

***La sentenza n. 10 del 2020 della Corte costituzionale: una inammissibilità per
eccessiva manipolatività non convincente****

di Stefano Catalano – Professore associato di Diritto costituzionale nell’Università degli Studi di Verona

ABSTRACT: The essay analyzes the decision of the Constitutional Court n. 10/2020. The focus of the essay is to analyze of the arguments by which the Court declares the non-eligibility of the examined referendum. In particular, the limit of ‘eccessiva manipolatività’ is analysed. The essay criticises the use of this limit in the case of referendums on electoral issues.

SOMMARIO: 1. La sentenza n. 10 del 2020: peculiarità del quesito referendario e del motivo della decisione. – 2. L’utilizzo della eccessiva manipolatività come argomento principale della decisione. – 3. La manipolatività dei quesiti referendari in materia elettorale. – 4. La mancata risposta della Corte alla questione di legittimità sull’art. 37 della legge n. 352 del 1970.

1. La sentenza n. 10 del 2020: peculiarità del quesito referendario e del motivo della decisione

Il giudizio sull’ammissibilità del *referendum* elettorale deciso con la sentenza n. 10 del 2020 appare peculiare, sia per ciò che riguarda la formulazione del quesito, sia per ciò che riguarda l’ordine delle argomentazioni utilizzate dalla Corte costituzionale nella pronuncia.

* Lavoro sottoposto a referaggio secondo le linee guida della Rivista.

Quanto al quesito, la specificità del caso in esame risiede nel fatto che, diversamente da quanto avvenuto nelle altre occasioni in cui si intendeva proporre l'abrogazione di parte della disciplina elettorale, non ci si limita a considerare disposizioni o frammenti normativi delle leggi elettorali, ma si agisce anche su una legge di delega al Governo, approvata dal Parlamento con altri obiettivi¹.

In particolare, l'intenzione delle Regioni promotrici è quella di trasformare il sistema elettorale vigente – nel quale tre ottavi dei parlamentari sono eletti con un meccanismo maggioritario in collegi uninominali e cinque ottavi in proporzione ai voti – rendendolo esclusivamente maggioritario, uninominale ed a turno unico. Il mezzo per ottenere lo scopo è quello, solitamente usato nelle proposte referendarie, del ricorso alla tecnica del 'ritaglio'². Tuttavia, come si accennava, la singolarità del quesito deriva dalla proposta di abrogare, sempre attraverso diversi 'ritagli', anche parti della legge 27 maggio 2019, n. 51, recante *Disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari*. Oltre a chiedere l'eliminazione, del tutto coerentemente con il fine prefisso, dei riferimenti al meccanismo proporzionale, si interviene sull'art. 3 che contiene una delega al Governo volta, nel testo originario, a consentire una rideterminazione dei collegi e delle circoscrizioni elettorali necessaria per adeguare il sistema elettorale all'eventuale entrata in vigore della legge costituzionale, approvata dalle Camere ma non ancora vigente in attesa del pronunciamento popolare, che determina una riduzione del numero dei Parlamentari. Si tratta, evidentemente, di una delega condizionata al completamento del procedimento di modifica della Costituzione di cui si è detto. L'obiettivo, dichiarato in modo esplicito dai promotori, è di estendere la portata della delega in modo da assegnare al Governo il compito di rideterminare i collegi uninominali all'esito positivo del *referendum*.

La ragione è assai chiara. Di fronte alla constatazione che la sola abrogazione di parte delle leggi elettorali non consegnerebbe una normativa di risulta immediatamente applicabile, proprio perché non vi sarebbe una disciplina di rango legislativo che determini tutti i collegi elettorali uninominali, si vuole superare l'ostacolo, 'cogliendo l'occasione' della presenza della delega data al Governo con la legge n. 51 del 2019, estendendone, con una complessa operazione di ritaglio, l'ambito di

¹ La specificità della formulazione del quesito è evidenziata da A. MORRONE, *In controtendenza. Note sull'ammissibilità del referendum elettorale per i collegi uninominali*, in *Federalismi.it*, 2019, n. 23, 3 e ss.

² Va ricordato che le operazioni di ritaglio, con riferimento ai quesiti in materia elettorali, sono state considerate ammissibili dalla Corte costituzionale sin dalla sentenza n. 32 del 1993.

operatività³. Più precisamente, abrogando alcune parti della legge 51 del 2019 (specialmente dell'art. 3) si: *a*) farebbe venire meno la natura condizionata della delega; *b*) limiterebbe l'oggetto alla ridefinizione dei soli collegi uninominali; *c*) ridefinirebbero i limiti temporali dell'esercizio della delega; *d*) eliminerebbero i principi e criteri direttivi collegati con la determinazione delle circoscrizioni proporzionali. Nel complesso si avrebbe, nell'ipotesi di esito favorevole del *referendum* proposto, un sistema elettorale a turno unico esclusivamente maggioritario e una delega al governo per ridisegnare i collegi uninominali.

Per i promotori il 'ritocco' alla legge delega sarebbe sufficiente a superare il vincolo della necessaria immediata operatività della normativa di risulta che, come noto, è solitamente il principale ostacolo alla ammissibilità dei quesiti elettorali⁴.

Un ulteriore elemento del quesito che va segnalato, pur non trattandosi di una situazione del tutto inedita, è la proposizione di una questione di costituzionalità sull'art. 37 della legge n. 352 del 1970. Sempre allo scopo di superare il problema della immediata applicabilità della disciplina elettorale di risulta, i Consigli regionali chiedono alla Corte, ove dovesse ritenere inammissibile il quesito per mancanza di regole auto-applicative, di valutare la legittimità dell'art. 37 della legge 352 del 1970 nella parte in cui non prevede l'automatico rinvio della produzione degli effetti del *referendum*, ove l'abrogazione riguardi leggi costituzionalmente necessarie. La posticipazione dovrebbe operare sino al momento in cui il Parlamento approvi una nuova disciplina dotata del carattere della completezza, cui poter fare riferimento in ogni circostanza.

La ragione dell'illegittimità starebbe nel fatto che, nella normativa vigente, il bilanciamento fra il principio costituzionale di necessaria operatività, sempre e comunque, di una disciplina elettorale e quello della possibilità per gli elettori di esprimersi con un *referendum* si realizzerebbe a favore esclusivo del primo, con completo sacrificio, quindi, del secondo.

Non si tratta, come si è accennato, di un assoluto inedito. Infatti, già nella decisione 13 del 2012 la Corte costituzionale era stata sollecitata a valutare la legittimità del comma terzo dell'art. 37 della legge n. 352 del 1970. In quella occasione, tuttavia, non si chiedeva di rimandare automaticamente

³ Circostanza segnalata da F. SICURO, *Il referendum elettorale all'esame della Corte costituzionale. Prime annotazioni a margine della sentenza n. 10 del 2020*, in *Questa Rivista*, 2020, 378 e s.

⁴ Concorda con le argomentazioni dei promotori A. MORRONE, *In controtendenza. Note sull'ammissibilità del referendum elettorale per i collegi uninominali*, cit., 9 e s. che ritiene superata dal quesito la prova della necessaria auto-applicatività della disciplina di risulta. In particolare, si sottolinea che il Governo, di fronte alla delega, sarebbe vincolato, in diritto, ad adempiere al compito dato dal Legislatore. Proprio questa doverosità giuridica del comando sarebbe sufficiente a determinare la auto-applicatività della normativa di risulta.

gli effetti del *referendum*, ma di rendere possibile la reiterazione del rinvio di sessanta giorni che la norma stessa consente. Sul punto, va segnalato che i promotori, accanto alla questione di costituzionalità di cui si è detto, sollevano un conflitto fra poteri dello Stato volto, ancora una volta, a censurare la sproporzione del bilanciamento fra mantenimento di una legge costituzionalmente necessaria sempre operativa e la possibilità per il corpo elettorale di esprimersi con un *referendum*. Il conflitto, immaginato come subordinato alla non valutazione della questione di legittimità costituzionale, è stato giudicato, già in sede di sommaria delibazione, inammissibile con l'ordinanza n. 9 del 2020. Ciò perché la proponibilità di un conflitto su atto legislativo si ha solo se non vi è “un giudizio nel quale tale norma debba trovare applicazione e quindi possa essere sollevata la questione incidentale sulla legge”, circostanza che non si verifica nel caso di specie⁵.

