

Dalla non autoapplicatività della normativa di risulta alla eccessiva manipolatività del quesito: andata (e ritorno) delle cause di inammissibilità del *referendum* elettorale*

ALBERTO DI CHIARA**

Nota a Corte costituzionale, sentenza n. 10 del 31 gennaio 2020.

Disponibile all'indirizzo: <http://www.giurcost.org/decisioni/2020/0010s-20.html>.

Sommario

1. Premessa: il sistema attualmente vigente per l'elezione di Camera e Senato – 2. Il quesito referendario per il maggioritario puro e la giurisprudenza costituzionale in materia di autoapplicatività della normativa di risulta – 3. La seconda parte del quesito referendario: l'intervento sulla delega legislativa per la rideterminazione dei collegi elettorali – 4. La necessaria manipolatività dei quesiti referendari nella materia elettorale – 5. L'inammissibilità del quesito per eccessiva manipolatività dell'intervento sulla delega legislativa – 6. Conclusioni: tutte le strade conducono al difetto di autoapplicatività della normativa di risulta.

Data della pubblicazione sul sito: 17 aprile 2020

Suggerimento di citazione

A. DI CHIARA, *Dalla non autoapplicatività della normativa di risulta alla eccessiva manipolatività del quesito: andata (e ritorno) delle cause di inammissibilità del referendum elettorale*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2, 2020. Disponibile in: www.forumcostituzionale.it

* Contributo destinato alla pubblicazione in *Le Regioni*.

** Dottorando di ricerca in Diritto dell'Unione europea ed ordinamenti nazionali nell'Università degli studi di Ferrara. Indirizzo mail: alberto.dichiara@unife.it.

1. Premessa: il sistema attualmente vigente per l'elezione di Camera e Senato

La Corte costituzionale, con la sentenza n. 10 del 2020², torna dopo otto anni a giudicare l'ammissibilità di un referendum abrogativo in materia di leggi elettorali nazionali³.

Il quesito – dichiarato inammissibile – è stato proposto da otto Consigli regionali guidati dal centrodestra⁴: si tratta della seconda iniziativa referendaria promossa dalle assemblee legislative regionali nel giro di pochi anni⁵. Mentre il referendum del 2016 sulle trivellazioni in mare aveva ad oggetto una materia che riguardava, sia pure in misura mediata, la vita e le competenze delle Regioni promotrici⁶, nel caso di specie si è trattato di una iniziativa caratterizzata da uno spirito di opposizione politica, investendo una legge – quella elettorale – che si connota per un tasso di politicità estremamente elevato. Inoltre, è interessante osservare come da un lato il dibattito politico (e dottrinario) fino a poche settimane prima sia stato dominato dalla discussione – al momento arenata – sulla revisione costituzionale diretta ad introdurre il referendum propositivo⁷ mentre, dall'altro lato, un quesito referendario rilevante dal punto di vista politico e istituzionale come quello in esame sia stato promosso dai Consigli regionali, e non attraverso la raccolta delle firme dei cittadini da parte dei comitati referendari. Questi, infatti, un tempo attori protagonisti nella materia elettorale, sono oggi in una fase di quiescenza.

Tale uso del referendum abrogativo da parte delle Regioni mai era stato sperimentato prima. Si tratta di una dinamica appena accennata, il cui sviluppo è tutto

² Cfr. N. LUPO, *L'ammissibilità dei referendum abrogativi in materia elettorale, nella stretta tra (necessaria) auto-applicatività e (moderata) manipolatività. Nota a Corte cost. n. 10/2020*, in *Forum di Quad. cost.*, 5 febbraio 2020, e di A. RUGGERI, *Ancora in tema di abrogazioni per via referendaria di norme elettorali (nota minima a Corte cost. n. 10 del 2020)*, in *Consulta OnLine*, 7 febbraio 2020, 78 s.; G. D'AMICO, *Referendum abrogativo ed eterogenesi dei fini nel giudizio definito con la sentenza n. 10 del 2020 della Corte costituzionale*, in corso di pubblicazione in *Giustizia, Rivista della Scuola Forense di Roma V.E. Orlando*.

