

Storia di una delega “precaria” e del suo tentativo di stabilizzazione mediante referendum. Brevi considerazioni sull’ammissibilità di un quesito referendario

ANTONINO AMATO*

Sommario

1. Il contenuto del quesito, la legge delega ed il suo legame genetico con l’approvazione della riforma costituzionale di riduzione del numero dei parlamentari. – 2. Il concetto di «estraneità al contesto normativo» e la sua applicabilità al caso delle deleghe “di risulta”. – 3. La modifica della delega e la sostanziale eliminazione di un termine per il suo esercizio. – 4. Ulteriori aspetti che influiscono sull’ammissibilità del quesito ed il possibile intreccio della consultazione con il *referendum* previsto dall’art. 138 Cost.

Data della pubblicazione sul sito: 23 dicembre 2019

Suggerimento di citazione

A. AMATO, *Storia di una delega “precaria” e del suo tentativo di stabilizzazione mediante referendum. Brevi considerazioni sull’ammissibilità di un quesito referendario*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 1, 2020. Disponibile in: www.forumcostituzionale.it

* Dottorando di ricerca in Scienze giuridiche nell’Università degli studi di Messina. Indirizzo mail: a.amato@unime.it

1. Il contenuto del quesito, la legge delega ed il suo legame genetico con l'approvazione della riforma costituzionale di riduzione del numero dei parlamentari

Di qui a breve la Corte costituzionale dovrà giudicare sull'ammissibilità del *referendum* avente ad oggetto un insieme di norme in materia elettorale¹ la cui abrogazione porterebbe alla «abolizione del metodo proporzionale nell'attribuzione dei seggi in collegi plurinominali nel sistema elettorale della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica»². In particolare, i promotori del *referendum* intendono rimuovere dai testi unici delle leggi elettorali di Camera e Senato tutte quelle parti che fanno riferimento ai collegi plurinominali, in modo da estendere alla totalità dei seggi di entrambe le Camere il meccanismo di elezione basato su collegi uninominali, attualmente previsto per i tre ottavi del totale.

In questa sede ci si occuperà, però, della sola parte del quesito che investe un articolo della legge 27 maggio 2019, n. 51³. Detta legge, approvata «per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari», all'art. 3 ha conferito una delega al Governo per la determinazione dei collegi elettorali, uninominali e plurinominali. La disposizione in parola⁴ prevede, al

¹ Si tratta, in particolare, del d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361 (Approvazione del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati), del decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533 (Testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione del Senato della Repubblica), della legge 27 maggio 2019, n. 51 (Disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari) e della legge 3 novembre 2017, n. 165 (Modifiche al sistema di elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. Delega al Governo per la determinazione dei collegi elettorali uninominali e plurinominali).

² Cfr. ord. U.C.R. del 20 novembre 2019, 15.

³ È stato osservato come lo scopo precipuo dell'intera legge sia quello di «scongiurare l'eventualità di privare l'ordinamento di un sistema elettorale direttamente applicabile in caso di variazione del numero dei parlamentari». In tal senso v. D. PODETTA, *Il pregio di fondo, e qualche difetto, della legge n. 51 del 2019 (in attesa di una comunque non rinviabile riforma elettorale)*, in *Nomos*, 2/2019, 40.

⁴ Si riporta per completezza l'intero articolo 3, nella sua formulazione vigente: «Qualora, entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, sia promulgata una legge costituzionale che modifica il numero dei componenti delle Camere di cui agli articoli 56, secondo comma, e 57, secondo comma, della Costituzione, il Governo è delegato ad adottare un decreto legislativo per la determinazione dei collegi uninominali e plurinominali per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

comma 1, il conferimento della delega al Governo per la determinazione dei collegi «qualora, entro ventiquattro mesi [...] sia promulgata una legge costituzionale che modifica il numero dei componenti delle Camere [...]». Il comma 2 prevede altresì l'adozione del relativo decreto delegato «entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge costituzionale» di riduzione del numero dei parlamentari, sulla base di una serie di principi e criteri direttivi.

Il contenuto della delega si compone dunque dei seguenti elementi: *a)* la *condizione sospensiva* cui è sottoposta, ossia la promulgazione di una legge costituzionale modificativa del numero dei parlamentari entro ventiquattro mesi; *b)* l'*oggetto* della delega, ossia la determinazione dei collegi uninominali e plurinominali per l'elezione di entrambi i rami del Parlamento; *c)* il *termine* per l'esercizio della delega, di sessanta giorni dall'entrata in vigore della legge costituzionale in parola; *d)* l'elencazione di alcuni *principi e criteri direttivi*.

