivo proprio, il criterio per l’attribuzione dei seggi in base alla cifra individuale di ogni candidato, criterio che continuerebbe ad applicarsi con le modalità consentite dal sistema residuo”²⁰.

¹⁸ Corte cost., 27 gennaio 2017, n. 26, punto 5 del considerato in diritto.

¹⁹ Così Corte cost., 24 gennaio 2012, n. 13 (Elezioni Politiche – Abrogazione delle norme specificamente indicate della legge 21 dicembre 2005, n. 270), punto 5.4 del Considerato in diritto, secondo cui “La finalità incorporata in una richiesta referendaria non può quindi andare oltre il limite dei possibili effetti dell’atto. Se così non fosse, le disposizioni precedentemente abrogate dalla legge oggetto di abrogazione referendaria riviverebbero per effetto di una volontà manifestata presuntivamente dal corpo elettorale. In tal modo, però, il referendum, perdendo la propria natura abrogativa, diventerebbe approvativo di nuovi principi e ‘surrettiziamente propositivo’ (...): un’ipotesi non ammessa dalla Costituzione, perché il referendum non può ‘introdurre una nuova statuizione, non ricavabile ex se dall’ordinamento’. In senso analogo, successivamente, si veda anche Corte cost., 27 gennaio 2015, n. 5 (Abrogazione delle disposizioni relative alla soppressione di trenta tribunali ordinari e delle corrispondenti procure della Repubblica), punto 5.3 del Considerato in diritto.

²⁰ Corte cost., 28 gennaio 1999, n. 13, punto 5 del Considerato in diritto.

Lo stesso criterio è stato ribadito dalla Corte nelle successive sentenze 7 febbraio 2000, n. 33 (relativa all'ammissibilità di nuovo, identico quesito referendario concernente l'abrogazione del voto di lista per l'attribuzione con metodo proporzionale del 25% dei seggi²¹) e n. 34 (in ordine alla disciplina delle elezioni dei componenti magistrati del Consiglio superiore della magistratura): anche in quest'ultima, la Corte ha ribadito che "Il quesito referendario è diretto ad abrogare parzialmente la disciplina stabilita dal legislatore, senza sostituire ad essa una disciplina estranea allo stesso contesto normativo: si tratta di una abrogazione parziale, da ritenere ammissibile, e non della costruzione di una nuova norma mediante la saldatura di frammenti lessicali eterogenei, che caratterizzerebbe un inammissibile quesito propositivo". Al corpo elettorale è dunque precluso, tramite lo strumento referendario, "costruire direttamente (...) una disciplina assolutamente diversa ed estranea al contesto normativo"²².

Le sentenze 30 gennaio 2008, nn. 15 e 16, sempre in tema di ammissibilità di un ulteriore referendum abrogativo sul sistema elettorale della Camera dei deputati e del Senato, hanno chiarito che i referendum elettorali "risultano essere intrinsecamente e inevitabilmente 'manipolativi', nel senso che, sottraendo ad una disciplina complessa e interrelata singole disposizioni o gruppi di esse, si determina, 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. Nel caso delle leggi elettorali si dimostra evidente la validità dell'osservazione teorica generale secondo cui, negli ordinamenti moderni, abrogare non significa non disporre, ma disporre diversamente". Il ritaglio può, dunque, "essere imposto dalla duplice necessità di assicurare chiarezza, univocità ed omogeneità al quesito e di mantenere in vita una normativa residua che renda possibile il rinnovo delle assemblee legislative"²³.

Le indicazioni che emergono dalla giurisprudenza costituzionale, pur nella varietà dei quesiti e delle sottostanti fattispecie normative su cui la Corte è stata chiamata a pronunciarsi²⁴, sembrano dunque

²¹ Corte cost., 7 febbraio 2000, n. 33, punto 5 del Considerato in diritto.

²² Corte cost., 7 febbraio 2000, n. 34, punto 3 del Considerato in diritto.

²³ Corte cost., 30 gennaio 2008, n. 15 (abrogazione parziale del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati), punto 4 del Considerato in diritto. Nello stesso senso Corte cost., 30 gennaio 2008, n. 16 (abrogazione parziale del testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione del Senato della Repubblica), punto 4 del Considerato in diritto.

²⁴ Per un'analisi più dettagliata dei quesiti referendari manipolativi ritenuti ammissibili dalla Corte costituzionale, si vedano anche le sentenze: Corte cost., 2 febbraio 1991, n. 47 (nella parte relativa al quesito referendario riguardante la parziale abrogazione del testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione della Camera dei deputati), punto 6 del Considerato in diritto; Corte cost., 4 febbraio 1993, n. 32 (abrogazione parziale della legge n. 29/1948, recante "Norme per l'elezione del Senato della Repubblica"), punto 2 del Considerato in diritto; Corte cost., 10 febbraio 1997, n. 31 (abolizione dei limiti per essere ammessi al servizio civile in luogo del servizio militare), punto 2 del Considerato in diritto; Corte cost., 7 febbraio 2000, n. 37 (disciplina sostanziale e procedimentale dei passaggi dalla funzione giudicante alla funzione requirente – e viceversa – in occasione dei trasferimenti dei magistrati a domanda), punto 3 del Considerato in diritto; Corte cost., 28 gennaio 2005, n. 49 (abrogazione parziale della l. n. 40/2004, n. 40, avente ad oggetto "Norme in materia di procreazione medicalmente assistita"), punto 3.2 del Considerato in diritto; Corte cost., 26 gennaio 2001, n. 27

deporre per la piena compatibilità con l'art. 75 Cost. dei referendum manipolativi, correttamente intesi quali veri e propri atti di normazione positiva "indiretta".

A patto che l'effetto manipolativo non discenda da un utilizzo fondamentalmente distorto e pretestuoso della tecnica del ritaglio: riscontrabile in tutte le ipotesi in cui i testi normativi da assoggettare a possibile abrogazione parziale siano "sfruttati" come meri "giacimenti lessicali per porre disposizioni prima inesistenti, senza ricorrere almeno ad una fattispecie rinvenibile nell'ordinamento giuridico vigente", e quando la fattispecie positiva esistente viene modificata nella sua "intima ragion d'essere (sostituendo una norma generale con una norma derogatrice o una norma speciale con altra norma speciale)"²⁵.

La Corte sembra, dunque, voler distinguere i quesiti referendari rispetto ai quali la tecnica del ritaglio può ritenersi ammissibile, in quanto volta a creare una norma nuova, ma non totalmente estranea al contesto normativo di partenza, da quelli nei quali il ritaglio viene inammissibilmente spinto alle sue estreme potenzialità, dando luogo a discipline del tutto diverse ed estranee rispetto a quelle originarie sottoposte a referendum²⁶.

3. La manipolazione per via referendaria dell'art. 3 della legge di delega n. 51/2019; analisi critica:

Poggetto

Muovendo ora, poste queste premesse di sintesi, al puntuale approfondimento delle ragioni che hanno indotto la Corte costituzionale a dichiarare inammissibile il referendum *de quo* per eccesso di manipolazione dell'art. 3 della l. n. 51/2019, si dovrebbe in primo luogo escludere, di per sé, l'inammissibilità di un referendum manipolativo sulla legge di delegazione.

(determinazione della tariffa del servizio idrico integrato in base all'adeguata remunerazione del capitale investito), punto 5.3 del Considerato in diritto; Corte cost., 26 gennaio 2011, n. 28 (in materia di localizzazione, realizzazione ed esercizio nel territorio nazionale di impianti di produzione di energia elettrica nucleare), Punto 3.2 del Considerato in diritto; Corte cost., 2 febbraio 2016, n. 17 (divieto di attività di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi in zone di mare entro dodici miglia marine), punto 6.1 del Considerato in diritto; Corte cost., 27 gennaio 2017, n. 27 (abrogazione di disposizioni limitative della responsabilità solidale in materia di appalti), punto 7 del Considerato in diritto.

²⁵ Questa la sintesi, sul punto, di A. MORRONE, *Il referendum manipolativo: abrogare per decidere*, cit., p. 326. Considerava al riguardo L. PALADIN, *Profili problematici della giurisprudenza costituzionale sull'ammissibilità del referendum*, in A.A. V.V., *Il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo. Atti del seminario svoltosi in Roma Palazzo della Consulta nei giorni 5 e 6 luglio 1996*, Milano, Giuffrè, 1999, p. 21, che l'ipotesi limite del referendum manipolativo è costituita dai "quesiti aventi per unico oggetto una o più parole, o locuzioni chiave, l'eliminazione delle quali fosse suscettibile di determinare lo stravolgimento del testo legislativo".

