

Il referendum elettorale all'esame della Corte costituzionale
Prime annotazioni a margine della sentenza n. 10 del 2020*

di Franco Sicuro – Dottorando di ricerca in “Principi giuridici ed istituzioni fra mercati globali e diritti fondamentali” nell’Università degli Studi “Aldo Moro” di Bari

ABSTRACT: The article is about the recent referendum proposal which has been presented by eight regional councils in order to repeal the proportional share provided by the current electoral law. Particularly, we will analyze the different manners that the Constitutional Court adopt to solve the issue, an issue which the Court has never faced explicitly with his factual views.

SOMMARIO: 1. Premessa – 2. Alcuni rilievi di carattere formale sulla richiesta abrogazione referendaria – 3. Alcuni profili di carattere sostanziale

1. Premessa

Con la sentenza n. 10 del 2020 la Corte costituzionale ha dichiarato inammissibile la richiesta di referendum avanzata da otto Consigli regionali, i quali avevano invocato l’abrogazione parziale di quattro “complessi normativi” (come li definisce la Corte stessa), tutti afferenti alla materia elettorale. In particolare, il quesito referendario mirava ad eliminare qualsiasi riferimento al

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

“collegio plurinominale” ed al “voto a favore della lista” contenuto nelle norme per l’elezione della Camera dei deputati e per l’elezione del Senato della Repubblica.

Previsioni normative, queste ultime, che, nella loro convergente operatività, connotano l’attuale sistema elettorale in senso proporzionale ma con correttivo maggioritario.

Proprio con l’obiettivo di modificare la vigente formula elettorale, i promotori avevano elaborato un quesito estremamente dettagliato, preordinato ad introdurre, per via referendaria, un criterio di ripartizione dei seggi del tutto maggioritario, il solo in grado di garantire, dal loro punto di vista, stabilità ed efficienza operativa all’Esecutivo.

Tuttavia, in base alla giurisprudenza costituzionale elaborata in materia, tale operazione di ritaglio normativo aveva imposto l’inclusione, nel quesito così proposto, di disposizioni normative tra loro correlate ma al contempo distinte per finalità originaria.

Tra queste, particolarmente problematico era sin da subito apparso il riferimento all’art. 3 della legge n. 51 del 2019. Una legge, la predetta, adottata in vista della conclusione dell’*iter* parlamentare di approvazione della riforma costituzionale che ha ridotto – referendum confermativo permettendo – il numero dei parlamentari, con l’intento di introdurre un criterio volto a sostituire il numero fisso di collegi uninominali (231 per la Camera e 109 per il Senato)¹ con un rapporto di tipo esclusivamente numerico, secondo cui i tre ottavi (3/8) del numero totale dei seggi da ripartire devono essere assegnati in collegi uninominali. Per far ciò, il suddetto art. 3 della legge *de qua* contiene una delega rivolta al Governo, per effetto della quale quest’ultimo sarà tenuto, entro 60 giorni dalla data di (eventuale) entrata in vigore della legge costituzionale di cui *supra*, a rideterminare i collegi uninominali e plurinominali in base al solo rapporto numerico prima richiamato.

La proposta referendaria, attenta a non eccedere i limiti fissati dalla giurisprudenza elaborata dalla Consulta in materia di ammissibilità dei referendum abrogativi in materia elettorale, invocava proprio l’abrogazione dei commi 1 (relativo alla condizione sospensiva cui è soggetta la delega al Governo) e 2 (in cui è fissato il *dies a quo* del termine di esercizio della stessa) dell’art. 3 della legge n. 51 del 2019. L’obiettivo dei promotori era, quindi, quello di sfruttare la delega succitata – in quanto non ancora esercitata – per garantire la ridefinizione dei collegi elettorali in base al nuovo sistema di ripartizione dei seggi derivante dalla pronuncia popolare, in modo tale da ottenere una

¹ Secondo quanto prescritto dalla legge n. 165 del 2017.

normativa di risulta immediatamente applicabile e, soprattutto, oggetto di un positivo dovere di *facere* da parte del Governo.

Questo il materiale normativo, alquanto articolato, su cui la Corte era chiamata a pronunciarsi. Così, senza sottovalutare i rischi derivanti da un'eventuale, ma nient'affatto scongiurabile *a priori*, inerzia di Governo e Parlamento nel dare piena e tempestiva attuazione alla volontà popolare manifestatasi in sede referendaria, il giudice delle leggi ha dichiarato inammissibile il quesito proposto a causa della sua "eccessiva manipolatività".

2. Alcuni rilievi di carattere formale sulla richiesta referendaria

Entrando nel merito della vicenda affrontata dai giudici di Palazzo della Consulta, la sentenza n. 10 del 2020 può essere esaminata sotto un duplice profilo, il primo dei quali è di carattere tecnico-formale ed il secondo di natura sostanziale.

Per ciò che attiene al primo aspetto, appare degno di nota il fatto che la Corte abbia ritenuto il quesito referendario "sicuramente univoco nell'obiettivo che intende perseguire" e "dotato di una matrice razionalmente unitaria" (n. 6 del *cons. in dir.*).

Invero, si tratta di un'asserzione strettamente correlata all'operatività degli stringenti criteri elaborati dalla Corte in materia di ammissibilità costituzionale dei referendum elettorali. Il quesito, infatti, risultava molto articolato e, almeno in alcuni punti, estremamente complesso e di non immediata intellegibilità per l'elettore. Tale oscurità, tuttavia, era – in un certo senso – imposta dalla necessità, di cui la Corte si dice "pur consapevole" (n. 7.2. del *cons. in dir.*), di garantire l'autoapplicabilità della normativa di risulta. Finalità, quest'ultima, che ha reso di fatto estremamente problematica la formulazione di quesiti chiari ed omogenei soprattutto in materia elettorale, laddove si fa ineludibile la capacità delle norme residue di ricomporsi in una disciplina immediatamente operante.

Del resto, come è stato autorevolmente detto, «la sottoponibilità a referendum delle leggi elettorali, pur riconosciuta in linea di principio, viene fatta dipendere in ultima istanza dal modo in cui la legge è formulata, cioè dalla circostanza che la sua formulazione si presti o non si presti a

quell'operazione di ritaglio in cui consiste la sua manipolazione referendaria»². Con la conseguenza che un legislatore particolarmente accorto potrebbe, attraverso un'adeguata tecnica di formulazione normativa, predeterminare quali parti del suo prodotto potranno in futuro essere sottoposte a referendum e quali invece ne resteranno precluse.

