Forum di QUADERNI COSTITUZIONALI
RASSEGNA
ISSN 2281-2113

L'ammissibilità dei referendum abrogativi in materia elettorale, nella strettoia tra (necessaria) auto-applicatività e (moderata) manipolatività

NICOLA LUPO*

Nota a Corte costituzionale, sentenza n. 10 del 31 gennaio 2020.
Disponibile all'indirizzo: http://www.giurcost.org/decisioni/2020/0010s-20.html

Data della pubblicazione sul sito: 5 febbraio 2020

Suggerimento di citazione
N. LUPO, *L'ammissibilità dei referendum abrogativi in materia elettorale, nella strettoia tra (necessaria) auto-applicatività e (moderata) manipolatività*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 1, 2020. Disponibile in: www.forumcostituzionale.it

* Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico nella Luiss - Libera università internazionale degli studi sociali "Guido Carli", Roma. Indirizzo mail: nlupo@luiss.it

La Corte costituzionale, con la sentenza n. 10 del 2020, ha dichiarato inammissibile il referendum abrogativo volto a trasformare la legge elettorale di Camera e Senato in un maggioritario all'inglese, a collegi uninominali, richiesto da 8 Consigli regionali. La pronuncia era, comprensibilmente, molto attesa, visto il ruolo cruciale giocato dai referendum abrogativi in materia elettorale e in considerazione dei tanti «incastri» che questa richiesta aveva con la revisione costituzionale che riduce il numero dei parlamentari (con il relativo referendum costituzionale) e, più in generale, con i destini della XVIII legislatura e gli assetti politici e istituzionali. A riprova di tali sovrapposizioni, può ricordarsi che la richiesta in questione fu ideata dalla Lega, e deliberata dai Consigli regionali, nel giro di un paio di settimane, nel settembre 2019, come una delle reazioni al mutamento della maggioranza di governo registratasi nel mese precedente.

La motivazione della pronuncia fa leva su quel carattere «eccessivamente manipolativo» del quesito che era stato segnalato già in sede di comunicato stampa, il 16 gennaio 2020. L'argomento utilizzato non è, cioè, quello della non immediata applicabilità della normativa risultante dal referendum, del quale pure si era previamente dibattuto in dottrina (A. Morrone, *In controtendenza. Note sull'ammissibilità del referendum elettorale per i collegi uninominali*, in www.federalismi.it, 18 dicembre 2019). Al fine appunto di evitare di cadere in questa ragione di inammissibilità del referendum, sicuramente quella più frequente per i referendum in materia elettorale, i promotori avevano formulato un quesito assai articolato e a tratti persino ingegnoso, che andava a interessare anche la legge n. 51 del 2019 (Disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari), e in particolare l'art. 3 di tale legge, che prevede una delega legislativa per la rideterminazione dei collegi uninominali e plurinominali, da esercitarsi «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». Attraverso un'attenta opera di ritaglio – a partire dalla soppressione delle parole appena riportate, in modo da eliminare la connessione con la revisione costituzionale – i promotori miravano a far sì che questa delega fosse utilizzabile (anche) al fine di ridisegnare i nuovi collegi, tutti uninominali, in coerenza con le modifiche da essi stessi proposte alla legislazione elettorale di Camera e Senato. Ebbene, la Corte costituzionale rileva che tutti i «caratteri somatici» della disposizione di delega – ossia oggetto, termine e principi e criteri direttivi, tutti richiamati dall'art. 76 Cost. – si presenterebbero completamente modificati in quella che potremmo chiamare «delega di risulta». Da ciò, appunto, la natura «solo apparentemente abrogativa» del quesito referendario, che invece mira ad «una manipolazione della disposizione di delega diretta a dare vita a una "nuova" norma di delega, diversa, nei suoi tratti caratterizzanti, da quella originaria». Va ricordato, infine, che l'opzione interpretativa così accolta consente alla Corte di dichiarare inammissibile, per

difetto di rilevanza, l'eccezione di costituzionalità, sollevata nel giudizio di ammissibilità del referendum, nei confronti dell'art. 37, comma 3, secondo periodo, della legge n. 352 del 1970, nella parte in cui non prevede una sospensione «automatica, e a tempo indeterminato», per il caso in cui la normativa di risulta non sia auto-applicativa (sino all'adozione, da parte del legislatore, delle misure attuative sufficienti ad assicurare la piena operatività della legge costituzionalmente necessaria, e, segnatamente, della legge elettorale stessa). Questione già posta (in termini lievemente diversi) in passato e respinta dalla Corte nella sentenza n. 13 del 2012 e su cui 5 delle Regioni proponenti avevano sollevato altresì un conflitto di attribuzioni tra poteri, dichiarato inammissibile dalla Corte, con ordinanza n. 9 del 2020, in quanto avente ad oggetto un «atto legislativo» agevolmente impugnabile in sede di giudizio sulle leggi.

Ad ogni modo, l'argomentazione della sentenza in commento è serrata e, nel complesso, convincente. Sicuramente più convincente, ad esempio, di una pronuncia di inammissibilità che avesse inteso far leva sull'argomento dell'immediata operatività, legato al carattere solo politicamente doveroso dell'esercizio della delega legislativa: un classico argomento di quelli che «provano troppo», stante il fatto che la delega per il ridisegno dei collegi accompagna pressoché sistematicamente le riforme elettorali.