²⁶ La distinzione tra referendum "di ritaglio" o "estensivi" (ammissibili) e referendum autenticamente "manipolativi" (inammissibili) è approfondita, in particolare, da A. PERTICI, *Il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, in R. ROMBOLI (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (1999-2001)*, cit., pp. 253-255, nonché in ID. (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2005-2007)*, cit., pp. 419-420, in ID. (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2011-2013)*, cit., p. 353, e in ID. (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2014-2016)*, cit., pp. 359-361.

La lettera dell'art. 75 Cost. non offre, infatti, motivi formali in tal senso; lo ha ribadito la stessa Corte costituzionale quando ha considerato che “nell'art. 75, secondo comma, a differenza dell'art. 72, quarto comma, non figurano le leggi di delegazione legislativa”²⁷.

Quanto ai motivi sostanziali, non v'è ragione per non applicare anche alle leggi di delegazione gli ulteriori limiti elaborati dall'ormai nota giurisprudenza della Corte: tanto con riferimento alle ulteriori materie che devono ritenersi escluse da referendum e non espressamente menzionate nell'art. 75, secondo comma Cost., quanto con riguardo alla formulazione del quesito, che deve essere tale da garantire agli elettori l'espressione di un voto referendario davvero libero, consapevole e non surrettiziamente propositivo; in conformità, dunque, alla *ratio* dell'istituto²⁸.

Su queste basi, un quesito referendario che comporti la parziale abrogazione di una legge di delega, con effetti manipolativi, andrebbe giudicata inammissibile non perché ne modifica l'oggetto, i principi e criteri direttivi, il termine; ma, piuttosto, perché questa manipolazione degli elementi essenziali del tipo di fonte soggetta a referendum non risponde alle logiche di un corretto utilizzo della tecnica del ritaglio, nel senso poco sopra tratteggiato. In altri termini, l'ammissibilità di una richiesta referendaria avente ad oggetto una legge di delega non dovrebbe dipendere dal fatto che la proposta referendaria alteri (o meno) tutti gli elementi caratteristici di questo particolare tipo di fonte, individuati dall'art. 76 Cost., ma dai modi concreti con cui si esplica l'ipotizzato intervento manipolativo su tali diversi elementi caratteristici: il testo della legge di delega è utilizzato come mero “giacimento lessicale”, oppure no?; l'abrogazione parziale è solo un pretesto per creare *ab imis* una legge di delega radicalmente nuova?; la normativa di risulta costituisce uno sviluppo ragionevole del tessuto normativo preesistente della legge di delega, compatibile con la sua *ratio*?

I rilievi che hanno portato la Corte costituzionale a dichiarare inammissibile il quesito referendario *de quo* sembrano concentrarsi, a ben vedere, esclusivamente sulla modifica di tutti gli elementi essenziali della legge di delega: non si presta ad equivoci, in effetti, l'affermazione secondo cui per rilevare la “radicale alterazione della delega originaria”, sarebbe “sufficiente osservare che tutti i ‘caratteri somatici’ della legge di delegazione – individuati dall'art. 76 Cost. come condizioni per la delega dell'esercizio della funzione

²⁷ Corte cost., 2 febbraio 1991, n. 47, punto 3.2 del Considerato in diritto.

²⁸ Può essere utile ricordare, al riguardo, come la Corte con la sentenza 29 gennaio 2014, n. 12, in tema di revisione delle circoscrizioni giudiziarie e nuova organizzazione dei tribunali ordinari, abbia dichiarato inammissibile il quesito relativo (anche) all'abrogazione di una norma di delega non in quanto tale, ma perché parte di un complesso normativo ritenuto costituzionalmente necessario: “in caso di abrogazione per via referendaria della norma di delega e dei due decreti legislativi, i quali prevedono, rispettivamente, la riorganizzazione degli uffici della magistratura ordinaria e degli uffici dei giudici di pace, si determinerebbe un vuoto normativo, non colmabile in via interpretativa, che provocherebbe la paralisi dell'indefettibile funzione giurisdizionale” (punto 3 del Considerato in diritto); inoltre, il medesimo quesito è stato dichiarato inammissibile anche perché ritenuto non omogeneo (punto 4 del Considerato in diritto).

legislativa da parte del Parlamento – si presenterebbero completamente modificati nella delega di risulta”²⁹.

Quanto, in primo luogo, all’ambito della delega, la Corte ha rilevato che “Diverso sarebbe stato, in particolare, l’oggetto della delega, definito dall’art. 3 della l. n. 51/2019: non più ‘Delega al Governo per la determinazione dei collegi uninominali e plurinominali’, ma ‘Delega al Governo per la determinazione dei collegi uninominali)’”³⁰. La Corte allude, con ciò, alla sola rubrica dell’art. 3 della l. n. 51/2019, ma il rilievo deve evidentemente considerarsi esteso anche alla manipolazione del testo del comma 1 del medesimo articolo, conseguente all’abrogazione delle parole “*e plurinominali*”.

Sul fatto che l’abrogazione parziale proposta determinasse una modifica dell’oggetto della delega, non pare possibile avere dubbi; d’altra parte, caratteristica propria dei referendum manipolativi è appunto quella di “disporre diversamente”³¹; il che, tuttavia, non rende per ciò solo inammissibile il quesito, per le ragioni sin qui precisate.

Se si applicano i criteri elaborati dalla giurisprudenza costituzionale nel tentativo di definire i limiti oltre i quali un referendum manipolativo deve essere considerato propositivo, l’eccessiva alterazione della delega di cui alla l. n. 51/2019 rilevata dalla Corte non risulta affatto ovvia. In specie, non pare possibile sostenere che il quesito referendario conducesse, tramite la tecnica del ritaglio, ad individuare un oggetto della delega del tutto estraneo alla sua originaria formulazione; per effetto dell’abrogazione referendaria, infatti, il legislatore delegato avrebbe dovuto rideterminare la composizione di collegi elettorali esclusivamente uninominali; collegi la cui nuova determinazione era già prevista, unitamente a quella dei collegi plurinominali, dalla formulazione originaria della legge di delega.

Non sembrano sussistere motivi particolari, in questa prospettiva, per non fare applicazione dei principi elaborati dalla giurisprudenza della Corte con riferimento, ad esempio, ai referendum relativi all’abolizione del voto di lista per l’attribuzione con metodo proporzionale del 25% dei seggi parlamentari³², all’abrogazione del voto di lista per le elezioni dei componenti magistrati del Consiglio superiore della magistratura³³, all’abrogazione delle disposizioni che prevedono la possibilità per le liste

²⁹ Corte cost., 31 gennaio 2020, n. 10, punto 7.2 del Considerato in diritto.

³⁰ Corte cost., 31 gennaio 2020, n. 10, punto 7.2 del Considerato in diritto.

³¹ Come precisato dalle già citate sentenze della Corte 30 gennaio 2008, nn. 15 e 16 (punto 4 del Considerato in diritto).

³² Si vedano in tal senso, le sentenze della Corte, in precedenza richiamate, 28 gennaio 1999, n. 13, punto 5 del Considerato in diritto, e 7 febbraio 2000, n. 33, punto 5 del Considerato in diritto. M. RUOTOLO, *Referendum in materia elettorale e unitarietà della volontà popolare*, in F. MODUGNO, G. ZAGREBELSKY (a cura di), *Le tortuose vie dell’ammissibilità referendaria*, Torino, Giappichelli, 2001, p. 239, ha osservato, in merito, che nel caso di specie “una norma assolutamente diversa” si andava “a sostituire a quella abroganda”.

³³ Corte cost., 7 febbraio 2000, n. 34, punto 2 del Considerato in diritto: “Il quesito riguarda ora solo le norme che prevedono il voto di lista e la conseguente attribuzione dei seggi in base a quozienti e cifre elettorali riferiti alle liste. Sono chiari, dunque, il contenuto del quesito e gli effetti della proposta abrogazione. Venendo meno il voto di lista, nel

concorrenti alle elezioni politiche della Camera dei deputati e del Senato di collegarsi tra loro e beneficiare del premio di maggioranza³⁴.