In altri termini, in assenza di una giurisprudenza costituzionale così articolata, già il riferimento all'art. 3 della l. n. 51 del 2019, in quanto obiettivamente idoneo a rendere meno intellegibile il quesito referendario proposto, avrebbe generato, in una sorta di eterogonia dei fini, l'effetto contrario a quello sperato: ossia, l'oscurità del quesito per gli elettori e la conseguente possibile dichiarazione d'inammissibilità da parte della Corte. Ma, com'è noto, l'*horror vacui*, soprattutto in riferimento al rischio di paralisi degli organi costituzionali, ha portato la Consulta a restringere notevolmente l'ammissibilità di referendum abrogativi aventi ad oggetto leggi "costituzionalmente necessarie", come sono state qualificate quelle elettorali, conducendo all'elaborazione di quei criteri di cui *supra* si è detto.

Una paralisi, quella derivante dall'assenza di una normativa elettorale immediatamente applicabile, che avrebbe delle evidenti ricadute sistemiche. Di fatto, essa determinerebbe "la crisi del sistema di democrazia rappresentativa, senza che sia possibile ovviarvi" (n. 7.1 del *cons. in dir.*), una crisi superabile soltanto attraverso un nuovo intervento del legislatore, tanto in via diretta quanto per mezzo di una nuova delega in tal senso orientata al Governo. E a tale schema operativo, imperniato sull'adozione di un ulteriore decreto legislativo in grado di garantire l'ineludibile necessità di ridisegnare i collegi elettorali, non si sottrae neppure il caso in esame, in cui "questa Corte non ritiene tuttavia praticabile il percorso demolitorio-ricostruttivo individuato dai promotori per superare l'ostacolo della non-autoapplicatività" (n. 7.2. del *cons. in dir.*).

Perciò, è nell'intreccio tra *pars destruens* e *pars costruens* della richiesta referendaria che devono essere ricercate le ragioni della relativa inammissibilità, tutte riconducibili al "carattere eccessivamente manipolativo dell'intervento sulla norma di delega". Infatti, i Consigli regionali, "cogliendo l'occasione dell'esistenza di una delega resa dal Parlamento al Governo al fine di consentire l'applicabilità della riforma costituzionale in itinere che modifica il numero dei parlamentari – e impone, per questo, pur a sistema elettorale invariato, una modifica dei collegi

² G. ZAGREBELSKY, V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale. II. Oggetti, procedimenti, decisioni*, il Mulino, Bologna, 2018, 392.

elettorali, uninominali e plurinominali, esistenti – (...) propongono un intervento su di essa diretto a conferirle il contenuto di delega a rideterminare i collegi uninominali in attuazione del nuovo sistema elettorale in ipotesi prodotto dal referendum” (n. 7.2. del *cons. in dir.*).

Si trattava, evidentemente, di un obiettivo troppo ambizioso e che, soprattutto, avrebbe richiesto una modifica della disposizione di delega che ne investisse, al contempo, l’oggetto, la decorrenza del termine per il relativo esercizio, i principi e criteri direttivi nonché, peraltro, la stessa condizione di operatività. Tutto ciò, ha indotto la Corte ad affermare 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 ad una «nuova» norma di delega, diversa, nei suoi tratti caratterizzanti, da quella originaria” (n. 7.2. del *cons. in dir.*). Una delega che i primi commentatori della sentenza *de qua* hanno definito «di risulta»³, proprio a causa della sua endemica innovatività.

Passando ad analizzare i singoli motivi di inammissibilità del quesito, rilievo preminente assume lo specifico profilo del *dies a quo* previsto per l’esercizio della delega di cui all’art. 3 della legge n. 51 del 2019. Al riguardo, infatti, una parte della dottrina aveva ipotizzato che l’intervenuta richiesta di sottoposizione a referendum costituzionale della recente riforma volta a ridurre il numero dei parlamentari, avrebbe scongiurato il rischio che il termine per esercitare la delega suddetta potesse spirare prima dello svolgimento del referendum abrogativo eventualmente dichiarato ammissibile dalla Consulta. Per non dire della difficoltà di “sanare” l’indeterminatezza del “*dies a quo*” a partire dal quale la delega sarebbe stata esercitata⁴, la Corte costituzionale ha previsto che, “quand’anche si ritenesse che” l’abrogazione del *dies a quo* del termine per l’esercizio della delega di cui al predetto

³ Così N. LUPO, *L’ammissibilità dei referendum abrogativi in materia elettorale, nella strettoia tra (necessaria) autoapplicatività e (moderata) manipolatività. Nota a Corte cost. n. 10/2020*, in www.forumcostituzionale.it, 2020, 2.

⁴ *Contra*, tuttavia, A. MORRONE, *In controtendenza. Note sull’ammissibilità del referendum elettorale per i collegi uninominali*, in www.federalismi.it, 18 dicembre 2019, 5 ss., il quale, ragionando sulle diverse soluzioni cui sarebbe potuta pervenire la Corte, riteneva che la mancata indicazione del predetto *dies a quo* «corrisponde a un mero inconveniente, dovuto al ritaglio referendario, e ai limiti del testo su cui quello è destinato a svolgersi, che si giustifica pienamente per l’esigenza di chiarezza e univocità dell’operazione referendaria nel suo complesso. Anche se manca nel testo della normativa di risulta un *dies a quo*, questo termine non può che essere stabilito se non in ragione degli effetti abrogativi che si produrranno in caso di esito positivo del referendum abrogativo. La disposizione sul *dies a quo* oggi vigente perde di efficacia nel momento in cui è pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale il decreto del Presidente della Repubblica che dichiara l’avvenuta abrogazione delle disposizioni oggetto del referendum popolare (ai sensi, con gli effetti, e le possibilità consentite dall’art. 37, legge n. 352/1970). Da questo momento si produce l’effetto abrogativo e, quindi diventa vigente la normativa di risulta. In base a quel che s’è detto, facendo uso dei normali criteri di interpretazione, la data di vigenza della normativa di risulta dovrebbe essere considerata come il *dies a quo* di decorrenza del precetto contenuto nell’art. 3, legge n. 51/2019, nella versione uscita a seguito del referendum abrogativo».

art. 3 (oggetto di abrogazione totale da parte del quesito referendario) “consenta di rinvenire in via interpretativa, un nuovo dies a quo nel momento in cui si produrrà l’effetto abrogativo del referendum stesso, si tratterebbe, all’evidenza, di un termine del tutto nuovo” (n. 7.2. del *cons. in dir.*). Una “novità”, quest’ultima, evidentemente lesiva dell’art. 76 Cost.

