



Rivista N°: 3/2020
DATA PUBBLICAZIONE: 23/07/2020
AUTORE: Paola Torretta*

REFERENDUM ELETTORALE: MANIPOLATIVO...MA NON “TROPPO”. NOTA A CORTE COST. N. 10 DEL 2020

Sommario: 1. Premessa: ancora in tema di referendum elettorali... necessariamente manipolativi. - 2. La sentenza 10/2020 e il quesito negato per il maggioritario. - 3. Un quesito ‘doppiamente’ manipolativo: l’inammissibilità dell’intervento abrogativo sull’art. 3, l. n. 51/2019. - 4. Il referendum elettorale dopo la sentenza n. 10/2020. Osservazioni conclusive.

1. Premessa: ancora in tema di referendum elettorali... necessariamente manipolativi

La sentenza della Corte costituzionale n. 10 del 2020 ha dichiarato inammissibile la richiesta di referendum abrogativo, presentata da otto Consigli regionali¹, con cui si intendeva abrogare tutte le disposizioni della legge elettorale di Camera e Senato facenti riferimento ai collegi plurinominali e all’attribuzione dei seggi parlamentari mediante sistema proporzionale; il tutto intervenendo anche sulla legge di delega n. 51/2019 (art. 3), di (eventuale) attuazione della riforma costituzionale *in itinere* sulla riduzione dei parlamentari² e diretta, a tale scopo, alla rideterminazione dei collegi elettorali per le elezioni politiche.

La finalità dei promotori era quella di dar vita, attraverso un’accurata operazione di ‘taglia e cuci’, ad una formula elettorale per la quale la totalità dei seggi delle Camere sarebbe stata assegnata sulla base del criterio maggioritario, in collegi uninominali. Di conseguenza, ad un esito positivo della convocazione popolare, il risultato sarebbe stato quello di attribuire ogni seggio del Parlamento ai candidati che avessero ottenuto, ciascuno nel proprio seggio, il maggior numero di voti.

Oggi, invece, l’assegnazione di tali seggi avviene con meccanismo maggioritario solo

* Professore ordinario di Diritto costituzionale presso l’Università di Parma.

¹ Le Regioni promotrici sono state l’Abruzzo, la Basilicata, il Friuli Venezia Giulia, la Liguria, la Lombardia, il Piemonte, la Sardegna, il Veneto.

² La riforma costituzionale licenziata dal Parlamento e in attesa di referendum confermativo prevede un taglio dei membri delle Camere. In funzione di tale modifica, è stata emanata la legge di delega n. 51/2019, il cui svolgimento, essendo legato alla approvazione popolare della prima, è allo stesso modo sospeso.

L’Associazione Italiana Costituzionalisti è iscritta al Registro Operatori della Comunicazione dal 9.10.2013 col n. 23897. La Rivista AIC è registrata presso il Tribunale di Roma col n. 339 del 5.8.2010 — Codice ISSN: 2039-8298 (on-line). Rivista sottoposta a referaggio — Rivista inclusa nella classe A delle Riviste scientifiche dell’Area 12 - Scienze giuridiche. Direttore Responsabile: Prof. Gaetano Silvestri — Direttori: Prof. Felice Giuffrè, Prof.ssa Elisabetta Lamarque, Prof. Alberto Lucarelli, Prof. Giovanni Tarli Barbieri.

per i tre ottavi dei medesimi.

Trattandosi di un referendum su norme elettorali, la formulazione della richiesta abrogativa non poteva non tener conto di una duplice esigenza: da un lato, operare una demolizione solo parziale della legislazione vigente, per lasciar ‘sopravvivere’ una soluzione normativa alternativa; dall’altro, fare in modo che la disciplina di risulta fosse autoapplicativa, così da consentire l’immediata operatività della decisione (‘legislativa’) del corpo elettorale.

Entrambi i profili integrano, infatti, requisiti fondamentali al fine di superare il vaglio di ammissibilità della Consulta sui referendum elettorali. E’ noto come, in tale ambito, la Corte abbia sempre dichiarato ammissibili solo quesiti che non abbiano come risultato, in caso di esito positivo, quello di provocare un mero vuoto normativo, ma che siano idonei a determinare, mediante l’intervento popolare, una normativa capace di consentire il rinnovo – e quindi il funzionamento senza soluzione di continuità – degli organi elettivi.

Ciò sulla base dell’assunto che una ‘pronta’ “dotazione di norme elettorali” è elemento indefettibile della democrazia rappresentativa, e che, dunque, sarebbe intollerabile anche il solo rischio di esporre le Assemblee elettive ad una paralisi della loro attività³.

In tale ottica, la Consulta ha sempre richiesto che da un quesito di abrogazione di disposizioni in materia elettorale discenda «una coerente normativa residua, immediatamente applicabile, in guisa da garantire, pur nell’eventualità di inerzia legislativa, la costante operatività dell’organo»⁴, specificando altresì che il risultato della scelta referendaria deve essere «in grado di far svolgere correttamente una consultazione elettorale in tutte le sue fasi, dalla presentazione delle candidature all’assegnazione dei seggi»⁵.

Ne deriva, però, che il confine tra referendum abrogativo parziale e manipolativo/creativo diviene veramente sottile, fino a sfumare.

La dinamica è, in effetti, sempre la stessa: il quesito ha ad oggetto frammenti di testo legislativo che vengono eliminati con la precisa finalità di dar vita ad una soluzione normativa differente da quella sottoposta a decisione popolare. E il risultato è sempre quello di andare a modificare il significato normativo delle disposizioni non investite dal quesito referendario, in conseguenza del loro ‘nuovo’ modo di fare sistema nell’ordinamento.

Qual è, allora, il discrimine che consente di mantenere il quesito referendario nell’alveo di costituzionalità del referendum parziale? Fin dove può spingersi, in altre parole, il referendum manipolativo, pur rimanendo all’interno di un legittimo intervento del corpo elettorale? Fino a che punto si può ritenere ‘accettabile’ il risultato dell’esito della consultazione popolare quando questo ha anche una connotazione creativa?