D'altra parte, questa conclusione sembra implicitamente confermata dalla stessa pronuncia della Corte n. 10/2020, che ha ritenuto eccessiva la manipolazione proposta per via referendaria esclusivamente dell'art. 3 della l. n. 51/2019, ma non dei due Testi unici elettorali. E ciò, pur muovendo dalla piena consapevolezza che “dall'esame dei frammenti normativi che il quesito chiede di rimuovere nel d.P.R. n. 361 del 1957 e nel d.lgs. n. 533 del 1993” emergeva l'evidente obiettivo dei Consigli regionali “di estendere alla totalità dei seggi di Camera e Senato il sistema elettorale attualmente previsto per l'assegnazione dei tre ottavi di essi”³⁵.

Se non è eccessiva la manipolazione dei due Testi unici volta a trasformare il vigente sistema elettorale articolato in collegi plurinominali (per cinque ottavi) ed uninominali (per tre ottavi) in un diverso sistema composto unicamente da collegi uninominali, come può essere ritenuta eccessivamente manipolativa la restante parte del quesito referendario che tende al medesimo scopo, attraverso la rimozione dall'oggetto della delega di cui all'art. 3 della l. 51/2019 di ogni riferimento ai collegi plurinominali?

4. (Segue) I principi e i criteri direttivi

Quanti agli ulteriori elementi essenziali della delega, la Corte ha precisato che “I principi e criteri direttivi della delega originaria permarrebbero, sia pure sfrondati dei riferimenti ai collegi plurinominali, con 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 (quest'ultimo, introdotto con la legge n. 165 del 2017, a forte prevalenza proporzionale; quello risultante all'esito del referendum, esclusivamente maggioritario). Sicché, in altre parole, modificandosi il contesto del sistema elettorale in cui la nuova delega opererebbe, i principi e criteri direttivi finirebbero per essere

sistema normativo residua quello attribuito ai candidati, i quali sono proclamati eletti in base al maggior numero di voti ottenuti da ciascuno di essi”.

³⁴ Corte cost., 30 gennaio 2008, nn. 15 e 16, punto 5.1 del Considerato in diritto: “Senza le liste non sarebbero possibili le elezioni, mentre senza le coalizioni verrebbe meno esclusivamente una facoltà di cui i partiti o i gruppi politici organizzati possono avvalersi per esprimere in anticipo una convergenza politica e programmatica, che si riflette nell'unicità del programma elettorale e nella dichiarazione del nome e cognome della persona da essi indicata come unico capo della coalizione. Il quesito referendario propone agli elettori di eliminare tale possibilità, con il risultato di lasciare in vita il nucleo essenziale della normativa, costituito dalle liste di candidati, cui si dovrebbero riferire gli effetti previsti dalla legge, primo fra tutti il premio di maggioranza, che già nel sistema vigente può teoricamente spettare ad una lista e non ad una coalizione”.

³⁵ Corte cost., 31 gennaio 2020, n. 10, punto 6 del Considerato in diritto.

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”³⁶.

Il quesito referendario sottoposto all’esame della Corte riguardava, *in parte qua*, l’art. 3, comma 2 della l. n. 51/2019, che rinviava ai “*principi e i criteri direttivi di cui all’articolo 3, comma 1, lettere b), c), d) ed e), della legge 3 novembre 2017, n. 165*” (quanto alla Camera dei deputati), ed ai “*principi e i criteri direttivi di cui all’articolo 3, comma 2, lettere b), c), d) ed e), della legge 3 novembre 2017, n. 165*” (quanto al Senato). L’abrogazione parziale proposta avrebbe comportato, in particolare, l’eliminazione dal testo dell’art. 3 della l. n. 51/2019 del riferimento alle lettere b) dei commi 1 e 2 dell’art. 3, l. n. 165/2017, contenenti disposizioni relative alla composizione dei collegi plurinominali. Si trattava, dunque, di una parte del quesito referendario da leggere in diretta connessione con la proposta abrogazione manipolativa del medesimo art. 3 della l. n. 165/2017, volta a dare complessiva coerenza e completezza al referendum proposto, diretto a trasformare il vigente sistema elettorale misto in un sistema maggioritario con collegi esclusivamente uninominali. Come, del resto, ben chiarito e sintetizzato dalla stessa Corte: “l’abrogazione parziale dell’art. 3 della legge n. 51 del 2019 è chiesta per adattare la delega al Governo per la ridefinizione dei collegi al mutamento del sistema elettorale determinato dall’eventuale esito positivo del referendum abrogativo. A sua volta l’abrogazione parziale dell’art. 3 della legge n. 165 del 2017 è chiesta per adattare i principi e criteri direttivi in esso contenuti al detto mutamento del sistema elettorale”³⁷.

Poste queste premesse, il problema del preteso stravolgimento dei principi e criteri direttivi si presta a considerazioni sostanzialmente analoghe a quelle già svolte con riferimento all’oggetto della delega: per quanto oggettivamente diversi, sembra difficile ritenere che i principi e criteri direttivi “manipolati” per via referendaria fossero del tutto estranei a quelli originari; né pare possibile sostenere che i testi normativi incisi dall’abrogazione avrebbero offerto un mero pretesto lessicale per una forzata operazione di ritaglio. La riprova è costituita, ancora una volta, dal fatto che la Corte non abbia dichiarato inammissibile il quesito nella parte relativa ai Testi unici elettorali, né in quella riguardante l’art. 3 della legge n. 165 del 2017; ma allora, se per la Corte era complessivamente compatibile con la natura del referendum abrogativo la trasformazione del vigente sistema elettorale misto (in prevalenza proporzionale con collegi plurinominali) in un diverso sistema (interamente maggioritario con collegi uninominali), per quale motivo dovrebbe essere considerata eccessivamente manipolativa la conseguente e coerente “riscrittura” per via referendaria dei principi e criteri direttivi di cui all’art. 3 della legge di delega n. 51/2019?

Anche da questo punto di vista, quindi, sembra che la Corte abbia utilizzato con riferimento all’ammissibilità del quesito referendario nella parte relativa alla l. n. 51/2019 un metro di giudizio assai

³⁶ Corte cost., 31 gennaio 2020, n. 10, punto 7.2 del Considerato in diritto.

³⁷ Corte cost., 31 gennaio 2020, n. 10, punto 4.5 del Considerato in diritto.

più rigido di quello da tempo consolidato in materia di referendum manipolativi; e, forse, pure contraddittorio rispetto alla diversa *ratio* che ispira la restante parte della sentenza n. 10/2020.

5. (Segue) Il termine della delega ed il suo *dies a quo*; la condizione sospensiva della delega e i rapporti tra il proposto referendum elettorale e la riforma costituzionale sulla riduzione del numero dei parlamentari

Gli ulteriori rilievi critici della Corte si sono appuntati, poi, sull'indebita alterazione del termine della delega: “Radicalmente diverso sarebbe, ancora, il *dies a quo* del termine per l'esercizio della delega, attualmente previsto nel momento di entrata in vigore della legge costituzionale di modifica del numero dei parlamentari, ma oggetto di abrogazione totale da parte del quesito referendario. In questo caso, quand'anche si ritenesse che la sua abrogazione in esito al referendum consenta di rinvenire, in via interpretativa, un nuovo *dies a quo* nel momento in cui si produrrà l'effetto abrogativo del referendum stesso, si tratterebbe comunque, all'evidenza, di un termine del tutto nuovo”³⁸.

La proposta abrogazione parziale dell'art. 3, comma 2 della l. n. 51/2019 non avrebbe inciso sulla durata della delega (che sarebbe rimasta di sessanta giorni), ma sul suo termine iniziale: originariamente identificato dal legislatore con il momento dell'eventuale entrata in vigore della legge costituzionale di modifica degli artt. 56, 57 e 59 Cost., in caso di esito positivo del referendum approvativo *ex art.* 138, secondo comma Cost.³⁹.