Sul punto, la Consulta ha svolto un’ulteriore considerazione. La richiesta referendaria mirava altresì a sopprimere la condizione sospensiva contenuta nella delega di cui all’art. 3 succitato⁵, in tal modo conferendo maggiore “stabilità” (per usare le parole del giudice delle leggi) alla delega rivolta al Governo, la quale, non essendo più subordinata all’approvazione della riforma costituzionale sulla riduzione del numero dei parlamentari, sarebbe risultata immediatamente operativa. Ed è proprio questo effetto del tutto ampliativo, se non innovativo, che la Corte ritiene inammissibile, in quanto la delega originaria, “conferita dal Parlamento sub condizione, diventerebbe incondizionata con il risultato di una manipolazione incompatibile, già solo per questo, con i limiti e le connotazioni peculiari della delega legislativa” (n. 7.2. del *cons. in dir.*)⁶. Tutto ciò, peraltro, ha consentito di scongiurare il rischio derivante dall’eventuale contemporaneo svolgimento di due tornate referendarie, costituzionale ed abrogativo. Una contemporaneità che avrebbe comportato tanto un “ingorgo” di referendum quanto un “ingorgo” di deleghe, tutte contenute nell’art. 3 della legge n. 51 del 2019⁷, con il rischio di generare un indebito cortocircuito politico-istituzionale. Infatti, nel caso in cui i referendum si fossero svolti in tempi diversi ed “il referendum abrogativo [fosse stato] rinviato per intervenuto scioglimento anticipato delle Camere in applicazione di quanto previsto all’art. 34, secondo comma, della legge n. 352 del 1970, (...) la delega stessa [sarebbe risultata] esaurita, e non più utilizzabile, all’atto dello svolgimento del referendum abrogativo” (n. 7.2. del *cons. in dir.*).

Per ultimo, la Consulta ha evidenziato l’incompatibilità tra i “principi e criteri direttivi” di cui alla legge delega ed il nuovo assetto elettorale, del tutto maggioritario, che sarebbe potuto scaturire

⁵ Condizione sospensiva che, già di per sé, suscitava una serie di dubbi di legittimità costituzionale a causa della relativa “precarietà”.

⁶ Peraltro, la Corte fa notare come “la delega in questione non sarebbe esercitabile se una legge costituzionale di modifica del numero dei parlamentari non fosse mai promulgata, né se la promulgazione avvenisse oltre il termine dei ventiquattro mesi dall’entrata in vigore della legge n. 51 del 2019, quindi oltre il 26 giugno 2021” (n. 3.3., ult. cpv. del *cons. in dir.*).

⁷ Evenienza, quest’ultima, in palese violazione del principio dell’immediatezza dell’esercizio del potere delegato.

dalla pronuncia popolare⁸. Infatti, benché quei principi non fossero stati oggetto di alcuna modifica di ordine formale da parte della richiesta referendaria, sarebbe stato il cambiamento radicale del contesto elettorale a far assumere loro una nuova e diversa portata, radicalmente incompatibile con il contenuto della delega originaria.

Su un piano più generale, poi, la Consulta, premesso che “libertà dei promotori delle richieste di referendum e libertà degli elettori chiamati a valutare le richieste stesse non vanno confuse tra loro”, ha affermato recisamente che “il referendum abrogativo non può essere «trasformato – insindacabilmente – in un distorto strumento di democrazia rappresentativa, mediante il quale si vengano in sostanza a proporre plebisciti o voti popolari di fiducia, nei confronti di complessive inscindibili scelte politiche dei partiti o dei gruppi organizzati che abbiano assunto e sostenuto le iniziative referendarie» (sent. n. 16 del 1978)” (n. 5 del *cons. in dir.*).

La Corte sembra così aver avvertito tutta la problematicità insita nel ricorso allo strumento referendario in materia elettorale, soprattutto quando esso si traduce in uno strumento eccessivamente manipolativo e quindi, nei fatti, non meramente abrogativo, ma anzi propositivo. Tutto ciò suggerisce di svolgere alcune considerazioni di ordine sistematico da cui la Consulta, probabilmente per ragioni di opportunità politica, si è tenuta a debita distanza.

Sebbene le diverse forme di democrazia diretta⁹ (e, tra queste, anche la consultazione referendaria) siano state oggetto di una crescente attenzione in virtù delle trasformazioni sociopolitiche che hanno investito la società post-moderna, riconoscere al referendum *ex art. 75 Cost.* un «plusvalore» democratico¹⁰, ossia un’«efficacia prevalente»¹¹ sulla legge, avrebbe comportato, limitatamente alla materia *de qua*, la necessità di configurare in capo al Governo delegato la titolarità di un dovere positivo di *facere*, ossia di adeguare la legislazione esistente alla volontà espressa dal popolo mediante la consultazione referendaria, pena l’illegittimità costituzionale della normativa “non conformata”.

Una simile impostazione ermeneutica, condivisibile rispetto ad altri profili applicativi propri degli istituti della democrazia diretta, rischierebbe, se applicata alla materia elettorale, di ridurre ad

⁸Perviene alla medesima conclusione D. DE LUNGO, *Passare al “maggioritario integrale” tramite referendum abrogativo: un’operazione costituzionalmente possibile?*, in www.ilsole24ore.it, 19 settembre 2019.

⁹In argomento, cfr. le pregnanti considerazioni di A. TORRE, *Chi dirige la democrazia diretta? Leviathan e Behemot, il monstrum bifronte della sovranità*, in www.federalismi.it, 1/2017, *passim*.