In effetti, se si ripercorrono i principali mutamenti che il quesito apportava alla disposizione di delega, ve ne sono almeno un paio che sarebbe stato davvero difficile qualificare come volti ad estendere o a valorizzare un principio normativo già presente nell'ordinamento, perché introducono elementi del tutto nuovi ed estranei alla disciplina oggetto di abrogazione: dando luogo cioè a una disciplina costruita attraverso la «saldatura di frammenti lessicali eterogenei» (secondo il discrimine tracciato dalla sentenza n. 36/1997, non a caso espressamente citata: cfr. T. Giupponi, *Davvero inammissibile il referendum elettorale "parziale"? La sent. n. 13/2012 della Corte costituzionale, tra "forma" e "sostanza"*, in www.forumcostituzionale.it, 2012). In particolare: *a)* l'oggetto della delega si sarebbe in qualche modo ristretto, perché avrebbe comportato il ridisegno soltanto dei collegi uninominali, visto che sarebbero rimasti solo quelli (e non anche di quelli plurinominali), nei quali eleggere in ipotesi tutti i parlamentari; *b)* i principi e criteri direttivi sarebbero mutati di conseguenza, anche agendo su quelli originariamente indicati dalla legge n. 165 del 2017, cui la legge n. 51 del 2019 fa espresso rinvio; *c)* la finalità (oggettiva) della delega sarebbe stata completamente diversa, non consistendo più nell'«assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari», e in particolare nel considerare prontamente gli effetti della revisione costituzionale *in itinere*, bensì nel ridisegnare i collegi alla luce dell'esito del referendum abrogativo volto a passare ad un sistema maggioritario uninominale; *d)* riguardo al termine, il *dies a quo*, sulla base del quale calcolare anche il *dies ad quem*, sarebbe scomparso, e diventato, al più, solo

implicitamente ricavabile. La Corte fa leva su tutti questi elementi al fine di sostenere l'eccessiva manipolatività del quesito e di respingere l'argomento dei promotori secondo cui si sarebbe trattato di una mera «espansione» delle «virtualità applicative della delega», finalizzata ad «ampliare lo spettro della propria potenzialità teleologica».

A me pare che mentre le prime due operazioni di manipolazione sulla disposizione di delega fossero in sé ancora possibili, in quanto in larga parte volte a valorizzare significati già in qualche misura presenti nell'art. 3 della legge n. 51 del 2019, la terza e la quarta operazione, specie se sommate l'una con l'altra, giustifichino appieno la conclusione raggiunta dalla Corte. In sostanza, la «delega di risulta» sarebbe apparsa sia decisamente «altra» rispetto a quella in essere, sia di assai dubbia costituzionalità: perché priva di un termine certo e perché, come la Corte ha cura di spiegare, affrontando alcuni tra i tanti delicati snodi derivanti dalla sovrapposizione con la riforma costituzionale e il relativo referendum, sarebbe stata potenzialmente oggetto di una duplice attuazione, in radicale contrasto con il tradizionale principio dell'istantaneità dell'esercizio del potere delegato (L. Paladin, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, 1996, 219).

Né può infine sorprendere che la Corte compia dichiaratamente un giudizio di ponderazione, ossia per gradi («eccessiva manipolatività» del quesito), anziché in termini di alternativa secca. È un fenomeno invero sempre più frequente, nel nostro come in altri sistemi di giustizia costituzionale e il fatto che la Corte compia tali valutazioni in modo trasparente mi pare vada salutato con favore. Si tratta di una tendenza riconosciuta, del resto, dagli stessi promotori, ad esempio quando hanno domandato – con questione sollevata in via incidentale che si è ricordato essere stata dichiarata inammissibile – alla Corte di attenuare la rigidità del termine massimo per dilazionare l'esito del referendum, chiedendole, «nella logica del bilanciamento – ragionevole e proporzionato – tra interessi e/o valori costituzionali confliggenti», di contemplare la sospensione degli effetti dell'abrogazione, sino all'adozione della disciplina necessaria al fine di garantire l' «autosufficienza» della normativa di risulta. Sul tema specifico, inoltre, l'argomento gradualistico presentava un vantaggio ulteriore. Sarebbe stato infatti difficile per la Corte – specie dopo quanto accaduto nel trascorso trentennio – negare ogni ulteriore spazio per quesiti referendari in materia elettorale, i quali per essere immediatamente operativi non possono non essere in qualche misura manipolativi. Dopo questa sentenza, certo, i margini per promuovere referendum abrogativi in materia elettorale non scompaiono del tutto, ma si restringono assai. Tuttavia, sia lecito augurarsi che questo elemento spinga verso una più che opportuna stabilizzazione delle leggi elettorali in Italia.

Difficile dire, infine, se con questa pronuncia la Corte abbia – come pure si è ipotizzato – decretato la «fine» dell'epoca del maggioritario. Si tratta di un compito che non compete certo alla Consulta: sono state, piuttosto, le contraddizioni del

sistema politico (a partire dalla improvvida sostituzione delle c.d. leggi Mattarella con la c.d. legge Calderoli, nel 2005) e, nelle occasioni in cui sono stati chiamati a dire la loro su revisioni costituzionali di un certo respiro (nel 2006 e nel 2016, caratterizzate da taglio e contenuti assai diversi), gli stessi cittadini a non dare lo sviluppo necessario a livello sistemico, in un senso o nell'altro, a quella «svolta» di inizio anni Novanta che la Corte – giudicando ammissibili referendum elettorali – aveva consentito (ma certo non determinato).