In sintesi, l'aspetto più singolare del quesito, per altro evidenziato nella sentenza n. 10 del 2020, sta nel fatto che, per la prima volta, si cerca di assicurare l'immediata operatività della normativa di risulta sottoponendo ad abrogazione parziale una legge delega, pensata ad altri fini, allargandone l'ambito di applicazione.

Anche la risposta della Corte, almeno a parere di chi scrive, contiene degli importanti elementi di novità. Prima di svolgere qualunque valutazione, occorre ricordare, sia pur in poche parole, l'argomentazione della sentenza n. 10 del 2020.

Anzitutto, viene richiamata la giurisprudenza in tema di ammissibilità referendaria con particolare riguardo ai limiti posti sia alla manipolatività dei quesiti, sia alle richieste abrogative in materia elettorale.

Quanto al primo aspetto si ricorda la sentenza n. 36 del 1997, nonché le decisioni successive che ne ribadiscono la *ratio decidendi*, nella quale si dice che un *referendum* manipolativo è possibile solo se la normativa che risulterebbe dall'esito positivo del *referendum* rappresenti una disciplina ricavabile *ex se* dall'ordinamento. Al contrario, non possono trovare spazio nel nostro sistema le abrogazioni parziali che si “risolv[ono] sostanzialmente in una proposta all'elettore (...) di introdurre una nuova statuizione, non ricavabile *ex se* dall'ordinamento, ma anzi del tutto estranea al contesto normativo”. In altre parole, la Corte afferma che il confine fra la manipolatività

⁵ Nell'ordinanza n. 9 del 2020 si osserva che “nel caso oggetto del presente giudizio non solo sussiste l'astratta possibilità per i ricorrenti di attivare il rimedio della proposizione della questione di legittimità costituzionale sulla norma oggetto del conflitto, ma tale possibilità i medesimi ricorrenti hanno concretamente esercitato, sollevando, nella veste di promotori, l'eccezione di incostituzionalità della stessa norma nel giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo”.

consentita e quella vietata sta nel fatto che la normativa derivante dall'abrogazione referendaria derivi dalla riespansione di una disciplina esistente. Se la regolamentazione 'nuova' è, in qualche modo, già presente nell'ordinamento si sta nell'ambito della abrogazione, mentre se la regola è del tutto nuova, pur se costruita con il metodo del 'ritaglio', ci si trova di fronte ad una proposta formulata agli elettori che è in contrasto con la logica del *referendum* previsto dall'art. 75 della Costituzione (si veda ancora la sentenza n. 36 del 1997).

Quanto al secondo aspetto (limiti in materia elettorale) la sentenza n. 10 del 2020 ribadisce come, in ossequio a quanto affermato sin dalla sentenza n. 29 del 1987, si debba "evitare che l'organo delle cui regole elettorali si discute possa essere esposto «alla eventualità, anche solo teorica, di paralisi di funzionamento» (sentenza n. 47 del 1991)". Ne deriva che "è condizione di ammissibilità del quesito che all'esito dell'eventuale abrogazione referendaria risulti «una coerente normativa residua, immediatamente applicabile, in guisa da garantire, pur nell'eventualità di inerzia legislativa, la costante operatività dell'organo» (sentenza n. 32 del 1993)".

La Corte si sofferma, poi, sul tema – che si presenta in maniera almeno parzialmente diversa rispetto al passato – della necessaria esistenza di una disciplina legislativa che definisca i collegi e le circoscrizioni elettorali e si ricordano le sentenze nn. 5 del 1995; 26 del 1997; 13 del 1999.

Da simili premesse muove la Corte per dichiarare l'inammissibilità del quesito referendario, "per l'assorbente ragione del carattere eccessivamente manipolativo dell'intervento sulla norma di delega" contenuta nella legge n. 51 del 2019. Proprio questo pare essere il principale elemento di novità delle motivazioni della sentenza n. 10 del 2020. In precedenza, quando la Corte ha dichiarato inammissibile un quesito referendario in materia elettorale lo ha fatto dando fondamentale e principale rilievo alla circostanza per cui non vi era una normativa di risulta immediatamente applicabile. Nella giurisprudenza pregressa, non sono mancati, è vero, riferimenti anche ad altri vizi dei quesiti, fra cui l'eventuale eccesso di manipolatività. Tuttavia, fino alla decisione in esame, la 'parte del leone' è stata giocata proprio dal limite della necessaria presenza, in ogni momento, di una completa disciplina auto-applicativa⁶.

La Corte, infatti, pur affermando come "non si può non osservare che l'ineludibile necessità che siano ridisegnati i collegi elettorali e che sia quindi adottato un decreto legislativo a ciò diretto,

⁶ Per tutti CARNEVALE, *Tornare a vivere: ma è sempre un vantaggio? Riflessioni in tema di abrogazione, reviviscenza e referendum elettorali*, in R. Bin, G. Brunelli, A. Pugiotto, Veronesi (a cura di), *Nel "limbo" delle leggi. Abrogazione referendaria della legge Calderoli e reviviscenza delle leggi Mattarella?*, Torino, 2012, 18.

ulteriore rispetto all'esito del *referendum*, finirebbe ugualmente per vanificare le prospettive di ammissibilità dell'iniziativa referendaria", concentra le sue argomentazioni sulla eccessiva manipolatività. In particolare, all'esito positivo del *referendum* la delega risulterebbe nuova e la diversa disciplina di risulta non deriverebbe in alcun modo dalla riespansione di regole già esistenti. Lo dimostra, per la Corte, il fatto che il *referendum* è volto a modificare "tutti i "caratteri somatici" della legge di delegazione". Precisamente: *a)* l'oggetto verrebbe circoscritto alla sola rideterminazione dei collegi uninominali; *b)* la natura condizionata della delega (condizionata alla entrata in vigore della legge di revisione costituzionale sul taglio dei Parlamentari) verrebbe meno; *c)* il *dies a quo* dell'esercizio della delega verrebbe meno; *d)* i principi e i criteri direttivi sulla rideterminazione delle circoscrizioni proporzionali sparirebbero e quelli rimanenti "finirebbero per essere solo formalmente gli stessi". Nel complesso, allora, l'intervento proposto è "solo apparentemente abrogativo e si traduce con tutta evidenza in una manipolazione della disposizione di delega diretta a dare vita a una "nuova" norma di delega, diversa, nei suoi tratti caratterizzanti, da quella originaria".

Una volta segnalate le particolarità della decisione e del quesito, si possono svolgere alcune considerazioni su tre punti: *a)* l'utilizzo della eccessiva manipolatività come argomento principale; *b)* la manipolatività dei quesiti referendari, specialmente in materia elettorale; *c)* la mancata risposta della Corte alla questione di legittimità sull'art. 37 della legge n. 352 del 1970.