Con riferimento al quesito, i Consigli regionali chiedono che sia abrogata la condizione di cui al punto *a)*, che sia circoscritto il punto *b)*, eliminando il riferimento ai collegi plurinominali, che sia cancellato il *dies a quo*, proponendosi l'abrogazione del periodo relativo all'entrata in vigore della legge costituzionale, che siano eliminati alcuni principi e criteri direttivi, in particolare quelli relativi alla formazione dei collegi plurinominali⁵.

Quanto alla *condizione sospensiva* ed al suo eventuale avverarsi, appare evidente come la legge delega sia unita da un legame “genetico” con una proposta di legge costituzionale, se non altro per la parziale concomitanza dei lavori parlamentari. È

2. Il decreto legislativo di cui al comma 1 è adottato, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge costituzionale di cui al medesimo comma 1, sulla base dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) ai fini dell'elezione della Camera dei deputati:

(*omissis*)

2) si applicano i principi e i criteri direttivi di cui all'articolo 3, comma 1, lettere b), c), d) ed e), della legge 3 novembre 2017, n. 165;

b) ai fini dell'elezione del Senato della Repubblica:

(*omissis*)

2) si applicano i principi e i criteri direttivi di cui all'articolo 3, comma 2, lettere b), c), d) ed e), della legge 3 novembre 2017, n. 165.

(*omissis*)

⁵ Di seguito, l'articolo 3, così come risulterebbe a seguito dell'eventuale approvazione del *referendum*: «il Governo è delegato ad adottare un decreto legislativo per la determinazione dei collegi uninominali per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

2. Il decreto legislativo di cui al comma 1 è adottato, entro sessanta giorni sulla base dei seguenti principi e criteri direttivi: (*omissis*).

ben noto infatti che entrambe le Camere hanno approvato, in seconda deliberazione, la riduzione del numero dei parlamentari da un numero di 630 a 400 (alla Camera dei deputati) e da 315 a 200 (al Senato della Repubblica), per un totale di 600 parlamentari (senza contare i senatori a vita e i senatori di diritto). Tuttavia, la proposta di riforma non è ancora efficace ed è stata pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale a titolo di pubblicità-notizia⁶ affinché sia possibile richiedere entro il 12 gennaio 2020 la celebrazione del *referendum* confermativo previsto dall'articolo 138 Cost. Al riguardo, il 18 dicembre 2019 gli organi di stampa hanno dato notizia dell'avvenuta raccolta delle firme di sessantaquattro senatori⁷. Successivamente, dopo il ritiro di alcuni parlamentari, sono state definitivamente presentate settantuno sottoscrizioni⁸.

Appare quasi superfluo rimarcare che la condizione sospensiva di cui si parla si avvererebbe solo nel caso di approvazione della proposta di riforma mediante il *referendum* confermativo di cui si discute. Solo in tal caso, senza la necessità di una modifica della delega, il Governo sarebbe legittimato ad adottare un decreto legislativo. In caso di abrogazione della delega mediante *referendum*, invece, la stessa sarebbe svincolata dal legame giuridico con la legge costituzionale e spiegherebbe i suoi effetti indipendentemente dalla sua eventuale conferma, senza peraltro che il Governo debba attendere i tempi della celebrazione dell'eventuale *referendum* costituzionale e del suo incerto esito.

L'interrogativo che occorre porsi è dunque relativo all'ammissibilità del quesito referendario in parola, valutando se la modifica della legge di delega costituisca un'innovazione consentita dalla Costituzione (e, in particolar modo, dalla giurisprudenza costituzionale). Nella parte conclusiva di questo scritto si tenterà di offrire un sintetico quadro dei possibili scenari determinati dalla eventuale concomitanza del *referendum* confermativo previsto dall'art. 138 Cost. e del *referendum* abrogativo di cui qui si discute.

⁶ G.U. n. 240 del 12 ottobre 2019.

⁷ Cfr. <https://www.lastampa.it/politica/2019/12/18/news/raccolte-le-firme-dei-senatori-per-il-referendum-sul-taglio-dei-parlamentari-1.38228238>. Al riguardo si era inizialmente posta la questione circa l'esatto numero di firme necessarie per richiedere la celebrazione di un *referendum* confermativo. Sul punto, v. le osservazioni di S. CURRERI, *64 o 65? Problemi interpretativi sulle firme necessarie a chiedere il referendum costituzionale*, in *www.lacostituzione.info*, 21 dicembre 2019. Si fa presente, inoltre, che quattordici cittadini avevano promosso la raccolta di 500.000 firme, come da annuncio pubblicato nella Gazzetta Ufficiale, Serie generale, del 19 dicembre 2019, n. 297, raccogliendone un numero esiguo (v. nota seguente).