¹⁰Rievocando la nota definizione di E. W. BOCKENFÖRDE, *Democrazia e rappresentanza*, in *Quad. cost.*, 1985, 231.

¹¹In tal senso, V. CRISAFULLI, *La sovranità popolare nella Costituzione italiana*, in *Scritti giuridici in memoria di V. E. Orlando*, Vol. I, Cedam, Padova, 1957, 425.

una logica semplificatoria, quasi manichea e di per sé *iper-maggioritaria*¹², la definizione delle fondamentali regole del gioco democratico, le quali, per loro natura, dovrebbero risultare dalla massima condivisione possibile da parte delle forze politiche, anche di quelle minoritarie. Pertanto, essendo preordinata a garantire un adeguato e – nei limiti in cui ciò è realizzabile – egualitario tasso di rappresentatività territoriale, la definizione dei collegi elettorali (e, a monte, l’elaborazione della legge elettorale stessa) si traduce in un’operazione ontologicamente politica che, nel caso di specie, la Corte ha ribadito necessitare di un ulteriore intervento legislativo. In effetti, seppure in passato essa avesse ammesso richieste referendarie altamente manipolative, nel caso di specie sono l’intreccio di complessi normativi diversi e l’“ingorgo” di deleghe rivolte al Governo a rendere inammissibile una pronuncia popolare su un tema tanto delicato quanto complesso.

Peraltro, qualora il quesito referendario fosse stato dichiarato ammissibile e la pronuncia popolare avesse avallato l’invocata ablazione dalla vigente legge elettorale della quota proporzionale ivi prevista, l’eventuale mancata attivazione del Governo, a quel punto chiamato in termini di doverosità ad esercitare la delega di cui all’art. 3 della legge n. 51 del 2019 per come modificata dalla volontà popolare, avrebbe finito per generare un’ipotesi di grave cortocircuito politico-costituzionale. Infatti, la normativa di risulta “non conformata” sarebbe stata passibile di sottoposizione al giudizio della Corte costituzionale soltanto a seguito di un pericolosissimo conflitto di attribuzione tra Presidente della Repubblica e Governo delegato¹³. In tal modo, l’intervento risolutore della Corte sarebbe stato subordinato al verificarsi di un conflitto costituzionale che, invece, essa ha in tal modo scongiurato.

¹² Come evidenzia M. LUCIANI, *Il referendum abrogativo (commento all’art. 75 Cost)*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli, Bologna-Roma, 2005, 91, il quale mette, tuttavia, in luce come anche questa tipologia di pronuncia *iper-maggioritaria* possa rivelarsi un utile strumento di tutela delle minoranze.

¹³ È questa la conclusione cui perviene G. M. SALERNO, *Alcune considerazioni in tema di effetti consequenziali del referendum «di principio» in materia elettorale*, in *Giur. it.*, IV, 1996, 312, il quale fa notare che qualora il Presidente della Repubblica, «in caso di ricorso alle urne per scioglimento ordinario o anticipato», dovesse essere impedito nella sua necessaria azione costituzionale dalla sussistenza di una normativa elettorale di risulta non conformata al principio espresso in via referendaria, l’*impasse* (gravissimo per una democrazia parlamentare) potrebbe essere superato «mediante un conflitto di attribuzione che il Presidente della Repubblica, proprio in sede di scioglimento (ordinario o anticipato) delle Camere e di indizione delle elezioni, non potrebbe non sollevare a causa dell’indubbia e gravissima menomazione che l’eventuale omissione legislativa produrrebbe a danno della sfera di competenze costituzionalmente garantite al Capo dello Stato. In seguito alla sentenza correttiva della Corte, dunque, verrebbero ridisegnati i collegi uninominali in senso coerente al nuovo principio referendario, e si consentirebbe in tal modo lo svolgimento del procedimento elettorale conformemente a quanto prescritto dalla Costituzione» (ID., *op. ult. cit.*, 312).

3. Alcuni profili di carattere sostanziale

Come anticipato, probabilmente per evitare un trascinamento della questione nell'agone politico, la Corte pare aver prudentemente dribblato qualsiasi considerazione di carattere sostanziale, limitandosi ad evocare soltanto una volta il "complesso dei valori di ordine costituzionale" (n. 5 del *cons. in dir.*) che impedirebbero una simile svolta *iper*-maggioritaria per via referendaria, senza tuttavia specificare alcunché.

Eppure, l'eventuale introduzione di una formula elettorale maggioritaria non sarebbe stata un'operazione priva di conseguenze sul piano politico-rappresentativo e, del pari, nient'affatto riducibile ad una mera operazione tecnica di ritaglio normativo. Al contrario, essa avrebbe prodotto incipienti ripercussioni sul carattere rappresentativo della nostra forma di governo¹⁴, già fortemente rimodulato a seguito della recente conclusione dell'*iter* parlamentare di approvazione della legge di revisione costituzionale sulla riduzione del numero dei parlamentari. Per effetto di tale ultima riforma, infatti, la quota rappresentativa di cui ciascuno degli eletti è titolare si troverebbe, ove l'esito referendario confermasse la modifica, tangibilmente ridotta: a fronte di un deputato ogni 89.500,00 elettori e di un senatore ogni 163.000,00, la legge costituzionale di cui *supra* comporterebbe la riduzione di tale quota ad un deputato ogni 128.000,00 elettori ed un senatore ogni 257.000,00. Tutto ciò, peraltro, contrasterebbe con l'intenzione dei Costituenti di istituire un rapporto numerico, da mantenere costante, tra i cittadini e gli eletti: un rapporto che, evidentemente, pareva destinato a modificare, entro limiti ragionevoli, "in alto" e non già "in basso" il numero dei parlamentari¹⁵.

¹⁴ In tal senso, con riferimento agli effetti che l'introduzione in via referendaria del principio maggioritario, realizzatasi del 1993, avrebbe prodotto su altri settori costituzionali oltre a quello propriamente elettorale, sino a ridefinire la stessa forma di governo, cfr. C. CHIOLA, *Presidente della Repubblica e formazione del Governo*, in M. LUCIANI, M. VOLPI (a cura di), *Il Presidente della Repubblica*, il Mulino, Bologna, 1997, 105-106. L'Autore, tuttavia, nega la natura prettamente legislativa dello strumento referendario, da questi ritenuto espressione di un indirizzo politico popolare idoneo a vincolare, in quanto atto di sovranità, la futura produzione legislativa e non già capace di inserirsi *ex se* nel sistema delle fonti.

