



**GRUPPO  
di PISA**

Dibattito aperto sul Diritto  
e la Giustizia Costituzionale

**IL REFERENDUM ELETTORALE TRA AUTO-APPLICATIVITÀ DELLA NORMATIVA DI  
RISULTA ED “ECESSIVA MANIPOLATIVITÀ DEL QUESITO”: L’INAMMISSIBILITÀ  
DEL CONFERIMENTO DI UNA NUOVA DELEGA LEGISLATIVA IN VIA  
REFERENDARIA\***

**SIMONE CAFIERO\*\***

**SOMMARIO:** 1. Introduzione. – 2. L’oggetto del quesito e il suo contesto normativo. – 3. Gli argomenti dei Consigli regionali a sostegno dell’ammissibilità del referendum. – 4. La decisione della Corte costituzionale. – 5. Osservazioni conclusive.

**1. Introduzione**

Il giudizio sull’ ammissibilità del referendum abrogativo proposto dalle Regioni Abruzzo, Basilicata, Friuli-Venezia Giulia, Liguria, Lombardia, Piemonte, Sardegna e Veneto, inteso all’abrogazione parziale della normativa per le elezioni della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica, è stato definito dalla Corte costituzionale con la sent. n. 10 del 2020<sup>1</sup>, nel senso dell’inammissibilità del quesito. L’iniziativa referendaria, anche in ragione della peculiarità del suo oggetto, ha offerto alla Consulta l’occasione di tornare su alcuni fra i principali nodi problematici della propria giurisprudenza in materia<sup>2</sup>.

Il primo fra essi attiene all’individuazione del significato da attribuirsi al limite dell’«omogeneità» del quesito referendario. Com’è noto, esso è stato elaborato dalla Corte costituzionale a partire dalla sent. n. 16 del 1978, allo scopo di assicurare che il referendum operi «come strumento di genuina manifestazione della sovranità popolare», sicché «sono inammissibili

---

\* Contributo sottoposto a doppio referaggio anonimo.

\*\* Dottore in Giurisprudenza presso l’Università degli Studi di Napoli Federico II.

<sup>1</sup> C. cost. 16 gennaio 2020, n. 10.

<sup>2</sup> A proposito del ruolo della giurisprudenza costituzionale nel determinare la posizione del referendum abrogativo nel sistema, in L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna 1996, 275, si è osservato che «nessun altro tipo di atti normativi, incluse le leggi regionali, è stato a tal punto plasmato dalla Corte, mediante decisioni che non di rado hanno assunto caratteristiche altamente creative». Cfr. anche A. VUOLO, *La legge elettorale. Decisione politica, controlli, produzione giurisprudenziale*, Napoli 2017, 75.

le richieste così formulate, che ciascun quesito da sottoporre al corpo elettorale contenga una tale pluralità di domande eterogenee, carenti di una matrice razionalmente unitaria, da non poter venire ricondotto alla logica dell'art. 75 Cost.»<sup>3</sup>. In sostanza, il requisito della omogeneità è identificato nel fatto che il quesito referendario abbia una «matrice razionalmente unitaria», che consenta al referendum di svolgersi senza pregiudizio della sovranità popolare (art. 1, co. 2, Cost.) e della libertà del voto (art. 48, co. 2, Cost.)<sup>4</sup>. Autorevole dottrina ha sottolineato che, sin dall'inizio, il limite così descritto, «per quanto paresse ancorato a robuste esigenze di sistema, si mostrava allo stesso tempo pericoloso e di dubbia struttura logica»<sup>5</sup>; e, in effetti, la giurisprudenza costituzionale successiva ha interpretato variamente l'omogeneità, specificandola in criteri o concetti diversi a seconda dei connotati concreti della singola fattispecie in esame<sup>6</sup>.

A titolo di esempio, si è osservato che la sent. n. 29 del 1987 raccorda l'omogeneità alla «evidenza del fine intrinseco» del quesito referendario; evidenza, quest'ultima, che sembra possibile conseguire solo laddove l'oggetto del quesito e la sua *ratio* siano *puntuali*, così che lo scopo della consultazione referendaria appaia chiaro all'elettore<sup>7</sup>. Ad una simile concezione dell'omogeneità, come *puntualità* della richiesta referendaria, sembra giungere anche la sent. n. 26 del 2017, che dichiarò inammissibile un quesito volto a determinare l'abrogazione della tutela meramente risarcitoria contro il licenziamento illegittimo e la conseguente espansione della tutela reale, ritenendo che esso – in caso di esito positivo – avrebbe prodotto una norma «estranea al contesto normativo» di riferimento, determinando la nascita di «un assetto normativo sostanzialmente nuovo»; ciò che, appunto, appare precluso dall'omogeneità interpretata come *puntualità*<sup>8</sup>.

In altre sentenze, invece, la Corte ha specificato l'omogeneità in un criterio di *completezza*: il quesito referendario non è *completo* – e dunque non è omogeneo – se omette di includere disposizioni coerenti con quelle oggetto della richiesta abrogativa<sup>9</sup>. Questa declinazione dell'omogeneità si riscontra, per la prima volta, nella sent. n. 27 del 1981, sulla base della constatazione per cui solo un quesito completo – nel senso di cui si è detto – risulta chiaro e intellegibile per gli elettori<sup>10</sup>.

Alla luce della variabilità degli orientamenti del giudice costituzionale, si è affermato in dottrina che quella dell'omogeneità resta tutt'oggi una questione irrisolta: «non pare che sia stato

---

<sup>3</sup> C. cost. 2 febbraio 1978, n. 16, punto 3 del *considerato in diritto*.

<sup>4</sup> Come risulta proprio dalla sent. n. 16/1978, sono questi i valori che la Corte ha inteso proteggere mediante il requisito dell'omogeneità. Sul punto, cfr. A. VUOLO, *La legge elettorale*, cit., 81; nonché S. STAIANO, *L'ammissibilità come categoria giuridica e come questione politica*, in AA.VV., *Il diritto del lavoro alla prova dei referendum*, a cura di S. Staiano, A. Zoppoli, L. Zoppoli, *Quaderni della rivista Diritti Lavori Mercati*, n. 4, Napoli 2018, 4.

<sup>5</sup> Così M. LUCIANI, *La formazione delle leggi*, Tomo I, 2, *Il referendum abrogativo*, in AA. VV., *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca e A. Pizzorusso, Bologna 2005, 403.

<sup>6</sup> Così S. STAIANO, *L'ammissibilità come categoria giuridica e come questione politica*, cit., 6.

<sup>7</sup> Ivi, 6 ss.

<sup>8</sup> Ivi, 11 ss.

<sup>9</sup> Sulla duplice accezione dell'omogeneità – come *puntualità* e come *completezza* – cfr. F. SORRENTINO, intervento, in *I referendum elettorali*, a cura di F. Lanchester, Roma 1993, 45; S. STAIANO, *L'ammissibilità come categoria giuridica e come questione politica*, cit., 6 ss.; N. VIZIOLI, *Chiarezza, univocità ed omogeneità nella giurisprudenza costituzionale sul referendum abrogativo*, in *Il contributo della giurisprudenza costituzionale alla determinazione della forma di governo italiana*, a cura di S. Panizza, Torino 1997, 415; *Contra*, invece, cfr. A. PERTICI, *Le decisioni della Corte costituzionale in ordine all'ammissibilità dei referendum aventi ad oggetto leggi elettorali*, in *Il contributo della giurisprudenza costituzionale alla determinazione della forma di governo italiana*, cit., 405.

<sup>10</sup> Così M. LUCIANI, *La formazione delle leggi*, cit., 423 ss.; la medesima linea interpretativa si riscontra nella sent. n. 28 del 1987 nonché dalle sentt. nn. 41, 42, 44 e 46 del 2003.

identificato un significato univoco per tale requisito di ammissibilità, tale da orientare le decisioni della Corte secondo una linea di coerenza»<sup>11</sup>. Ebbene, come si vedrà *infra*, tale questione si inserisce fra quelle che la Corte costituzionale affronta nella sent. n. 10 del 2020.

Il secondo problema riguarda, più specificamente, i limiti entro i quali è possibile assoggettare a referendum abrogativo le leggi elettorali. Il tema emerge sin dalla sent. n. 29 del 1987, in cui per la prima volta è enunciato il principio secondo il quale «gli organi costituzionali o di rilevanza costituzionale non possono essere esposti alla eventualità, anche soltanto teorica, di paralisi di funzionamento. Per tale suprema esigenza di salvaguardia di costante operatività, l'organo, a composizione elettiva formalmente richiesta dalla Costituzione, una volta costituito, non può essere privato, neppure temporaneamente, del complesso delle norme elettorali contenute nella propria legge di attuazione»<sup>12</sup>; sicché la normativa elettorale che lo concerne non può essere puramente e semplicemente *abrogata*, ma soltanto *sostituita* da una normativa diversa, che sia immediatamente applicabile. Questo principio è stato sostanzialmente confermato, sebbene in vista di esiti decisori opposti, nelle sentt. nn. 47 del 1991 e – soprattutto – 32 del 1993: in entrambe le pronunce la Corte costituzionale – in parziale difformità da quanto sostenuto nella sent. n. 29 del 1987 – dichiara l'ammissibilità del cd. “referendum elettorale”, purché il quesito sia caratterizzato da chiarezza, univocità ed omogeneità e purché esso lasci sopravvivere una normativa idonea a consentire immediatamente (cioè senza necessità di ulteriori interventi normativi) il rinnovo dell'organo<sup>13</sup>. Pochi anni dopo, la descritta linea interpretativa ha trovato ulteriore conferma nelle sentt. nn. 5 del 1995 e 26 del 1997: in entrambe la Corte costituzionale, rilevando l'assenza di una normativa concernente la determinazione dei collegi, ha dichiarato l'inammissibilità del quesito per difetto di auto-applicatività. In decisioni successive, fra le quali si possono citare le sentt. nn. 15 e 16 del 2008, la Corte costituzionale ha concettualizzato i suddetti limiti ascrivendo le leggi elettorali al novero delle «leggi costituzionalmente necessarie», con la conseguenza che eventuali richieste referendarie in materia «non possono avere ad oggetto una legge elettorale nella sua interezza, ma devono necessariamente riguardare parti di essa, la cui ablazione lasci in vigore una normativa complessivamente idonea a garantire il rinnovo, in ogni momento, dell'organo costituzionale elettivo»<sup>14</sup>. In sintesi, i cd. “referendum elettorali” sono ammissibili purché mirino all'abrogazione soltanto parziale delle norme in materia elettorale e lascino in vigore una normativa *auto-*

---

<sup>11</sup> S. STAIANO, *L'ammissibilità come categoria giuridica e come questione politica*, cit., 3.