2. L'utilizzo della eccessiva manipolatività come argomento principale della decisione

L'elemento che emerge fortemente dalla lettura delle motivazioni della sentenza n. 10 del 2020 è il decisivo ricorso all'argomento della eccessiva manipolatività del quesito, o meglio della parte del medesimo incidente sulla delega contenuta nella legge n. 51 del 2019. In ombra resta, invece, il profilo della non immediata applicatività della normativa di risulta. Punto quest'ultimo assai delicato e rispetto al quale la conclusione non appariva scontata. Pacifico era, invece, che la sola operazione di ritaglio sulle leggi elettorali non consentiva di avere la necessaria disciplina di rango primario relativa ai collegi elettorali. Senza ulteriori accorgimenti, allora, alla luce della costante e

univoca giurisprudenza costituzionale, assai difficilmente il *referendum* sarebbe stato considerato ammissibile dalla Corte⁷.

Proprio per ‘cambiare la storia’ di una pronuncia altrimenti ‘annunciata’, si è inclusa nel quesito una parte della legge 51 del 2019⁸. L’intervento sulla delega ne ampliava la portata e rendeva se non altro degno di attenta valutazione l’argomento secondo cui la presenza, una volta conclusosi con esito positivo l’*iter* referendario, di un comando legislativo rivolto al Governo e diretto alla rideterminazione dei collegi uninominali sarebbe stato sufficiente a delineare una normativa elettorale completa e direttamente applicabile. Si sostiene, in particolare, che la “auto-applicabilità (...) riguarda la *possibilità giuridica*, e non quella meramente empirica, di una formula elettorale di realizzare il suo scopo”. Nel caso di specie, allora, “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”, ossi la legge di delega. Centrali, nella valutazione sulla ammissibilità dei *referendum*, sono “*solo [gli] argomenti giuridici fondati su norme giuridiche*” e “ciò che conta nel mondo del diritto è il *dover essere* non l’essere”. Ne consegue che non avrebbe alcun rilievo la circostanza di fatto per cui il Governo potrebbe non adempiere alla delega, ma sarebbe sufficiente la giuridica esistenza dell’obbligo di intervenire in capo a tale organo. Ragionando diversamente, si arriverebbe a “fare dipendere l’ammissibilità del quesito elettorale *esclusivamente* dal comportamento di fatto di un organo costituzionale”⁹.

In questo quadro, inoltre, non risulterebbe decisiva, nel senso della non ammissibilità del quesito, la giurisprudenza costituzionale che, con le sentenze nn. 5 del 1995 e 26 del 1997, aveva ritenuto precluso il *referendum* se, in caso di suo esito positivo, diventasse necessario ridisegnare i collegi, poiché tale operazione richiede, per la Corte, un intervento legislativo che può aversi solo attraverso l’approvazione di una legge ordinaria, ovvero mediante il conferimento di una specifica

⁷ Lo segnala A. DI CHIARA, *Dalla non autoapplicatività della normativa di risulta alla eccessiva manipolatività del quesito: andata (e ritorno) delle cause di inammissibilità del referendum elettorale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2020, n. 2, 194.

⁸ N. LUPO, *L’ammissibilità dei referendum abrogativi in materia elettorale, nella strettoia tra (necessaria) auto-applicabilità e (moderata) manipolatività*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2020, n. 1, 218; A. DI CHIARA, *Dalla non autoapplicatività della normativa di risulta alla eccessiva manipolatività del quesito: andata (e ritorno) delle cause di inammissibilità del referendum elettorale*, cit., 199.

⁹ A. MORRONE, *In controtendenza. Note sull’ammissibilità del referendum elettorale per i collegi uninominali*, cit., 8 e s. Le parti in corsivo sono testuali.

delega al Governo. In effetti, le decisioni ora ricordate potrebbero lasciare impregiudicato il caso in cui una delega fosse già “*presente e vigente nell’ordinamento*”¹⁰.

Tuttavia, pur dovendosi riconoscere la serietà di una simile ricostruzione, non sarebbe stata ‘stonata’ una decisione della Corte con la quale si fosse ribadito, nonostante la peculiarità della situazione concreta, il rigoroso orientamento sulla necessaria immediata applicabilità della normativa elettorale di risulta.

Non è questa, ovviamente, la sede per l’analisi specifica della giurisprudenza costituzionale in materia¹¹. Si deve ricordare, comunque, che “il criterio della autoapplicatività della normativa di risulta” è un elemento “specifico dei *referendum* su leggi elettorali” e che la Corte lo “ritiene di rigorosa applicazione in ordine alle leggi elettorali politiche”¹². In particolare, si richiede una “normativa di risulta tale da garantire l’operatività della formula elettorale senza necessità di alcun intervento legislativo”¹³.

Molto chiare sono: la sentenza n. 13 del 1999 che impone “una piena garanzia di immediata applicabilità del sistema di risulta”; la sentenza n. 15 del 2008, nella quale, riprendendo testualmente la sentenza n. 32 del 1993, si dice che l’ammissibilità di un quesito parziale sulle leggi elettorali è subordinata alla necessità che vi sia una “normativa residua, immediatamente applicabile, in guisa da garantire, pur nell’eventualità di inerzia legislativa, la costante operatività dell’organo”; la sentenza n. 13 del 2012, che ribadisce come la legge elettorale “deve essere operante e auto-applicabile, in ogni momento, nella sua interezza”.

In un simile contesto, allora, lo si è anticipato, non ci si sarebbe probabilmente stupiti se la Corte avesse affermato che la semplice esistenza di una delega al Governo non è sufficiente ad escludere la paralisi, “anche solo teorica”, delle Camere e che, ferma restando la doverosità dell’adempimento

¹⁰ A. MORRONE, *In controtendenza. Note sull’ammissibilità del referendum elettorale per i collegi uninominali*, cit., 3.

¹¹ Ricostruisce la giurisprudenza costituzionale sulle proposte referendarie elettorali con specifico riferimento alla necessaria auto-applicabilità della normativa di risulta A. DI CHIARA, *Dalla non autoapplicatività della normativa di risulta alla eccessiva manipolatività del quesito: andata (e ritorno) delle cause di inammissibilità del referendum elettorale*, cit., 194 e ss.

¹² M. LUCIANI, Art. 75. *Il referendum abrogativo*, in *Commentario della Costituzione fondato da G. Brance e continuato da A. Pizzorusso*, Bologna, Roma, 2005, 480 e s. La bibliografia sul punto è sterminata. Si vedano, oltre all’A. appena citato, CARNEVALE, *Il “referendum” abrogativo e i limiti alla sua ammissibilità nella giurisprudenza costituzionale*, Padova, 1992, 220 e ss.; A. GIGLIOTTI, *L’ammissibilità dei referendum elettorali*, Milano, 2009, 163 e ss.

¹³ Per tutti C. FUSARO, *Dopo la sentenza n. 13/2012. Il “comma 22” dell’ordinamento costituzionale italiano*, in R. Bin, G. Brunelli, A. Pugiotta, Veronesi (a cura di), *Nel “limbo” delle leggi. Abrogazione referendaria della legge Calderoli e reviviscenza delle leggi Mattarella?*, Torino, 2012, 231

governativo alla delega comunque ricevuta, residua un problema di ammissibilità. In particolare, si sarebbe potuto valorizzare specificamente l'argomentazione, peraltro richiamata nella sentenza n. 10 del 2020, della sentenza n. 5 del 1995 ove si dice che “di fronte all'inerzia del legislatore, pur sempre possibile, l'ordinamento non offre comunque alcun efficace rimedio” e che, ove tale inerzia perdurasse, si “determinerebbe (...) la crisi del sistema di democrazia rappresentativa, senza che sia possibile ovviarvi”.

A prescindere da ogni ulteriore considerazione, quel che si vuole sottolineare è che la tesi dell'assenza di una normativa di risulta immediatamente applicabile non appare priva di fondamento e sarebbe stata, quindi, sostenibile. Ciò è riconosciuto persino da quanti ritengono di superare tale problema, nel modo sopra richiamato. Infatti, si dice espressamente che “quel che si chiede oggi alla Corte costituzionale è una correzione della propria giurisprudenza, una precisazione del criterio dell'auto-applicatività che non scarichi sui promotori (...) l'onere della prova *impossibile* circa l'*effettività* di una formula elettorale permanentemente applicabile”¹⁴.