Sono questi gli interrogativi che ormai da tempo attraversano il dibattito giuridico e politico. Almeno da quando la giurisprudenza costituzionale ha aperto la strada a pronunce re-

³ In questo senso la Corte ha affermato l’«indefettibilità» della legislazione elettorale dell’organo parlamentare nelle sentenze n. 29/1987 e n. 47/1991. In senso conforme, anche nella sent. n. 13/1999 si legge che “In coerenza a tale principio generale, questa Corte ha posto in rilievo le «caratteristiche proprie della materia elettorale, con riferimento in particolare all’esigenza di poter disporre, in ogni tempo, di una normativa operante”.

⁴ Sentt. nn. 32/1993; 13/2012; 15 e 16/2008; 13/1999; 36/1997; 5/1995.

⁵ Sentt. nn. 15 e 16/2008.

ferendarie in materia elettorale, con un indirizzo – non sempre lineare – attraverso cui ha però fornito alcune precise indicazioni.

In particolar modo, con la sentenza 36/1997, ha distinto fra interventi manipolativi costituzionalmente vincolati, e quindi ammissibili, e pratiche che, al contrario, hanno un impatto troppo ‘artificioso’ sul sistema legislativo vigente, tendenti perciò ad eludere lo spirito proprio della democrazia rappresentativa⁶.

I primi sono da ritenersi contemplati, in quanto la normativa prodotta è ricavabile di per sé dall’ordinamento giuridico. Diversamente, l’effetto derivante dalla pronuncia referendaria dipende essenzialmente da minuziose tecniche dirette a recidere e saldare segmenti di disposti legislativi e non presenta alcun collegamento con l’ordine esistente, ma - anzi - tende ad alterarlo.

In questo caso, perciò, il referendum smette di essere ‘semplicemente’ (naturalmente) manipolativo per divenire «surrettiziamente manipolativo», ossia uno strumento di inaccettabile sofisticazione del tessuto normativo vigente⁷.

È a questo tipo di referendum abrogativo che la Corte ha posto un blocco, perché tale da «introdurre una nuova statuizione, non ricavabile ex se dall’ordinamento»⁸, in modo inammissibile rispetto alla natura ed alla funzione del referendum abrogativo, che deve comunque rimanere (almeno nella sua essenza e portata) quella di togliere porzioni di testi legislativi, sebbene avente, di riflesso, anche la possibilità di produrre contenuti normativi differenti.

2. La sentenza 10/2020 e il quesito negato per il maggioritario

Ma arriviamo ad oggi.

La richiamata giurisprudenza sulla necessaria autoapplicatività degli esiti di qualsiasi referendum elettorale ha indotto le Regioni promotrici ad estendere il quesito per il sistema elettorale maggioritario anche alla delega conferita dal Parlamento al Governo per la ridefinizione dei collegi elettorali, in funzione della riforma costituzionale avviata per ridurre il numero dei membri delle Camere.

Avendo bene a mente le decisioni della Corte che in passato hanno bocciato richieste di referendum su leggi elettorali proprio per carenza di autonoma operatività della normativa di risulta, nel caso di specie, la domanda petitoria ricomprendeva anche l’abrogazione parziale dell’art. 3 della legge n. 51/2019, con lo scopo di rendere da subito possibile il rinnovo delle Camere dopo l’eventuale voto popolare abrogativo.

Nel ‘pacchetto’ di disposizioni sottoposto agli elettori erano stati, dunque, inseriti anche

⁶ Come afferma M. LUCIANI, *Il referendum. Questioni teoriche dell’esperienza italiana*, in *Revista catalana de dret públic*, 37/2008, p. 166, “il referendum altro non [è] che un «ramo partecipativo» da innestare (appunto) in un «tronco rappresentativo». La cifra essenziale della forma di governo, dunque, resta il principio rappresentativo”.

⁷ Sentt. nn. 13/2012; 28/2011; 33, 34, 38 e 23/2000; 13/1999.

⁸ Sent. n. 36/1997. Conforme anche 13/1999; 34/2000; 43/2003.

frammenti di un provvedimento certamente inerente la materia oggetto dell'iniziativa referendaria, ma varato con uno scopo (quello di ridefinire i collegi elettorali nel caso di una riduzione dei componenti delle Camere) del tutto sganciato dalla stessa.

Secondo i promotori, da tale intervento sulla legge n. 51/2019 sarebbe dipesa l'immediata applicazione dell'eventuale disciplina 'sopravvissuta' alla consultazione popolare, in quanto, una volta eliminata la quota proporzionale dei seggi parlamentari, il sistema elettorale residuo (del tutto maggioritario) non sarebbe stato automaticamente praticabile, proprio a causa della necessità di ri-disegnare i collegi elettorali in funzione di quella che sarebbe stata la nuova formula elettorale per le Camere. La *vacatio* normativa lasciata da un'eventuale pronuncia referendaria in senso abrogativo poteva, invece, ritenersi colmata con l'estensione del quesito alla legge n. 51/2019, in quanto la manovra 'manipolativa' compiuta sulla delega avrebbe dato vita ad un nuovo percorso di normazione necessario ad aggirare l'ostacolo della autoapplicazione della normativa di risulta⁹.

Passando attraverso la legge n. 51/2019, i promotori volevano cioè assicurarsi che fosse rintracciabile nell'ordinamento una disciplina idonea a consentire (da subito) l'elezione delle Camere con il nuovo sistema rimasto in vigore a seguito dell'eventuale pronuncia popolare in senso abrogativo¹⁰.

Appare, perciò, evidente che la delega rappresentava, in definitiva, l'appiglio cui aggrapparsi per tentare di superare il limite 'tipico' dei referendum abrogativi elettorali. La parziale ablazione di quest'ultima sarebbe, allora, servita a renderla idonea a rideterminare i collegi elettorali non più (meglio, non solo) per l'ipotesi di una riduzione dei parlamentari disposta con legge costituzionale, ma per rispondere alle esigenze del nuovo sistema elettorale che sarebbe risultato dalla consultazione elettorale, qualora questa fosse stata a favore della abrogazione della disciplina sottoposta a referendum.