Il problema della radicale “novità” del termine della delega rilevata dalla Corte costituzionale non può essere esaminato, dunque, disgiuntamente da quello costituito dalla richiesta abrogazione della condizione sospensiva prevista dal legislatore per l'esercizio della delega di cui all'art. 3 della l. n. 51/2019. Sulla quale si sono appuntate, non a caso, le immediatamente successive considerazioni critiche della Corte costituzionale: “il quesito referendario mira a sopprimere la condizione sospensiva della delega di cui all'art. 3 della legge n. 51 del 2019, eliminando per questo verso il suo legame ‘genetico’ con la riforma costituzionale del numero dei parlamentari e finendo con il produrre in questo modo una delega ‘stabile’ e, in quanto non più condizionata a una particolare evenienza, sicuramente operativa. Vi sarebbe, in tal modo, un inammissibile effetto ampliativo della delega originaria che, conferita dal Parlamento sub

³⁸ Corte cost., 31 gennaio 2020, n. 10, punto 7.2 del Considerato in diritto.

³⁹ Il testo della legge costituzionale recante “*Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari*” (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, Serie generale, n. 240 del 12 ottobre 2019, è stato approvato dal Senato della Repubblica in seconda votazione con la maggioranza assoluta dei suoi componenti (nella seduta dell'11 luglio 2019), e dalla Camera dei deputati in seconda votazione con la maggioranza dei due terzi dei suoi componenti (nella seduta dell'8 ottobre 2019).

condizione, diventerebbe incondizionata con il risultato di una manipolazione incompatibile, già solo per questo, con i limiti e le connotazioni peculiari della delega legislativa⁴⁰.

L'ammissibilità del quesito referendario nella parte relativa al termine per l'esercizio della delega sembra, in effetti, piuttosto problematica.

È senz'altro vero che la *ratio* della l. n. 51/2019 non consiste tanto nel subordinare la determinazione del numero dei collegi uninominali alla riduzione del numero dei componenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, quanto nell'individuare meccanismi che da tale numero prescindano⁴¹. *Ratio* che si desume chiaramente dagli artt. 1 e 2 della l. n. 51/2019, che hanno sostituito i preesistenti, precisi riferimenti numerici ai collegi uninominali contenuti nei due Testi unici elettorali di Camera e Senato con riferimenti di carattere esclusivamente percentuale rispetto al totale dei seggi da eleggere nelle rispettive circoscrizioni. La l. n. 51/2019 appare pertanto, nel suo impianto originario, sostanzialmente "neutra" rispetto alla riforma costituzionale in materia di riduzione dei parlamentari.

Non è men vero, tuttavia, che l'esercizio della delega era stato *ab origine* condizionato dall'art. 3 della medesima l. n. 51/2019 proprio all'effettiva entrata in vigore della menzionata legge costituzionale: del resto, in caso di mancata entrata in vigore di quest'ultima, non avrebbe avuto alcun senso rideterminare i collegi elettorali plurinominali ed uninominali; né lo avrebbe avuto, a ben vedere, lo stesso conferimento della delega *de qua*.

Con riguardo al termine (*rectius*, alla condizione per l'esercizio della delega) non pare possibile, quindi, utilizzare gli stessi criteri di ragionamento ai quali si è sin qui fatto ricorso nel commentare la rilevata natura "eccessivamente manipolativa" della parte del quesito referendario relativa all'art. 3 della l. n. 51/2019: un conto è, infatti, l'abrogazione per via referendaria di ogni riferimento ai collegi plurinominali, che consente alla normativa residua di espandere le potenzialità del richiamo ai collegi uninominali già in origine contenuto nella legge delega (e negli stessi Testi unici elettorali); un altro consentire un'abrogazione parziale che muta i presupposti fondanti dell'esercizio (e del conferimento) della delega, trasformando radicalmente le legge di delega in un *quid* nuovo e distinto⁴².

⁴⁰ Corte cost., 31 gennaio 2020, n. 10, punto 7.2 del Considerato in diritto.

⁴¹ Ha osservato sul punto A. MORRONE, *Perché ciò che Sabino Cassese sostiene contro il referendum elettorale non può essere condiviso*, in *lacostituzione.info*, 12 gennaio 2020, p. 3, che "La legge n. 51 del 2019 non è la legge sulla riduzione dei parlamentari, ma una legge approvata dal Parlamento per consentire l'applicazione della formula elettorale vigente anche nell'ipotesi (...) dell'approvazione di una legge costituzionale diretta a ridurre il numero dei rappresentanti".

⁴² A conclusioni simili è giunto anche N. LUPO, *L'ammissibilità dei referendum abrogativi in materia elettorale, nella stretta tra (necessaria) auto-applicatività e (moderata) manipolatività. Nota a Corte cost. n. 10/2020*, 5 febbraio 2020, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 1/2020, p. 3, secondo il quale potevano ritenersi ammissibili le manipolazioni dell'oggetto e dei principi e criteri direttivi della delega, "in quanto in larga parte volte a valorizzare significati già in qualche misura presenti nell'art. 3 della legge n. 51 del 2019", ma non quelle della finalità oggettiva e del termine della delega. In senso contrario (e sostanzialmente adesivo alla pronuncia della Corte, secondo cui tutti i caratteri essenziali della legge di delega sarebbero stati stravolti per effetto della manipolazione referendaria) si vedano invece A. DI CHIARA, *Dalla non autoapplicatività della*

Specie se si considera, come notato dalla stessa Corte, che la delega, “ancorché parzialmente abrogata”, sarebbe rimasta “utilizzabile (...) anche a seguito dell’entrata in vigore della legge costituzionale che riduce il numero dei parlamentari, alla quale era destinata a dare attuazione, ed essere così oggetto di un duplice e contestuale esercizio, dopo lo svolgimento del referendum costituzionale e di quello abrogativo qui all’esame”⁴³. Sarebbe venuta meno, in tal modo, pure l’istantaneità della delega⁴⁴.

Una volta ripercorse le motivazioni addotte dalla Corte costituzionale a supporto della rilevata, “eccessiva manipolatività” del quesito referendario, non resta dunque che considerare come l’estensione del quesito referendario alle norme di delega di cui all’art. 3 della medesima l. n. 51/2019 fosse giustificato dalla chiara esigenza, ben avvertita dai promotori del referendum, di predisporre tutte le condizioni idonee a garantire l’autoapplicatività della normativa di risulta: attribuendo in particolare al Governo, in qualità di legislatore delegato, il potere-dovere di procedere alla rideterminazione dei collegi elettorali, necessaria non solo in caso di esito positivo del proposto referendum abrogativo, ma anche di esito positivo del referendum costituzionale.

Tale estensione appare, da questo punto di vista, del tutto compatibile con i caratteri di completezza, univocità e chiarezza che un quesito referendario deve presentare⁴⁵. Ma sembra in effetti porsi, perlomeno per quanto concerne l’alterazione per via referendaria della condizione per l’esercizio della delega, oltre i confini che in base alla giurisprudenza costituzionale consolidata separano un – oggi ammissibile – referendum manipolativo da un – oggi inammissibile – referendum propositivo.

La sentenza della Corte costituzionale in commento, per quanto non del tutto convincente in tutti i passaggi motivazionali citati⁴⁶, ha comunque inequivocabilmente ribadito il ruolo nell’ordinamento giuridico italiano dell’istituto referendario disciplinato dall’art. 75 Cost.: la sua natura abrogativa, per

normativa di risulta alla eccessiva manipolatività del quesito: andata (e ritorno) delle cause di inammissibilità del referendum elettorale, in Forum di Quaderni Costituzionali, n. 2/2020, pp. 204-205, e F. SICURO, Il referendum elettorale all’esame della Corte costituzionale. Prime annotazioni a margine della sentenza n. 10 del 2020, in Rivista AIC – Osservatorio costituzionale, n. 2/2020, pp. 381-383 (che ha comunque evidenziato il rilievo preminente dello “specifico profilo del dies a quo previsto per l’esercizio della delega”).

⁴³ Corte cost., 31 gennaio 2020, n. 10, punto 7.2 del Considerato in diritto.

⁴⁴ In tal senso N. LUPO, *L’ammissibilità dei referendum abrogativi in materia elettorale, nella stretta tra (necessaria) auto-applicatività e (moderata) manipolatività. Nota a Corte cost. n. 10/2020*, cit., p. 3. La Corte aveva notato, peraltro, che il referendum costituzionale ed il referendum abrogativo avrebbero potuto svolgersi “in tempi diversi, come potrebbe avvenire, ad esempio, nel caso in cui il referendum abrogativo dovesse essere rinviato per intervenuto scioglimento anticipato delle Camere in applicazione di quanto previsto all’art. 34, secondo comma, della legge n. 352 del 1970. Nel qual caso la delega stessa risulterebbe esaurita, e non più utilizzabile, all’atto dello svolgimento del referendum abrogativo”.