³ Cfr. Corte cost., sent. n. 13 del 2012.

⁴ Lombardia, Veneto, Friuli Venezia Giulia, Sardegna, Piemonte, Abruzzo, Basilicata e Liguria.

⁵ Cfr. Corte cost., sent. n. 17 del 2016.

⁶ [Abruzzo](#), [Basilicata](#), [Calabria](#), [Campania](#), [Liguria](#), [Marche](#), [Molise](#), [Puglia](#), [Sardegna](#) e [Veneto](#).

⁷ Cfr. A.S. 1089. Al seguente link è disponibile il Dossier elaborato dal Servizio Studi del Senato della Repubblica: <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01105761.pdf>.

da analizzare soprattutto con riferimento ai riflessi sul rapporto tra Stato e Regioni, che dispongono di un'arma assai potente. Cosa accadrebbe, ad esempio, se la contestata riforma della prescrizione penale divenisse oggetto di una iniziativa referendaria delle Regioni? Si tratta di fenomeni in divenire il cui approdo non è ancora noto, ma che in futuro potrebbero colorare l'iniziativa referendaria regionale di sfumature inedite.

Prima di esaminare il quesito referendario, è necessario analizzare il funzionamento del sistema attualmente vigente per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. Il c.d. Rosatellum-bis⁸ è un sistema elettorale misto, a carattere prevalentemente proporzionale. Per quanto riguarda l'elezione della Camera dei deputati, è previsto che il territorio nazionale sia suddiviso in 28 circoscrizioni: i collegi uninominali sono 231 – come vedremo nel prosieguo, il riferimento numerico assume un valore determinante nella vicenda in esame – oltre al deputato eletto nel collegio uninominale della Valle d'Aosta, cui si aggiungono i 386 eletti nelle liste plurinominali proporzionali e i 12 eletti degli italiani residenti all'estero. Per l'elezione del Senato, invece, il territorio nazionale viene ripartito in 20 circoscrizioni corrispondenti a ciascuna Regione, all'interno delle quali vengono eletti 109 senatori nei collegi uninominali, cui si aggiungono i 6 eletti nei collegi uninominali del Trentino Alto Adige, il senatore del collegio della Valle d'Aosta, i 193 eletti nei collegi plurinominali e i 6 eletti dagli italiani residenti all'estero. Ogni circoscrizione ricomprende al proprio interno più collegi uninominali, raggruppati in modo contiguo in uno o più collegi plurinominali proporzionali, ciascuno dei quali elegge da tre a otto deputati e da due a otto senatori. I collegi – uninominali e plurinominali – sono stati determinati con il d. lgs. n. 189 del 2017, la cui delega era stata conferita dall'art. 3 della legge n. 165 del 2017.

Ai fini della comprensione del quesito referendario, il funzionamento del c.d. Rosatellum bis può essere descritto nei termini seguenti: tanto alla Camera quanto al Senato, nei collegi uninominali è eletto il candidato che ottiene più voti; nei collegi plurinominali il riparto dei voti avviene su base nazionale, con metodo proporzionale, tra le liste che abbiano superato la soglia di sbarramento⁹. Più

⁸ Legge 3 novembre 2017, n.165.

⁹ Per l'elezione della Camera dei deputati, in particolare, la soglia per accedere al riparto dei seggi è pari al 3% dei voti validi a livello nazionale per le liste singole ed al 10% dei voti validi a livello nazionale per le coalizioni, a condizione che almeno una lista della coalizione abbia conseguito il 3% dei voti validi a livello nazionale. Per le liste infra-coalizione la soglia di sbarramento è in ogni caso pari al 3% dei voti validi a livello nazionale anche qualora la coalizione non avesse raggiunto la soglia del 10%. Per le coalizioni non vengono in ogni caso computati i voti conseguiti dalle liste che non hanno superato la soglia dell'1% dei voti validi.

dettagliatamente, l'elettore dispone di un'unica scheda per l'elezione dei componenti di ciascun ramo del Parlamento, in cui troverà il nome del candidato nel collegio uninominale e i contrassegni delle liste nel collegio plurinominale collegate al primo, ciascuna con i nomi dei candidati: il voto a favore della lista nel collegio proporzionale si intende espresso anche per il candidato nel collegio uninominale; il voto a favore del solo candidato nell'uninominale è espresso anche per la lista o coalizione di liste collegate nel collegio plurinominale, con la differenza che, in caso di coalizione, i voti per i soli collegi uninominali vengono ripartiti con metodo proporzionale tra le liste collegate in base ai voti da queste ottenuti nelle liste plurinominali.