<sup>12</sup> C. cost. 16 gennaio-3 febbraio 1987, n. 29, punto 2 del *considerato in diritto*.

<sup>13</sup> A ciò deve aggiungersi che, come osservato da M. LUCIANI, *La formazione delle leggi*, cit., 475 ss., esiste in realtà una netta cesura, negli esiti argomentativi cui approda la Corte costituzionale, fra la sent. n. 29 del 1987 e le successive sentt. nn. 47 del 1991 e 32 del 1993. Infatti, nella prima sentenza l'argomento per il quale le leggi elettorali non possono essere oggetto di mera abrogazione, ma soltanto di sostituzione con una nuova disciplina, serve alla Consulta per affermare la sottrazione delle leggi elettorali al referendum abrogativo, giacché «solo il legislatore rappresentativo» è in grado di assolvere al compito di sostituire la vecchia disciplina con la nuova; ciò, evidentemente, nella persuasione del carattere unicamente ablativo dell'intervento realizzabile mediante il referendum, e quindi della sua inadeguatezza a consentire la necessaria sostituzione della normativa abrogata con una nuova disciplina elettorale idonea a consentire il rinnovo dell'organo. Viceversa, nelle sentt. nn. 47 del 1991 e 32 del 1993 la Corte si mostra disposta a ritenere ammissibile un quesito referendario che intenda abrogare parzialmente la legge elettorale, anche al fine di trasformare radicalmente la formula elettorale, purché la normativa di risulta abbia il carattere dell'autoapplicatività: scompare, dunque, la “riserva” a favore del «legislatore rappresentativo» delineata dalla sent. n. 29 del 1987. È dunque curioso, commenta l'Autore, che la sent. n. 47 del 1991 abbia scelto di presentarsi quale «logica continuazione» della sent. n. 29 del 1987, stante questa considerevole difformità. La medesima discontinuità è segnalata da A. VUOLO, *La legge elettorale*, cit., 78.

<sup>14</sup> C. cost. 16 gennaio 2008, n. 16, punto 4 del *considerato in diritto*.

*applicativa*, idonea a consentire fin da subito il rinnovo dell'organo, senza che siano necessari ulteriori interventi del legislatore<sup>15</sup>. In dottrina non si è mancato di sottolineare che quest'ultimo limite – il carattere auto-applicativo della normativa di risulta – impone ai promotori di costruire quesiti a forte carattere manipolativo<sup>16</sup>, e si lega a quel filone della giurisprudenza costituzionale che ha interpretato l'omogeneità come *completezza* del quesito<sup>17</sup>. Il tema dell'auto-applicatività della normativa di risulta è di importanza centrale nella sent. n. 10 del 2020, perché da esso dipende – come si vedrà meglio – la strategia seguita dai Consigli regionali nel delineare il quesito referendario e nel sostenerne l'ammissibilità dinanzi alla Corte<sup>18</sup>.

Alla base di tali questioni sembra porsi un problema più generale, che è possibile esprimere con un interrogativo: il controllo sull'ammissibilità del quesito referendario, attribuito alla Corte costituzionale dalla l. cost. 11 marzo 1953, n. 1, deve o meno essere inteso come un giudizio di legittimità costituzionale anticipato sulla normativa di risulta? Come non si è mancato di osservare in dottrina, dalla risposta a questa domanda derivano conseguenze pratiche di rilievo<sup>19</sup>. Infatti, se la risposta è negativa, e dunque la pronuncia della Corte costituzionale sul quesito referendario è concepita come un controllo puntuale concernente una specifica fase del procedimento di abrogazione, il parametro cui il giudice costituzionale dovrà fare riferimento nel decidere fra ammissibilità e inammissibilità sarà rappresentato esclusivamente dal co. 2 dell'art. 75 Cost.. In altri termini, la Corte costituzionale dovrà limitarsi a verificare che il quesito referendario non riguardi le leggi di cui alla suddetta disposizione (leggi tributarie, leggi di bilancio, leggi di amnistia e indulto, leggi di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali). Se invece la risposta è positiva, parametro del giudizio sul quesito referendario dovrà essere l'intera Costituzione, giacché «ogni norma costituzionale può essere, in astratto, parametro del sindacato di legittimità costituzionale»<sup>20</sup>.

Al suddetto interrogativo la Corte costituzionale aveva dato, in un primo momento, una chiara risposta negativa: nella sent. n. 10 del 1972 si legge che «questa Corte, nella sede attuale, resta affidato soltanto il compito di verificare se la richiesta di referendum di cui si tratta riguardi materie che l'art. 75, secondo comma, della Costituzione esclude dalla votazione popolare: l'art. 2, primo comma, della citata legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, e l'art. 33, quarto comma, della legge 25 maggio 1970, n. 352, danno questo limitato oggetto al giudizio che deve seguire all'ordinanza dell'Ufficio centrale»<sup>21</sup>. In questa fase, dunque, la Corte concepiva il proprio ruolo rispetto

---

<sup>15</sup> Merita segnalare che parte della dottrina, in difformità dagli orientamenti del giudice costituzionale, ha dubitato della sottoponibilità delle leggi elettorali a referendum abrogativi. In tal senso, si veda la critica alla sent. n. 47/1991 di T. MARTINES, intervento, in *I referendum elettorali*, a cura di F. Lanchester, cit., 38. Cfr. anche F. LANCHESTER, *L'ammissibilità dei referendum in materia elettorale*, Roma 2007, 6, ove si legge: «lo strumento referendario è a mio avviso incapace di innovare razionalmente su argomenti così complessi come il tema elettorale».

<sup>16</sup> A. VUOLO, *La legge elettorale*, cit., 83; N. VIZIOLI, *Chiarezza, univocità ed omogeneità nella giurisprudenza costituzionale sul referendum abrogativo*, cit., 419.

<sup>17</sup> In tal senso, ancora, M. LUCIANI, *La formazione delle leggi*, cit., 480-481.

<sup>18</sup> Sulla centralità del problema dell'auto-applicatività della normativa di risulta concordano A. MORRONE, *In controtendenza. Note sull'ammissibilità del referendum elettorale per i collegi uninominali*, in *federalismi.it*, 23/2019; G. GUZZETTA, *Tirannia dei valori e ragionevolezza della disciplina legislativa sul referendum abrogativo: il caso delle leggi elettorali*, in *federalismi.it*, 2020; e L. TRUCCO, *La richiesta referendaria regionale in materia elettorale (vista dalla Liguria)*, in *Consulta online*, 3/2019.

<sup>19</sup> Così S. STAIANO, *L'ammissibilità come categoria giuridica e come questione politica*, cit., 3, nonché M. LUCIANI, *La formazione delle leggi*, cit., 324 ss.

<sup>20</sup> Così M. LUCIANI, *op. ult. cit.*, 329.

<sup>21</sup> C. cost. 25 gennaio 1972, n. 10, punto 3 del *considerato in diritto*.

all'ammissibilità del referendum secondo la «logica dell'automatismo»<sup>22</sup>, che le imponeva di limitarsi a raffrontare il singolo quesito referendario con i soli casi di esclusione testualmente previsti dall'art. 75, co. 2, Cost..

Un rilevante mutamento di giurisprudenza si verifica, com'è noto, con la citata sent. n. 16 del 1978<sup>23</sup>. Qui la Corte costituzionale, per un verso, mantiene la linea interpretativa secondo cui il giudizio di ammissibilità del referendum presenta caratteristiche specifiche che lo rendono irriducibile alle attribuzioni previste dall'art. 134 Cost., e in particolare al sindacato di legittimità costituzionale; ma, per altro verso, ritiene «troppo restrittiva quella configurazione del giudizio di ammissibilità, per cui sarebbe affidato alla Corte il solo compito di verificare se le richieste di referendum abrogativo riguardino materie che l'art. 75 secondo comma Cost. esclude dalla votazione popolare»<sup>24</sup>. Su questi fondamenti, si sostiene che accanto alle cause di inammissibilità espressamente contemplate dall'art. 75 Cost. possono individuarsi anche «cause [di inammissibilità] inesprese»<sup>25</sup>, ascrivibili all'esigenza di tutelare «valori di ordine costituzionale, riferibili alle strutture od ai temi delle richieste referendarie»<sup>26</sup>.