⁸ https://www.repubblica.it/politica/2020/01/10/news/taglio_dei_parlamentari_i_radicali_raccolgono_solo_669_firme_e_lanciano_un_appello_a_salvini_per_il_referendum-245393958/?ref=RHPPLF-BH-I0-C8-P3-S1.8-T1.

2. Il concetto di «estraneità al contesto normativo» e la sua applicabilità al caso delle deleghe “di risulta”

Occorre ora valutare le modifiche proposte alla legge n. 51 del 2019, sotto lo specifico profilo della delega legislativa, alla luce della giurisprudenza costituzionale in materia.

Va tralasciata, in questa sede, la questione preliminare circa la legittimità costituzionale dell'adozione di un decreto legislativo per la definizione dei collegi elettorali, stante la prescrizione, *ex art. 72, co. 4, Cost.*, del procedimento ordinario di formazione della legge in materia elettorale⁹.

È un dato ormai acquisito quello secondo cui esiste uno scarto tra il modello costituzionale del *referendum*, abbastanza vago, e la giurisprudenza creativa ed oscillante della Corte costituzionale, intervenuta su numerosi aspetti dell'istituto. Da strumento di «*legislazione negativa*» il *referendum* è divenuto, nel corso del tempo, un istituto di «*normazione positiva*»¹⁰, essendo state ammesse dalla Corte alcune manipolazioni della normativa oggetto del quesito, specie in materia elettorale¹¹. Sia chiaro: che si produca una certa innovazione nell'ordinamento è del tutto fisiologico, considerato che «ogni abrogazione, per il fatto stesso di costituire la delimitazione dell'ambito temporale di efficacia di due discipline che si succedono, porta con sé un tasso più o meno elevato di innovazione»¹².

Ciò premesso, ed in breve, si ha una manipolazione del quesito quando lo stesso si appunta su *parole* e non su *disposizioni*, ossia «enunciati linguistici significanti,

⁹ La questione è stata di recente affrontata da D. CASANOVA, *La delega legislativa per la determinazione dei collegi elettorali: profili critici di metodo e di merito*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2018, 181 s., il quale rileva che la dottrina ha generalmente sostenuto come la riserva d'Assemblea osti unicamente all'adozione di un procedimento legislativo diverso da quello ordinario, non configurandosi dunque una riserva di legge implicita (cfr., al riguardo, i riferimenti contenuti nelle note 6, 8 e 9). Si veda, inoltre, D. PODETTA, *op. cit.*, 10. Diversamente, T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, Milano, 2017, 403, ritiene che nelle materie *ex art. 72, co. 4, Cost.*, oltre a non potersi adottare «un procedimento di formazione diverso da quello ordinario», non si potrebbe nemmeno, *a fortiori*, disciplinarle, mediante un «atto avente forza di legge o da un regolamento». La Costituzione «ha, in tal modo, inteso riservare al solo Parlamento l'attività di indirizzo politico attinente ai settori» indicati dalla disposizione in parola.

¹⁰ A. RUGGERI, A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Torino, 2019, 369.

¹¹ Le manipolazioni, in questa materia, sono praticamente inevitabili. Cfr., in senso analogo, A. RUGGERI, *Fonti, norme, criteri ordinatori*, Torino, 2009, 121.

¹² Così, R. CALVANO, *Il «falso problema» dei referendum manipolativi*, in *Giur. cost.*, 1/1997, 324.

come tali dotati di una propria compiutezza ed autonomia concettuale»¹³. Partendo da questo presupposto è possibile distinguere tra manipolazioni ammissibili e non. La Corte costituzionale ha in diverse pronunzie posto una sorta di «argine alla manipolazione»¹⁴, elaborando il concetto di «estraneità al contesto normativo».