¹⁵ Nondimeno, una parte della dottrina ha sostenuto che le nuove forme di comunicazione consentirebbero di ritenere sistemicamente non degenerante la titolarità di una meno capillare quota rappresentativa in capo ad ogni parlamentare. Nello stesso tempo, la riduzione del numero dei parlamentari «contribuirebbe, a oggi, a conferire maggiore prestigio e autorevolezza ai due rami del Parlamento, rafforzandone il ruolo». Questa è la conclusione cui perviene, all'interno di un discorso articolato e non esente da critiche circa taluni profili della riforma, G. CERRINA FERONI, *Riduzione del numero dei parlamentari e applicabilità delle leggi elettorali (audizione presso la Commissione I Affari costituzionali)*, in www.osservatorioaic.it, III/2019, 2.

La riduzione del numero dei rappresentanti – e, soprattutto, della rispettiva quota rappresentativa – non potrebbe non avere ripercussioni sul carattere territoriale della rappresentanza politica, con inevitabili conseguenze sulla tutela degli interessi locali, in particolare di quelli delle zone «più marginali per peso demografico ed economico-produttivo»¹⁶, «chiamando in causa – nei fatti, di fronte alla forte divaricazione della potenzialità rappresentativa degli elettori nei diversi collegi – lo stesso paradigma dell’eguaglianza del voto, tutelato dall’art. 48 della Costituzione»¹⁷. Per questa via, inoltre, si acuirebbe il rischio della *dis*-proporzionalità, dell’aumento implicito delle soglie di sbarramento (tanto per le liste singole quanto per le coalizioni) e della perdita di significato della prescrizione costituzionale delle maggioranze qualificate. Profili, quest’ultimi, che, benché suscettibili di diverse interpretazioni, difficilmente potrebbero subire tangibili modificazioni in senso restrittivo a Costituzione invariata.

Proprio per questi motivi, la materia della ridefinizione dei collegi elettorali (delegata al Governo dall’art. 3 della richiamata legge n. 51 del 2019) è trattata dalla Corte con particolare prudenza e con l’intento, da essa ribadito, di evitare che l’azione legislativa risulti subordinata ad asfittici vincoli di sorta derivanti dalla volontà popolare.

La convergente operatività della riduzione del numero dei parlamentari, dell’invocata trasformazione della formula elettorale in senso maggioritario e dei non abbandonati propositi di introdurre il mandato imperativo assieme a forme di iniziativa legislativa che, per come sono state proposte, parrebbero di almeno dubbia costituzionalità, impongono alcune (brevi) considerazioni conclusive e “di sostanza”.

In una prospettiva più generale, può osservarsi che la scelta della formula elettorale, tipica espressione del potere (e della connaturata discrezionalità) delle forze che detengono la maggioranza di governo, produce effetti di non poco momento sul grado di effettiva rappresentatività del sistema politico-costituzionale, determinando le modalità di accesso alla rappresentanza politica e condizionando, di riflesso, la forma di Governo e l’assetto del sistema partitico. A tal proposito, un esame non superficiale del concetto di rappresentanza, rivelatore della

¹⁶ In tal senso, O. CHESSA, *Sul taglio dei parlamentari*, in www.lacostituzione.info, 10 ottobre 2019.

¹⁷ Secondo l’efficace ricostruzione di F. CLEMENTI, *Sulla proposta costituzionale di riduzione del numero dei parlamentari: non sempre «less is more»*, in www.osservatoriosullefonti.it, 2019, 39.

sua «intrinseca essenza politica»¹⁸, consente di individuare le reali ragioni della crisi (a quanto pare, indiscussa) della coeva democrazia rappresentativa, prima ancora che nell'adozione di una certa formula elettorale, nel mancato funzionamento dei «malati gravi degli Stati costituzionali occidentali: i partiti politici»¹⁹. La crisi istituzionale e strutturale dei partiti, incapaci di filtrare le istanze sociali incanalandole in (conseguenziali) disposizioni legislative, si traduce nella impossibilità, di fatto, per i cittadini di concorrere alla determinazione della politica nazionale in assenza di meccanismi elettorali che consentano al voto da essi espresso di incidere realmente sulle scelte future degli organi della rappresentanza politica. A fronte di partiti sempre più de-strutturati e verticisticamente orientati, i cittadini sono di fatto estromessi dal momento decisionale politico: la rizomatica diffusione di una «partitocrazia senza partiti»²⁰ rafforza, non secondariamente, il carattere di finzione della rappresentanza politica, la quale, così facendo, diviene un «supremo artificio al servizio di una strategia di rigido controllo della società»²¹. Un tale scenario di crisi della rappresentanza/rappresentatività, riflesso della più profonda crisi del «rappresentato»²², è intimamente connesso alla più grave incisione del corretto funzionamento della forma di governo parlamentare e del suo strumento privilegiato di azione: l'indirizzo politico.

Ritornando alla formula elettorale ed al tentativo di nuova modifica oggi perseguito, è significativo constatare che proprio la scelta di un sistema elettorale prevalentemente maggioritario ed a collegi uninominali abbia determinato (nel 1993) la crisi dei partiti politici e prodotto la

¹⁸ Secondo l'efficace espressione di C. DE FIORES, *Introduzione*, in ID. (a cura di), *Rappresentanza politica e legge elettorale*, Giappichelli, Torino, 2007, 7.

¹⁹ Rievocando la nota definizione di A. RUGGERI, *I malati gravi (e incurabili?) degli Stati costituzionali: i partiti politici*, in www.federalismi.it, 22/2017.

²⁰ Come fa notare M. VOLPI, *Dalla politica come militanza alla politica come professione: la selezione del personale politico-parlamentare in Italia*, in M. CAVINO, L. CONTE (a cura di), *Le trasformazioni dell'istituzione parlamentare. Da luogo di compromesso politico a strumento tecnico della divisione del lavoro*, ES, Napoli, 2017, 33, i partiti politici sono sempre più «dimagriti», sia perché meno rappresentativi nei confronti di un corpo elettorale sempre meno partecipativo, sia perché dotati di un apparato professionale (..) in costante diminuzione, ma allo stesso tempo incistati nella occupazione e nella gestione delle istituzioni, dando vita al fenomeno che con felice espressione è stato definito «partitocrazia senza partiti».