⁴⁵ Lo ha riconosciuto la stessa Corte nella sentenza n. 10/2020 (si veda il punto 6 del Considerato in diritto, già richiamato nel primo paragrafo). La decisiva importanza a tal fine del coinvolgimento dell’art. 3 della l. n. 51/2019 nel quesito referendario è stata evidenziata da A. MORRONE, *Perché ciò che Sabino Cassese sostiene contro il referendum elettorale non può essere condiviso*, cit., pp. 3-5.

⁴⁶ Specie ove ha ritenuto “eccessiva” la manipolazione referendaria dell’oggetto e dei principi e criteri direttivi della delega specificati dall’art. 3 della l. n. 51/2019.

quanto si sia evoluta in via interpretativa nei termini precisati, continua ad impedire “fughe in avanti”. E ciò, a prescindere dalla omogeneità, chiarezza e completezza del quesito referendario, che vengono ad assumere un ruolo pressoché ancillare rispetto alla superiore necessità di rispettare l’originaria *ratio* dell’istituto.

6. Il referendum manipolativo come strumento di legislazione positiva, e l’incerto confine con i referendum (*troppo*) propositivi

La sentenza della Corte costituzionale n. 10/2020 offre, pertanto, un’utile occasione per tornare ad interrogarsi sui limiti dei referendum propositivi nel nostro ordinamento.

Il punto decisivo dal quale muovere, ancora una volta, dovrebbe essere costituito dall’acquisita consapevolezza del carattere sostanzialmente innovativo di ogni referendum manipolativo. Se, come ribadito dalla stessa Corte costituzionale, “abrogare non significa non disporre, ma disporre diversamente”⁴⁷, sembra difficile negare che i referendum manipolativi siano sostanzialmente divenuti, ormai, veri e propri strumenti di legislazione positiva.

Chiara conferma in tal senso, come già ricordato, si ha proprio dalla dichiarata ammissibilità di quesiti che avrebbero comportato la trasformazione per via referendaria di una determinata legislazione elettorale in altra, diversa da quella originariamente predisposta dal legislatore⁴⁸. La giurisprudenza che la Corte ha elaborato in merito tende a configurare un referendum come propositivo solo quando il quesito referendario consentirebbe all’elettorato di creare direttamente “una disciplina assolutamente diversa ed estranea al contesto normativo”⁴⁹, dando vita ad “una nuova statuizione, non ricavabile ex se dall’ordinamento”⁵⁰.

Tuttavia, anche una manipolazione “contenuta” entro questi limiti di ammissibilità definiti dalla Corte dà vita ad una nuova statuizione, che può presentare tratti di marcata diversità rispetto alla disciplina legislativa manipolata.

Basti pensare proprio al quesito referendario oggetto della pronuncia n. 10/2020, ritenuto dalla Corte, *in parte qua*, conforme all’art. 75 Cost.; quesito che, si ricordi, avrebbe potuto condurre a modificare il vigente sistema elettorale, in prevalenza proporzionale con collegi plurinominali, in un sistema interamente

⁴⁷ Si veda sempre, al riguardo, Corte cost., 30 gennaio 2008, nn. 15 e 16 (punto 4 del Considerato in diritto).

⁴⁸ Oltre alle appena richiamate sentenze nn. 15 e 16/2008, vengono in rilievo, ad esempio: Corte cost., 28 gennaio 1999, n. 13, punto 5 del Considerato in diritto; Corte cost., 7 febbraio 2000, n. 33, punto 5 del Considerato in diritto; Corte cost., 7 febbraio 2000, n. 34, punto 3 del Considerato in diritto.

⁴⁹ Corte cost., 7 febbraio 2000, n. 34, punto 3 del Considerato in diritto.

⁵⁰ Così sempre Corte cost., 10 febbraio 1997, n. 36, punto 4 del Considerato in diritto.

maggioritario con collegi uninominali: *id est* in un sistema elettorale, appunto, fondamentalmente diverso rispetto a quello individuato dal legislatore, anche nella sua *ratio* ispiratrice.

Secondo la Corte, si fuoriesce dal paradigma legale costituito dall'art. 75 Cost. quando si propone all'elettorato non una mera "sottrazione di contenuto normativo", ma "piuttosto una nuova norma direttamente costruita"⁵¹. Ogni referendum manipolativo dà sempre luogo, però, proprio tramite *una sottrazione di contenuto normativo*, ad *una nuova norma*; nuova norma comunque costruita, evidentemente, dal corpo elettorale tramite il voto referendario, *al posto* del legislatore⁵².

Nel senso precisato, tutti i referendum manipolativi potrebbero essere considerati sostanzialmente propositivi⁵³, nella misura in cui consentono all'elettorato di trasformare radicalmente la legislazione vigente, producendo norme positive contro la (e prescindendo dalla) volontà del legislatore⁵⁴.

E con ciò si torna al problema dell'eccesso di manipolazione: dalla giurisprudenza della Corte sembra ricavarsi non tanto un divieto assoluto di referendum propositivi, quanto un divieto di referendum *troppo* propositivi. I criteri che la Corte ha cercato di elaborare sono volti ad evitare che, tramite il ricorso a referendum manipolativi, il testo originario della legge o dell'atto avente forza di legge sottoposto a referendum sia modificato *troppo*, e utilizzato come un mero "pretesto lessicale" per creare nuovo diritto. Ma è davvero possibile distinguere nettamente, ed in termini giuridicamente replicabili (e convincenti) quando un referendum è *troppo* propositivo/eccessivamente manipolativo, e quando non lo è?

O non è forse vero (oggi, ancora più di ieri) che "per la nostra Costituzione i referendum possono abrogare anche parzialmente", e quindi "non è facile cogliere l'esatto confine tra l'abrogazione parziale consentita e quella *troppo* manipolatrice e innovativa"⁵⁵?

⁵¹ Corte cost., 10 febbraio 1997, n. 36, punto 4 del Considerato in diritto.

⁵² Osserva in merito A. MORRONE, *Il referendum manipolativo: abrogare per decidere*, cit., p. 331, che "tra quesito manipolativo e non manipolativo (...) v'è uno scarto *qualitativo*: l'uno manifesta *direttamente* una nuova regola, l'altro la lascia intravedere *mediatamente*". Il referendum manipolativo veicola "direttamente una regola giuridica determinata, individuabile proprio attraverso la *ri-scrittura* di enunciati normativi interessati dal bisturi abrogativo". Sul carattere sostanzialmente normativo dei referendum manipolativi si vedano anche, ad esempio: F. SORRENTINO, *L'ammissibilità dei referendum manipolativi*, in A.A. V.V., *Il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo. Atti del seminario svoltosi in Roma Palazzo della Consulta nei giorni 5 e 6 luglio 1996*, cit., pp. 191-192; S. BARTOLE, *Corte costituzionale e comitato dei promotori di fronte alle ambiguità e ai dilemmi del referendum in materia elettorale*, in R. BIN (a cura di), *Elettori legislatori? Il problema dell'ammissibilità del quesito referendario elettorale*, cit., pp. 7-8; A. PUGIOTTO, *Contro la distinzione tra abrogare e innovare*, in R. BIN (a cura di), *Elettori legislatori? Il problema dell'ammissibilità del quesito referendario elettorale*, cit., pp. 181-185.

⁵³ Ragiona di "un effetto latamente definibile come 'propositivo'", con riferimento ai referendum manipolativi ammissibili, A. PERTICI, *Il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, in R. ROMBOLI (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2014-2016)*, cit., p. 359.

⁵⁴ Ricordava L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, il Mulino, 1996, p. 270, che i referendum manipolativi sono "contraddistinti dall'uso di sofisticate tecniche di ritaglio nell'ambito di certe discipline, al fine di far loro assumere significati del tutto diversi da quelli originari".

⁵⁵ Il rilievo è di Giovanni Conso, allora Presidente della Corte costituzionale (2 febbraio 1991), ricordato da A. CHIMENTI, *Storia dei referendum. Dal divorzio alla riforma elettorale*, Roma-Bari, Laterza, 1993, p. 105.