Al riguardo, facendo riferimento ad uno dei diversi precedenti in materia, nella sentenza n. 36 del 1997, la Corte ha affermato che «[...] l'abrogazione parziale chiesta con il quesito referendario si risolve sostanzialmente in una proposta all'elettore, attraverso l'operazione di ritaglio sulle parole e il conseguente *stravolgimento dell'originaria ratio e struttura della disposizione*, di *introdurre una nuova statuizione*, non ricavabile ex se dall'ordinamento, ma anzi *del tutto estranea al contesto normativo* [...]. L'individuazione allora, nella struttura del quesito, *accanto al profilo di soppressione di mere locuzioni verbali*, peraltro inespressive di qualsiasi significato normativo, *del profilo di sostituzione della norma abroganda con altra assolutamente diversa, non derivante direttamente dall'estensione di preesistenti norme* o dal ricorso a forme autointegrative, ma *costruita attraverso la saldatura di frammenti lessicali eterogenei*, pone in luce il carattere propositivo del quesito stesso. Ma se così è, si fuoriesce dallo schema tipo dell'abrogazione "parziale", proprio perché non si propone tanto al corpo elettorale una sottrazione di contenuto normativo, ma si propone piuttosto una nuova norma direttamente costruita [...]"¹⁵.

Applicando le coordinate ermeneutiche fornite dalla Corte, si può valutare se la proposta modifica alla legge costituisca o meno un'innovazione estranea al contesto normativo.

Nel caso oggetto del presente lavoro, tuttavia, si rende necessaria una osservazione preliminare dovuta alla peculiarità dell'atto di cui si chiede la parziale abrogazione. Sotto questo profilo, sia chiaro, non si vuole mettere in discussione l'astratta possibilità di sottoporre una legge delega a *referendum*¹⁶. Si tratta invece di affermare che – almeno a parere di chi scrive – il giudizio di ammissibilità di una legge delega dovrebbe essere più rigoroso rispetto a quello effettuato sui quesiti

¹³ A. RUGGERI, *op. ult. cit.*, 120 s.

¹⁴ L'espressione è di G. D'AMICO, *Sulla nozione di "estraneità al contesto normativo" della disposizione di risulta. Una riflessione "preventiva" sull'(in)ammissibilità del referendum sul c.d. Jobs Act*, in *Consulta Online*, 1/2017, 36.

¹⁵ Corte cost. sent. n. 36 del 1997, punto 4 del *cons. dir.* Enfasi aggiunte.

¹⁶ Stante il chiaro tenore letterale dell'art. 75, co. 1, Cost. In passato tale assunto è stato contestato da C. LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino, 1985, 342, secondo cui non sarebbe possibile sottoporre le leggi di delegazione a *referendum* abrogativo, poiché esse non opererebbero verso l'esterno, ma sarebbero rivolte solo al Governo.

referendari relativi ad altre fonti e che, dunque, il concetto di estraneità al contesto normativo non è sufficiente ad arginare manipolazioni ad un atto di delega legislativa. A sostegno di questa tesi si possono addurre due argomenti:

1) Ciò di cui si occupa una legge di delegazione, prima ancora di delimitare l'ambito materiale del futuro decreto legislativo, è proprio il conferimento al Governo dell'esercizio della funzione normativa. Nel caso di specie, la delegazione in parola è sì avvenuta, ma solo ad una condizione determinata: quella della promulgazione di una legge costituzionale di modifica del numero dei parlamentari. D'altronde, che ci si trovi di fronte ad un esempio scolastico di «proposizione subordinata condizionale»¹⁷ – («Qualora [...] sia promulgata una legge costituzionale [...]»), rispetto ad una proposizione reggente («il Governo è delegato ad adottare un decreto legislativo [...]») – è un dato ricavabile *ictu oculi* dalla semplice lettura dell'intera disposizione;

2) L'interpretazione letterale dell'articolo 77, co. 1 Cost., a norma del quale «il Governo non può, senza delegazione *delle Camere*, emanare decreti che abbiano valore di legge ordinaria», sembrerebbe escludere organi diversi dalle Camere dalla possibilità di conferire deleghe al Governo.

Di fronte alla proposta abrogazione referendaria di una legge delega, infatti, si aggiungerebbe un ulteriore divieto, rispetto a quello relativo ai *referendum* sostanzialmente propositivi: non dovrebbe essere possibile apportare *modifiche rilevanti* alla delega, tali da trasformare radicalmente uno dei suoi elementi essenziali. Tale divieto dovrebbe discendere dalla «natura della fonte parlamentare di atto di controllo (preventivo) dell'operato del Governo»¹⁸. La legge delega, in altri termini, è – o, almeno, secondo quanto qui si sostiene, *dovrebbe* essere – un atto la cui approvazione «la Costituzione attribuisce alla esclusiva competenza *del Parlamento* come tale»¹⁹ e non può essere novata mediante *referendum*. Non si tratta dunque di far valere la riserva di legge implicita, *ex art. 72, co. 4, Cost.*, ma di far prevalere le “ragioni” di ordine sistematico che stanno alla base della disciplina costituzionale dettata dall'art. 77, co. 1, Cost. Si potrebbe confutare tale assunto ricordando i casi di deleghe conferite mediante decreto-legge: ora, posta la diversità tra le due

¹⁷ M. DARDANO, P. TRIFONE, *La nuova grammatica della lingua italiana*, Bologna, 1997, 412 s.