In realtà, proprio questo passaggio ha 'fermato' il processo referendario, perché la Corte – pur giudicando, sulla scorta della sua ormai corposa giurisprudenza, il quesito proposto univoco, omogeneo, e dotato di una matrice unitaria - ha però chiuso le porte all'“*escamotage*” messo in atto dai promotori, in ragione di una serie di puntuali rilievi.

Il quesito consegnato dalle otto Regioni andava ad incidere su diversi aspetti della l. n. 51/2019.

Modificava l'oggetto della delega, limitandolo alla “determinazione dei [soli] collegi uninominali” e non più quelli plurinominali; recideva il legame che la delega aveva con la riforma costituzionale (in corso di approvazione) sulla riduzione del numero dei parlamentari, rendendola, quindi, applicabile a prescindere, e in modo del tutto autonomo, da essa; eliminava il limite temporale della delega e, per finire, espungeva dai principi e criteri direttivi definiti dal Parlamento nella delega ogni riferimento ai collegi plurinominali.

Il referendum abrogativo avrebbe dato quindi vita ad una '*delega di risulta*' modificata

⁹ In tal senso A. MORRONE, *In controtendenza. Note sull'ammissibilità del referendum elettorale per i collegi uninominali*, in *Federalismi.it*, 23/2019, p. 3.

¹⁰ Sebbene è comunque da tenere presente che lo svolgimento di una delega legislativa sarebbe sempre subordinato alla volontà e responsabilità (politica) del Governo.

nei contenuti necessari previsti dall'art. 76 Cost.: l'oggetto sarebbe stato ridotto, perché privato della rideterminazione dei collegi plurinominali; i principi e criteri direttivi – confezionati per un sistema elettorale prevalentemente proporzionale (quello della l. n. 165/2017) – sarebbero stati calati in una logica opposta, quella di un sistema elettorale totalmente maggioritario e ciò avrebbe alterato la loro "portata" in vista del nuovo meccanismo di attribuzione dei seggi parlamentari¹¹.

Infine, una abnorme manipolazione avrebbe riguardato anche la struttura e i 'tempi' della delega. L'eventuale pronuncia referendaria positiva avrebbe modificato il *dies a quo* per lo svolgimento della stessa, in quanto l'intervento dei promotori intendeva eliminare la condizione alla quale la stessa delega è subordinata, ossia l'approvazione (con referendum popolare) della revisione costituzionale sul numero dei parlamentari. In sostanza, non si sarebbe più trattato di una delega *sub condicione*, ma di un atto applicabile indipendentemente dall'entrata in vigore della modifica costituzionale. Una delega stabile, senza più alcun vincolo con la legge costituzionale.

Un'operazione che, se formalmente lasciava intatto lo schema dell'art. 76 Cost., nella realtà avrebbe prodotto una sorta di 'manomissione' dell'originaria determinazione legislativa. Nella 'lettera', infatti, sarebbero stati ancora presenti i connotati previsti dal citato disposto costituzionale per l'istituto della delegazione legislativa; nondimeno, sarebbero stati del tutto svuotati nei loro contenuti originari, tradendo, così, lo spirito della delega originaria.

La disciplina uscita da un eventuale esito positivo del referendum si sarebbe trasformata in una delega senza un termine precisato, attribuita al Governo dal corpo elettorale e non dal Parlamento e per uno scopo diverso da quello da quest'ultimo originariamente stabilito.

La manipolazione prodotta dal quesito sulla l. n. 51/2019 andava a vanificarne, in definitiva, la *ratio*, per piegarla alla finalità perseguita dai promotori, in modo del tutto estraneo e scollegato rispetto alla volontà espressa dal Parlamento.

Infine, queste considerazioni conducono anche a ritenere, con la Corte (cfr. *infra* § 3), che la normativa voluta per assicurare l'autoapplicabilità di una possibile pronuncia abrogativa del popolo non potesse considerarsi già presente nell'ordinamento vigente (ossia dallo stesso desumibile), ma sarebbe stata creata *ad hoc* sulla base di un sofisticato intervento manipolativo messo in atto dai promotori del referendum.

3. Un quesito 'doppiamente' manipolativo: l'inammissibilità dell'intervento abrogativo sull'art. 3, l. n. 51/2019

Il punto su cui che si snoda la 'bocciatura' della domanda referendaria è la doppia manipolazione operata dai promotori che avrebbe inciso, da un canto, sulla legge elettorale e, dall'altro, sulla delega per la rideterminazione dei collegi elettorali, alterando, però, in quest'ultimo caso, la ragion d'essere della legislazione investita, con la sua trasformazione da atto di

¹¹ In tal senso Corte cost. 10/2020, Considerato in diritto, § 7.2.

completamento di una riforma costituzionale, a legge servente la 'proposta' tesa ad innestare un nuovo sistema di elezione per le Camere.

L'intento dei promotori era, si è visto, quello di cambiare il 'verso' della legge n. 51/2019 per tramutarla in una nuova e diversa delega, rispetto alla quale la riduzione dei parlamentari avrebbe rappresentato la mera '*occasio*' per ridefinire i collegi elettorali in vista di un sistema elettorale radicalmente opposto a quello vigente.

Per arrivare a questo obiettivo, i promotori contavano sull'esito positivo dei due referendum (quello elettorale e quello – confermativo - costituzionale). A quel punto, la delega, appositamente 'rimaneggiata' ad opera del quesito referendario, avrebbe perseguito – contestualmente - due finalità distinte e il Governo si sarebbe trovato a "servire due padroni", o – meglio – due legislatori deleganti. Da un lato, il Parlamento, che con tale legge ha, appunto, originariamente previsto di dare un nuovo assetto ai collegi elettorali, qualora sia approvata la revisione costituzionale sul taglio del numero dei parlamentari; dall'altro, il corpo elettorale che, con decisione referendaria, avrebbe 'ritoccato' i contenuti della l. n. 51/2019 per renderli idonei a dare pratica attuazione ad un nuovo metodo di elezione delle Assemblee politiche.