In questo quadro si è inserita la legge n. 51 del 2019 (Disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari), che ha modificato le leggi elettorali di Camera e Senato sostituendo la cifra numerica fissa di parlamentari eletti nei collegi uninominali o plurinominali con una frazione, in modo che, a prescindere dal numero dei parlamentari, il rapporto tra le due componenti del sistema elettorale rimanga invariato, senza modificare la formula elettorale. All'esito di ciò, i parlamentari eletti nei collegi uninominali sono $3/8$, mentre gli eletti nei collegi plurinominali $5/8$, mantenendo la stessa proporzione che sussisteva quando le due componenti erano espresse in cifra numerica fissa: in questo modo il sistema elettorale resta operativo e applicabile a prescindere dal numero degli eletti, essendo il rapporto espresso da due frazioni. Oltre a ciò, l'art. 3 della medesima legge provvede anche ad attribuire una delega al governo per la rideterminazione dei collegi elettorali, da esercitare nei 60 giorni successivi alla futura ed eventuale approvazione di una revisione costituzionale che modifichi il numero dei parlamentari nei 24 mesi successivi alla entrata in vigore della legge n. 51 del 2019. Si tratta dunque di una delega precaria, il cui esercizio è incerto nell'*an* (la revisione costituzionale) ma non nel *quando* (i 24 mesi successivi alla

Per l'elezione del Senato della Repubblica, analogamente a quanto previsto per la Camera dei deputati, la soglia per accedere al riparto dei seggi è pari al 3% dei voti validi a livello nazionale per le liste singole ed al 10% dei voti validi a livello nazionale per le coalizioni, a condizione che almeno una lista della coalizione abbia conseguito il 3% dei voti validi a livello nazionale o il 20% dei voti validi in una regione. La soglia per le liste infra-coalizione è sempre pari al 3% dei voti validi a livello nazionale o al 20% dei voti validi in almeno una regione, anche qualora la coalizione non avesse raggiunto la soglia del 10%. Per le coalizioni non vengono in ogni caso computati i voti conseguiti dalle liste che non hanno superato la soglia dell'1% dei voti validi (fatta salva la soglia del 20% regionale).

entrata in vigore della legge n. 51 del 2019)¹⁰. I principi e criteri direttivi che dovrebbero guidare il Governo delegato sono quelli di cui all'art. 3, comma 1, legge n. 165 del 2017, ossia i medesimi che erano stati dettati per la determinazione dei collegi nel c.d. Rosatellum bis.

2. Il quesito referendario per il maggioritario puro e la giurisprudenza costituzionale in materia di autoapplicatività della normativa di risulta

La prima parte del quesito promosso dai Consigli regionali puntava ad eliminare dai due Testi Unici per l'elezione della Camera e del Senato qualsiasi riferimento ai collegi plurinominali, in modo da estendere la quota dei collegi uninominali fino agli 8/8 dei seggi in palio, ottenendo, attraverso il referendum, un sistema elettorale analogo a quello vigente nel Regno Unito: in questo modo, a detta dei proponenti, verrebbe assicurata la formazione di una maggioranza parlamentare al momento del voto, garantendo la stabilità dell'esecutivo per tutta la durata della legislatura.

Sembra utile richiamare parte della ricca giurisprudenza costituzionale in materia di ammissibilità dei referendum abrogativi di leggi elettorali, con particolare riferimento ai quesiti che intervenivano sulla formula elettorale, ossia il meccanismo di trasformazione dei voti in seggi.