¹⁸ Così, A. RUGGERI, *op. ult. cit.*, 159, sia pure con riferimento al diverso caso della deroga della legge delega a mezzo di un decreto-legge.

¹⁹ Così, V. CRISAFULLI, *Lezioni di Diritto costituzionale. II. L'ordinamento costituzionale italiano*, Padova, 1984, 328. V. anche p. 55 e 83.

ipotesi²⁰, si deve tenere presente che si è trattata pur sempre di una prassi dalla dubbia costituzionalità²¹.

Sembra quindi potersi affermare che, anche nel caso di un decreto legislativo – la cui adozione, a differenza del decreto-legge, prescinde dalla necessità ed urgenza –, esistono ragioni a favore del necessario controllo politico del Parlamento sull'esercizio del potere normativo da parte del Governo. Un controllo, questo, non sostituibile da una consultazione referendaria e che il Costituente ha assegnato all'organo rappresentativo.

3. La modifica della delega e la sostanziale eliminazione di un termine per il suo esercizio

Alla luce delle peculiarità illustrate, è possibile tentare di individuare un parametro per valutare il grado di manipolazione costituzionalmente consentita in quest'ambito. Nel caso di specie, due sono le parti del quesito che presentano qualche problema di ammissibilità²².

In primo luogo, si allude al frammento in cui è proposta l'abrogazione della condizione sospensiva della delega. Al riguardo, possono applicarsi in prima battuta i criteri enunciati nella sent. n. 36 del 1997, osservando quanto segue: 1) non si tratta di un mero ritaglio di parole, ma della soppressione di una proposizione, quella condizionale, che sembra essere, di per sé considerata, «inespressiv[a] di qualsiasi significato normativo»; 2) viene senza dubbio stravolta «l'originaria ratio e struttura della disposizione», poiché la *ratio* specifica della delega è quella, evidente dalla stessa rubrica della legge in cui si colloca, di garantire l'applicabilità delle leggi elettorali solo nel caso di approvazione di una legge costituzionale di modifica del numero nei parlamentari; 3) viceversa, la statuizione introdotta sembrerebbe, se non “aliena”, quantomeno “adiacente” al contesto normativo poiché,

²⁰ La diversità risiede nel fatto che, a differenza del caso in esame (modifica della delega mediante *referendum*), la modifica della delega mediante un decreto-legge sarebbe operata dal medesimo organo delegato ad esercitarla, il Governo, che potrebbe così eludere le prescrizioni del Parlamento.

²¹ Così, A. RUGGERI, *op. ult. cit.*, 159. In senso analogo, v. le considerazioni di L. PALADIN, *Art. 76*, in G. BRANCA (a cura di) *Commentario alla Costituzione. La formazione delle leggi*, art. 76-82, II, Bologna-Roma, 1979, 5 s. Secondo Paladin, inoltre, una delega legislativa può essere conferita solo «attraverso una *legge formale*».

²² Non sembrano sollevare particolari problemi i punti *b*) e *d*) *supra* evidenziati (relativi alla eliminazione, rispettivamente, dei collegi plurinominali e di alcuni principi e criteri direttivi per la formazione degli stessi) in cui è presente un minor tasso di manipolazione.

in caso di approvazione del *referendum* si assisterebbe alla «estensione di preesistenti norme» e, in particolare, della delega privata della condizione²³.

Ora, applicando puramente e semplicemente il criterio dell’estraneità al contesto normativo, questa parte di quesito sembrerebbe ammissibile. Tuttavia, le considerazioni poc’anzi svolte circa la peculiarità della legge delega inducono a rivedere tale conclusione.