Dunque, con la sent. n. 16 del 1978 la Corte costituzionale è rimasta «a metà del guado»<sup>27</sup>: abbandonata la logica dell'automatica applicazione delle sole ipotesi di inammissibilità di cui all'art. 75, co. 2, Cost., non ha abbracciato pienamente quell'interpretazione estensiva che intende il giudizio di ammissibilità come giudizio di legittimità costituzionale anticipato, preferendo individuare una serie di cause di inammissibilità inesprese da aggiungere a quelle espresse. Questa interpretazione «mediana» è proseguita nella giurisprudenza successiva, come dimostra, in tempi più recenti, la sent. n. 17 del 2016, nella quale si ribadisce che il giudizio della Corte «non può estendersi alla valutazione della legittimità costituzionale della normativa conformata dall'eventuale accoglimento del quesito»<sup>28</sup>. Eppure, come si è sottolineato in dottrina, alcuni dei limiti posti dalla giurisprudenza costituzionale all'ammissibilità del referendum non si intendono se non in conseguenza della illegittimità costituzionale della normativa di risulta: si pensi, in tal senso, al limite della inabrogabilità delle leggi a contenuto costituzionalmente vincolato, o al divieto di mera abrogazione delle leggi costituzionalmente necessarie<sup>29</sup>. Sicché ancor oggi l'esatta qualificazione

---

<sup>22</sup> L'espressione è di E. BETTINELLI, *Itinerari della razionalizzazione della convenzione antireferendaria*, in *Politica del diritto*, 5/1978, 519, citato in M. LUCIANI, *op. ult. cit.*, 329, nota (2).

<sup>23</sup> Sulla discontinuità tra la sent. n. 10/1972 e la sent. n. 16/1978 cfr. M. LUCIANI, *op. ult. cit.*, 329 ss.; nonché A. VUOLO, *La legge elettorale*, cit., 75.

<sup>24</sup> C. cost. n. 16/1978, punto 2 del *considerato in diritto*.

<sup>25</sup> C. cost. n. 16/1978, punto 2 del *considerato in diritto*.

<sup>26</sup> C. cost. n. 16/1978, punto 3 del *considerato in diritto*. Nello specifico, la sentenza individua «quattro distinti complessi di ragioni d'inammissibilità»: in primo luogo, la disomogeneità del quesito, intesa come carenza di una «matrice razionalmente unitaria» fra le «domande» contenute dal quesito<sup>26</sup>; in secondo luogo, il fatto che il quesito riguardi «la Costituzione, le leggi di revisione costituzionale, le "altre leggi costituzionali" considerate dall'art. 138 Cost., come pure gli atti legislativi dotati di una forza passiva peculiare»; in terzo luogo, il fatto che il quesito abbia ad oggetto «disposizioni legislative ordinarie a contenuto costituzionalmente vincolato, il cui nucleo normativo non possa venire alterato o privato di efficacia, senza che ne risultino lesi i corrispondenti specifici disposti della Costituzione stessa (o di altre leggi costituzionali)»; infine, il fatto che il quesito riguardi le leggi espressamente indicate dall'art. 75, co. 2, Cost., ovvero «disposizioni produttive di effetti collegati in modo così stretto all'ambito di operatività delle leggi espressamente indicate dall'art. 75, che la preclusione debba ritenersi sottintesa».

<sup>27</sup> Così ancora M. LUCIANI, *op. ult. cit.*, 329.

<sup>28</sup> C. cost. 19 gennaio 2016, n. 17, punto 7.1 del *considerato in diritto*.

<sup>29</sup> M. LUCIANI, *op. ult. cit.*, 462 ss., 472 ss.

del giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo rappresenta un problema irrisolto<sup>30</sup>, che fa da sfondo agli interrogativi – sull’omogeneità del quesito e sui limiti all’abrogazione delle leggi elettorali quali leggi costituzionalmente necessarie – di cui si è detto.

## 2. *L’oggetto del quesito e il suo contesto normativo*

Il quesito referendario promosso dai Consigli regionali mirava a conseguire la parziale abrogazione di quattro diversi atti normativi: il D. P. R. 30 marzo 1957, n. 361, con cui è stato adottato il Testo Unico delle leggi recanti norme per l’elezione della Camera dei Deputati; il d.lgs. 20 dicembre 1993, n. 533, con cui è stato adottato il Testo Unico delle leggi recanti norme per l’elezione del Senato della Repubblica; la l. 2 novembre 2017, n. 165; infine, la l. 27 maggio 2019, n. 51. Per meglio intendere l’oggetto di tale richiesta, appare utile ricostruire il contesto normativo in cui essa si situa, e sul quale essa intende incidere.

I citati Testi Unici delle leggi recanti norme per l’elezione della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica sono stati, da ultimo, modificati proprio dalla l. n. 165 del 2017 e dalla l. 51 del 2019.

Quanto alla prima, com’è noto, essa ha modificato i due Testi Unici introducendo un nuovo sistema elettorale (giornalisticamente denominato *Rosatellum*), di carattere misto a prevalenza proporzionale. Per le elezioni della Camera dei Deputati il territorio nazionale è diviso in 28 circoscrizioni, ciascuna delle quali si divide, a sua volta, in un certo numero di collegi uninominali e uno o più collegi plurinominali. In totale, i collegi uninominali (e dunque i seggi assegnati con il sistema maggioritario) sono 231, più il collegio uninominale unico della Regione Valle d’Aosta. Fra i seggi restanti, 386 sono attribuiti con il metodo proporzionale in collegi plurinominali, mentre 12 sono assegnati nella circoscrizione Estero.

Per le elezioni del Senato della Repubblica, invece, il cd. *Rosatellum* prevede che il territorio nazionale sia diviso in 20 circoscrizioni, una per ciascuna Regione. Ogni circoscrizione è divisa in un certo numero di collegi uninominali e uno o più collegi plurinominali. I collegi uninominali (e dunque, anche qui, i seggi assegnati sul canale maggioritario) sono 109, cui si aggiungono il collegio unico della Regione Valle d’Aosta e i 6 collegi uninominali della Regione Trentino-Alto Adige. Dei seggi residui, 193 sono attribuiti con il metodo proporzionale in collegi plurinominali, mentre 6 sono assegnati nella circoscrizione Estero.

In aggiunta, l’art. 3 della legge contiene una delega al Governo per la determinazione dei collegi uninominali e plurinominali, che il Governo stesso ha provveduto a esercitare con il d.lgs. 12 dicembre 2017, n. 189.

Su questo assetto normativo è intervenuta la l. 51 del 2019, che, come rilevato dalla Corte costituzionale nella sentenza in commento<sup>31</sup>, non ha modificato il meccanismo di conversione dei

<sup>30</sup> Così espressamente S. STAIANO, *L’ammissibilità come categoria giuridica e come questione politica*, cit., 3. Il problema è posto anche in 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*, 1/2020, 1, ove l’autore esprime una posizione critica circa la possibilità di qualificare il controllo di ammissibilità sul referendum abrogativo come «attività giurisdizionale».

<sup>31</sup> C. cost. n. 10/2020, punto 3.3 del *considerato in diritto*, ove si legge: «Questa legge, pure novellando il testo unico delle leggi elettorali per la Camera (art. 1) e per il Senato (art. 2), non modifica il meccanismo di trasformazione dei voti in seggi, ma si limita a introdurre una serie di disposizioni dirette ad assicurare l’applicabilità delle leggi elettorali vigenti indipendentemente dal numero dei parlamentari».

voti in seggi parlamentari, ma si è limitata a sostituire l'indicazione numerica dei collegi con un'indicazione tramite frazioni, allo scopo di consentire l'applicazione del sistema elettorale già introdotto dalla l. n. 165 del 2017 anche a seguito dell'entrata in vigore della legge di revisione costituzionale sulla riduzione del numero dei parlamentari<sup>32</sup>.

Proprio allo scopo di consentire l'adattamento del numero e della dimensione dei collegi elettorali all'eventuale minor numero di parlamentari da eleggere, l'art. 3 della l. n. 51 del 2019 delega il Governo alla loro rideterminazione. Il co. 1 dispone infatti che «qualora, entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, sia promulgata una legge costituzionale che modifica il numero dei componenti delle Camere [...] il Governo è delegato ad adottare un decreto legislativo per la determinazione dei collegi uninominali e plurinominali [...]»; e il co. 2 aggiunge che «il decreto legislativo di cui al comma 1 è adottato, entro sessanta giorni dall'entrata in vigore della legge costituzionale di cui al medesimo comma 1», in base agli stessi principi e criteri direttivi che la l. n. 165 del 2017 aveva dettato per l'esercizio della precedente delega (quella esercitata con il d. lgs n. 189 del 2017) alla determinazione dei collegi uninominali.

Così ricostruito il contesto normativo di riferimento, è possibile descrivere l'oggetto del quesito referendario.

Quanto ai Testi Unici per le elezioni della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica, i Consigli regionali richiedono l'abrogazione di tutte quelle disposizioni che fanno riferimento ai collegi plurinominali, così da lasciare in vita un sistema di trasformazione dei voti in seggi interamente imperniato su collegi uninominali e, dunque, puramente maggioritario.

Per quanto riguarda la l. n. 51 del 2019, i Consigli regionali richiedono, innanzitutto, l'abrogazione delle parole «e plurinominali» contenute nella rubrica dell'art. 3. In secondo luogo, si richiede, in riferimento al co. 1 del medesimo articolo, l'abrogazione delle parole «qualora, entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, sia promulgata una legge costituzionale che modifica il numero dei componenti delle Camere di cui agli articoli 56, secondo comma, e 57, secondo comma, della Costituzione», nonché delle parole «e plurinominali». Il quesito intende così determinare l'abrogazione (oltre che del consueto riferimento ai collegi plurinominali) di quella parte della disposizione che individua la condizione sospensiva della delega nell'avvenuta promulgazione di una legge costituzionale di modifica del numero dei parlamentari. In terzo luogo, si richiede l'abrogazione, in riferimento al co. 2 dello stesso articolo, delle parole «dalla data di entrata in vigore della legge costituzionale di cui al medesimo comma 1». Qui, dunque, i Consigli regionali intendono conservare la durata di 60 giorni della delega, proponendo esclusivamente l'eliminazione del *dies a quo* originariamente previsto per il suo decorso.