²¹ P. GROSSI, *Mitologie giuridiche della modernità*, Giuffrè, Milano, 2007, 207. In argomento, efficaci e pregnanti sono le considerazioni di A. GUSMAI, *Il gruppo parlamentare*, cit., 223 ss, il quale, incisivamente, fa notare che «oggi più che mai, ragionare dei possibili effetti derivanti dall'adozione di un qualsivoglia sistema elettorale senza al contempo interrogarsi sull'effettivo funzionamento e sul tasso di democraticità dei partiti politici, può apparire un esercizio vano, uno sforzo utile nella migliore delle ipotesi a intravedere dalla superficie le persistenti profonde inefficienze che caratterizzano un ordinamento dai connotati sempre più inter-costituzionali».

²² In tal senso, M. LUCIANI, *Bis in idem*, cit., 5-6.

modifica della loro struttura, divenuta “leggera” ed a connotazione *leaderistica*, senza peraltro centrare l’obiettivo di bi-polarizzare il sistema politico.

In particolare, il ricorso ai collegi uninominali ha contribuito a sfibrare il vincolo di appartenenza associativa, con evidenti ricadute sull’organizzazione e sul tasso di rappresentatività dei gruppi parlamentari²³. Pertanto, una formula elettorale maggioritaria introdotta al fine di assicurare la più volte invocata “governabilità”, avrebbe rischiato, in uno alla contemporanea riduzione del numero dei parlamentari, di compromettere oltre una soglia di *tollerabilità costituzionale* l’impianto associativo e pluralistico che i Costituenti vollero conferire all’intera struttura politico-rappresentativa. Basti pensare al combinato disposto degli artt. 72 e 82 Cost. i quali, nel prescrivere la necessaria composizione proporzionale delle commissioni parlamentari rispetto ai gruppi politici operanti in Parlamento, «non [possono] che escludere dai confini della legittimità costituzionale formule elettorali che, di fatto, comprimano eccessivamente la presenza degli attori politici negli organi in cui si forma e si produce (le commissioni parlamentari, n.d.r.) – sempre formalmente – la volontà normativa»²⁴ ed in cui si elabora l’indirizzo politico.

La riscrittura delle regole della competizione elettorale, troppo spesso finalizzata ad assicurare la sola auto-riproduzione del potere e la sua allocazione nelle istituzioni rappresentative²⁵, ha finito per costituire il principale obiettivo delle forze politiche che detengono la maggioranza di governo, le quali, con legge ordinaria, hanno potuto determinare «le in parte prevedibili dinamiche di quella che sarà la futura Costituzione materiale»²⁶.

Alla luce di ciò, in dottrina non è mancato chi ha configurato la possibilità di ritenere costituzionalmente illegittime leggi elettorali dagli effetti eccessivamente maggioritari²⁷, le quali

²³Come fa notare A. GUSMAI, *Il gruppo parlamentare. Profili evolutivi di un soggetto della rappresentanza politica*, Cacucci, Bari, 2019, 250, «se lo scopo della istituzionalizzazione dei gruppi in Parlamento è sin dall’inizio (1920-1922) apparso quello di assicurare che, nelle commissioni parlamentari, vi fosse quanto più possibile una rappresentanza delle forze politiche presenti nel Paese, sembra evidente che meccanismi di ingegneria elettorale tesi a sacrificare tale elemento (come vuole il sistema maggioritario), mal si conciliano con il funzionamento di Assemblee legislative che proprio sulla rappresentanza dei gruppi in Parlamento, per l’appunto, hanno trovato la loro ragion d’essere sin dai tempi dello Stato liberale».

²⁴A. GUSMAI, *Il gruppo parlamentare*, op. ult. cit., 252.

²⁵Così, M. CASTELLS, *Comunicazione e potere*, Giuffrè, Milano, 2009, 241.

²⁶A. GUSMAI, *Il gruppo parlamentare*, cit., 222.

²⁷Tra questi, O. CHESSA, *Voto popolare e sistema elettorale nella Costituzione italiana*, in www.rivistaaic.it, 3/2017, *passim* e, spec., 25, laddove l’Autore, all’esito di un complesso discorso sull’eguaglianza anche in uscita del voto popolare alla luce della giurisprudenza costituzionale, sostiene che «per la Costituzione non [è] indifferente che i collegi siano uninominali o plurinominali. (...) ribadisco che il sistema del collegio uninominale-maggioritario nega radicalmente la concezione del voto popolare come scelta del partito prima ancora che come scelta del candidato:

garantirebbero soltanto alla maggioranza di governo la possibilità di partecipare alla rappresentanza, “attraverso la quale si esprime la sovranità popolare”²⁸. Perciò, l’eventuale introduzione referendaria di una legge elettorale *iper-maggioritaria* e priva di alcun correttivo proporzionale, stando a quanto affermato dalla Consulta nelle sentenze n. 1 del 2014 e n. 35 del 2017, avrebbe potuto portare la Corte stessa a pronunciarsi in un secondo momento, attraverso un’ulteriore censura di incostituzionalità²⁹.