Anche la stessa Corte, nelle motivazioni della sentenza n. 10 del 2020, dopo aver dato atto della peculiarità del quesito in esame – derivante dal tentativo di estendere l'applicabilità di una legge delega concernente la ridefinizione dei collegi elettorali –, precisa che “non si può non osservare che l'ineludibile necessità che siano ridisegnati i collegi elettorali e che sia quindi adottato un decreto legislativo a ciò diretto, ulteriore rispetto all'esito del *referendum*, finirebbe ugualmente per vanificare le prospettive di ammissibilità dell'iniziativa referendaria”.

Ciononostante, l'argomento non viene sviluppato e si ‘punta tutto’ sull'eccessiva manipolatività del quesito¹⁵, diversamente da quanto avvenuto in passate occasioni, come ad esempio nella sentenza n. 13 del 2012, dove la non ammissibilità di un *referendum* elettorale è stata sancita per la mancanza della auto-applicabilità e la natura manipolativa ha rappresentato un elemento, per così dire, accessorio della motivazione¹⁶. Va anche sottolineato che, in ambito elettorale, la Corte non ha mai fatto ricorso, sino alla decisione in esame, al solo limite della natura manipolativa del quesito.

¹⁴ A. MORRONE, *In controtendenza. Note sull'ammissibilità del referendum elettorale per i collegi uninominali*, cit., 13. Lo stesso A., per altro, afferma che l'ostacolo più insidioso per il quesito in esame è rappresentato dal limite della necessaria auto-applicabilità (1).

¹⁵ N. LUPO, *L'ammissibilità dei referendum abrogativi in materia elettorale, nella strettoia tra (necessaria) auto-applicabilità e (moderata) manipolatività*, cit., 218.

¹⁶ A. DI CHIARA, *Dalla non autoapplicatività della normativa di risulta alla eccessiva manipolatività del quesito: andata (e ritorno) delle cause di inammissibilità del referendum elettorale*, cit., 206. L'A. peraltro mostra di condividere le argomentazioni della Corte costituzionale.

Le ragioni dell'inedita scelta compiuta sull'ordine dei vizi con la sentenza n. 10 del 2020 non sono esplicitate, ma si può tentare di fare alcune ipotesi. In primo luogo, la particolarità e novità del caso in esame ha probabilmente sconsigliato una presa di posizione di principio volta ad escludere qualunque tentativo finalizzato a rendere applicabile la disciplina elettorale facendo ricorso alla manipolazione (ad un livello non eccessivo) di leggi delega. La Corte, certo, avrebbe potuto evitare di conferire una valenza generale alla propria argomentazione, ma non sarebbe stato facile. In effetti, sembra complicato sfuggire, a prescindere dalle singole circostanze concrete riscontrabili di volta in volta, all'alternativa fra ritenere direttamente applicabile una normativa di risulta da completare attraverso l'adempimento di una delega legislativa – proprio in virtù della doverosità giuridica dell'intervento – e valutare non sufficiente l'esistenza della delega medesima, perché astrattamente potrebbe non essere esercitata¹⁷. In secondo luogo, partire dal presupposto secondo cui il Governo potrebbe non ubbidire al comando del Parlamento contenuto nella legge delega, avrebbe dato forse l'impressione di un segno di 'sfiducia' della Corte nel 'senso del dovere istituzionale e costituzionale' del Governo. Inoltre, ammettere che un comportamento imposto non venga tenuto sminuirebbe, almeno apparentemente, la sua stessa indefettibilità. In terzo luogo, "far leva sull'argomento dell'immediata operatività, legato al carattere solo politicamente doveroso dell'esercizio della delega legislativa" poteva essere un'operazione criticabile perché fondata su "un classico argomento di quelli che provano troppo"¹⁸. In questo quadro, allora, è verosimilmente parso meno scivoloso e meno stringente (rispetto al futuro) per la Corte puntare sul più duttile elemento della eccessiva manipolatività.

Non si tratta, tuttavia, di una decisione priva di inconvenienti e, per certi versi, criticabile¹⁹. Un aspetto problematico sta proprio nell'elasticità del parametro privilegiato nella sentenza n. 10 del 2020 che amplia, evidentemente, i margini di valutazione della Corte. Ciò aumenta il rischio dell'imprevedibilità del giudizio sull'ammissibilità dei *referendum*, specie in materia elettorale,

¹⁷ La 'radicalità' dell'alternativa sembra essere data per esistente da A. MORRONE, *In controtendenza. Note sull'ammissibilità del referendum elettorale per i collegi uninominali*, cit., 8 e s.

¹⁸ N. LUPO, *L'ammissibilità dei referendum abrogativi in materia elettorale, nella strettoia tra (necessaria) auto-applicabilità e (moderata) manipolatività*, cit., 219.

¹⁹ Condividono la decisione della Corte, invece, N. LUPO, *L'ammissibilità dei referendum abrogativi in materia elettorale, nella strettoia tra (necessaria) auto-applicabilità e (moderata) manipolatività*, cit., 219; A. DI CHIARA, *Dalla non autoapplicatività della normativa di risulta alla eccessiva manipolatività del quesito: andata (e ritorno) delle cause di inammissibilità del referendum elettorale*, cit., 204.

settore nel quale, come è noto, la giurisprudenza costituzionale ha conosciuto una evoluzione non sempre lineare e, per l'appunto, non del tutto prevedibile²⁰.

Anche l'introduzione dell'elemento della gradualità nella ponderazione sulla manipolatività può suscitare qualche perplessità. Anzitutto, non è del tutto chiaro dove si collochi la soglia fra manipolazione eccessiva, quindi non consentita, e manipolazione non eccessiva, quindi ammissibile. Inoltre, la verifica in esame, data la non assoluta precisione del canone di riferimento, si espone ad un tutt'altro che trascurabile tasso di opinabilità.

L'esistenza di simili difficoltà si coglie ponendo mente, ad esempio, al quesito referendario sulle candidature plurime dichiarato ammissibile con la sentenza n. 17 del 2008. L'obiettivo dei promotori, perseguito attraverso la tecnica del ritaglio, era quello di abrogare la disposizione che consentiva la candidatura in più circoscrizioni. La Corte, peraltro a seguito di una discussione evidentemente serrata, come dimostra la sostituzione nella redazione della sentenza del giudice relatore, ritiene che la normativa di risulta non deriverebbe da una operazione di manipolazione incompatibile con la *ratio* dell'art. 75 Cost., perché il divieto di candidature plurime discenderebbe dalla "espansione senza limiti del (...) principio generale per cui la candidatura si manifesta mediante l'inclusione del nome del candidato in una (sola) lista di una determinata circoscrizione". Tuttavia, come è stato segnalato, lo stravolgimento della normativa originaria non era trascurabile. Inoltre, la stessa esistenza del principio che si sarebbe riespanso (quello della unicità della candidatura) poteva essere posta in discussione, considerato che il principio della libertà del non preveduto avrebbe probabilmente consentito, in assenza di una specifica disciplina, proprio le candidature plurime²¹. Non si intende, ovviamente, prendere posizione, in questa sede, sulla vicenda concreta, ma semplicemente sottolineare e ribadire la complessità e non univocità della verifica sulla manipolatività dei quesiti.