Con un simile rivolgimento, la delega avrebbe potuto ancora trovare sviluppo in relazione all'entrata in vigore della modifica costituzionale, ma tale passaggio sarebbe rimasto in secondo piano e, soprattutto, avrebbe avuto carattere meramente eventuale rispetto all'esercizio della delega per la rideterminazione dei collegi in funzione di un sistema elettorale maggioritario. In altre parole, anche qualora la riforma costituzionale non avesse trovato il necessario consenso popolare ai fini del suo concreto inveroamento, la legge n. 51/2019 sarebbe comunque 'sopravvissuta' per portare a termine la decisione di abrogare la legge elettorale, in modo completamente disgiunto dalla volontà espressa dal Parlamento nell'approvazione del provvedimento originario.

La domanda è, allora, se la delega inizialmente attribuita al Governo potesse essere – ad opera del potere referendario - 'rivoltata' nella sua intrinseca motivazione per essere piegata all'esito voluto dai promotori.

Nella ricerca di una risposta, arriviamo al 'cuore' della decisione n. 10/2020: l'eccessiva manipolatività della richiesta referendaria.

La 'manovra' compiuta sulla l. n. 51/2019 è stata giudicata dalla Consulta un intervento abnorme che ne ha stravolto la sostanza per 'costruire' un inedito 'percorso' di produzione normativa, scavalcando la discrezionalità riservata dal sistema costituzionale al legislatore. La modifica del 'significato originario' della delega è parsa esagerata e, perciò, il referendum anomalo nella sua connotazione manipolativa. Sebbene, infatti, tale carattere possa appartenere alla dinamica 'normale' del referendum abrogativo parziale, il quesito andava, tuttavia, ad estremizzarlo a tal punto da portare l'intervento popolare a sconfinare dalla dimensione propria del potere referendario.

Un ragionamento, questo, non nuovo, ma che sintetizza assunti ben radicati (e noti) della giurisprudenza costituzionale.

Possiamo, al riguardo, ricordare le parole della Corte, riportate anche in premessa di questo scritto, che alludono a pratiche da considerarsi 'fraudolente', perché finalizzate ad un uso distorto del referendum abrogativo.

Muovendo proprio dalla richiamata sentenza n. 36/1997, è ormai certa l'inammissibilità del referendum abrogativo quando si traduca «in una proposta all'elettore, attraverso l'operazione di ritaglio sulle parole e il conseguente stravolgimento dell'originaria *ratio* e struttura della disposizione». A tali condizioni, il referendum è da ritenersi «surrettiziamente propositivo», perché volto ad «introdurre una nuova statuizione, non ricavabile *ex sé* dall'ordinamento», affossando la connotazione tendenzialmente ablativa della decisione popolare.

La Corte, negli ultimi decenni, ci ha abituato ad un rigoroso controllo sui referendum aventi anche una 'carica' propositiva¹², in funzione dell'esigenza di verificare la rispondenza della normativa di risulta all'intento dei promotori¹³.

Da qui è stato breve il passo diretto a valutare altresì la coerenza della decisione popolare rispetto al tessuto normativo in cui questa si sarebbe inserita, così che la Corte è arrivata a vagliare la capacità della disciplina di risulta di trovare una sistematica ('armoniosa') collocazione nell'assetto legislativo vigente¹⁴.

È sulla base di questo *trend* evolutivo che, nella giurisprudenza costituzionale, si è aperto un varco – 'controllato' - al referendum manipolativo, in funzione del riscontro, da parte della Consulta, di determinati requisiti, specie quando il referendum parziale (e propositivo) si riveli, per le leggi costituzionalmente necessarie, l'unica strada percorribile¹⁵.

Si tratta di un orientamento giurisprudenziale, non sempre lineare ed univoco, che ha valutato le singole richieste di referendum parziali (anche 'positivi') per sindacarne la compatibilità con il modello costituzionale dell'art. 75 e, in senso ampio, con il sistema democratico-rappresentativo dello Stato.

Così facendo, senza mai assumere una posizione generale e 'statica' sull'istituto, ha però fornito una nutrita casistica dalla quale risulta possibile ricavare le fondamentali condizioni alle quali la Corte ha agganciato, e continua a riferire, l'ammissibilità del referendum abrogativo

¹² Per lungo tempo la Corte costituzionale ha cercato di aggirare l'«ostacolo» e di non entrare nel merito della questione dei referendum manipolativi, facendosi scudo dietro altre carenze, di carattere formale, del quesito che, comunque, non avrebbero consentito di ritenere inammissibile i quesiti referendari (cfr., in particolare, Corte cost. n. 27/1981).

¹³ Questo filone giurisprudenziale si sviluppa quando la Corte comincia ad inserire, fra i parametri di giudizio sull'ammissibilità del referendum abrogativo, anche il profilo teleologico del quesito presentato dai promotori (v., ad es., Corte cost. 47/1991; 1/1995; 6/1995). In dottrina, sul punto, V. BALDINI, *L'intento dei promotori nel referendum abrogativo*, Napoli, Liguori, 1996, spec. p. 91 ss.

¹⁴ Si tratta, come precisato in dottrina, di una verifica sulla 'omogeneità non più solo formale del quesito, ma anche 'sostanziale' o, meglio, sistematica', intesa come idoneità della normativa di risulta ad entrare a far parte della complessità ordinata del sistema legislativo. In argomento, P. PANUNZIO, *Osservazioni su alcuni problemi del giudizio di ammissibilità del referendum e su qualche possibile riforma della sua disciplina*, in AA.Vv., *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, 1998, pp. 172-173; F. CERRONE, *Art. 75*, in V. CRISAFULLI, L. PALADIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, Cedam, 1990, p. 466; A. CARIOLA, *Referendum abrogativo e giudizio costituzionale. Contributo allo studio di potere sovrano nell'ordinamento pluralista*, Milano, Giuffrè, 1994, p. 279.