Per quanto concerne la l. n. 165 del 2017, si richiede l'abrogazione di tutte quelle disposizioni dell'art. 3 che fanno riferimento ai collegi plurinominali; ciò in quanto la delega contenuta nella l. n. 51 del 2019, che i promotori intendono manipolare nel modo di cui si è detto, rinvia proprio all' art.

---

<sup>32</sup> Testo di legge costituzionale approvato in seconda votazione a maggioranza assoluta, ma inferiore ai due terzi dei membri di ciascuna Camera, recante: «Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari», G.U. Serie Generale, n. 240 del 12-10-2019, che, com'è noto, dispone la riduzione del numero dei deputati da 630 a 400 e di quello dei senatori da 315 a 200. Il testo è stato approvato dal Senato, in seconda deliberazione, l'11 luglio 2019, con la maggioranza assoluta dei componenti, e dalla Camera dei Deputati, in seconda deliberazione, l'8 ottobre 2019, con la maggioranza dei due terzi dei componenti; in seguito, un quinto dei componenti del Senato ha presentato alla Corte di cassazione la richiesta di referendum a norma dell'art. 138, co. 2, Cost.

3 della l. n. 165 del 2017 per l'individuazione dei principi e criteri direttivi. Inoltre, si richiede anche l'abrogazione dell'art. 6 della medesima legge, limitatamente alle parole «e plurinominali».

Per le sue caratteristiche generali, il quesito referendario oggetto della sent. n. 10 del 2020 può essere accostato a quelli su cui la Corte costituzionale si pronunciò con le sentt. nn. 5 del 1995 e 26 del 1997. Questi ultimi, infatti, miravano all'abrogazione di tutte le norme del sistema elettorale allora vigente (cd. *Mattarellum*)<sup>33</sup> che riguardavano l'attribuzione del 25% dei seggi, alla Camera come al Senato, con il metodo proporzionale, allo scopo di estendere a tutti i seggi il principio maggioritario. Non diversamente, la richiesta oggetto della sentenza che qui si commenta intende eliminare dal sistema elettorale introdotto con la l. n. 165 del 2017 (cd. *Rosatellum*) l'intera disciplina dei collegi plurinominali, cosicché tutti i seggi siano attribuiti in collegi uninominali. Come si è ricordato, nelle sentt. nn. 5 del 1995 e 26 del 1997 la Corte costituzionale ha dichiarato l'inammissibilità dei relativi quesiti, rilevando che l'intervento manipolativo da essi tentato non lasciava in vigore una normativa che consentisse la rideterminazione dei collegi in conseguenza della nuova formula elettorale: sicché veniva meno il requisito dell'auto-applicatività della normativa di risulta, individuato dalla giurisprudenza costituzionale in materia di "referendum elettorali"<sup>34</sup>.

Tuttavia, come si osserva in alcuni contributi dottrinali<sup>35</sup> (nonché nella memoria presentata dai Consigli regionali nel giudizio dinanzi alla Corte), fra le richieste referendarie del 1995-1997 e quella odierna vi è un non trascurabile elemento di diversità: quest'ultima, proprio allo scopo di assicurare l'auto-applicatività della normativa di risulta, coinvolge anche una delega legislativa – quella contenuta nell'art. 3 della l. n. 51 del 2019 – proponendone una manipolazione che consenta di utilizzarla per ridisegnare i collegi elettorali in conseguenza dell'estensione della formula maggioritaria. Sicché, nella sent. n. 10 del 2020, la Corte costituzionale è chiamata a valutare se il descritto profilo di difformità sia in grado di determinare un diverso (e dunque favorevole) esito del giudizio di ammissibilità.

---

<sup>33</sup> Delineato dalle leggi. 4 agosto 1993, nn. 276 e 277.

<sup>34</sup> In C. cost. 11-12 gennaio 1995, n. 5, punto 2.5 del *considerato in diritto*, il giudice costituzionale dà dettagliatamente conto della differenza tra il quesito esaminato in quell'occasione e quelli oggetto della precedente sent. n. 32/1993: «[...] è indubitabile, come riconoscono nella memoria depositata gli stessi presentatori della richiesta, che dalla eliminazione del meccanismo (proporzionale) atto ad attribuire il venticinque per cento dei seggi - conseguente all'esito positivo del voto popolare - scaturirebbe un sistema elettorale che, in assenza di un intervento del legislatore, non sarebbe in grado di funzionare. A seguito della espansione del sistema maggioritario per l'attribuzione del totale dei seggi [...]occorrerebbe procedere ad una nuova determinazione dei collegi uninominali in ciascuna circoscrizione, ridisegnandoli in modo da ottenerne un numero, sul territorio nazionale, pari al totale dei deputati da eleggere e non più al solo settantacinque per cento del totale medesimo [...] È, altresì, pacifico, poi, che la revisione dei collegi richiede, per la sua adozione, un provvedimento legislativo [...] tale opera è pur sempre destinata a concludersi, dopo un complesso procedimento, con l'approvazione di una legge, ovvero con un decreto legislativo emanato dal Governo sulla base di una nuova legge di delegazione, così come avvenuto nel 1993. Alla luce delle raggiunte conclusioni, non può non cogliersi la sostanziale - e decisiva ai fini che interessano - diversità tra la situazione che si determinerebbe in caso di approvazione della proposta referendaria ora in esame e quella che questa Corte esaminò [...]con la citata sent. n. 32/1993». In merito, cfr. A. VUOLO, *La legge elettorale*, cit., 88; nonché A. PERTICI, *Le decisioni della Corte costituzionale*, cit., 408.

<sup>35</sup> Fra questi può citarsi, innanzitutto, A. MORRONE, *In controtendenza. Note sull'ammissibilità del referendum elettorale per i collegi uninominali*, in *federalismi.it*, 23/2019, 4 ss.: «lo scopo perseguito dai promotori è sia quello di rendere generale la regola maggioritaria, sia quello di determinare i collegi uninominali servendosi della norma contenuta a questo proposito nella legge delega n. 51 del 2019. Non mi pare che questo *dato oggettivo* possa essere messo in discussione al fine di distinguere il nostro caso dai due precedenti del 1995 e del 1997» (corsivo nel testo). Nello stesso senso si veda A. MORRONE, *Perché ciò che Sabino Cassese sostiene contro il referendum elettorale non può essere condiviso*, in *lacostituzione.info*, 12 gennaio 2020, 4.

### 3. Gli argomenti dei Consigli regionali a sostegno dell'ammissibilità del referendum

Gli argomenti proposti dai Consigli regionali nella memoria presentata nel corso del giudizio dinanzi alla Corte costituzionale<sup>36</sup> si articolano in due distinte direzioni.

La prima, e principale, linea argomentativa consiste nel sostenere l'ammissibilità del referendum, presentando il quesito referendario all'esame della Consulta come rispettoso dei limiti costruiti dalla giurisprudenza costituzionale (cfr. par. 1).

A questo scopo, innanzitutto, la memoria prova a dimostrare il carattere omogeneo del quesito, che – come ricordato – la giurisprudenza costituzionale indica fra i requisiti “impliciti” di ammissibilità sin dalla sent. n. 16 del 1978, attribuendo ad esso una sorta di priorità logica rispetto a tutti gli altri limiti (espliciti o impliciti)<sup>37</sup>. In tal senso, si afferma che i quattro atti normativi compresi nel quesito sono «avvinti da una matrice unitaria, in quanto strumentali a perseguire il fine intrinseco della volontà abrogatrice»<sup>38</sup>. Per inciso, è possibile rilevare che, in questo passaggio argomentativo, i promotori accedono ad una concezione dell'omogeneità del quesito in virtù della quale quest'ultimo è omogeneo solo se vi è omogeneità fra i “materiali normativi” che esso coinvolge; e ricavano tale omogeneità dal fatto che l'intervento su ciascuno di essi sia funzionale a perseguire il progetto sotteso all'iniziativa referendaria. Una tale concezione non può dirsi pacifica, se si considera che, come osservato in dottrina, nella giurisprudenza della Corte costituzionale «l'omogeneità è stata riferita alternativamente o concorrentialmente a) alla *richiesta*; b) alla *normativa oggetto*; c) alla *finalità abrogativa* del quesito; d) alla *normativa di risulta*»<sup>39</sup>. Merita osservare che, secondo parte della dottrina, se è vero che l'omogeneità deve servire a salvaguardare la libertà del voto e l'autentica espressione della sovranità popolare (come indicato dalla Corte costituzionale nella sent. n. 16 del 1978), essa dovrebbe riguardare sia il quesito in sé, sia la normativa oggetto del quesito, sia la normativa di risulta, poiché «il voto è libero se non è dilemmatico, cioè se non conduce a dilacerare la coscienza tra il voluto e non voluto, quando voluto e non voluto non siano districabili», il che «può essere solo quando l'omogeneità governi l'intero processo di decisione referendaria, dai presupposti, agli esiti, alle implicazioni»<sup>40</sup>. Ma – aggiunge quella medesima dottrina – una tale omogeneità è impossibile dal punto di vista logico, poiché nessun quesito referendario è realmente in grado di offrire una scelta fra due sole opzioni; inoltre, essa è impossibile dal punto di vista empirico, in quanto il giudizio di omogeneità deve essere condotto sulla base dell'identificazione della *ratio* delle norme poste a raffronto, ma ciascuna norma

---

<sup>36</sup> I principali contenuti della memoria dei Consigli regionali si trovano sono richiamati nel punto 4 del *Ritenuto in fatto* della sent. n. 10 del 2020 qui in commento.