Ciò detto, va comunque osservato che, trovandoci in ambito elettorale, la differenziazione fra i vari livelli di manipolazione è, in qualche modo, inevitabile. In effetti, sin dalle sue prime decisioni,

²⁰ Per tutti, si vedano, con particolare riguardo proprio alla materia elettorale, M. LUCIANI, *Art. 75. Il referendum abrogativo*, cit., 475; G. TARLI BARBIERI, *Le sentenze sui referendum "Guzzetta" tra (apparenti) conferme e (sostanziali) novità*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2008, 190; CARNEVALE, *Tornare a vivere: ma è sempre un vantaggio? Riflessioni in tema di abrogazione, reviviscenza e referendum elettorali*, cit., 16.

²¹ Sul punto si vedano le critiche di T. GUARNIER, *Brevi considerazioni sulle ultime pronunce in tema di ammissibilità dei referendum elettorali*, in *Giurisprudenza italiana*, 2008, c. 1372; G. TARLI BARBIERI, *Le sentenze sui referendum "Guzzetta" tra (apparenti) conferme e (sostanziali) novità*, cit., 197 e s.; A. GIGLIOTTI, *L'ammissibilità dei referendum elettorali*, cit., 277.

è stata la stessa Corte costituzionale ad imporre proprio quesiti manipolativi²², fino al punto di affermare, espressamente, nella sentenza n. 15 del 2008 che i “*referendum* elettorali (...) risultano essere intrinsecamente e inevitabilmente manipolativi”, affinché possano determinare una normativa di risulta immediatamente applicabile. Sarebbe stato, dunque, fortemente contraddittorio, se non impossibile, non circoscrivere l’area dell’inammissibilità, determinando l’effetto di “negare ogni ulteriore spazio per quesiti referendari in materia elettorale”²³.

Alla luce di tali considerazioni, allora, pur non volendo trascurare le preoccupazioni che forse hanno spinto la Corte a privilegiare il vizio dell’eccessiva manipolatività, si ritiene che sarebbe stato preferibile privilegiare, anche in questa occasione, il limite della necessaria auto-applicabilità della normativa di risulta che nella decisione, fra le righe, si reputa comunque non rispettato.

Una simile conclusione non sarebbe solo più opportuna, ma addirittura imposta, ove esistesse un ordine logico nell’esame delle cause di inammissibilità dei *referendum* elettorali che ponesse al primo posto lo scrutinio sulla immediata applicabilità della normativa di risulta. Il principale argomento a sostegno di tale posizione attiene alla stessa logica del controllo di ammissibilità dei *referendum* in materia elettorale. In effetti, il giudizio sul *se* esiste una disciplina auto-applicativa è preliminare a qualunque valutazione sul *come* un simile risultato viene determinato. In altre parole, laddove l’obiettivo della perdurante vigenza di una disciplina elettorale completa e immediatamente fruibile non fosse conseguito, non avrebbe alcun senso discutere sull’idoneità del mezzo utilizzato per determinare un tale risultato. Solo una volta data risposta positiva alla preliminare domanda sulla natura auto-applicativa della normativa di risulta, dunque, ci si potrebbe chiedere se la manipolazione attraverso la quale essa è stata realizzata sia consentita.

Se si condivide il ragionamento ora proposto, la sentenza n. 10 del 2020 sarebbe criticabile anche da questo punto di vista.

²² Anche su questo punto la bibliografia è sterminata. Si vedano, per tutti, M. LUCIANI, *Art. 75. Il referendum abrogativo*, cit., 481 che parla di “manipolatività imposta, di fatto” ai quesiti elettorali; C. FUSARO, *Dopo la sentenza n. 13/2012. Il “comma 22” dell’ordinamento costituzionale italiano*, cit., 228; A. GIORGIS, *Leggi elettorali, referendum parziale e giudizio di ammissibilità*, in *Giurisprudenza italiana*, 1993, c. 2204 e ss.

²³ N. LUPO, *L’ammissibilità dei referendum abrogativi in materia elettorale, nella strettoia tra (necessaria) auto-applicabilità e (moderata) manipolatività*, cit., 220. L’A. peraltro esprime un giudizio favorevole sulla sentenza n. 10 del 2020, affermando (219) di ritenere “più convincente” l’argomento utilizzato dalla Corte rispetto a quello della non auto-applicabilità della normativa di risulta.

3. La manipolatività dei quesiti referendari in materia elettorale

La pronuncia in esame suggerisce, inoltre, qualche breve considerazione sui *referendum* manipolativi, con speciale riguardo all'ambito elettorale. Il punto di riferimento sarà la giurisprudenza della Corte costituzionale e, soprattutto, il criterio da essa utilizzato per distinguere la manipolazione consentita da quella non praticabile. Non si riprenderà, invece, l'interessante disputa sulla compatibilità, in linea teorica, con l'art. 75 Cost. della manipolazione delle discipline condotta con il ricorso allo strumento di democrazia diretta. Basti ricordare che ciò che distingue le due posizioni è la valutazione della natura dell'abrogazione derivante del *referendum*²⁴. Quanti rispondono positivamente affermano che la manipolazione “non potrebbe dare luogo ad alcuna distorsione dell'istituto referendario (...) perché nella obiettiva formulazione dell'art. 75 Cost. non sembra possibile rinvenire alcun vincolo, implicito od esplicito, relativamente ai modi secondo i quali l'effetto ‘abrogativo’ previsto dallo stesso articolo dovrebbe concretamente atteggiarsi”²⁵. Quanti, invece, si schierano in senso negativo osservano, da un lato, che la formulazione dell'art. 27, comma terzo, della legge 352 del 1970 “esprime di per sé la volontà di non consentire manipolazioni”²⁶ e, dall'altro, che “i costituenti hanno voluto imporre al corpo elettorale”, come risulterebbe dal “tenore testuale dell'art. 75 della Costituzione”, l'utilizzo di “una specifica *tecnica* abrogativa”, ovvero quella della “abrogazione-cancellazione” e non della “abrogazione-riscrittura”. In vero, laddove “si fosse voluto consentire al corpo elettorale di usare anche questa tecnica, si sarebbe introdotta senza infingimenti l'iniziativa popolare”²⁷.

Tanto segnalato, il punto di partenza nella giurisprudenza della Corte, come sopra ricordato, è la sentenza n. 36 del 1997, poi confermata da numerose e successive decisioni²⁸, secondo cui la manipolazione referendaria con lo strumento del ‘ritaglio’ non è esclusa sempre e comunque, ma è

²⁴ In merito alla valutazione dell'ammissibilità dei quesiti referendari avrebbe un peso decisivo l'identificazione dell'oggetto dell'abrogazione e specificamente la sua determinazione con riguardo al piano delle disposizioni ovvero a quello delle norme. Sul punto, anche per ulteriori riferimenti bibliografici, A. MORRONE, *L'oggetto e il risultato dell'abrogazione referendaria ammissibile*, in R. Bin (a cura di), *Elettori legislatori? Il problema dell'ammissibilità del quesito referendario elettorale*, Torino, 1999, 148 e ss.

²⁵ A. MANGIA, *Referendum*, Padova, 1999, 78.

²⁶ M. LUCIANI, *Art. 75. Il referendum abrogativo*, cit., 634 e s.

²⁷ Ancora, per tutti, M. LUCIANI, *Art. 75. Il referendum abrogativo*, cit., 639 e s. Sostiene che il *referendum* non sarebbe un istituto idoneo a “riscrivere la legge” G. ZAGREBELSKY, *Il sistema costituzionale delle fonti del diritto*, Torino, 1984, 194.