¹⁵ Cfr., per fare alcuni esempi, Corte cost. nn. 47/1991, 32/1993, 13/1999. Sul punto S. BARTOLE, *Coerenza dei quesiti referendari e univocità della normativa di risulta*, in *Giur. cost.*, 1991, p. 333.

(anche propositivo) e, quindi, il suo legittimo inquadramento nel sistema costituzionale.

Come si è accennato, la Corte ha affermato che la normativa di risulta deve potersi ricavare da una “fisiologica espansione della sfera di operatività di una norma già presente”¹⁶, ossia derivare dal “ricorso a forme autointegrative”¹⁷ dell’ordinamento.

Ciò significa che il frutto della decisione popolare parzialmente ablativa deve mantenersi nei solchi della disciplina sottoposta ad abrogazione, rappresentando una ‘naturale’ estensione di ciò che rimane della trama legislativa a seguito dell’approvazione del quesito referendario.

La normativa uscita dalle urne dovrebbe andare, in sostanza, a riappropriarsi degli spazi lasciati vuoti dall’intervento ‘demolitorio’ del popolo, oppure – per lo meno – potersi estrapolare dai principi propri del complesso della legislazione vigente. Il che implica, come ulteriore discriminare, che le norme ‘prodotte’ dalla decisione del corpo elettorale rispettino la *ratio* della disciplina parzialmente abrogata, ossia che “gli effetti del referendum abrogativo continuino a spiegarsi nella stessa direzione impressa precedentemente dal potere legislativo”¹⁸.

Al contrario, l’abrogazione non può dar luogo ad una normativa di risulta completamente avulsa dal contesto normativo vigente. Restano, pertanto, precluse quelle richieste referendarie manipolative attraverso le quali la «sottrazione di contenuto normativo» cede il passo, invece, all’intento di proporre al corpo elettorale una disciplina radicalmente nuova in alternativa a quella in vigore, «costruita attraverso la saldatura di frammenti lessicali eterogenei»¹⁹.

E poco importa che il risultato sia il frutto della volontà del supremo titolare del potere sovrano, se ad esso si giunga con meccanismi tesi a scardinare gli schemi portanti del sistema rappresentativo.

A tale stregua, infatti, per usare sempre le parole del Giudice costituzionale, il referendum abrogativo si trasformerebbe in «un distorto strumento di democrazia rappresentativa,

¹⁶ Corte cost. n. 50/2000.

¹⁷ Corte cost. n. 36/1997.

¹⁸ Sul punto già M. LUCIANI, *Omogeneità e manipolatività delle richieste di referendum abrogativo tra libertà del voto e rispetto del principio rappresentativo*, in AA.VV., *Il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, op. cit., p. 87.

¹⁹ Cfr. Corte cost. 36/1997. Diversamente, nella sentenza n. 34/2000, la Corte costituzionale ha dichiarato ammissibile il quesito referendario avente ad oggetto alcune disposizioni della legge n. 195/1958 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento del Consiglio superiore della magistratura), poiché lo stesso era diretto ad abrogare parzialmente la disciplina stabilita dal legislatore, senza sostituire ad essa una disciplina estranea allo stesso contesto normativo. Il referendum abrogativo non può servire, in altre parole, ad introdurre soluzioni normative completamente disancorate da “percorsi” normativi già definiti, dimostrando un potenziale innovativo capace addirittura di sostituirsi radicalmente alla discrezionalità politica propria del legislatore”. Cfr. P. TORRETTA, *I referendum manipolativi nella recente giurisprudenza costituzionale. A proposito delle decisioni n. 43 e 46 del 2003*, op. cit., p. 1513. Per la distinzione fra quesiti manipolativo-positivi (ammissibili perché rientranti nelle dinamiche anche creative del referendum abrogativo) e quesiti ‘sostitutivi’ (inammissibili) v. G. FILIPPETTA, *Oblío dell’art. 75 Cost. e tramonto del referendum abrogativo*, in *Giur. cost.*, 2000, 398 ss. p. 399.

mediante il quale si vengono in sostanza a proporre plebisciti o voti popolari di fiducia, nei confronti di complessive inscindibili scelte politiche dei partiti e dei gruppi organizzati che abbiano assunto e sostenuto le iniziative referendarie»²⁰.

È ben vero che il popolo è il depositario della sovranità, ma non si possono trascurare i limiti entro i quali il suo esercizio può manifestarsi. Limiti che, per il referendum abrogativo, sono intrinseci alla sua natura (tendenzialmente) ablativa, quale strumento antagonista rispetto alle scelte del legislatore.

In tale dinamica, compito primario dell'organo direttamente rappresentativo è quello di definire le regole della convivenza civile, mentre l'intervento del corpo elettorale può servire a delimitarne l'efficacia nel tempo, ma non può stravolgerle e far discendere da una determinazione legislativa significati del tutto in antitesi con lo spirito e la motivazione per cui è stata adottata. Un simile risultato equivarrebbe ad adottare *ex novo* scelte diverse, aggirando la discrezionalità del potere politico.

A ben guardare, questo è quanto sarebbe accaduto sulla base del quesito avente ad oggetto l'art. 3, l. n. 51/2019: la natura abrogativa del referendum sarebbe sbiadita, fino a scomparire, per lasciare spazio ad una vera e propria "proposta" indirizzata all'elettore.

Il quesito presentato, 'troppo manipolativo', andava a determinare un'evidente sproporzione fra ciò che può essere legittimamente rimesso alla decisione popolare e l'impatto che la stessa avrebbe potuto avere sull'ordinamento. Questo non tanto in termini di 'creazione' di un nuovo sistema elettorale (come, peraltro, già accadde con il referendum del 1993), ma sul piano dei rapporti fra Parlamento e abrogazione referendaria intesa come potere di legislazione negativa²¹; il voto del corpo elettorale si sarebbe trasformato, infatti, in una concorrente forma di "legislazione popolare diretta" in conflitto con l'impronta rappresentativa del nostro sistema costituzionale²².