<sup>37</sup> Merita sottolineare, con M. LUCIANI, *La formazione delle leggi*, cit., 421 ss., che nella giurisprudenza della Corte «il limite dell'omogeneità ha assunto una sorta di primato logico su tutti gli altri [...] Certo non a caso, nella sent. n. 30 del 1981 si legge: “Il quesito non offre adito a cesure sotto il profilo della sua omogeneità. Occorre perciò verificare se sussista alcuna delle altre ragioni di inammissibilità enunciate dalla Corte nella sent. n. 16 del 1978”. Già allora, dunque, quello dell'omogeneità si candidava a divenire addirittura un limite sul quale pronunciarsi “prima” degli altri». Nello stesso senso si potrebbe aggiungere che, non casualmente, la mancanza di omogeneità del quesito rappresenta il primo dei «quattro complessi di ragioni di inammissibilità» individuati dalla medesima sent. n. 16 del 1978.

<sup>38</sup> C. cost. n. 10/2020, punto 4 del *considerato in diritto*.

<sup>39</sup> M. LUCIANI, *La formazione delle leggi*, cit., 440 ss., ove si aggiunge anche che «la Corte costituzionale, giocando sull'uno o sull'altro registro, ha potuto decidere a piacimento la sorte di ciascun singolo quesito referendario, omogeneo magari quanto alla normativa oggetto, ma non quanto alla finalità abrogativa o alla normativa prodotta, ecc.». Nello stesso senso S. STAIANO, *L'ammissibilità come categoria giuridica e come questione politica*, cit., 5.

<sup>40</sup> Così S. STAIANO, *L'ammissibilità come categoria giuridica e come questione politica*, cit., 4

può farsi corrispondere ad una pluralità di *rationes* differenti, sicché è l'interprete (qui la Corte costituzionale) a scegliere in piena discrezionalità la *ratio* rilevante per il confronto<sup>41</sup>.

Al di là di questo problema, occorre osservare come i Consigli regionali approfondano il maggiore sforzo argomentativo proprio nel dimostrare come l'omogeneità non venga meno per il fatto che si chieda anche l'abrogazione (parziale e a scopi manipolativi) della delega contenuta nell'art. 3 della l. n. 51 del 2019. Qui sembra evidente che i Consigli regionali vogliano confutare l'argomento secondo il quale il quesito referendario, per come strutturato, interverrebbe su «una legge diretta ad uno scopo (la riduzione dei parlamentari), per adoperarla come strumento per un altro scopo (la trasformazione del sistema elettorale)»<sup>42</sup>. A tal fine essi affermano che, oltre ad «una finalità immediata», consistente nell'adattare la disciplina dei collegi elettorali alla eventuale riduzione del numero dei parlamentari (disposta dalla citata legge costituzionale), la delega avrebbe «una finalità [...] mediata, ascrivibile [...] al principio per il quale nessun evento normativo incidente sulla legislazione elettorale sia tollerabile dall'ordinamento costituzionale allorché da esso discenda il rischio di paralisi di funzionamento degli organi costituzionali cui la legislazione elettorale si riferisce»; tale finalità consisterebbe, in ultima analisi, nell'«evitare vuoti normativi in materie su cui operano leggi costituzionalmente necessarie»<sup>43</sup>, qual è appunto la legge elettorale. In questo modo, i promotori intendono negare che il quesito referendario miri a consentire l'utilizzo della delega per uno scopo nuovo, consistente nell'adattamento dei collegi elettorali richiesto dall'estensione della formula maggioritaria a tutti i seggi, affermando che ad essa può riconoscersi, sin dall'inizio, una finalità più generale: garantire l'applicabilità della legge elettorale, e quindi la possibilità di rinnovo delle Camere parlamentari, a prescindere da qualunque mutamento normativo futuro, ivi compreso, dunque, un referendum abrogativo volto alla trasformazione della formula elettorale<sup>44</sup>. Anzi, i Consigli regionali sostengono che l'inclusione, nel quesito referendario, dell'art. 3 della l. n. 51 del 2019 sarebbe addirittura obbligata, «per assicurare coerenza all'intervento abrogativo (la matrice razionalmente unitaria)»<sup>45</sup>. Qui è del tutto evidente come i promotori aderiscano a quella linea interpretativa, enunciata dalla Corte costituzionale a partire dalle citate sentt. nn. 27 del 1981 e 28 del 1987, che intende l'omogeneità come *coerenza e completezza* del quesito referendario<sup>46</sup>.

---

<sup>41</sup> Ivi, 5.

<sup>42</sup> S. CASSESE, *I rischi che si corrono a giocare con le leggi*, in *Corriere della sera*, 11 gennaio 2020. Qui, la strategia consistente nell'adattare una delega legislativa a scopi diversi da quelli originari è paragonata al comportamento di «Tarzan che, per muoversi velocemente nella giungla, andava con liane da un albero all'altro». Questa posizione, molto netta, è duramente criticata in A. MORRONE, *Perché ciò che Sabino Cassese sostiene contro il referendum elettorale non può essere condiviso*, in *Iacostituzione.info*, 12 gennaio 2020.

<sup>43</sup> I passaggi sono ripresi da C. cost. n. 10/2020, punto 4.1 del *considerato in diritto*.

<sup>44</sup> La medesima tesi, circa la non-disomogeneità del quesito referendario che include anche la delega contenuta nell'art. 3 della l. n. 51 del 2019, è sostenuta, sebbene con argomenti parzialmente diversi, in A. MORRONE, *op. ult. cit.*, 3: «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. La legge n. 51 del 2019, innanzitutto e precisamente, *modifica la legge elettorale vigente*, prevedendo una *diversa* definizione del rapporto tra collegi uninominali e collegi plurinominali, da stabilire in rapporto al nuovo numero dei parlamentari. A questo scopo precipuo, di conseguenza, quella legge [...] dispone *anche* (e, quindi, non ne costituisce l'oggetto specifico) una delega al governo, necessaria per disegnare la (nuova) geografia dei collegi elettorali».

<sup>45</sup> C. cost. n. 10/2020, punto 4.1 del *considerato in diritto*.

<sup>46</sup> In A. MORRONE, *op. ult. cit.*, 3, si afferma che «il quesito elettorale ha ad oggetto *anche* la legge n. 51 del 2019 perché esso, *secondo la costituzione vivente in materia di referendum abrogativo*, non poteva e non può estendersi – e precisamente nel modo esatto in cui il ritaglio è stato in concreto svolto – anche alle legge n. 51 del 2019».

I Consigli regionali argomentano, poi, in merito alla *auto-applicatività* della normativa di risulta<sup>47</sup>. Anche a questo proposito, il principale oggetto dello sforzo argomentativo è l'inclusione, fra le disposizioni di cui si chiede l'abrogazione, di parti dell'art. 3 della l. n. 51 del 2019. I promotori sostengono che tale inclusione risulta necessitata, non solo al fine di assicurare la omogeneità-completezza del quesito, ma anche al fine di garantire il carattere auto-applicativo della normativa di risulta. Sicché, come si legge nella sentenza, «la difesa dei promotori ritiene che non sia imputabile al quesito referendario alcun rischio di “vuoto normativo”, giacché l'aver ricompreso nella richiesta anche la norma di delega consentirebbe di “scongiurare un vuoto normativo come diretta conseguenza del referendum”»<sup>48</sup>.

Questo punto merita qualche riflessione ulteriore. Alla prospettazione dei Consigli potrebbe infatti obiettarsi che, di per sé, l'esistenza di una delega che consenta di rideterminare i collegi elettorali all'esito del referendum (quella ottenuta manipolando, nel modo di cui si è detto, la preesistente delega contenuta nell'art. 3 della l. n. 51 del 2019) non è in grado di assicurare l'esistenza di una normativa elettorale immediatamente applicabile, giacché sarà altresì necessario che il Governo *eserciti* la delega con un decreto legislativo concernente il “ritaglio” dei collegi. In effetti, solo una volta che ciò sia avvenuto si disporrà *concretamente ed effettivamente* di una normativa elettorale capace di consentire il rinnovo dell'organo. A questa obiezione i Consigli regionali tentano di sottrarsi affermando che ai promotori del referendum non può essere imposto di perseguire l'obiettivo dell'auto-applicatività della normativa elettorale «in una modalità più gravosa di quanto è consentito al legislatore parlamentare»; in altri termini, se al Parlamento è consentito modificare il sistema elettorale delegando il Governo a ridefinire i collegi, non si vede perché ciò non sia consentito ai promotori del referendum. Anzi, sul punto i Consigli regionali aggiungono che «il quesito [assicurerebbe] l'auto-applicatività, tanto quanto [...] essa è assicurata dalla legislazione vigente»<sup>49</sup>.