La Corte, in sede di giudizio di ammissibilità, da sempre postula che la normativa di risulta sia autoapplicativa, ossia in grado di assicurare il rinnovo dell'organo elettivo in qualsiasi momento¹¹. Stando alla formulazione del quesito, l'abrogazione della quota proporzionale avrebbe ampliato il numero dei seggi uninominali, che sarebbero divenuti la totalità: ciò renderebbe necessaria la ridefinizione dei collegi, operazione che, evidentemente, non può essere compiuta dal corpo elettorale.

Nella sentenza n. 32 del 1993 viene dichiarata l'ammissibilità del referendum sulla disciplina elettorale del Senato: anche in quel caso l'abrogazione della disposizione secondo cui l'elezione nel collegio uninominale scattava solo al superamento del 65% dei voti dava luogo ad un sistema elettorale integralmente maggioritario. Secondo la Corte «[s]ono assoggettabili a referendum popolare anche le leggi elettorali relative ad organi costituzionali o di rilevanza costituzionale, alla duplice condizione che i quesiti siano omogenei e riconducibili a una matrice razionalmente unitaria, e ne risulti una coerente normativa residua, immediatamente applicabile, in guisa da garantire, pur nell'eventualità di inerzia legislativa, la

¹⁰ A. AMATO, *Storia di una delega "precaria" e del suo tentativo di stabilizzazione mediante referendum. Brevi considerazioni sull'ammissibilità di un quesito referendario*, in *forumcostituzionale.it*, Rassegna n. 1/2020.

¹¹ Cfr. Corte cost., sentt nn.: 29/1987; 47/1991; 32 e 33/1993; 5 e 10/1995; 26 e 28/1997; 13/1999; 33 e 34/2000; 15, 16 e 17/2008.

costante operatività dell'organo»¹². La pronuncia contiene una precisazione importante in ordine alla formulazione del quesito che, nella materia elettorale, può essere manipolativo: «[q]uando siano rispettate tali condizioni, è di per sé irrilevante il modo di formulazione del quesito, che può anche includere singole parole o singole frasi della legge prive di autonomo significato normativo, se l'uso di questa tecnica è imposto dall'esigenza di "chiarezza, univocità e omogeneità del quesito" e di "una parallela lineare evidenza delle conseguenze abrogative", sì da consentire agli elettori l'espressione di un voto consapevole»¹³.

In quella pronuncia il quesito viene dichiarato ammissibile in quanto l'eliminazione della soglia del 65% per aggiudicarsi l'elezione nel collegio uninominale non rendeva necessario ridisegnare i collegi elettorali, poiché il sistema allora vigente per l'elezione del Senato era configurato come teoricamente maggioritario ma praticamente proporzionale: dato che il territorio nazionale era già suddiviso in singoli collegi nei quali – sia pure con scarse probabilità – era possibile essere eletti, l'eliminazione della soglia rendeva operativo quel sistema maggioritario che il legislatore aveva predisposto, sia pure subordinandone l'applicabilità ad una condizione, poi rimossa in via referendaria.

Con la successiva sentenza n. 5 del 1995 viene dichiarato inammissibile un quesito che puntava a estendere all'intero complesso dei seggi il sistema maggioritario uninominale (previsto dal c.d. Mattarellum per l'assegnazione del 75% degli stessi), attraverso l'abrogazione delle norme che attribuivano un quarto dei seggi con il sistema proporzionale. In quella circostanza, la motivazione si incentrava sulla necessità di mantenere una normativa di risulta «immediatamente applicabile». Infatti, l'estensione del maggioritario uninominale a tutti i seggi imponeva la necessaria revisione dei collegi elettorali per il conseguente ampliamento del numero dei collegi uninominali.

La sentenza n. 26 del 1997, con cui la Corte ha dichiarato l'inammissibilità di due quesiti referendari che miravano alla soppressione dei meccanismi che prevedevano l'attribuzione del 25% dei seggi con metodo proporzionale, rappresenta un altro precedente da tenere in considerazione. In quell'occasione, il giudice delle leggi affermò che «i referendum abrogativi delle leggi elettorali degli organi costituzionali non devono paralizzarne i meccanismi di rinnovazione, che sono strumento essenziale della loro necessaria, costante operatività. Sono invero ammissibili referendum abrogativi parziali di tali leggi, purché la normativa risultante dall'abrogazione, che si suole definire residua, sia immediatamente applicabile, consentendo la rinnovazione, in qualsiasi momento, dell'organo rappresentativo

¹² Corte cost., sent. n. 32 del 1993, punto 2 del *Considerato in diritto*.