²⁸ Molto chiare sono le sentenze nn. 50 del 2000; 43 del 2003; 26 del 2017.

possibile solo se la normativa che risulterebbe dall'esito positivo della consultazione popolare rappresenti una disciplina desumibile dall'ordinamento. Al contrario, non possono trovare spazio le abrogazioni parziali che si "risolv[ono] sostanzialmente in una proposta all'elettore (...) di introdurre una nuova statuizione, non ricavabile *ex se* dall'ordinamento, ma anzi del tutto estranea al contesto normativo". In altre parole, per la Corte il confine fra manipolatività consentita e vietata sta nel fatto che la normativa di risulta derivi dalla riespansione di una disciplina esistente. Solamente se la 'nuova' regolamentazione è, in qualche modo, già presente nell'ordinamento si sta nell'ambito della abrogazione, mentre se essa è del tutto nuova ci si trova di fronte ad una proposta formulata agli elettori che confligge con la logica dell'art. 75 della Costituzione (in questo senso sempre la sentenza n. 36 del 1997).

Tale pronuncia, resa in un ambito diverso da quello elettorale, pone una "chiusura rispetto ai quesiti 'manipolativi' (...) molto netta", anche se la loro "utilizzazione sempre più disinvolta" era stata incentivata dalla stessa Corte costituzionale "a partire dalla sent. n. 47 del 1991"²⁹. Riprendendo un "generico accenno" formulato proprio in quest'ultima decisione, nel 1997 "si chiarisce" che ai fini dell'ammissibilità delle richieste abrogative "quel che deve essere consequenziale è l'espansione di un principio normativo già incorporato nella legislazione vigente". In questo modo si distinguono "la manipolazione (vietata) [dal] ritaglio (consentito)"³⁰. Tuttavia, "della robustezza del criterio così elaborato (...) è lecito dubitare", poiché praticamente "qualunque manipolazione di un testo normativo può essere presentata come l'espansione di un principio ivi incorporato a seconda del punto di vista che viene assunto dall'interprete"³¹. La giurisprudenza costituzionale successiva, basti pensare alla sentenza n. 17 del 2008 di cui si è detto sopra, sembra averlo confermato, oltre a far apparire fondati i timori di chi ha considerato il canone in esame di difficile applicazione – sia per la Corte sia per i promotori – e legato alle particolarità del singolo

²⁹ R. CALVANO, *Il "falso problema" dei referendum manipolativi*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1997, 323.

³⁰ M. LUCIANI, *Art. 75. Il referendum abrogativo*, cit., 629 e s. Il fatto che l'espansione di principi già presenti nell'ordinamento sia il discrimine fra manipolazione ammessa e non praticabile è sottolineato anche da A. MANGIA, *Referendum*, cit., 304. L'osservazione è, comunque, assai frequente negli scritti che si occupano del tema.

³¹ La condivisibile affermazione è di M. LUCIANI, *Art. 75. Il referendum abrogativo*, cit., 630 e ss. Critico con la distinzione è, fra gli altri, R. BIN, *Scivolando sempre più giù*, in R. Bin (a cura di), *Elettori legislatori? Il problema dell'ammissibilità del quesito referendario elettorale*, Torino, 1999, 29 secondo cui distinguere fra abrogazione parziale e manipolazione non sarebbe solo "difficile", ma anche "sbagliato".

quesito³². In breve, le valutazioni del Giudice costituzionale sul punto rischiano di essere opinabili, esattamente nella stessa misura in cui non è facilmente determinabile il criterio introdotto a partire dalla sentenza n. 36 del 1997³³. Inoltre, una qualche perplessità rispetto alla posizione della Corte potrebbe derivare dal fatto che il presupposto del ragionamento sembra risiedere nella diversa ricostruzione, in termini strutturali, dell'abrogazione referendaria rispetto a quella legislativa. Un tale modo di vedere, in vero, non pare essere l'unico possibile ed è forse suscettibile di eventuali critiche anche perché non è agevole trovarne un fondamento normativo nel nostro ordinamento. In effetti, si potrebbe sostenere che l'abrogazione parlamentare e quella referendaria siano equiparabili: indipendentemente dal modo in cui essa avvenga, "l'abrogazione di disposizioni positive sarebbe di per sé manifestazione di potere normativo sostanziale"³⁴.

Ma, al di là di queste obiezioni, ve ne è una particolarmente forte che si coglie nel momento in cui si nota come la giurisprudenza costituzionale, imponendo che la manipolazione referendaria "deve muoversi nell'ambito delle scelte legislative preesistenti", determina che quest'ultima non possa che "muoversi all'interno di un orizzonte politico precostituito dalla legislazione". Ciò, evidentemente, desta se non altro qualche interrogativo, a prescindere dal favore che si abbia o meno per i *referendum* manipolativi³⁵.

³² R. CALVANO, *Il "falso problema" dei referendum manipolativi*, cit., 324 e s. L'A. osserva che il criterio introdotto potrebbe portare ad "operazioni ermeneutiche macchinose, che sicuramente non favorirebbero la trasparenza e la chiarezza così necessarie nei reciproci rapporti tra Corte, comitati promotori ed elettori".

³³ Di valutazione che rischia di essere arbitraria parla G. BRUNELLI, *Quesito manipolativo e statuto peculiare dei referendum elettorali*, in R. Bin (a cura di), *Elettori legislatori? Il problema dell'ammissibilità del quesito referendario elettorale*, Torino, 1999, 46. L'A. considera opinabili le stesse valutazioni compiute dalla Corte nella sentenza n. 36 del 1997.

³⁴ Le perplessità segnalate sono esposte da A. MANGIA, *Referendum*, cit., 305 e s. L'A. osserva come il modo di intendere indicato nel testo si ricollega, evidentemente, ad una concezione della forma di governo nella quale il potere normativo esercitabile dal popolo con il *referendum* non sarebbe equivalente a quello del Parlamento. Invece, secondo alcuni, le due abrogazioni potrebbero essere assimilate. In questo senso, oltre all'A. appena citato, V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, Padova, 1993, 115. A sostegno della tesi qui indicata si può portare anche la nota massima crisafulliana, per altro richiamata dalla stessa Corte costituzionale nella sentenza n. 15 del 2008, secondo cui, in ogni caso, "abrogare non significa non disporre, ma disporre diversamente" Essa, in effetti, potrebbe superare l'idea secondo cui la diversità strutturale fra abrogazione parlamentare e abrogazione referendaria starebbe nel fatto che quest'ultima avrebbe un significato solo ablativo.

Ovviamente, in questa sede, non si può ulteriormente approfondire il tema (la cui trattazione richiederebbe molto spazio). Basti solo dire, però, che si potrebbero sostenere anche visioni diverse da quella che sembra aver ispirato la Corte costituzionale. Da qui nascerebbero le possibili perplessità.

³⁵ L'osservazione riportata nel testo è di A. MANGIA, *Referendum*, cit., 306 e s. ed è condivisa da M. LUCIANI, *Art. 75. Il referendum abrogativo*, cit., 633.

Quanto alla materia elettorale, si è segnalato sopra come sia stata la stessa giurisprudenza della Corte ad imporre ai quesiti referendari un carattere manipolativo³⁶. Sin dalla sentenza n. 32 del 1993, infatti, si è detto che le leggi elettorali sono sottoponibili a *referendum* “alla duplice condizione che i quesiti siano omogenei e riconducibili a una matrice razionalmente unitaria, e ne risulti una coerente normativa residua, immediatamente applicabile”. Una volta che “siano rispettate tali condizioni, è di per sé irrilevante il modo di formulazione del quesito, che può anche includere singole parole o singole frasi della legge prive di autonomo significato normativo”. Da ciò si è potuto dedurre che, in tale ambito, la questione “della manipolatività e della natura ‘creativa’ dei quesiti (...) si conferma (...) in sé e per sé un problema totalmente falso”, essendo “del tutto normale che l’abrogazione referendaria determini una modificazione sostanziale del significato complessivo dell’ordinamento”³⁷. In breve, la “Corte, accettando la manipolatività dei quesiti referendari in materia elettorale, ha finito per accettare la conversione del *referendum* abrogativo in un istituto di legislazione positiva”³⁸.