Per scongiurare un siffatto ulteriore intervento demolitorio, autorevole dottrina, preso atto della non lineare giurisprudenza costituzionale elaborata in materia di ammissibilità del referendum elettorale, ha riconosciuto «più plausibile (...) l’idea dell’affermazione definitiva del passaggio dal giudizio di ammissibilità al giudizio di costituzionalità anticipata»³⁰. Una simile operazione³¹, senza duplicare i controlli di costituzionalità sul referendum stesso, avrebbe potuto condurre la Corte, al fine di “coprire nella misura più ampia possibile l’ordinamento giuridico” (sent. n. 387 del 1996), a sollevare dinanzi a se stessa una questione di legittimità costituzionale sulla normativa di risulta anche in sede di controllo sull’ammissibilità del quesito referendario. Un esito, quest’ultimo, che avrebbe richiesto l’implementazione di una concezione “relativa” delle nozioni di “giudice” e di “giurisdizione”, quest’ultima riconosciuta soltanto “ai limitati fini” della proposizione della questione incidentale. In altri termini, sarebbe stato necessario accogliere un’interpretazione particolarmente ampia della nozione di “giudizio in corso”, da intendersi come mera *occasio* – in

concezione che emerge dal combinato disposto degli artt. 48 e 49 Cost.» per poi, poco dopo (28), concludere che «la necessità del voto di lista, tratta dall’art. 49, la previsione *ex artt.* 56 e 57 di circoscrizioni plurinominali formate in proporzione al numero degli abitanti, le numerose disposizioni che impongono maggioranze qualificate per talune importanti deliberazioni parlamentari, il necessario *concorso dei partiti* alla determinazione della politica nazionale nelle attività parlamentari, il principio della sovranità popolare (...) [determinano] l’incompatibilità con la Costituzione sia di un sistema uninominale-maggioritario che di uno plurinominale-maggioritario». *Contra*, cfr. A. MORRONE, *Sistema elettorale e ordinamento costituzionale. Profili di teoria generale*, in www.rivistaaic.it, 3/2017, *passim*.

²⁸Rievocando, in tal modo, le stesse parole usate dalla Corte costituzionale nella sent. n. 1 del 2014, n. 4 del *cons. in dir.*, su cui cfr. le acute critiche circa la trasformazione del concetto di rappresentanza in quello di rappresentatività di N. ZANON, *La seconda giovinezza dell’art. 67 della Costituzione*, in *Quad. cost.*, n. 2/2014 e, all’interno di un discorso inclusivo della più recente sent. n. 35 del 2017, di A. MORELLI, *Rappresentanza politica e libertà del mandato parlamentare*, ES, Napoli, 2018, 114 ss.

²⁹È noto che nella sentenza n. 35 del 2017, al par. 9.2., la Consulta ebbe ad affermare che “ogni sistema elettorale, se pure deve favorire la formazione di un governo stabile, non può che essere primariamente destinato ad assicurare il valore costituzionale della rappresentatività”. Come è stato osservato da M. LUCIANI, *Bis in idem: la nuova sentenza della Corte costituzionale sulla legge elettorale politica*, in www.rivistaaic.it, 1/2017, 7, «due bocciature (...) sono una catastrofe politica, ma tre sarebbero la Caporetto del Parlamento».

³⁰Queste le conclusioni cui giunge, all’esito di un’attenta analisi della giurisprudenza costituzionale elaborata in materia referendaria, M. LUCIANI, *Il referendum abrogativo*, cit., 523-524.

³¹A sua volta testimonianza del progressivo incremento dell’accentramento del controllo di costituzionalità delle leggi: in argomento, cfr. A. M. NICO, *L’accesso e l’incidentalità*, in www.gruppodipisa.it, 2019, *passim*.

senso spaziale e temporale – di ripristino della costituzionalità violata³². Invero, si tratta di una soluzione ermeneutica che la Corte costituzionale non ignora e che, anzi, sembra implicitamente riproporre in una serie di pronunce per mezzo delle quali essa ha riformulato in senso estensivo il requisito della “rilevanza” della *quaestio legitimitatis* e, ancor più significativamente, introdotto decisioni d’incostituzionalità non aventi effetti retroattivi (si pensi alla sent. n. 10 del 2015³³ e, soprattutto, per la loro affinità alla tematica ivi trattata, alle sentt. nn. 1 del 2014 e 35 del 2017). In tal modo, si è osservato, la sollevazione della questione di legittimità costituzionale si porrebbe «come denuncia di incostituzionalità influente sul processo *a quo*»³⁴.

Tuttavia, il ricorso ad una simile tecnica decisoria avrebbe scontato un triplice ordine di difficoltà: di ordine processuale (basti pensare all’inevitabile dilatazione, con conseguente slittamento dell’*iter* procedurale³⁵, che la sollevazione di una *quaestio legitimitatis* avrebbe

³²G. ZAGREBELSKY, *La rilevanza, un carattere normale ma non necessario della questione incidentale di legittimità costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1969, 1001 ss.; nello stesso senso, F. MODUGNO, *Sulla pretesa incostituzionalità del requisito della «rilevanza» per le «quaestiones legitimitatis»*, in *Giur. cost.*, 1971, 1219 ss. Per un’ampia ricostruzione della richiamata ipotesi ricostruttiva, cfr., inoltre, G. ZAGREBELSKY, F. PIZZETTI, «Non manifesta infondatezza» e «rilevanza» nella instaurazione incidentale del giudizio sulle leggi, Giuffrè, Milano, 1972.

³³A tal proposito, cfr. F. GABRIELE, A. M. NICO, *Osservazioni “a prima lettura” sulla sentenza della Corte costituzionale n. 10 del 2015: dalla illegittimità del “togliere ai ricchi per dare ai poveri” alla legittimità del “chi ha avuto, ha avuto, ha avuto...scordiamoci il passato”*, in www.rivistaaic.it, 2/2015, 9, laddove gli Autori fanno notare che «la circostanza che gli effetti della sentenza si esplicheranno solo pro futuro e non anche per il passato, ha determinato che anche il giudizio a quo sia rimasto, come espressamente affermato nel dispositivo, automaticamente escluso dagli esiti della dichiarazione di illegittimità della legge, con la conseguenza che il criterio della rilevanza valutato nel giudizio principale, e poi dalla Corte, abbia perso completamente di significato quale criterio “necessario” per decidere la controversia oggetto del giudizio sospeso in attesa della pronuncia costituzionale, ma, è bene esplicitarlo, anche come condizione indispensabile per la promozione e, quindi, l’esperienza del giudizio costituzionale». Sul punto, cfr. altresì R.G. RODIO, *Il seguito della sentenza n. 10/2015: verso il giudice a quo quale giudice d’appello (di fatto) sulle decisioni della Corte?*, in www.dirittifondamentali.it, 2015, *passim*. Lo svuotamento del significato tradizionalmente attribuito al requisito della “rilevanza” è, inoltre, una delle ulteriori manifestazioni del progressivo accentramento del controllo di costituzionalità operato dalla Consulta: per un’approfondita ricostruzione di tale evoluzione giurisprudenziale, cfr. A. M. NICO, *L’accesso e l’incidentalità*, cit., *passim*.