Ci troviamo infatti di fronte ad una consistente novazione della delega: un fattore, questo, che andrebbe valutato indipendentemente dalla estraneità o meno al contesto normativo delle norme di risulta. Può osservarsi, al riguardo, come i proponenti vogliano svincolare l’esercizio della delega dalla promulgazione della legge costituzionale del taglio dei parlamentari per poter approvare il decreto legislativo di rideterminazione dei collegi *indipendentemente* dall’esistenza della riforma stessa²⁴. Il che consentirebbe, dal punto di vista politico, di passare al sistema maggioritario con collegi uninominali senza dover aspettare i tempi della celebrazione

²³ Sui quesiti «estensivi» o «espansivi» v. A. PERTICI, *Il Giudice delle leggi e il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, Torino, 2010, 192. Appaiono pertinenti anche le riflessioni di A. GUAZZAROTTI, *L’autoapplicabilità delle norme. Un percorso costituzionale*, Napoli, 2011, 52 ss, il quale tratta delle peculiarità dell’autoapplicabilità normativa nel *referendum* abrogativo. Secondo Guazzarotti, nel caso del giudizio di ammissibilità del r.a. su leggi costituzionalmente obbligatorie, «la Corte deve valutare se la normativa è *abbastanza* autoapplicativa da non creare lacune pregiudizievoli per le norme costituzionali coinvolte [...]». Al riguardo, si rileva come la Corte ammetta una «moderata manipolatività del quesito» e anche la presenza nella normativa di risulta di alcuni «inconvenienti» cui possono porre rimedio i soggetti dell’applicazione «facendo ricorso all’integrazione dell’ordinamento». Quando ciò non è possibile si parla di «impedimenti» nella normativa di risulta.

In altri termini, «da un giudizio di ammissibilità di un determinato quesito manipolativo su leggi costituzionalmente obbligatorie dovrebbe discendere una sorta di presunzione di autoapplicabilità che responsabilizzi coloro che sono chiamati a colmare le lacune, facendo ricorso all’interpretazione integratrice. Stante la delicatezza della materia (rinnovo di organi costituzionali), non può trattarsi solo di una *prognosi* effettuata dalla Corte, bensì di una sorta di *prescrizione* di autoapplicabilità della normativa di risulta». Cfr., inoltre, quanto agli «impedimenti» ed agli «inconvenienti» della normativa di risulta, G. FLORIDIA, *Referendum elettorale e difetti della normativa di risulta: “inconvenienti” vs. “impedimenti”?*, in *Giur. cost.*, 1993, 240.

²⁴ Quest’affermazione sembrerebbe trovare un indiretto riscontro in A. MORRONE, *In controtendenza. Note sull’ammissibilità del referendum elettorale per i collegi uninominali*, in www.federalismi.it, 18 dicembre 2019, 4, secondo cui «lo scopo perseguito dai promotori è sia quello di rendere generale la regola maggioritaria, sia quello di determinare i collegi uninominali servendosi della norma contenuta a questo proposito nella legge delega n. 51 del 2019».

del *referendum* costituzionale, essendo pronti, al contempo, all'evenienza di uno scioglimento anticipato delle Camere. Orbene, che questa operazione sia consentita senza il controllo politico del Parlamento appare di dubbia conformità a Costituzione. Né vale ad inficiare la validità di tale affermazione la circostanza secondo cui vi sarebbe il controllo democratico del corpo elettorale, poiché le questioni sottese alla stabilizzazione della delega "precaria" sarebbero difficilmente percepibili dall'elettore.

I dubbi sull'ammissibilità aumentano se si esamina il secondo profilo problematico, relativo alla sostanziale soppressione del termine per l'esercizio della delega. In proposito, è facile osservare come, mancando l'indicazione del *dies a quo*, non sia verificabile il rispetto del termine per l'esercizio della delega, requisito essenziale della stessa, *ex art. 76, Cost.* Un caso palese di normativa di risulta incostituzionale, a meno di non voler far decorrere il termine di sessanta giorni – in via interpretativa e, dunque, ricorrendo ad un meccanismo "autointegrativo" – dalla data di pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale del decreto del Presidente della Repubblica di dichiarazione dell'avvenuta abrogazione referendaria. Una soluzione volta a evitare un vuoto normativo e quindi a escludere, anche per questo aspetto, che la norma di risulta sia incostituzionale. L'individuazione di tale momento sembra tuttavia arbitraria proprio perché del tutto svincolato dalla legge costituzionale in discussione²⁵.

4. Ulteriori aspetti che influiscono sull'ammissibilità del quesito ed il possibile intreccio della consultazione con il referendum previsto dall'art. 138 Cost.