¹³ *Ibidem*.

([sentenze nn. 5 del 1995](#), [32 del 1993](#), [47 del 1991](#))»¹⁴. Più specificamente, «se è vero che la soppressione delle disposizioni prima menzionate dà vita a una compiuta disciplina orientata verso l'adozione integrale del “maggioritario”, ciò non significa che essa comporti una piena garanzia di efficienza del sistema. Perché sorge, a questo riguardo, la questione della ridefinizione dei collegi elettorali, [...]. Il quesito, una volta accolto, determinerebbe l'espansione del sistema maggioritario per l'attribuzione del totale dei seggi per la Camera dei deputati [...]. Si renderebbe necessario, quindi, procedere a una nuova definizione dei collegi uninominali in ciascuna circoscrizione, ridisegnandola in modo da ottenere un numero, sul territorio nazionale, pari al totale dei deputati da eleggere [...]. In queste condizioni, il sistema elettorale non consentirebbe la rinnovazione dell'organo, secondo quanto già messo in luce dalla [sentenza n. 5 del 1995](#)»¹⁵.

Tale inconveniente non poteva essere superato né in via interpretativa, né attraverso la normazione secondaria, poiché il numero e la ripartizione dei collegi elettorali devono essere stabiliti dal legislatore. D'altro canto, non potrebbe essere invocato alcun obbligo di cooperazione in capo a quest'ultimo: la pronuncia sopra citata sottolinea «che la difesa del Comitato promotore invoca l'esistenza di un obbligo di cooperazione per dar seguito alla volontà referendaria, che imporrebbe di rivedere la “mappa” dei collegi, rimpicciolendoli e aumentandoli di numero. Ma si è già rilevata l'assenza di un meccanismo permanente di revisione dei collegi: non è infatti sufficiente l'attività della commissione tecnica, sì che si rende necessario un nuovo intervento del legislatore, con modalità che vanno ricondotte alla sua sfera di discrezionalità politica. Il problema della costante operatività del Parlamento - si rileva altresì in memoria - è un nodo ordinamentale di cui tutti debbono farsi carico. Ma pur asserendo la natura giuridica di tale “obbligo di cooperazione” - che non sarebbe espressione di una mera regola di correttezza - rimane pur sempre l'ipotesi di una non rimediabile inosservanza»¹⁶.

Diverso invece è stato l'esito del referendum oggetto della sentenza n. 13 del 1999: il quesito referendario, giudicato ammissibile, aveva ad oggetto l'abolizione completa del sistema delle liste e del voto di lista per l'attribuzione del 25% dei seggi con metodo proporzionale prevista dal c.d. Mattarellum. Tale abolizione avrebbe comportato la conseguente eliminazione della scheda per il voto di lista, configurata in modo distinto da quella relativa alla elezione dei candidati nei collegi uninominali, completata dalla soppressione consequenziale dei riferimenti alle liste e al voto di lista, e realizzata con la tecnica dei ritagli normativi. Pertanto, la

¹⁴ Corte cost., sent. n. 26/1997, punto 3 del *Considerato in diritto*.

¹⁵ Corte cost., sent. n. 26/1997, punto 4.1 del *Considerato in diritto*.