Il punto cruciale della questione sembra allora essere cosa debba intendersi per auto-applicatività della normativa di risulta. A tal proposito merita ricordare che, come evidenziato in dottrina, la giurisprudenza costituzionale, pur identificando nell'auto-applicatività un requisito specifico di ammissibilità dei referendum elettorali<sup>50</sup>, non ha mai chiarito interamente in cosa essa consista<sup>51</sup>. Infatti, se con tale locuzione si designa la presenza di una normativa che consenta *in modo concreto ed effettivo* di procedere alla rinnovazione dell'organo, dovrà concludersi che il quesito oggetto della sent. n. 10 del 2020, nonostante l'intervento sulla delega, non è in grado di conformarsi; e ciò proprio perché una normativa *effettivamente* applicabile per la rinnovazione dell'organo esisterà solo *dopo* che il Governo abbia esercitato la delega. In polemica con questa prima interpretazione, parte della dottrina ritiene che per auto-applicatività debba invece intendersi la sola *possibilità giuridica* di disporre di una normativa elettorale per il rinnovo dell'organo;

---

<sup>47</sup> M. LUCIANI, *La formazione delle leggi*, cit. 480, ove l'autore descrive l'auto-applicatività della normativa di risulta come un requisito specifico dei cd. “referendum elettorali”. Nello stesso senso, A. VUOLO, *La legge elettorale*, cit., 80, include l'auto-applicatività della normativa di risulta nello «statuto particolare» di tali referendum.

<sup>48</sup> C. cost. n. 10/2020, punto 4.2 del *considerato in diritto*.

<sup>49</sup> *Ibidem*.

<sup>50</sup> Si veda, per tutte, C. cost. n. 32/1993.

<sup>51</sup> In tal senso cfr. A. MORRONE, *In controtendenza. Note sull'ammissibilità del referendum elettorale per i collegi uninominali*, cit., 7-8, ove si legge quanto segue: «ai fini del giudizio costituzionale di ammissibilità nella fattispecie dell'auto-applicatività è *sufficiente* che una delega al riordino dei collegi elettorali sia vigente, o è altresì *necessario* che essa venga portata a effetto? [...] Nella giurisprudenza pregressa, non mi pare ci sia una risposta definitiva in un senso o nell'altro» (corsivo nel testo).

possibilità che, in questo caso, sarebbe garantita proprio dall'esistenza di una delega che, a seguito della manipolazione referendaria, consente al Governo di intervenire con un d.lgs. per la rideterminazione dei collegi<sup>52</sup>. Secondo questa dottrina, negare l'auto-applicatività della normativa di risulta perché il Governo potrebbe astenersi dall'esercitare la delega significherebbe far dipendere l'esito del giudizio della Corte costituzionale da meri fatti; quando invece dinanzi al giudice costituzionale «devono valere solo argomenti giuridici, fondati su norme giuridiche»<sup>53</sup>.

La seconda linea argomentativa, proposta in via subordinata (e cioè per il caso in cui la Corte costituzionale avesse ritenuto il quesito referendario inammissibile perché produttivo di una normativa di risulta non auto-applicativa), consiste nel richiedere alla Corte di sollevare innanzi a se stessa questione di legittimità costituzionale sull'art. 37, co. 3, della l. n. 352 del 1970, nella parte in cui non prevede un'ipotesi di «sospensione automatica, e a tempo indeterminato», degli effetti dell'approvazione del quesito referendario, «per il caso in cui la normativa di risulta non sia “autoapplicativa”, sino all'adozione, da parte del legislatore, delle misure attuative sufficienti ad assicurare la piena operatività [...] della legge elettorale»<sup>54</sup>.

Questa tesi – fatta propria anche da alcuni autori<sup>55</sup> – si fonda sull'osservazione che la dichiarazione di inammissibilità del referendum per difetto di auto-applicatività della normativa di risulta, allo scopo di tutelare il principio della perdurante operatività degli organi costituzionali e di rilevanza costituzionale, determina «il sacrificio integrale del contrapposto interesse dei promotori e dei cittadini, rispettivamente, a dare impulso all'iniziativa referendaria e a pronunciarsi mediante l'esercizio del suffragio»<sup>56</sup>; in altre parole, tale soluzione determinerebbe la prevalenza assoluta di un principio di ordine costituzionale (quello della costante operatività degli organi costituzionali e di rilevanza costituzionale) su un altro (quello della sovranità popolare)<sup>57</sup>. Una tale soluzione sarebbe dunque in contrasto con i criteri di ragionevolezza e proporzionalità, comunemente utilizzati nel giudizio di legittimità costituzionale per sindacare l'esercizio della discrezionalità legislativa, che impediscono che un certo principio o valore di rilievo costituzionale possa imporre la sua “tirannia” sugli altri. Più conforme ai suddetti criteri sarebbe una diversa soluzione, consistente, per l'appunto, nello svolgimento del referendum elettorale privo di auto-applicatività e nella sospensione del relativo effetto abrogativo finché il legislatore non intervenga a dettare le norme integrative necessarie ad assicurare l'applicabilità della normativa risultante dalla pronuncia

---

<sup>52</sup> Questa è l'interpretazione propugnata da A. MORRONE, *In controtendenza. Note sull'ammissibilità del referendum elettorale per i collegi uninominali*, cit., 9, ove si legge quanto segue: «l'auto-applicatività, se si vuole mantenere fermo questo criterio, riguarda la *possibilità giuridica*, e non quella meramente empirica, di una formula elettorale di realizzare il suo scopo. Nel nostro caso, il quesito diretto a stabilire la regola generale del collegio uninominale è giuridicamente possibile perché nell'ordinamento giuridico è vigente una norma giuridica che permette il riordino dei collegi elettorali. Se non ci fosse stata questa stessa norma giuridica, non ci sarebbe alcuna possibilità giuridica di integrare il numero dei collegi in misura corrispondente ai seggi assegnati». Si veda anche A. MORRONE, *Perché ciò che Sabino Cassese sostiene contro il referendum elettorale non può essere condiviso*, cit., 4, ove si legge che «[a]mputare, con il quesito elettorale, la disposizione che lega la delega all'approvazione della riduzione dei parlamentari discende *linearmente* proprio dal requisito giurisprudenziale dalla auto-applicatività».

<sup>53</sup> A. MORRONE, *In controtendenza. Note sull'ammissibilità del referendum elettorale per i collegi uninominali*, cit., 9.

<sup>54</sup> C. cost. n. 10/2020, punto 4.3.1 del *considerato in diritto*.

<sup>55</sup> Ci si riferisce a G. GUZZETTA, *Tirannia dei valori e ragionevolezza della disciplina legislativa sul referendum abrogativo: il caso delle leggi elettorali*, cit., 3 ss.

<sup>56</sup> C. cost. n. 10/2020, punto 4.3.1 del *considerato in diritto*.

<sup>57</sup> G. GUZZETTA, *op. ult cit.*, 7.

referendaria: in tal modo la perdurante operatività dell'organo sarebbe assicurata senza sacrificare totalmente il «diritto-potere al referendum»<sup>58</sup>.

Come noto, una tale soluzione non è contemplata dalla l. 25 maggio 1970, n. 352, il cui art. 37, co. 3, si limita a prevedere che, nel decreto in cui dichiara l'avvenuta abrogazione delle disposizioni oggetto del quesito referendario approvato, il Presidente della Repubblica, «su proposta del Ministro interessato, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, [possa] ritardare l'entrata in vigore della abrogazione per un termine non superiore a 60 giorni dalla data della pubblicazione». Non è prevista, dunque, un'ipotesi di sospensione automatica e a tempo indeterminato dell'effetto abrogativo, per il caso in cui l'abrogazione di una legge costituzionalmente necessaria non lasci in vita una normativa auto-applicativa. Pertanto, in subordine al mancato accoglimento della prospettazione principale, tesa a dimostrare l'ammissibilità del referendum (in particolare sotto il profilo dell'auto-applicatività della normativa di risulta), i Consigli regionali richiedono alla Corte costituzionale di sollevare innanzi a se stessa la questione di legittimità costituzionale concernente l'art. 37, co. 3, della l. n. 352 del 1970, in vista di una pronuncia additiva che introduca l'ulteriore ipotesi di sospensione di cui si è detto<sup>59</sup>.

Questa richiesta trova un precedente nell'iniziativa referendaria sulla cui ammissibilità la Corte costituzionale si pronunciò con la sent. n. 13 del 2012. In quell'occasione, i promotori chiesero alla Corte di sollevare questione di legittimità costituzionale in ordine all'art 37 co. 3 l. cit., nella parte in cui non prevedeva la possibilità, per il Presidente della Repubblica, di reiterare il differimento per 60 giorni degli effetti abrogativi, finché il legislatore non fosse intervenuto a dettare le norme integrative necessarie a rendere applicabile la normativa di risulta. Nella sent. n. 13 del 2012, la Corte dichiarò manifestamente infondata l'eccezione, in quanto la soluzione proposta dai promotori<sup>60</sup> «avrebbe comportato, in caso di inerzia del legislatore e di ripetute reiterazioni, una grave incertezza che esporrebbe organi costituzionali a una paralisi di funzionamento anche solo teorica e temporanea»<sup>61</sup>. Tuttavia, come la difesa dei promotori non manca di sottolineare, nel caso deciso con la sent. n. 10 del 2020 la richiesta additiva è diversa: alla Corte non si richiede di consentire al Presidente della Repubblica di reiterare il differimento degli effetti abrogativi, ma di aggiungere al meccanismo già previsto dall'art. 37, co. 3, della l. cit. un'ipotesi di sospensione automatica e a tempo indeterminato degli effetti abrogativi, quando essi riguardino una legge costituzionalmente necessaria e la normativa di risulta non sia auto-applicativa<sup>62</sup>.

Né può ritenersi, a giudizio dei promotori e della dottrina che con essi concorda, che una tale addizione non sarebbe in grado di garantire il conseguimento del risultato a cui il referendum abrogativo tende, in quanto il legislatore potrebbe semplicemente astenersi dall'adottare le misure attuative volte ad integrare la normativa di risulta non auto-applicativa. Infatti, secondo l'interpretazione da essi accolta, vigerebbe in capo al legislatore un divieto di ripristino della

---

<sup>58</sup> *Ibidem*.