Una distonia che rende irragionevole la domanda referendaria e che potrebbe far discorrere, anche per questa fattispecie, "di un vero e proprio eccesso di potere referendario", come riflesso di un tentativo di "trasfigurazione" e snaturamento delle capacità ablatorie riconosciute al corpo elettorale" e – contestualmente – del modello parlamentare²³. Quasi come una sorta di 'sabotaggio' della volontà dell'Assemblea elettiva (e quindi della democrazia rappresentativa).

Appare chiaro dunque che, nella cornice definita dalle "forme" e dai "limiti" entro i quali la sovranità popolare trova legittima espressione (art. 1, c. 2), il giudizio di ammissibilità sul referendum abrogativo, come ci ha spiegato la Corte, non rimane confinato alle sole di-

²⁰ Corte cost. 16/1978.

²¹ In particolare, da ultimo, v. P. VIPIANA, *La legislazione negativa. Saggio su un'insolita e controversa nozione*, Torino, Giappichelli, 2017, part. p. 24 ss.

²² Cfr., sul punto, D. PORENA, *Il referendum 'legislativo' nell'esperienza regionale italiana e nei sistemi costituzionali stranieri: materiali ed ipotesi per una lettura comparata del disegno di legge costituzionale in materia di iniziativa legislativa e referendum* (A. S. 1089), in *Federalismi.it*, 5/2020, www.federalismi.it, p. 137 ss.

²³ Sia consentito il rinvio a P. Torretta, p. 1513.

sposizioni dell'art. 75 Cost., ma deve avere, come fondamentale parametro di riferimento, l'insieme dei valori che formano la trama costituzionale della democrazia parlamentare in cui opera, da cui perciò derivano altre "ipotesi implicite d'inammissibilità, inerenti alle caratteristiche essenziali e necessarie dell'istituto del referendum abrogativo"²⁴.

La sentenza 10/2020, al riguardo, non pare aver smentito il filone giurisprudenziale che si è brevemente ripercorso, ma – anzi - da qui si è mossa proprio per porre un argine all'iniziativa referendaria presentata dalle Regioni e per ribadire che il referendum manipolativo è consentito fin tanto che non si traduca "in una proposta all'elettore, attraverso l'operazione di ritaglio sulle parole e il conseguente stravolgimento dell'originaria *ratio* e struttura della disposizione"²⁵.

Trattandosi di un quesito abrogativo che mirava a 'capovolgere' l'attuale formula per l'elezione delle Camere, rendendola maggioritaria, viene spontaneo portare la mente al referendum elettorale del 1993 e mettere a paragone quella storica 'svolta popolare' con la 'bocciatura' che la Corte ha, invece, sancito per il referendum elettorale richiesto nel 2019.

Anche in quell'occasione, la tecnica del "ritaglio di singole parole, o di gruppi di parole, privi di autonomo significato"²⁶ fu utilizzata allo scopo di modificare la normativa vigente e di instaurare, per il Senato, un sistema elettorale 'opposto' a quello in vigore e prevalentemente maggioritario²⁷.

Tuttavia, al di là della peculiare contingenza in cui venne emanata la decisione della Corte n. 32/1993, segnata dalla 'drammatica' delegittimazione in cui versava il sistema politico-rappresentativo nato sull'impianto delle leggi elettorali proporzionali della I Repubblica, non mancano elementi tecnico-giuridici per distinguere le due ipotesi ora menzionate.

Nel 1993, la disciplina 'prodotta' dal referendum manipolativo fu il risultato dell'estensione della quota di maggioritario già esistente nella legge precedente e si presentò come una soluzione alternativa subito 'pronta' per la sua applicazione²⁸.

Al contrario, sulla base del quesito che la Consulta ha dichiarato inammissibile con la sentenza n. 10/2020, non si può affermare che la normativa di risulta sarebbe derivata dalla

²⁴ Così la sentenza n. 16/1978, che rimanda ad un insieme di «valori di ordine costituzionale, riferibili alla struttura ed ai temi delle richieste referendarie, da tutelare escludendo i relativi referendum, al di là della lettera dell'art. 75 secondo comma Cost.».

²⁵ Corte cost. 36/1997.

²⁶ Cfr. Corte cost. n. 32/1993, secondo cui il quesito "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 consapevole".

²⁷ Si legge, infatti, nella pronuncia del 1993: "Fine intrinseco è l'eliminazione del quorum del 65 per cento dei voti validi prescritto nell'inciso finale per la proclamazione dell'eletto nel collegio, che finora ha reso di fatto inoperante, tranne in uno o due casi isolati, il criterio maggioritario" e che, quindi "conseguenza dell'abrogazione è la sostituzione del sistema attuale con un sistema misto prevalentemente maggioritario".

²⁸ Al riguardo, sempre nella sentenza n. 32/1993 si legge che "La Corte non si nasconde che la normativa di risulta può dar luogo ad inconvenienti (...). Ma questi aspetti non incidono sull'operatività del sistema elettorale, né paralizzano la funzionalità dell'organo, e pertanto non mettono in causa l'ammissibilità della richiesta di referendum".

semplice autointegrazione dell'ordinamento. Almeno in parte, essa sarebbe stata il frutto di una manovra ad elevata sofisticazione e diretta, come si è evidenziato nelle pagine precedenti, a travisare il senso e la *ratio* di alcune disposizioni vigenti.

È vero, infatti, che l'eliminazione della quota proporzionale avrebbe potuto portare ad un sistema elettorale maggioritario sulla base della espansione delle norme sopravvissute all'abrogazione parziale, proprio come accadde per il referendum del 1993. Nondimeno, ciò che non è stata ritenuta - a dovere – una forma di fisiologica autointegrazione dell'ordinamento è stato il 'rovesciamento' della delega n. 51/2019 (nella sua finalità e direzione), come ulteriore passaggio necessario ad assicurare l'autoapplicatività della normativa di risulta.