¹⁶ Corte cost. sent. n. 26/1997, punto 5 del *Considerato in diritto*.

copertura del 25% dei seggi, regolata dal metodo proporzionale collegato al voto di lista circoscrizionale, sarebbe avvenuta mediante una sorta di ripescaggio dei migliori candidati non eletti presentatisi nei collegi uninominali della circoscrizione. Decisivo a favore dell'ammissibilità è stato, ancora una volta, l'argomento della «piena garanzia di immediata applicabilità del sistema di risulta», derivante dal fatto che «i collegi elettorali uninominali rimarrebbero immutati, senza nessuna necessità di ridefinizione in ciascuna circoscrizione, sia nel numero sia nel conseguente ambito territoriale»¹⁷. Più dettagliatamente «[i]l nucleo essenziale del quesito [...] consiste nell'abrogazione degli articoli o delle parti di articoli relativi alle liste, al voto di lista e alla ripartizione del 25% dei seggi con metodo proporzionale, rappresentando il resto una operazione di cosmesi normativa per ripulire il testo, con abrogazione completa di talune disposizioni ovvero con una tecnica c.d. di ritaglio (v. sul punto sentenza n. 26 del 1997). In realtà il quesito è formulato in modo da poter realizzare l'abrogazione parziale della legge elettorale nei sensi suindicati ed insieme a fare sì che la normativa residua [...] sia immediatamente applicabile»¹⁸. La Corte specifica che «[a] differenza della fattispecie referendaria presa in considerazione nella [...] sentenza n. 26 del 1997, vi è una piena garanzia di immediata applicabilità del sistema di risulta, in quanto i collegi elettorali uninominali rimarrebbero immutati [...] sia nel numero sia nel conseguente ambito territoriale. Infatti, permarrrebbe la distinzione tra il 75% dei seggi, a ciascuno dei quali corrisponde un collegio uninominale, e il restante 25% dei seggi, privi di tale corrispondenza, e attribuiti [...] ai candidati, con migliore risultato, non eletti nei collegi uninominali»¹⁹.

Tale giurisprudenza ha poi trovato conferma nella sent. n. 13 del 2000, con la quale veniva ammesso un quesito analogo a quello dell'anno precedente. Le successive pronunce di ammissibilità di un referendum in materia elettorale, la n. 15, la n. 16 e la n. 17 del 2008, non avevano ad oggetto quesiti che intervenivano sul meccanismo della formula elettorale, pur ribadendo la necessità di mantenere una normativa di risulta autoapplicativa²⁰. Parzialmente diversa è la sentenza n. 13 del 2012, in cui è stata dichiarata l'inammissibilità di due quesiti referendari che miravano, sia pure con due tecniche diverse, alla totale abrogazione del sistema

¹⁷ Corte cost., sent. n. 13 del 1999, punto 4 del *Considerato in diritto*.

¹⁸ *Ibidem*.

¹⁹ Corte cost., sent. n. 13 del 1999, punto 2 del *Considerato in diritto*.

²⁰ In particolare, i quesiti esaminati nelle prime due pronunce (sentenza n. 15 del 2008 e sentenza n. 16 del 2008) puntavano a eliminare, rispettivamente per l'elezione della Camera e per quella del Senato, la possibilità di collegamento tra liste e, quindi, a escludere l'attribuzione del premio di maggioranza ad una coalizione di liste. La sentenza n. 17 del 2008 aveva ad oggetto un quesito diretto ad eliminare le c.d. multicandidature.

elettorale noto come *Porcellum*, puntando alla riviviscenza del c.d. *Mattarellum*, abrogato dalla legge n. 270 del 2005²¹. Respinta la tesi della riviviscenza delle norme abrogate, la Corte ha inevitabilmente dichiarato l'inammissibilità dei quesiti referendari per difetto di autoapplicatività della normativa di risulta.

L'autoapplicatività delle norme residue è un concetto che recentemente ha trovato applicazione anche nel giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale. La Corte, nelle sentenze nn. 1 del 2014 e 35 del 2017, dichiarative della illegittimità costituzionale parziale di due diverse leggi elettorali, si è preoccupata di chiarire come residuasse una disciplina immediatamente applicabile, nonostante gli interventi demolitori effettuati²². In particolare, viene sottolineato che «la normativa che rimane in vigore stabilisce un meccanismo di trasformazione dei voti in seggi che consente l'attribuzione di tutti i seggi, in relazione a circoscrizioni elettorali che rimangono immutate, sia per la Camera che per il Senato». Si potrebbe sostenere che l'immediata applicabilità della normativa di risulta sia divenuta, in definitiva, un canone che non vincola solo i proponenti dei quesiti referendari, ma orienta anche la Corte costituzionale in sede di sindacato di costituzionalità, particolarmente attenta a non stravolgere il meccanismo di assegnazione dei seggi.