<sup>59</sup> Questa scelta argomentativa è criticata da A. RUGGERI, *Ancora in tema di abrogazione per via referendaria di norme elettorali*, cit., 1, ove si afferma che, poiché «nessuno può costringere *manu militari* le Camere riottose a far luogo all'attesa nuova regolazione», in questo modo «l'obiettivo avuto di mira dall'iniziativa referendaria resterebbe per l'istante (e chissà fino a quando...) non centrato per volontà degli stessi promotori». A ciò l'Autore aggiunge che, in tal modo, l'iniziativa referendaria risulta «dagli stessi promotori delegittimata, col fatto stesso della sua ipotizzata inammissibilità per difetto di una normativa di risulta autoapplicativa».

<sup>60</sup> Consistente, sostanzialmente, nel differimento di 60 giorni in 60 giorni da parte del Presidente della Repubblica fino all'intervento del legislatore.

<sup>61</sup> C. cost. n. 10/2020, ove la Corte riassume l'esito dell'iniziativa referendaria del 2012.

<sup>62</sup> Questa differenza è chiaramente messa in luce da G. GUZZETTA, *op. ult. cit.*, 10-11

normativa abrogata in sede referendaria<sup>63</sup>. Ebbene, «nell'ipotesi di referendum abrogativo con normativa di risulta non autoapplicativa, [...] la mancata adozione della necessaria disciplina di attuazione da parte del legislatore si risolverebbe nell'effetto di mantenere in vigore, indefinitamente, la disciplina [...] che gli elettori hanno voluto abrogare»<sup>64</sup>, determinando così una violazione indiretta del suddetto divieto di ripristino. Dunque, nella fattispecie considerata, il legislatore avrebbe l'obbligo di intervenire per assicurare l'operatività della normativa di risulta derivante dall'effetto abrogativo. Non mancherebbero sanzioni in grado di porre rimedio alla violazione di tale obbligo: oltre al piano della responsabilità politica, sul piano più propriamente giuridico possono menzionarsi la proposizione di un conflitto di attribuzioni da parte dei promotori<sup>65</sup> e l'esercizio, da parte del Presidente della Repubblica, dei suoi poteri di esternazione atipica, messaggio alle Camere e persino di scioglimento di queste ultime, «solo nell'ipotesi in cui il ripristino fosse valutato come un sintomo, assieme ad altri, dello scollamento tra governati e governanti»<sup>66</sup>.

#### 4. La decisione della Corte costituzionale

Diversamente da quanto si era ipotizzato in alcune riflessioni dottrinali<sup>67</sup>, nonché negli atti di intervento *ad opponendum* depositati nel corso del giudizio<sup>68</sup>, la Corte costituzionale non ravvisa alcuna criticità sotto il profilo dell'univocità ed omogeneità del quesito referendario: a suo giudizio, «è evidente [...] 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»<sup>69</sup>. Interpretando il limite dell'omogeneità alla luce del criterio di completezza/coerenza, la Corte fa proprio l'argomento dei Consigli regionali secondo cui è innanzitutto la necessità dell'omogeneità a imporre di includere, nel quesito referendario, anche la delega contenuta nell'art. 3 l. n. 51 del 2019, nonché la l. 165 del 2017, cui il citato articolo rinvia per la determinazione dei principi e criteri direttivi della delega.

Allo stesso modo, la Corte condivide l'argomento – anch'esso avanzato dai Consigli regionali – secondo cui l'intervento sulla delega si rende necessario *anche* per assicurare il carattere auto-applicativo della normativa di risulta e, dunque, per tutelare il principio costituzionale della continuità degli organi costituzionali e di rilievo costituzionale. Sul punto, merita osservare che la

---

<sup>63</sup> Divieto che, come segnala G. GUZZETTA, *op. ult. cit.*, 12, risulta con particolare evidenza da C. cost. n. 199/2012. Una posizione critica sulla capacità dei referendum cd. manipolativi di imporre concreti vincoli al legislatore è invece espressa da M. RUOTOLO, *Referendum in materia elettorale e unitarietà della volontà popolare*, in *Le tortuose vie dell'ammissibilità referendaria. Atti del seminario svoltosi in Roma il 14 luglio 2000*, a cura di F. Modugno e G. Zagrebelsky, Torino 2000, 242.

<sup>64</sup> G. GUZZETTA, *op. ult. cit.*, 12-13.

<sup>65</sup> Ivi, 13-14.

<sup>66</sup> M. LUCIANI, *La formazione delle leggi*, cit., 681 ss.

<sup>67</sup> L. TRUCCO, *La richiesta referendaria regionale in materia elettorale (vista dalla Liguria)*, cit., 514-515. L'Autrice afferma che, mentre il quesito appare pienamente rispettoso del criterio dell'omogeneità, inteso come riconducibilità ad un medesimo principio delle norme che si intende abrogare, qualche dubbio si pone a proposito del criterio dell'univocità, intesa come carattere univoco delle alternative poste agli elettori. Ciò perché il quesito referendario sottenderebbe, in realtà, due diverse richieste, l'una relativa all'estensione della formula maggioritaria a tutti i seggi della Camera dei Deputati, l'altra all'estensione della formula maggioritaria a tutti i seggi del Senato della Repubblica.

<sup>68</sup> Il contenuto di essi è riassunto nel punto 5 del *ritenuto in fatto*, C. cost. n. 10/2020.

<sup>69</sup> C. cost. n. 10/2020, punto 6 del *considerato in diritto*.

Corte *non nega* che la normativa di risulta che il quesito mira a produrre, comprensiva di una delega adattata allo scopo di consentire la rideterminazione dei collegi a seguito della trasformazione della formula elettorale, possa considerarsi *auto-applicativa*. Per implicito, dunque, la Consulta sembra prendere posizione a favore dell'orientamento secondo cui, per aversi auto-applicatività della normativa di risulta, è sufficiente che esista una delega utilizzabile per la modifica dei collegi, non essendo necessario che la medesima sia già stata portata ad effetto<sup>70</sup>.

Emerge chiaramente che la ragione per cui la Corte costituzionale dichiara inammissibile il quesito referendario non è né la disomogeneità di esso né il difetto di auto-applicatività della normativa di risulta. Essa consiste nel «carattere eccessivamente manipolativo dell'intervento sulla norma di delega»<sup>71</sup>. Con tale locuzione – certamente molto generica, e proprio per questo criticata da certa dottrina in quanto suscettibile di ampliare a dismisura il controllo della Corte costituzionale sul referendum abrogativo<sup>72</sup> – il giudice costituzionale intende sostenere che «l'intervento richiesto sull'art. 3 della legge n. 51 del 2019 è dunque solo apparentemente abrogativo e si traduce con tutta evidenza in una manipolazione della disposizione di delega *diretta a dare vita a una "nuova" norma di delega*, diversa, nei suoi tratti caratterizzanti, da quella originaria»<sup>73</sup>. Ciò in quanto il quesito referendario incide, direttamente o indirettamente, su tutti gli elementi caratterizzanti la delega e, prima ancora, sul «legame genetico» di essa con la riduzione dei parlamentari. Infatti, innanzitutto, l'iniziativa referendaria mira ad abrogare la disposizione del co. 1 dell'art. 3 che prevede la condizione sospensiva della delega, individuandola nella promulgazione, entro ventiquattro mesi dall'entrata in vigore della legge contenente la delega, di una legge costituzionale che modifichi il numero dei parlamentari. In secondo luogo, il quesito referendario intende realizzare una parziale modifica dell'oggetto della delega, prevenendo che essa riguardi esclusivamente la determinazione dei collegi uninominali. In terzo luogo, il quesito incide sul profilo del «tempo» della delega, abrogando la disposizione del co. 2 dell'art. 3 che prevede che i 60 giorni per l'esercizio di essa decorrano dalla data di entrata in vigore della legge costituzionale; sicché, come precisa la Corte, se si accoglie la tesi secondo cui i 60 giorni dovrebbero decorrere dal prodursi dell'abrogazione referendaria<sup>74</sup>, il profilo temporale della delega risulta profondamente modificato. Infine, i principi e criteri direttivi – individuati dall'art. 3 della l. n. 51 del 2019 attraverso il rinvio all'art. 3 della l. n. 165 del 2017 – sono sfroncati dei riferimenti ai collegi plurinominali ma, nel loro contenuto, non sono direttamente modificati; tuttavia, essi sono inseriti nel contesto di una formula elettorale diversa da quella originariamente prevista (perché puramente maggioritaria), sicché «[...] finirebbero per essere solo formalmente gli stessi e per acquistare

---

<sup>70</sup> Si è visto che questa è la tesi sostenuta in A. MORRONE, *In controtendenza. Note sull'ammissibilità del referendum elettorale per i collegi uninominali*, cit., 7 ss.

<sup>71</sup> C. cost. n. 10/2020, punto 6 del *considerato in diritto*.

<sup>72</sup> A. RUGGERI, *Ancora in tema di abrogazioni per via referendaria di norme elettorali (nota minima a Corte cost. n. 10 del 2020)*, cit., 2. Si vedano anche le più generali riflessioni svolte da S. STAIANO, *L'ammissibilità come categoria giuridica e come questione politica*, cit., *passim*, nonché da M. LUCIANI, *La formazione delle leggi*, cit., *passim*, su come l'incertezza del significato da attribuire ai criteri individuati dalla giurisprudenza costituzionale sull'ammissibilità del referendum contribuisca a dilatare i margini di discrezionalità di cui il giudice costituzionale gode, rafforzando il fenomeno della «supplenza» di questi al decisore politico.