Non è un caso, allora, che da più parti si sia sostenuto che proprio i *referendum* elettorali godrebbero di uno statuto particolare³⁹ e che ad essi non andrebbe applicata la giurisprudenza, inaugurata con la più volte citata sentenza n. 36 del 1997, sui limiti alla manipolazione⁴⁰. In particolare, mentre quest’ultima è dovuta quando ci si trovi di fronte a discipline costituzionalmente

³⁶ Fra i tanti, oltre agli Autori citati *supra* a nota 22, si veda A. CORASANITI, *Note in tema di referendum elettorale*, in R. Bin (a cura di), *Elettori legislatori? Il problema dell’ammissibilità del quesito referendario elettorale*, Torino, 1999, 93. Anche A. BARBERA, *Dopo il ‘no’ della Corte al referendum elettorale*, in *Quaderni costituzionali*, 2012, 96 sottolinea come “per la Corte non si sfugge a questa alternativa: o percorrere la strada di referendum manipolativi (...) o affidare le leggi elettorali alle sole maggioranze parlamentari senza possibili contrappesi”.

³⁷ A. GIORGIS, *Leggi elettorali, referendum parziale e giudizio di ammissibilità*, cit., c. 2209 e s. Di “manipolatività imposta” parla M. LUCIANI, *Art. 75. Il referendum abrogativo*, cit., 481. A quest’ultimo A. (specificamente nota 22 di 481 e s.) si rinvia per ulteriori riferimenti bibliografici.

³⁸ S. BARTOLE, *Corte costituzionale e Comitato dei promotori di fronte alle ambiguità e ai dilemmi del referendum in materia elettorale*, in R. Bin (a cura di), *Elettori legislatori? Il problema dell’ammissibilità del quesito referendario elettorale*, Torino, 1999, 7. L’A. fa riferimento alla giurisprudenza costituzionale precedente alla sentenza n. 13 del 1999.

³⁹ S. BARTOLE, *Corte costituzionale e Comitato dei promotori di fronte alle ambiguità e ai dilemmi del referendum in materia elettorale*, cit., 4 riconosce che la stessa Corte sembra ammettere che i *referendum* elettorali abbiano uno statuto particolare.

⁴⁰ G. BRUNELLI, *Quesito manipolativo e statuto peculiare dei referendum elettorali*, cit., 46 e s. L’A. (47 e ss.) ricorda, a sostegno della propria tesi, la giurisprudenza costituzionale sull’ammissibilità dei *referendum* elettorali (in particolare le sentenze nn. 47 del 1991; 32 del 1993; 5 del 1996; 26 del 1997). Da questa si ricaverebbe come il “requisito fondamentale (...) per vagliare l’ammissibilità dei referendum elettorali consiste nella verifica del carattere autoapplicativo della c.d. normativa residua”. Che la specialità della materia elettorale renderebbe non applicabile la giurisprudenza costituzionale sulla manipolatività è sostenuto da CARNEVALE, *Qualche considerazione sparsa in tema di abrogazione ‘innovativa’ e manipolazione referendaria e di rapporti fra referendum elettorali e legislazione parlamentare*, in R. Bin (a cura di), *Elettori legislatori?*, cit., 80.

necessarie (al fine di dare una normativa di risulta auto-applicativa), andrebbe esclusa nelle altre ipotesi⁴¹.

Non è un caso neppure che, commentando la decisione da ultimo richiamata, si sia evidenziata una “inevitabile incoerenza” fra la “nuova posizione assunta dalla Corte” e “la giurisprudenza precedente ed in particolare quella relativa ai *referendum* cd. elettorali”⁴².

In definitiva, non dovrebbe apparire insensato sostenere che in ambito elettorale, una volta che “sia chiaro quale principio o quale regola si intendono abrogare” e vi sia una normativa residuale auto-applicabile “la relativa richiesta di *referendum* dovrebbe essere dichiarata ammissibile”. Inoltre e soprattutto, sarebbe “irrilevante che la disciplina di risulta sia o non sia il risultato della fisiologica espansione di una disciplina già vigente”⁴³.

Tuttavia, la Corte ha esteso, a partire dalla sentenza n. 13 del 1999, la sua giurisprudenza sui limiti alla manipolazione anche ai quesiti elettorali, senza mai mettere in discussione l’assunto secondo cui essi “risultano essere intrinsecamente e inevitabilmente manipolativi”. Molto chiara è la sentenza n. 15 del 2008⁴⁴, cui appartiene il passaggio appena citato. Si dice, in sintesi, che in materia elettorale la manipolazione è inevitabile per garantire l’auto-applicatività, e deve essere strumentale alla “organicità concettuale e normativa del quesito” che deve essere chiaro, ma non può mirare a “sostituire la disciplina vigente con un’altra assolutamente diversa ed estranea al contesto normativo, trasformando l’abrogazione in legislazione positiva”. Nel caso di specie, dopo tale premessa generale, si dichiara ammissibile il *referendum* poiché la “manipolazione prospettata non supera i limiti propri di ogni proposta di abrogazione referendaria riguardante una legge elettorale”.

Un simile orientamento non è, peraltro, privo di criticità. Oltre agli argomenti a cui si è fatto cenno sopra, non può non notarsi come la posizione complessiva della Corte “ha stimolato una circolarità viziosa” fra “istituzioni rappresentative e potenziali promotori”. Ciò perché le leggi elettorali possono essere redatte in modo tale da renderne più o meno agevole (o persino

⁴¹ G. GUZZETTA, *Tre ostacoli (superabili) all’ammissibilità del referendum pendente sulla legge elettorale*, in R. Bin (a cura di), *Elettori legislatori?*, cit., 117 e s.

⁴² R. CALVANO, *Il “falso problema” dei referendum manipolativi*, cit., 326 e s.

⁴³ A. GIORGIS, *Brevi note sulle condizioni di ammissibilità dei referendum parziali*, in R. Bin (a cura di), *Elettori legislatori?*, cit., 113 e ss. La prima affermazione riportata nel testo si trova a 115, mentre la seconda si legge a 113.

⁴⁴ La chiarezza dell’orientamento della Corte espresso nella sentenza 15 del 2008 è evidenziata da T. GUARNIER, *Brevi considerazioni sulle ultime pronunce in tema di ammissibilità dei referendum elettorali*, cit., 1368 e s.

impossibile) la sottoposizione a *referendum*, in base alla giurisprudenza costituzionale⁴⁵. Ne deriva, inoltre, che i promotori sono costretti “a muoversi all’interno di un orizzonte di scelte politiche precostituito dal legislatore rappresentativo, cioè dalle maggioranze via via alternantesi”, se vogliono sfuggire alla “lotteria della casualità più integrale” con riferimento alla ammissibilità dei quesiti⁴⁶. Non solo. Se si condividesse la premessa per cui “ogni sistema elettorale (...) è un *unicum*”, si dovrebbe giungere alla conclusione che qualsivoglia intervento manipolativo in materia “rischia di essere (...) totale”. Verrebbe così meno qualunque fondamento per la distinzione fra manipolazione consentita e proposta di modifica vietata introdotta dalla Corte⁴⁷.

Per tutte queste ragioni, la scelta operata dalla Corte nella sentenza n. 10 del 2020 di dare un peso decisivo al problema della eccessiva manipolatività desta non poche perplessità. In definitiva, oltre ad ampliare i margini di apprezzamento del Giudice costituzionale ed a rendere ancora più imprevedibile l’esito del controllo di ammissibilità, si restringono ancor più le possibilità di sottoporre a *referendum* le leggi elettorali⁴⁸.