³⁴In tal senso, ancora, G. ZAGREBELSKY, V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, cit., 134.

³⁵Il rapporto tra “rilevanza” della questione e sospensione del processo è, non a caso, oggetto dell’analisi di G. ZAGREBELSKY, *La rilevanza, un carattere normale ma non necessario della questione incidentale di legittimità costituzionale*, cit., 1011-1012, il quale, aderendo alla concezione del requisito della “rilevanza” richiamata nel testo, conclude (coerentemente) nel senso che «l’obbligo della sospensione (del processo *a quo*, n.d.r.) [si configurerebbe] soltanto nel caso in cui essa risulta necessaria: quello in cui non si può effettivamente addivenire alla decisione della causa senza attendere la pronuncia della Corte costituzionale». Si noti che, stando a questa ricostruzione, nel caso di specie la “rilevanza” della q.l.c. dovrebbe configurarsi come necessaria, onde scongiurare un eventuale contrasto tra la pronuncia popolare, in ipotesi abrogativa della quota proporzionale, e l’eventuale dichiarazione di illegittimità costituzionale della formula elettorale maggioritaria a collegi uninominali da parte della Corte.

comportato³⁶), di “contenuto” (la Corte si sarebbe auto-investita del compito di sindacare la costituzionalità di una legge non soltanto non in vigore ma della cui “sicura applicabilità” sarebbe stato lecito dubitare)³⁷ e di opportunità “politica” (comportando la totale dismissione della pur criticata previsione di cui all’art. 28 della legge n. 53 del 1987³⁸).

Per tal motivo, è più probabile che la Corte abbia anticipato, in ogni caso, il sindacato di costituzionalità al momento della valutazione dell’ammissibilità costituzionale del quesito referendario e, all’esito di questo giudizio anticipato, abbia dichiarato inammissibile il quesito non solo per i motivi (prima richiamati) legati alla eccessiva manipolatività della richiesta referendaria ma, altresì, in ragione dell’impatto evidentemente sclerotico che una simile riforma elettorale avrebbe avuto sul carattere consociativo e pluralistico della rappresentanza parlamentare imposto dalla Costituzione. In tal modo, la Corte non avrebbe fatto altro che svolgere il compito che le è proprio, quello di garante della Costituzione e del tessuto pluralistico che la caratterizza, scongiurando così un’indebita torsione – non la prima, come si è visto – in senso *iper*-maggioritario del nostro sistema democratico-politico.

Una deviazione, quella verso il maggioritarismo³⁹, che avrebbe acuito il ricorrente pericolo di «tirannia delle maggioranze». Non solo. Nell’alveo di un sempre più approfondito scollamento tra «un centro decisionale e (...) un centro di partecipazione»⁴⁰, il tecnicismo imperante e la digitalizzazione da più parti invocata, in uno con le sempre più evidenti torsioni *leaderistiche* registratesi nella struttura partitocratica, avrebbero avuto la possibilità di ridefinire a loro

³⁶Sino a far configurare, tra l’eventuale sollevazione della questione e lo svolgimento del voto popolare, un rapporto di pregiudizialità necessaria, nel senso che ove la *quaestio* fosse sollevata la possibilità di concludere il procedimento referendario sarebbe, di fatto, subordinata all’esito del giudizio di costituzionalità ed al suo rigetto.

³⁷Se è vero che, con la sentenza n. 35 del 2017, la Corte si è pronunciata sulla legittimità costituzionale di una legge (la n. 52 del 2015) ancora non applicata, in quel caso l’ammissibilità della questione fu ancorata alla circostanza che la lesione del diritto di voto fosse “già attuale, sebbene destinata a manifestarsi in futuro, in coincidenza con la sua sicura applicabilità”. Ebbene, è proprio la “sua sicura applicabilità” che, in questo caso, non è affatto scontata, essendo subordinata sia all’ammissibilità del quesito sia all’esito della consultazione popolare (se orientato in senso abrogativo ovvero confermativo della legislazione vigente).

³⁸Secondo la quale «Il controllo di legittimità della Corte costituzionale su una legge o un atto avente forza di legge esclude ogni valutazione di natura politica e ogni sindacato sull’uso del potere discrezionale del Parlamento». Sulla ricostruzione critica di tale previsione, cfr. A. SPADARO, *I limiti “strutturali” del sindacato di costituzionalità: le principali cause di inammissibilità della q.l.c.*, in www.rivistaaic.it, 4/2019, 154-158.

³⁹In argomento, *ex multis*, le pregnanti riflessioni di G.U. RESCIGNO, *Democrazia e principio maggioritario*, in *Quad. cost.*, 1994, 187 ss., il quale evidenzia l’inevitabile riduzione del tasso di democraticità che l’introduzione di una formula elettorale maggioritaria porta con sé, ridondando, peraltro, nella più generale sostituzione del principio maggioritario a quello democratico.

⁴⁰Così, S. MANGIAMELI, *Brevi osservazioni sulla crisi della democrazia in Italia*, 2013, reperibile in www.issirfa.cnr.it.

piacimento, ossia non già democraticamente ma oligarchicamente, le fondamentali regole del gioco democratico, con le inevitabili ricadute sulla forma di Governo e, non da ultimo, sulla forma di Stato⁴¹.

⁴¹ Un'attenta ed approfondita disamina della realtà sociopolitica attuale, ricca di spunti ricostruttivi inediti e scientificamente rigorosi, è fornita da N. URBINATI, *Io, il popolo. Come il populismo trasforma la democrazia*, il Mulino, Bologna, 2019. In argomento, efficace è la definizione fornita da Rosenblum di «olismo ombra», intendendo con tale concetto la confusione che i regimi populistici veicolano tra la maggioranza politica momentanea, per di più take all'interno di un contesto pluralistico, ed il popolo intero. Confusione, a sua volta, foriera di un'inaccettabile ed in-costituzionale estromissione delle minoranze, qualsiasi esse siano. Per più precisi riferimenti, si rinvia direttamente a N.L. ROSENBLUM, *On the side of the angels: an appreciation of parties and partisanship*, Princeton University Press, Princeton, NJ, 2008, 48-51, citato da N. URBINATI, ID.