<sup>73</sup> C. cost. n. 10/2020, punto 7.2 del *considerato in diritto* (corsivo nel testo).

<sup>74</sup> Soluzione, quest'ultima, caldeggiata in A. MORRONE, *In controtendenza. Note sull'ammissibilità del referendum elettorale per i collegi uninominali*, cit., 5 ss., nonché in A. MORRONE, *Perché ciò che Sabino Cassese sostiene contro il referendum elettorale non può essere condiviso*, cit., 4. Qui l'assenza del *dies a quo* per il decorso della durata della delega, conseguente al descritto intervento ablativo, è espressamente definito dall'autore come «un mero inconveniente», risolvibile in via interpretativa e quindi incapace di determinare l'inammissibilità del referendum.

invece, alla luce del nuovo e diverso meccanismo di trasformazione dei voti in seggi, portata [...] nuova e diversa»<sup>75</sup>.

Per quanto generico e poco pregnante sia il concetto di “eccessiva manipolatività” utilizzato dalla Corte costituzionale, in questo specifico caso sembra difficile negare che l’intervento sulla delega è di entità tale da dar luogo ad una nuova delega. Ciò è ancor più vero se si considera che gli stessi promotori, per sfuggire all’obiezione secondo la quale l’esito positivo del referendum impedirebbe di esercitare la delega per adattare i collegi al minor numero di parlamentari da eleggere, affermano espressamente che la medesima delega dovrebbe essere utilizzata sia per adattare i collegi alla riduzione dei parlamentari sia per modificarli in funzione della nuova formula elettorale<sup>76</sup>; il che rende manifesto come si tratti di una *nuova* delega, che mira ad *aggiungersi* a quella preesistente. Pertanto, è proprio l’impossibilità che il corpo elettorale attribuisca, mediante referendum, una nuova delega al Governo a determinare la dichiarazione di inammissibilità del quesito referendario da parte della Corte costituzionale.

Neppure risulta possibile, a giudizio della Corte, scorporare il quesito referendario, dichiarandolo inammissibile solo per la parte che attiene alla manipolazione della delega e consentendo lo svolgimento del referendum in ordine alle altre disposizioni coinvolte. Qui, per così dire, l’argomentazione in punto di omogeneità-completezza del quesito e auto-applicatività della normativa di risulta si “ritorce” contro i Consigli regionali promotori: la Corte rifiuta di scindere la parte del quesito attinente alla delega dalle altre, proprio perché – come sostenuto dai promotori – omogeneità e auto-applicatività *esigono* l’intervento sulla delega.

Infine, la Corte costituzionale dichiara manifestamente inammissibile, per difetto di rilevanza, l’eccezione di illegittimità costituzionale proposta dai Consigli regionali contro l’art. 37, co. 3, della l. n. 352 del 1970, nella parte in cui non prevede un meccanismo di sospensione automatica e a tempo indeterminato nell’ipotesi di difetto di auto-applicatività della normativa di risulta. Ciò perché, come già sottolineato, la ragione per cui la Corte costituzionale dichiara inammissibile il referendum non è la mancanza di auto-applicatività della normativa elettorale residua, ma l’inammissibilità dell’attribuzione di una nuova delega legislativa al Governo in via referendaria. Sicché, a ben vedere, il tentativo dei promotori di far valere l’illegittimità costituzionale della l. n. 352 del 1970, per mancanza di un ragionevole contemperamento tra continuità degli organi costituzionali e principio di sovranità popolare, avrebbe potuto avere maggior fortuna se essi si fossero astenuti dal proporre la manipolazione della delega per la rideterminazione dei collegi: in tal caso, secondo la giurisprudenza costituzionale pregressa (e in particolare secondo le sentt. nn. 5 del 1995 e 26 del 1997), il referendum sarebbe stato certamente inammissibile per difetto di auto-applicatività, mancando una norma sul ritaglio dei collegi; ma la questione di legittimità costituzionale sull’art. 37 della l. n. 37 del 1970 sarebbe potuta risultare rilevante.

---

<sup>75</sup> C. cost., n. 10/2020, punto 7.2 del *considerato in diritto*.

<sup>76</sup> Ciò è sostenuto anche da A. MORRONE, *Perché ciò che Sabino Cassese sostiene contro il referendum elettorale non può essere condiviso*, cit., 4.

## 5. Osservazioni conclusive

Con la sent. n. 10 del 2020 la Corte costituzionale, pur dichiarando inammissibile il quesito, sembra aver aperto uno spiraglio per una possibile maggiore tutela dell'iniziativa referendaria. Non è infatti escluso che, in futuro, a fronte di un quesito referendario attinente ad una legge costituzionalmente necessaria che non lasci in vigore una normativa auto-applicativa, la Corte costituzionale possa dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 37, co. 3, della l. n. 352/1970, nella parte in cui non prevede la sospensione automatica dell'effetto abrogativo. Ciò consentirebbe più agevolmente lo svolgimento di referendum abrogativi su leggi di questo tipo, e segnatamente sulle leggi elettorali concernenti organi costituzionali o di rilievo costituzionale. Un tale scenario – ad oggi solo ipotetico – porrebbe il problema delle conseguenze dell'eventuale inerzia del legislatore nell'adottare le norme integrative che consentano l'applicazione della normativa di risulta, giacché, ove tale intervento mancasse, l'effetto abrogativo sarebbe destinato ad una sospensione *sine die*<sup>77</sup>. Si tratta, all'evidenza, di un aspetto particolare dell'annoso problema dell'incoercibilità – o, quantomeno, della difficile coercibilità – degli obblighi che gravano sul legislatore: anche ammesso che, nell'ipotesi descritta, il legislatore abbia l'obbligo di intervenire per rendere applicabile la normativa di risulta, è possibile immaginare strumenti che lo costringano ad adempierlo?

Un'ultima osservazione riguarda, più specificamente, la *ratio decidendi* impiegata dalla Corte in questa sentenza. Come si è detto, ciò che la induce a dichiarare inammissibile il referendum non è la disomogeneità del quesito né il carattere non auto-applicativo della normativa di risulta, ma l'inammissibilità dell'attribuzione di una delega legislativa per via referendaria. Ciò, a ben vedere, significa che il parametro costituzionale che si assume violato non è (secondo quella che si è chiamata «logica dell'automatismo») l'art. 75, co. 2, Cost., ma l'art. 76 della Costituzione, nella parte in cui prevede che *solo le Camere, con legge*, possano delegare al Governo l'esercizio della funzione legislativa; il che esclude che possa essere il corpo elettorale, in sede referendaria, a farlo. Ebbene, se quanto precede è vero, la sent. n. 10 del 2020 costituisce un'ulteriore testimonianza di come, a partire dalla sent. n. 16 del 1978, il giudizio di ammissibilità del referendum si avvicini sempre più ad un giudizio anticipato di legittimità costituzionale, il cui parametro di riferimento è l'intera Costituzione. Come si è visto – in specie nel caso della citata sent. n. 17 del 2016 – ancora in tempi recenti la Corte costituzionale ha formalmente escluso una tale assimilazione. Tuttavia, come osservato da autorevole dottrina, una volta che la Corte costituzionale abbia rotto l'argine del mero riscontro automatico delle ipotesi di esclusione testualmente previste dall'art. 75 Cost., la trasformazione del giudizio di ammissibilità in sindacato di legittimità costituzionale anticipato sembra divenire un approdo inevitabile<sup>78</sup>.

---

<sup>77</sup> Proprio per questo motivo, in A. RUGGERI, *Ancora in tema di abrogazioni per via referendaria di norme elettorali (nota minima a Corte cost. n. 10 del 2020)*, cit., 2, si afferma quanto segue: «il vero è che le norme costituzionalmente imposte – piaccia o no – si sottraggono (e *devono* sottrarsi), per loro natura, ad abrogazione “secca”, per mano delle Camere come pure del popolo legislatore, senza che possa immaginarsi alcun meccanismo correttivo del disposto della legge 352 in grado di spianare la via alla loro sottoposizione a *referendum*» (corsivo nel testo).

<sup>78</sup> In tal senso M. LUCIANI, *La formazione delle leggi*, cit., 471, ove detta trasformazione è descritta come «la naturale conseguenza della “rottura” operata dalla sent. n. 16 del 1978». Secondo l'Autore, un'ulteriore prova del fatto che tale trasformazione si sia, in concreto, già compiuta, di là dalle reticenze della Corte costituzionale nel confessarla, è rappresentata dalla giurisprudenza costituzionale sulle leggi “a contenuto costituzionalmente vincolato”: «l'inabrogabilità delle leggi a contenuto costituzionalmente vincolato deriva dall'illegittimità costituzionale della loro

---

abrogazione, sicché, una volta di più, si dimostra che la Corte ha *comunque* esercitato un controllo di costituzionalità anticipato». Tale posizione è condivisa anche da A. RUGGERI, *“Tutela minima” di beni costituzionalmente protetti e referendum ammissibili (e... sananti) in tema di procreazione medicalmente assistita*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2005, 4. Un’opinione favorevole alla qualificazione del giudizio di ammissibilità del referendum come sindacato di legittimità costituzionale anticipato si riscontra anche in F. LANCHESTER, *L’ammissibilità dei referendum in materia elettorale*, cit., 4: secondo l’Autore, nello specifico caso dei cd. “referendum elettorali”, questa impostazione dovrebbe condurre il giudice costituzionale ad individuare «limiti impliciti alla selettività e alla manipolatività del meccanismo elettorale» definito dalla normativa di risulta, a tutela del principio di eguaglianza.