La disciplina che sarebbe stata all'uopo 'utilizzata' non poteva considerarsi già presente nell'ordinamento, almeno con la funzione che intendevano attribuirle i promotori. Essa aveva (ed ha) una motivazione (oltre che una tempistica) diversa, e solo la profonda manipolazione messa in atto attraverso il quesito referendario avrebbe 'dirottato' tale provvedimento verso la realizzazione dell'obiettivo perseguito dai promotori. In altre parole, il tessuto legislativo vigente avrebbe dovuto subire un vero e proprio snaturamento per dar luogo (artificiosamente) al presupposto idoneo a rendere immediatamente operativa la scelta di cambiare il sistema elettorale.

Ciò è altresì la riprova che la normativa eventualmente uscita dalle urne sarebbe stata priva di qualunque connessione con la legislazione sottoposta a referendum, almeno per ciò che concerne la disciplina per la determinazione dei collegi elettorali, non rintracciabile, senza il predetto intervento (eccessivamente) manipolativo, nel sistema attuale.

4. Il referendum elettorale dopo la sentenza n. 10/2020. Osservazioni conclusive

Certo ora la strada dei referendum elettorali non può dirsi facile. La Corte sembra puntare ad alzare sempre più l'asticella dell'ammissibilità.

Al requisito della autoapplicatività della normativa di risulta, si accompagna – oggi - anche la condizione che gli interventi (manipolativi), necessari al fine di rendere subito praticabile, dopo la manifestazione di una volontà popolare in senso abrogativo, la strada del rinnovo di organi di matrice elettiva²⁹, non siano troppo sofisticati nelle operazioni di ritaglio e di successiva saldatura della disciplina sottoposta a referendum.

Ciò che restringe notevolmente la possibilità di sottoporre a referendum abrogativo le leggi elettorali.

²⁹ Qui si innesta anche il responso negativo della Corte costituzionale sul conflitto di attribuzioni sollevato da 5 degli 8 Consigli regionali promotori del referendum abrogativo nei confronti del Parlamento, al fine di dichiarare lesiva del potere referendario l'assenza di una norma nella l. 352/1970, che preveda la possibilità di sospendere l'esito della decisione popolare di abrogazione quando la normativa di risulta non sia autoapplicativa e fino a che il legislatore non abbia provveduto ad emanare la disciplina necessaria a rendere operativa quest'ultima. La Corte ha dichiarato inammissibile tale conflitto, motivando che "la norma oggetto del conflitto avrebbe potuto essere contestata in via incidentale, come in effetti avvenuto nel giudizio di inammissibilità del referendum".

La pronuncia in commento ha, perciò, sollevato comprensibili e legittime perplessità sugli ‘spazi’ ora rimasti a questa ‘categoria’ di referendum, anche alla luce della considerazione che non è facile ‘misurare’ il grado di manipolazione di un quesito referendario, per giudicare se sia ‘legittimamente propositivo’ (e quindi ammissibile) o meno, e che è, di conseguenza, è altrettanto difficile avere parametri per prevedere l’esito del sindacato della Consulta che, come si appurato, non può essere ingabbiato in schemi prefissati.

La questione affrontata ruota, infatti, di volta in volta, attorno alla definizione di un equilibrato bilanciamento fra principio rappresentativo e potere di intervento diretto del popolo³⁰. E i molteplici fattori (normativi, di tecnica legislativa e anche politici) che incidono su tale operazione la rendono particolarmente delicata.

Nondimeno, appare chiaro come la Corte, per il tipo di sindacato di cui si discorre, abbia collocato il proprio ruolo nella ricerca di una ragionevole sintesi tra sovranità popolare e rappresentanza parlamentare; fra l’esigenza di consentire l’esercizio della democrazia diretta attraverso l’istituto referendario – anche nelle sue potenzialità innovative e creative – e salvaguardare la discrezionalità politica che, nel modello rappresentativo, è costituzionalmente riservata al legislatore nella definizione delle scelte qualificanti del vivere comune.

Un dualismo che è tratto caratterizzante degli ordinamenti democratici contemporanei e che, però, rischierebbe di incrinarsi qualora i partiti accedessero (impropriamente) al referendum abrogativo per operare ‘tramite’ il popolo fuori dall’Assemblea elettiva, anziché ‘per’ il popolo all’interno di essa.

È all’inammissibilità di questa dinamica ‘invertita’ che sembra riferirsi la sentenza 10/2020, prendendo forza dalle parole con cui la Corte, da subito, con la storica sentenza n. 16/1978, ha evidenziato come il referendum abrogativo non possa diventare un “distorto strumento di democrazia rappresentativa”. Già allora, quando la prospettiva del referendum manipolativo non era forse nemmeno immaginabile, la Corte alludeva al pericolo che tale istituto potesse essere impiegato dai partiti come scorciatoia per arrivare a portare a compimento le proprie strategie e battaglie politiche senza passare in Parlamento, quale sede di confronto e di sintesi delle diverse componenti sociali e culturali del Paese³¹.

È quindi anche in una prospettiva di tutela del popolo che la Consulta intende ed esercita il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo³², circoscrivendo l’utilizzo di tale istituto anche al fine di preservare la chiamata diretta del corpo elettorale da iniziative volte a snaturarne la funzione e il valore che essa assume come genuina espressione dello Stato democratico.

³⁰ Aspetto ampiamente affrontato da M. LUCIANI, *Omogeneità e manipolatività delle richieste di referendum abrogativo tra libertà del voto e rispetto del principio rappresentativo*, op. cit., p. 87.