Al riguardo, si è osservato che sarebbe scorretto “considerare anche domande referendarie *di tipo manipolativo* autorizzate dalla previsione del carattere ‘parziale’ dell’oggetto del referendum, che (...) può esser appunto costituito da un *intero* atto o da sue singole *disposizioni*”: bisognerebbe, dunque, distinguere le domande referendarie che investano “uno solo o anche più *enunciati linguistici significanti* (ma, appunto, dotati autonomamente di senso), quali sono le *disposizioni*”, dai quesiti che abbiano “di mira esclusivamente parole che, singolarmente prese, sono inidonee a dar vita ad un precetto normativo”⁵⁶.

Anche la sottrazione dal testo normativo vigente di intere disposizioni può dare luogo, in ogni caso, ad alterazioni consistenti del significato normativo complessivo di una certa disciplina: con conseguente configurazione di referendum solo formalmente abrogativi (atti di legislazione negativa), ma sostanzialmente propositivi (atti di legislazione positiva), rimessi direttamente alla volontà del corpo elettorale.

Del resto, pure la distinzione tra referendum “di ritaglio” od “estensivi” (ammissibili) e referendum propriamente ed eccessivamente manipolativi (inammissibili), alla quale la Corte ha cercato di ispirare il suo giudizio, appare di non immediata e sicura applicazione in concreto; e sembra poter condurre, caso per caso, ad esiti tutt’altro che certi ed inequivoci, come accaduto anche di recente⁵⁷.

Non resta che osservare come la Corte, senz’altro consapevole di aver posto nelle mani dell’elettorato un’arma carica, abbia allo stesso tempo cercando di limitarne l’utilizzo, con fortune alterne, facendo a sua volta uso di poteri ampiamente discrezionali: come risulta particolarmente evidente proprio nella sentenza n. 10/2020⁵⁸.

Questo pare essere, allora, il vero punto dolente: non la natura propositiva o meno del quesito referendario (che nel senso precisato si potrebbe anche dare per scontata, in caso di referendum manipolativi), ma l’avvertita esigenza di moderare il ricorso ad uno strumento di democrazia diretta per

⁵⁶ A. RUGGERI – A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2014, p. 335 (corsivi degli Autori).

⁵⁷ Si vedano, ad esempio, i rilievi critici di A. PERTICI, *Il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, in R. ROMBOLI (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2014-2016)*, cit., pp. 361-362, in merito alla sentenza n. 26/2017, relativa al quesito referendario sui licenziamenti illegittimi (considerazioni analoghe in ID., *L’inammissibilità del referendum sui licenziamenti illegittimi*, in *Quad cost.*, n. 1/2017, p. 117).

⁵⁸ Circostanza rilevata, proprio nel commentare la sentenza n. 10/2020, da A. RUGGERI, *Ancora in tema di abrogazioni per via referendaria di norme elettorali (nota minima a Corte cost. n. 10 del 2020)*, in *Consulta Online*, n. I/2020, p. 79, che sottolinea la delicatezza delle “non poche né lievi questioni di ordine teorico-pratico che solleva il criterio fatto proprio dalla Consulta nella circostanza odierna della ‘eccessiva’ manipolatività del quesito che, per il fatto stesso di esporsi ad applicazioni sommamente incerte e non di rado divergenti, finisce con il dotare lo stesso giudice costituzionale di un margine di apprezzamento... eccessivo, spianando perciò la via ad un ‘giudizio’ imbevuto di un tasso assai elevato, forse francamente insopportabile, di politicità”. Critiche anche le considerazioni di S. CATALANO, *La sentenza n. 10 del 2020 della Corte costituzionale: una inammissibilità per eccessiva manipolatività non convincente*, cit., pp. 156-157, che sottolinea come l’ampiezza dei margini di valutazione della Corte aumentino “il rischio dell’imprevedibilità del giudizio sull’ammissibilità dei referendum, specie in materia elettorale, settore nel quale, come è noto, la giurisprudenza costituzionale ha conosciuto una evoluzione non sempre lineare e, per l’appunto, non del tutto prevedibile”.

garantire un determinato bilanciamento con gli istituti ed i principi caratteristici della democrazia rappresentativa.

7. Consapevolezza del voto referendario e ruolo dell'elettorato *versus* tutela del legislatore: oltre il limite del divieto di referendum *troppo* propositivi?

Nel ragionare sui limiti di ammissibilità dei referendum manipolativi, è consueto il richiamo al noto passaggio della sentenza 7 febbraio 1978, n. 16, secondo il quale “uno strumento essenziale di democrazia diretta, quale il referendum abrogativo, non può essere (...) trasformato (...) in un distorto strumento di democrazia rappresentativa, mediante il quale si vengano in sostanza a proporre plebisciti o voti popolari di fiducia, nei confronti di complessive inscindibili scelte politiche dei partiti o dei gruppi organizzati che abbiano assunto e sostenuto le iniziative referendarie”⁵⁹. Il passaggio ha il pregio di evidenziare come la tecnica di formulazione del quesito abbia una ricaduta di assoluta importanza sulla “sovranità del popolo” correttamente intesa, che non “comporta la sovranità dei promotori”: ciò che conta davvero è, quindi, che il quesito referendario abbia una matrice comune razionalmente unitaria, capace di assicurare pienamente la libertà del voto referendario, perché “il popolo stesso dev’esser garantito, in questa sede, nell’esercizio del suo potere sovrano”⁶⁰.

In questo contesto si colloca anche la considerazione secondo cui “la normativa dettata dall’art. 75 non implica affatto l’ammissibilità di richieste comunque strutturate (...), che conservino soltanto il nome e non la sostanza del referendum abrogativo. Se è vero che il referendum non è fine a sé stesso, ma tramite della sovranità popolare, occorre che i quesiti posti agli elettori siano tali da esaltare e non da coartare le loro possibilità di scelta”⁶¹.

Il consapevole esercizio del voto referendario, che costituisce il presupposto necessario per esprimere realmente la libertà di voto, non può che rimanere un valore da tutelare in via prioritaria, anche in caso di referendum manipolativi; anzi, soprattutto in caso di referendum manipolativi, considerata la particolare complessità tecnica, e la conseguente articolazione letterale, dei relativi quesiti da sottoporre al voto dell’elettorato.

Anche su ciò, la giurisprudenza della Corte ha offerto spunti di riflessione da non sottovalutare: laddove i quesiti referendari “siano omogenei e riconducibili a una matrice razionalmente unitaria, e ne risulti una

⁵⁹ Corte cost., 7 febbraio 1978, n. 16, punto 5 del Considerato in diritto. Il passaggio è stato richiamato anche dalla sentenza n. 10/2020 (al punto 5 del Considerato in diritto).

⁶⁰ Corte cost., 7 febbraio 1978, n. 16, punto 5 del Considerato in diritto.

⁶¹ Così sempre Corte cost., 7 febbraio 1978, n. 16, punto 5 del Considerato in diritto. La particolare valorizzazione della piena consapevolezza e libertà del voto come valore prioritario da tutelare, nell’ambito del giudizio di ammissibilità del referendum, è stata sottolineata, proprio con riferimento alla sentenza n. 16/1978, da L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, cit., p. 281.

coerente normativa residua, immediatamente applicabile (...), 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, se l'uso di questa tecnica è imposto dall'esigenza di 'chiarezza, univocità e omogeneità del quesito' e di 'una parallela lineare evidenza delle conseguenze abrogative', sì da consentire agli elettori l'espressione di un voto consapevole⁶².

Queste indicazioni sembrano porre l'accento, più che sul carattere propositivo – o meno – di un certo referendum manipolativo, sulla coerenza complessiva dei quesiti referendari, e sulla loro intellegibilità da parte degli elettori: la stella polare diviene, da questo punto di vista, proprio la piena consapevolezza ed effettiva libertà del voto.

Spingendo all'estremo il problema, la questione potrebbe essere posta nei seguenti, netti termini: ai fini dell'ammissibilità dei referendum manipolativi, conta maggiormente il carattere più o meno innovativo della normativa di risulta rispetto al testo legislativo originario oggetto di manipolazione, oppure la libertà di voto degli elettori?