Più in generale, bisogna conclusivamente osservare come la questione della determinazione dei collegi uninominali per mezzo di un decreto delegato incida sull'ammissibilità del quesito referendario sotto un diverso profilo. La normativa di risulta non sarebbe, infatti, immediatamente applicabile poiché la legge vigente (n. 165 del 2017) ha istituito un sistema elettorale c.d. "misto", prevedendo (anche in questo caso tramite delega²⁶) che solo una parte dei collegi (circa il 37%) siano di tipo

²⁵ Secondo A. MORRONE, *op.cit.*, 6, la mancanza di un *dies a quo* costituirebbe invece «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». Aggiunge, quanto alla individuazione del termine, che lo stesso «non può che essere stabilito se non in ragione degli effetti abrogativi che si produrranno in caso di esito positivo del referendum abrogativo», ossia 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».

²⁶ La delega è stata attuata mediante il D.lgs. 12 dicembre 2017, n. 189.

uninomiale. *Quid iuris* per la determinazione degli altri collegi? Al riguardo si potrebbe osservare come la lacuna sia colmabile dal Governo, mediante l’esercizio della delega di cui si è *supra* discusso.

Quest’ultima affermazione, tuttavia, induce a riflettere sulla obbligatorietà o meno dell’esercizio della delega da parte dell’Esecutivo. Ed invero, in mancanza della determinazione dei collegi, la normativa di risulta rimarrebbe inapplicabile nell’immediato, rendendo così il quesito inammissibile. Venendo al punto, la «obbligatorietà della delegazione legislativa»²⁷, in passato affrontata dalla dottrina, viene considerata oggi una «vecchia questione ormai superata»²⁸. Sembra ad ogni modo condivisibile la tesi di chi ritiene che il mancato esercizio della delega produca delle conseguenze solo sul piano politico²⁹. Non è dunque possibile escludere che il mancato esercizio della delega da parte del Governo (teoricamente sempre possibile anche se praticamente improbabile) determini un vuoto normativo³⁰.

Ora, un tema tradizionalmente “rispolverato” dalla dottrina in caso di *referendum* che presentino rischi di vuoto normativo è quello del possibile esercizio, da parte del Presidente della Repubblica, del potere a lui attribuito dall’articolo 37, ult. comma, della legge n. 352 del 1970, a norma del quale «L’abrogazione ha effetto a decorrere dal giorno successivo a quello della pubblicazione del decreto nella Gazzetta Ufficiale. Il Presidente della Repubblica nel decreto stesso, su proposta del Ministro interessato, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, può ritardare l’entrata in vigore della abrogazione per un termine non superiore a 60 giorni dalla data della pubblicazione». Dalla lettura della disposizione sembrerebbe che ci si trovi di fronte ad un atto formalmente presidenziale e sostanzialmente governativo³¹. Il che induce a ritenere che l’esecutivo potrebbe ben scegliere, in alternativa, la strada dell’esercizio della delega. Indipendentemente da questa valutazione *politica* occorre considerare un dato *giuridico*.

²⁷ Su cui v. L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, 1996, 220 s.

²⁸ Così, A. RUGGERI, *Fonti e norme nell’ordinamento e nell’esperienza costituzionale I*. L’ordinazione in sistema, Torino, 1993, 316.

²⁹ S. M. CICCONE, *Le fonti del diritto italiano*, Torino, 2019, 265, il quale esclude, coerentemente, la possibilità di instaurare un conflitto di attribuzione sollevato dalle Camere.

³⁰ Al riguardo A. MORRONE, *op. cit.*, 14, osserva come non si può subordinare l’ammissibilità del *referendum* «all’alea dell’adempimento da parte del governo della delega», poiché ciò equivarrebbe «ad imporre una *probatio diabolica* al comitato promotore, con lesione delle proprie attribuzioni costituzionali, a fronte di una sproporzionata tutela di quelle di un potere dello stato, come il governo, che paradossalmente verrebbe giustificato, in un giudizio costituzionale, per il fatto di non adempiere ad un suo preciso dovere costituzionale».

³¹ A sostegno di quest’affermazione, v. A. RUGGERI, A. SPADARO, *op. cit.*, 361.

Al riguardo, può osservarsi che ritardare di sessanta giorni l'entrata in vigore dell'abrogazione referendaria rischierebbe di risolversi in un intervento inutile dal punto di vista giuridico: invero, la delega non sarebbe subito esercitabile poiché la legge di delegazione (così come modificata dal *referendum*) sarebbe paralizzata, poiché privata (momentaneamente) della sua efficacia, con la conseguenza paradossale che il vuoto normativo che si vuole evitare si creerebbe comunque. L'esercizio di tale facoltà sarebbe produttivo di effetti solo utilizzando come base giuridica la delega preesistente all'abrogazione referendaria. Un'evenienza, questa, realizzabile solo nel caso di promulgazione della legge costituzionale di riduzione del numero dei parlamentari (*avveramento della condizione*).