³¹ Come sottolinea M. LUCIANI, *“Iniziativa legislativa e referendum, le proposte di revisione costituzionale”*, intervento alla Tavola Rotonda AIC, Roma, 1° marzo 2019, in Osservatorio costituzionale, 1-2/2019, p. 201, “la rappresentanza (...) è la modalità di organizzazione del potere politico meglio corrispondente alla complessità sociale, all’esigenza di stabilità del sistema istituzionale, alla necessità di temperare potere e diritti, prerogative della maggioranza e spazi di autonomia delle minoranze.”

³² Corte cost. n. 16/1978.

Anche per tale profilo, quindi, la sentenza n. 10/2020 non pare uscire dal percorso già ben tracciato in passato da argomentazioni giurisprudenziali che fanno leva sull'esigenza di impedire che il referendum abrogativo finisca nelle mani di pochi che possano farsi scudo dell'intervento popolare per attuare strategie politiche o difendere meri interessi particolaristici.

In sostanza, la via referendaria non può essere percorsa per sostituire quella parlamentare; il processo referendario e quello parlamentare hanno punti di approdo diversi e coesistono armoniosamente nel contesto democratico se ciascuno di essi si mantiene nei propri ranghi³³.

E' ovvio che si tratta di un bilanciamento complesso e ciò spiega l'esigenza della Corte di calibrare, di volta in volta, i propri 'verdicti' sulle singole richieste referendarie, assumendosi così anche il rischio di indirizzi non sempre perfettamente allineati (anche in ragione delle inevitabili contaminazioni dovute alle condizioni storico-politiche in cui si trovi ad operare).

Lo dimostra anche la scelta della Corte di ammettere l'intervento nel giudizio di associazioni contrarie all'ammissibilità del referendum. Un'apertura, sperimentata per la prima volta anche grazie alla modifica delle norme integrative per i giudizi davanti al Giudice costituzionale³⁴, che evidenzia l'intento della Corte di essere sempre in dialogo con gli interessi della società civile di volta in volta investiti dalle proprie decisioni³⁵.

Infine, le considerazioni che precedono mettono in luce come la Corte non escluda a priori l'ammissibilità del referendum abrogativo manipolativo, ma continui a decidere, caso per caso, per lasciare impregiudicata la sua competenza a valutare, nelle singole fattispecie, quali domande referendarie possano integrare una legittima espressione del potere di legislazione (non solo) negativa del corpo elettorale.

Giunti a questo punto, allora, sembra si possano accantonare le polemiche politiche

³³ Come espressioni diverse del potere sovrano del popolo (M. Ruini, *Il referendum popolare e la revisione della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1953, p. 26). L'armoniosa convivenza del sistema rappresentativo e del referendum, secondo propri limiti e garanzie, emerge anche dalla nota sentenza n. 68/1978, in cui la Corte ha inteso proteggere il potere referendario sottraendolo alla disponibilità del legislatore. Dalla prospettiva opposta, rileva giustamente M. LUCIANI, *Il referendum. Questioni teoriche dell'esperienza italiana*, op. cit., p. 167, che "se si vuole rimanere nell'alveo del sistema rappresentativo, al referendum e all'iniziativa popolare non si può riconoscere uno spazio che sia così ampio da marginalizzare le istituzioni rappresentative".

³⁴ Con delibera dell'8 gennaio 2020, la Consulta ha adottato alcune significative "Modificazioni alle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale", con particolare riguardo all'ammissibilità di interventi in giudizio (art. 4, commi 6 e 7), all'accesso agli atti processuali dei soggetti intervenienti (art. 4-bis), alla facoltà di presentare opinioni scritte degli *amici curiae* in merito alle questioni di costituzionalità affrontate dal Giudice delle leggi (art. 4-ter) e alla facoltà di disporre l'audizione in camera di consiglio di esperti di chiara fama (art. 14-bis). In argomento F. CLEMENTI, *A proposito delle recenti "Modificazioni alle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale". Amici curiae?*, in www.rivistailmulino.it, 2020, p. 1 ss. e S. FINOCCHIARO, *Verso una giustizia costituzionale più "aperta": la consulta ammette le opinioni scritte degli "amici curiae" e l'audizione di esperti di chiara fama*, in www.sistemapenale.it, 2020, p. 1.

³⁵ Le associazioni intervenute (l'associazione Coordinamento per la democrazia costituzionale, l'Associazione attuare la Costituzione, il Capogruppo dei deputati di Liberi e Uguali (Federico Fornaro)) sono state ammesse a partecipare alla camera di consiglio della Corte mediante una memoria nella quale hanno esposto le ragioni con le quali si opponevano alla ammissibilità della domanda referendaria.

che hanno inopportunamente calato la sentenza n. 10/2020 nella scelta fra sistema elettorale e proporzionale. Una dimensione che non può certo appartenere alla Corte e che, a parere di chi scrive, non emerge dalla decisione in commento.

Nemmeno attraverso una lettura in controluce della sua parte motiva può dirsi che la pronuncia abbia a che fare con la questione della normativa da adottare per l'elezione delle Camere. Non interviene in alcun modo sul tema, ma si limita a rilevare alcune storture o 'deviazioni' eccessive del quesito referendario. Nella fattispecie in esame, è proprio la natura abnorme della manipolazione a rendere palese il carattere tecnico e non politico della sentenza n. 10/2020.

In sintesi, quindi, il significato che può essere attribuito al giudizio della Consulta sembra doversi ricondurre al compito ad essa affidato di mantenere l'istituto referendario entro i margini (costituzionali) del libero e legittimo manifestarsi della sovranità direttamente esercitata dal popolo, con una particolare attenzione a situazioni in cui la volontà popolare possa essere strumentalizzata - con sofisticati stratagemmi, a volte non immediatamente percepibili - per bypassare la dialettica democratico-parlamentare, quale connotazione intrinseca all'assetto costituzionale³⁶.

³⁶ Nelle parole di M. LUCIANI, *"Iniziativa legislativa e referendum, le proposte di revisione costituzionale"*, op. cit., p. 201, "il fondamento rappresentativo appare un tratto caratterizzante essenziale del nostro assetto costituzionale, in quanto tale sottratto alla disponibilità del legislatore di revisione".