Ripercorrendo la giurisprudenza costituzionale (e la sentenza n. 10/2020 non fa eccezione) non si può che giungere alla conclusione che per la Corte conta assai di più il primo della seconda. Se un quesito è chiaro e preciso, ma *troppo* propositivo, la dichiarazione d'inammissibilità è pressoché certa.

La sentenza della Corte n. 36/1997, che ha dichiarato inammissibile il referendum manipolativo in tema di limiti percentuali orari di trasmissione dei messaggi pubblicitari da parte della concessionaria pubblica, ne costituisce una dimostrazione lampante. Non v'è dubbio che l'operazione manipolativa proposta fosse piuttosto arditata; ma il quesito era chiarissimo ed omogeneo, e la normativa di risulta avrebbe delineato un sistema ben più semplice di quello previsto originariamente dal legislatore⁶³. Inoltre, il "ritaglio"

⁶² Corte cost., 4 febbraio 1993, n. 32, punto 2 del Considerato in diritto. Si veda anche Corte cost., 2 febbraio 1991, n. 47, punto 4.1 del Considerato in diritto: "La stessa esigenza va tenuta presente anche per quanto concerne l'addebito mosso alla struttura formale del quesito. Come in più di un'occasione (sentenze n. 27 del 1981 e n. 28 del 1987) questa Corte ha sottolineato, la chiarezza, univocità ed omogeneità del quesito referendario rischierebbe di venire pregiudicata dalla mancata inclusione di porzioni normative anche brevissime, allorché queste – di per sé destinate a perdere ogni ragione di sopravvivenza eventualità di un'abrogazione delle parti espressamente indicate nel quesito – potrebbero, con il loro mantenimento formale durante il vaglio referendario, suscitare dubbi sull'effettivo intento dei promotori. Ancora una volta, è la chiarezza dell'intera operazione referendaria, cui univocità ed omogeneità sono direttamente funzionali, a porsi quale termine di riferimento". In senso sostanzialmente analogo, si veda anche Corte cost., 30 gennaio 2008, nn. 15 e 16, punto 4 del Considerato in diritto.

⁶³ Il testo originario dell'art. 8, comma 6 della l. 6 agosto 1990, n. 223, stabiliva che "La trasmissione dei messaggi pubblicitari da parte della concessionaria pubblica non può eccedere il 4 per cento dell'orario settimanale di programmazione ed il 12 per cento di ogni ora; un'eventuale eccedenza, comunque non superiore al 2 per cento nel corso di un'ora, deve essere recuperata nell'ora antecedente o successiva". Il testo risultante dalla modifica proposta per via referendaria era il seguente: "La trasmissione di messaggi pubblicitari da parte della concessionaria pubblica non può eccedere il 2 per cento nel corso di un'ora".

proposto avrebbe dato vita ad una disciplina che, per quanto diversa rispetto a quella originaria, non avrebbe certo potuto dirsi ad essa completamente estranea⁶⁴.

A considerazioni analoghe si presta la sentenza n. 10/2020: per la Corte sarebbe stato conforme all'art. 75 Cost. modificare radicalmente per via referendaria il vigente sistema elettorale, ma non manipolare la l. n. 51/2019 in modo da tale da attribuire al Governo il potere di modificare conseguentemente la determinazione dei collegi uninominali: ancora una volta, la coerenza e completezza funzionale del quesito (e, con essa, la libertà del voto referendario) ha ceduto il passo all'esigenza di rispettare la *ratio* originaria (di una sola parte) della disciplina legislativa sottoposta a referendum⁶⁵.

La Corte ha ritenuto opportuno precisare (e la precisazione è rilevante proprio in quanto tale) che “non spetta invece a questa Corte, in sede di giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo, ‘favorire un potenziamento del ruolo dell’elettore nella scelta degli eletti’ al fine di ‘consentire che il [Parlamento] rifiorisca’, come chiedono i promotori del referendum, giacché in tale giudizio essa è chiamata solamente a verificare il rispetto delle condizioni e dei limiti costituzionali all’esercizio del referendum”. L’argomento può senz’altro avere una sua giustificazione sul piano formale; ma quando la Corte decide se un referendum è *troppo manipolativo* (e, quindi, *troppo propositivo*, nel senso precisato) sta, in realtà, in ogni caso tracciando i confini della sovranità popolare, ed i rapporti tra la democrazia parlamentare ed i suoi correttivi.

A maggior ragione, quando giudica dell’ammissibilità dei referendum elettorali: la loro ammissibilità (o meno) ha sempre una ricaduta sul “ruolo dell’elettore nella scelta degli eletti”, in termini ampliativi o restrittivi, a seconda dell’impatto referendario sul sistema elettorale vigente: esattamente come accaduto nel caso di specie⁶⁶.

⁶⁴ Disciplina consistente nella predisposizione di un limite percentuale su base oraria nella misura del 2 per cento. Il testo originario (si veda la nota precedente) contemplava già un limite di questo tipo, di carattere residuale, stabilito nella misura del 12 per cento di ogni ora. Identiche le conclusioni, sul punto, di G. BRUNELLI, *Quesito manipolativo e statuto peculiare dei referendum elettorali*, in R. BIN (a cura di), *Elettori legislatori? Il problema dell’ammissibilità del quesito referendario elettorale*, cit., p. 46.

⁶⁵ Si rinvia, in merito, a quanto già considerato al termine del paragrafo n. 5.

⁶⁶ Gli effetti negativi della dichiarazione di inammissibilità di cui alla sentenza n. 10/2020 sulla configurazione della rappresentanza parlamentare sono stati sottolineati, in particolare, da M. BELLETTI, *La crisi della rappresentanza alla base della crisi del divieto di vincolo di mandato*, in *Rivista AIC, Osservatorio costituzionale*, n. 1/2020, p. 160, che avrebbe auspicato la “instaurazione di uno stretto rapporto tra elettori ed eletti”, garantita da una legislazione elettorale fondata interamente sui collegi uninominali. In senso contrario F. SICURO, *Il referendum elettorale all’esame della Corte costituzionale. Prime annotazioni a margine della sentenza n. 10 del 2020*, cit., pp. 385-392, che nell’evidenziare le ragioni sostanziali della decisione della Corte, ne ha invece apprezzato l’effetto di limite alla possibile evoluzione del sistema elettorale in senso eccessivamente maggioritario. Sulle ricadute politiche dei referendum elettorali rimangono sempre attuali, del resto, le considerazioni di V. BALDINI, *L’intento dei promotori nel referendum abrogativo*, Napoli, Liguori, 1996, p. 110, e di A. BARBERA – A. MORRONE, *La Repubblica dei referendum*, Bologna, il Mulino, 2003, pp. 121-131, in merito ai referendum elettorali dei primi anni Novanta del secolo scorso.

Si potrebbe ritenere che, così operando, la Corte si sia rivelata nei confronti dell'elettorato assai meno generosa di quando si è attribuita in concreto il compito di correggere il sistema elettorale per garantirne la conformità a Costituzione⁶⁷.

E ci si potrebbe pure interrogare su quale sia l'effetto "di sistema" di questo indirizzo giurisprudenziale, in un periodo di conclamata crisi delle istituzioni rappresentative e, con esse, della stessa rappresentanza politica⁶⁸; un periodo nel quale, proprio per questo motivo, l'istituto referendario meriterebbe di vedersi riconosciuta centrale importanza non in quanto elemento da contrapporre alla rappresentanza politica, ma in quanto esercizio di "un *potere di decisione costituzionale su regole che si vogliono introdurre*"⁶⁹ che consente di immettere nel discorso pubblico elementi utili, per quanto problematici; e tramite il quale si realizza "un diritto che trae linfa direttamente dal principio democratico, che permette al popolo, come corpo elettorale, di concretizzare la sovranità"⁷⁰. Rimangono attuali, d'altra parte, le considerazioni di chi ha osservato che le iniziative referendarie possono svolgere "una funzione di stimolo nei confronti dell'inerzia parlamentare e di superamento delle note difficoltà di decisione del nostro sistema politico"⁷¹. Anche (e, forse, principalmente) in materia di legislazione elettorale.