4. La mancata risposta della Corte alla questione di legittimità sull’art. 37 della legge n. 352 del 1970

La Corte, come si è segnalato sopra, era stata chiamata ad esaminare, laddove avesse ritenuto inammissibile il quesito referendario per non auto-applicatività della normativa di risulta, una questione di legittimità costituzionale dell’art. 37, comma terzo, della legge 352 del 1970, nella parte in cui non prevede un automatico rinvio degli effetti abrogativi sino all’entrata in vigore una nuova disciplina immediatamente applicabile.

⁴⁵ M. LUCIANI, *Art. 75. Il referendum abrogativo*, cit., 481 e s.

⁴⁶ C. FUSARO, *Dopo la sentenza n. 13/2012. Il “comma 22” dell’ordinamento costituzionale italiano*, cit., 235. Come si è visto anche A. MANGIA, *Referendum*, cit., 306 e s. critica il fatto che la Corte costringa i promotori a muoversi nell’ambito dell’orizzonte politico determinato dal legislatore.

⁴⁷ S. AGRIFOGLIO, *Intrvento*, in R. Bin, G. Brunelli, A. Pugiotto, Veronesi (a cura di), *Nel “limbo” delle leggi. Abrogazione referendaria della legge Calderoli e reviviscenza delle leggi Mattarella?*, Torino, 2012, 33.

⁴⁸ Che il pericolo non sia trascurabile è dimostrato dal fatto che esso sia segnalato persino da chi ha comunque condiviso la decisione compiuta dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 10 del 2020. Ci si riferisce, specificamente, a N. LUPO, *L’ammissibilità dei referendum abrogativi in materia elettorale, nella strettoia tra (necessaria) auto-applicabilità e (moderata) manipolatività*, cit., 220.

Il fatto che sia stato utilizzato l'argomento della eccessiva manipolatività e non quello della potenziale paralisi del sistema per assenza di una legge elettore fruibile in ogni momento ha consentito alla Corte di non entrare nel merito del dubbio di costituzionalità, limitandosi a riconoscere la questione irrilevante. Al di là di qualunque considerazione sulla valutazione processuale della sentenza n. 10 del 2020⁴⁹, sembra opportuno svolgere qualche brevissima osservazione sul merito della censura alla legge di attuazione dell'art. 75 della Costituzione.

Anzitutto, va segnalato come, diversamente da quanto prospettato nel giudizio conclusosi con la sentenza n. 13 del 2012, nel quale era stata sollevata una questione di costituzionalità sull'art. 37 della legge n. 352 del 1970 nella parte in cui non ammette la reiterabilità (sempre facoltativa) del rinvio degli effetti referendari, nel caso di specie si chiede di rendere automatica e 'continua' la posticipazione degli effetti abrogativi, senza che si renda necessario l'intervento da parte del Governo e del Presidente della Repubblica.

Ciò eviterebbe, evidentemente, l'incertezza sull'*an* del ritardo dell'abrogazione, ma non pare superare le ragioni dell'infondatezza evidenziate già nella sentenza n. 13 del 2012. In quest'ultima pronuncia si chiarisce che "l'eventuale dichiarazione di illegittimità costituzionale che consenta la reiterazione del differimento (...) potrebbe comportare, 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". Il riferimento chiave, anche per il caso ora in esame, è quello relativo all'ipotetica "paralisi di funzionamento" derivante dell'ipotetica inerzia degli organi legislativi. In effetti, l'obbligatorietà del differimento, potenzialmente *sine die*, non elimina il problema. Determinante è, inoltre, la constatazione secondo cui a seguito dell'accoglimento dell'eccezione di incostituzionalità si "rimettere[bbe] alla mera volontà dei parlamentari in carica la determinazione del momento in cui si produrrebbe l'efficacia stessa del referendum" (affermazione contenuta sempre nella sentenza n. 13 del 2012).

Nel complesso, in effetti, l'eventuale caducazione (con esito additivo) dell'art. 37, comma terzo, della legge n. 352 del 1970 comporterebbe effetti irragionevoli. Non avrebbe senso attivarsi per

⁴⁹ Forse si sarebbe potuta ritenere irrilevante la questione anche dichiarando l'inammissibilità per assenza di una normativa di risulta auto-applicativa. In vero, la Corte non avrebbe dovuto applicare l'art. 37 della legge n. 352 del 1970. In contrario, però, non sarebbe impossibile obiettare che l'eventuale manipolazione della norma nel senso suggerito dai promotori avrebbe tolto l'argomento dell'inammissibilità e, quindi, probabilmente cambiato la storia del giudizio della Corte. In altre parole, assicurata per altra via l'esistenza di una disciplina elettorale utilizzabile in ogni momento, sarebbe venuto meno l'argomento a favore dell'inammissibilità. Ad ogni modo, non si intende prendere posizione sul punto e ci si limita a segnalare la scelta operata dal Giudice costituzionale.

l'abrogazione di una parte di una legge costituzionalmente necessaria "sapendo che però questa non potrà aversi se non dopo che il legislatore avrà posto mano alla nuova disciplina", senza peraltro che nessuno possa costringerlo ad intervenire⁵⁰.

Ulteriori argomenti per sostenere l'impossibilità di mantenere in vigore una disciplina abrogata in via referendaria si ricavano dalle sentenze nn. 5 del 1995 e 26 del 1997 con le quali si è esclusa l'ultrattività proprio di norme elettorali eventualmente sottoposte, con esito positivo, a *referendum*. In tali pronunce si è detto che "deve escludersi, (...) in assenza di una espressa previsione legislativa, l'applicabilità di una nuova normativa elettorale (...) in deroga ai criteri generali che regolano la successione delle leggi nel tempo sia (...), automaticamente procrastinata fino a che la stessa non sia stata completata al fine di renderla operativa". In altre parole, il principio della successione delle leggi "non può non valere anche in ordine ai rapporti tra abrogazione referendaria e normativa sottoposta a *referendum*". In definitiva, non sembrerebbe sostenibile la possibilità e soprattutto "la necessità di dissociare" l'atto referendario dai suoi effetti tipici⁵¹.

Quanto detto sin qui non intende negare l'opportunità di una puntuale modifica all'art. 37 della legge n. 352 del 1970 nel senso di rendere obbligatorio e superiore ai sessanta giorni, ma pur sempre limitato con certezza nel tempo, il differimento del momento in cui si determini l'abrogazione a seguito della decisione del corpo elettorale⁵². In effetti, premesso che notoriamente la *ratio* della norma è quella di evitare vuoti normativi⁵³, un prolungamento del termine potrebbe "attenuare i timori di 'scopertura costituzionale' nutriti dalla Corte costituzionale e la sua tradizionale sfiducia nello strumento" referendario⁵⁴.

Proprio di tale sfiducia, peraltro, sembra essere espressione la sentenza n. 10 del 2020 e, soprattutto, il peso decisivo dato all'argomento della eccessiva manipolatività.

⁵⁰ 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*, 2020, n. 1, 78.

⁵¹ Segnala gli argomenti per escludere l'ultrattività della normativa elettorale abrogata con *referendum* in attesa di una disciplina immediatamente applicabile G. GEMMA, *Referendum, leggi elettorali, leggi costituzionalmente necessarie: un (sempre valido) no della Corte*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1997, 214 e ss.

⁵² La proposta è stata ripresa da CARNEVALE, *Tornare a vivere: ma è sempre un vantaggio? Riflessioni in tema di abrogazione, reviviscenza e referendum elettorali*, cit., 25. L'A., che richiama quanti hanno in precedenza formulato un'analoga proposta, suggerisce di posticipare di un anno l'effetto abrogativo.

⁵³ Per tutti si veda CARNEVALE, *Il "referendum" abrogativo e i limiti alla sua ammissibilità nella giurisprudenza costituzionale*, cit., 170 e s.

⁵⁴ CARNEVALE, *Tornare a vivere*, cit., 25.