Vanno ancora affrontati alcuni aspetti, relativi al possibile ed interessante intreccio con l'eventuale conferma della riforma costituzionale di riduzione del numero dei parlamentari. Al riguardo, è appena il caso di rilevare che la richiesta di celebrazione del *referendum* costituzionale ha evitato il verificarsi di un'ipotesi del tutto peculiare, da punto di vista giuridico. Invero, in caso di mancata richiesta del *referendum*, la delega prevista dalla legge n. 51 sarebbe stata esercitabile solo alle condizioni stabilite nella sua formulazione attuale, ossia entro i sessanta giorni³² e per determinare i collegi elettorali in base alla sua *ratio* attuale (cioè quella di adeguare i collegi al ridotto numero di parlamentari, e non ad un diverso sistema elettorale). Nel caso, poi, di approvazione del *referendum* abrogativo, avremmo avuto una nuova delega esercitabile sulla base di un diverso fine (adeguare i collegi al mutato sistema elettorale). Al riguardo, sarebbe stata di immediata percezione la peculiarità di una delega esercitata in due momenti diversi e per uno scopo differente (a meno di non voler aderire alla tesi, qui patrocinata, della sostanziale innovazione della delega mediante il *referendum*, con la conseguente esistenza di *due* deleghe).

Ad ogni modo, una volta richiesto il *referendum* confermativo, è plausibile ritenere che i tempi si dilateranno. In questo quadro è difficile prevedere ed esaminare le possibili interferenze tra le due consultazioni. Cionondimeno è possibile ipotizzare in quali circostanze e con quali modalità la delega sarebbe esercitabile: *a*) dopo l'esito positivo del *referendum* confermativo, conformemente alla *ratio* in base alla quale era stata conferita, sempre che nel frattempo non sia stato approvato il *referendum* abrogativo; *b*) in qualsiasi momento, nel caso di previa approvazione del *referendum* abrogativo, anche in questo caso per adeguare i collegi al mutato sistema elettorale³³; *c*) se, tuttavia, intervenisse una simultanea approvazione di

³² Decorrenti dalla data di entrata in vigore della legge costituzionale di riduzione del numero dei parlamentari.

³³ Deve sottolinearsi, inoltre, come in caso di un eventuale scioglimento anticipato delle Camere, avvenuto prima dell'approvazione della riforma costituzionale, la stessa non

entrambi i *referendum* la delega, così come modificata con l’abrogazione referendaria, dovrebbe essere attuata per rideterminare i collegi del nuovo sistema elettorale, anche alla luce del mutato numero dei parlamentari. Viceversa, non sarebbe esercitabile *d*) in caso di mancata approvazione del *referendum* costituzionale e del *referendum* abrogativo (o, in quest’ultimo caso, in caso di mancato raggiungimento del *quorum*), in ragione del mancato avveramento della condizione della delega originaria.

Resta infine da considerare la variabile (puramente politica) dell’approvazione di una nuova legge elettorale da parte delle Camere³⁴, che bloccherebbe le operazioni referendarie (*ex art. 39 della legge n. 352 del 1970*), consegnando istantaneamente alla storia l’inammissibile tentativo di stabilizzazione di una delega precaria.

sarebbe applicabile alla IX legislatura. Difatti la riforma è applicabile dal primo scioglimento o dalla prima cessazione delle Camere successiva alla data di entrata in vigore della legge costituzionale e comunque non prima che siano decorsi sessanta giorni dalla sua data di entrata in vigore.

³⁴ Un’eventualità, questa, il cui verificarsi al momento non appare improbabile. Cfr. https://www.agi.it/politica/pd_accetta_proporzionale_legge_elettorale-6734972/news/2019-12-15/. Al contempo, non può escludersi che l’eventuale decisione di ammissibilità del *referendum* abrogativo abbia delle ricadute politiche sul dibattito parlamentare in materia elettorale; risulterebbe singolare (ma non improbabile), infatti, che, in pendenza di un *referendum* volto a trasformare il sistema proporzionale in maggioritario, le forze politiche di maggioranza approvino un nuovo sistema a base proporzionale.