Peraltro, fino a che non sarà introdotto un istituto costituzionale *ad hoc* (nella forma di referendum propositivo avente autonoma rilevanza⁷², o di consultazione popolare che si inserisce in un procedimento legislativo in corso⁷³), la possibilità di ricorrere al voto popolare per generare in via diretta effetti normativi

⁶⁷ L'ovvio riferimento corre, in particolare, alla fondamentale sentenza 13 gennaio 2014, n. 1, con la quale la Corte è intervenuta sul sistema elettorale vigente in sostanziale sostituzione del legislatore inerte.

⁶⁸ In argomento si vedano, ad esempio: M. BELLETTI, *La crisi della rappresentanza alla base della crisi del divieto di vincolo di mandato*, cit., pp. 143-164; M. BERTOLISSI, *Piccoli principi. Notabilato locale e crisi della rappresentanza politica*, libreriauniversitaria.it, Padova, 2016, pp. 21-61; G. CERRINA FERONI, *Restituire lo scettro agli elettori: la sovranità popolare tra realtà e dover essere*, in *Rivista AIC, Osservatorio costituzionale*, n. 1/2020, pp. 122-141; A. DI GIOVINE, *Dal principio democratico al sistema rappresentativo, l'ineluttabile metamorfosi*, in *Rivista AIC*, n. 1/2020, pp. 77-104; F. LANCHESTER, *Crisi della rappresentanza in campo politico e divieto di mandato imperativo*, in *Rivista AIC, Osservatorio costituzionale*, n. 1/2020, pp. 106-121; F. PIZZOLATO, *I sentieri costituzionali della democrazia*, Roma, Carocci, 2019, pp. 9-16, 42-46.

⁶⁹ A. MORRONE, *Il referendum manipolativo: abrogare per decidere*, cit., p. 331 (corsivi dell'Autore).

⁷⁰ A. MORRONE, *Il referendum manipolativo: abrogare per decidere*, cit., p. 332.

⁷¹ A. CARIOLA, *Referendum abrogativo e giudizio costituzionale. Contributo allo studio di potere sovrano nell'ordinamento pluralista*, Milano, Giuffrè, 1994, p. 344. Il ruolo di "supplenza che il referendum ha finito con lo svolgere di fronte ad una rappresentanza politica che (...) non ha saputo canalizzare né venire incontro ad esigenze che nascevano dalla società civile" è stato sottolineato anche da F. SORRENTINO, *L'ammisibilità dei referendum manipolativi*, cit., p. 195.

⁷² Può essere utile ricordare, al riguardo, come la riforma costituzionale recante "*Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione*", non entrata in vigore a seguito dell'esito negativo del referendum costituzionale del 4 dicembre 2016, prevedesse l'aggiunta all'art. 71 Cost. di un comma che contemplava "*referendum popolari propositivi e d'indirizzo*"; "*condizioni ed effetti*" di tali referendum avrebbero dovuto essere definiti da una successiva legge costituzionale, mentre ad una legge bicamerale sarebbe spettato delinearne "*le modalità di attuazione*".

⁷³ Il riferimento corre al disegno di legge costituzionale A.S. 1089 ("*Disposizioni in materia di iniziativa legislativa popolare e di referendum*") approvato in prima lettura dalla Camera il 21 febbraio 2019, attualmente all'esame della I Commissione del Senato: vi si prevede, tra l'altro, di aggiungere all'art. 71 Cost. un comma in base al quale viene indetto un referendum per deliberare l'approvazione diretta da parte dell'elettorato di proposte di legge di iniziativa popolare presentate da

positivi dovrà necessariamente fare i conti con i limiti strutturali del referendum attualmente disciplinato dal vigente art. 75 Cost.: un referendum concepito *ab origine* come fonte del diritto negativa, proprio perché di carattere abrogativo.

Tuttavia, neppure può essere ignorato come la giurisprudenza elaborata dalla Corte in materia di referendum manipolativi abbia ormai da tempo superato un'interpretazione letterale dell'art. 75 Cost., e sia probabilmente andata ben oltre i limiti dell'istituto del referendum abrogativo quali originariamente immaginati in sede costituente⁷⁴. È lecito domandarsi, pertanto, se continui ad avere senso informare il giudizio di ammissibilità dei referendum manipolativi ad un criterio di discriminazione non fondato prioritariamente sull'esigenza di garantire la libera, efficace e genuina espressione del voto referendario, ma su quella di proteggere la formulazione originaria della legge abroganda (e, con essa, il legislatore).

Perché a questo si riduce, in fondo, l'inammissibilità dei referendum *troppo manipolativi*, o *troppo propositivi*⁷⁵. Il referendum abrogativo (ancor di più, quando presenta rilevanti effettivi manipolativi) è un correttivo del sistema parlamentare proprio perché consente al corpo elettorale di assumere direttamente la responsabilità di decisioni che spetterebbero di regola al legislatore. Il sasso è ormai gettato, e non da ieri: per quanto a lungo varrà ancora la pena di ritrarre la mano?

almeno cinquecentomila elettori, in caso di mancata approvazione da parte delle Camere entro diciotto mesi dalla loro presentazione (ulteriori dettagli sono reperibili alla pagina <http://www.riformeistituzionali.gov.it/it/il-referendum-propositivo/>).

⁷⁴ E ciò, almeno sotto due profili. In primo luogo, è opportuno ricordare come il testo del secondo comma dell'art. 72 approvato dall'Assemblea Costituente nella seduta pomeridiana del 16 ottobre 1947 escludesse espressamente da referendum abrogativo anche le leggi "elettorali"; il testo venne rielaborato nei termini oggi noti dal Comitato di redazione, e poi definitivamente votato nella seduta del 22 dicembre 1947 senza la ricordata esclusione (sul punto, ad esempio, A. BARBERA – A. MORRONE, *La Repubblica dei referendum*, cit., p. 121, e A. GIGLIOTTI, *L'ammissibilità dei referendum in materia elettorale*, cit., pp. 22-28). In secondo luogo, non sembra che il problema della possibile manipolazione dei testi legislativi vigenti tramite referendum abrogativo parziale sia stato discusso dai Costituenti; i quali, anzi, hanno dedicato attenzione prevalente al tipo di referendum da disciplinare nella Costituzione optando infine, come noto, per il mantenimento del solo referendum abrogativo di leggi già entrate in vigore, e per la soppressione del referendum sospensivo/preventivo, originariamente previsto nel primo comma dell'art. 72 del Progetto di Costituzione licenziato dalla Commissione per la Costituzione (si veda, in particolare, ASSEMBLEA COSTITUENTE, CCLX, *Seduta antimeridiana di giovedì 16 ottobre 1947*, pp. 1260-1271, reperibile all'indirizzo http://legislature.camera.it/_dati/constituente/lavori/Assemblea/sed260/sed260nc.pdf). Dall'analisi dell'intenzione dei Costituenti muove l'opinione contraria alla configurabilità di referendum manipolativi nel nostro ordinamento di M. LUCIANI, *Omogeneità e manipolatività delle richieste di referendum abrogativo tra libertà del voto e rispetto del principio rappresentativo*, in A.A. V.V., *Il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo. Atti del seminario svoltosi in Roma Palazzo della Consulta nei giorni 5 e 6 luglio 1996*, cit., pp. 84-89.

⁷⁵ Con la conseguenza di far dipendere dalla formulazione originaria della legislazione elettorale la possibilità stessa di sottoporla a referendum manipolativo. Lo notava L. CARLASSARE, *Considerazioni su principio democratico e referendum abrogativo*, in A.A. V.V., *Il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo. Atti del seminario svoltosi in Roma Palazzo della Consulta nei giorni 5 e 6 luglio 1996*, cit., p. 141, quando invocava la necessità di "un intervento legislativo per consentire al popolo di pronunciarsi *sempre* sulle leggi elettorali, a prescindere dal *modo in cui è formulata la disposizione*". In senso analogo, quanto alla possibilità per il legislatore di "blindare" il testo della legislazione elettorale in modo tale da sottrarla ad eventuali referendum manipolativi, R. BIN, *Scivolando sempre più giù*, in R. BIN (a cura di), *Elettori legislatori? Il problema dell'ammissibilità del quesito referendario elettorale*, cit., p. 30. Il problema è stato sottolineato di recente, proprio con riferimento alla sentenza n. 10/2020, anche da S. CATALANO, *La sentenza n. 10 del 2020 della Corte costituzionale: una inammissibilità per eccessiva manipolatività non convincente*, cit., pp. 163-164.