In sintesi, tra i quesiti che intervenivano sui criteri di assegnazione dei seggi, la Corte ha dichiarato ammissibili soltanto quelli che assicuravano l'autoapplicatività della normativa di risulta, non rendendosi necessario alcun intervento sulla definizione dei collegi: così è avvenuto con il referendum elettorale del 1993, che ha abrogato le disposizioni secondo cui l'elezione dei senatori nel collegio uninominale scattava solo al superamento del 65% dei voti, dando luogo ad un sistema elettorale maggioritario²³. Come si è avuto modo di sottolineare, in quel caso i collegi uninominali, sia pure concretamente inoperanti a causa della predetta soglia, erano già stati definiti dal legislatore. Allo stesso modo, ancora più chiara è la vicenda della tentata abrogazione della quota proporzionale prevista dalle leggi Mattarella, pari ad $\frac{1}{4}$ dei seggi: le sentt. nn. 26/1997²⁴ e 13/1999²⁵ sono giunte a conclusioni opposte – la prima contro l'ammissibilità dei quesiti, la seconda in senso

²¹ Più dettagliatamente, il quesito n. 1 intendeva raggiungere l'obiettivo per il tramite dell'abrogazione totale della legge n. 270 del 2005; il quesito n. 2, invece, chiedeva l'abrogazione dell'art. 2 della legge in parola e di 71 alinea (cioè delle frasi iniziali di ciascuno dei commi che disponevano l'abrogazione o la sostituzione delle norme precedentemente in vigore) al fine di produrre un effetto abrogativo sovrapponibile a quello del quesito n. 1.

²² Cfr. Corte cost., sent. n. 1 del 2014, punto 6 del *Considerato in diritto*; Corte cost., sent. n. 35 del 2017, punti 9 e 12.2 del *Considerato in diritto*.

²³ Cfr. Corte cost., sent. n. 32/1993.

²⁴ Cfr. Corte cost., sent. n. 26/1997, punti 3 e 4 del *Considerato in diritto*.

²⁵ Cfr. Corte cost., sent. n. 13/1999, punto 4 del *Considerato in diritto*.

favorevole – proprio in ragione della differente tecnica di ritaglio normativo adottata, che rendeva necessario ridefinire i collegi nel primo caso e non nel secondo.

3. La seconda parte del quesito referendario: l'intervento sulla delega legislativa per la rideterminazione dei collegi elettorali

Consapevoli di tale consolidato orientamento giurisprudenziale, gli estensori del quesito hanno tentato di risolvere il problema dell'autoapplicatività intervenendo su altre due disposizioni.

La prima è l'art. 3 della legge n. 51 del 2019 (“Disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari”) citata *supra*, da cui veniva espunto ogni riferimento alla revisione costituzionale *in itinere*: l'abrogazione parziale dell'art. 3 della legge n. 51 del 2019 era chiesta per adattare la delega ivi contenuta al mutamento del sistema elettorale determinato dall'eventuale esito positivo del referendum abrogativo.

La seconda disposizione oggetto del quesito è l'art. 3 della legge n. 165 del 2017 (c.d. legge Rosato), avente ad oggetto la delega al governo per la ridefinizione dei collegi, resasi necessaria con l'introduzione del nuovo sistema elettorale, dalla quale veniva eliminato qualsiasi riferimento ai collegi plurinominali. Apparentemente quest'ultimo ritaglio normativo sembrerebbe inutile, in quanto tale delega è già stata esercitata. In realtà, è l'art. 3, commi 2 e 3, della legge n. 51 del 2019 a richiamare l'art. 3 della legge n. 165 del 2017 per la determinazione dei principi e criteri direttivi della legge di delega: la funzione di tale operazione era di agganciare quanto stabilito sul punto dalla legge Rosato alla disciplina che sarebbe dovuta risultare dall'abrogazione referendaria, in modo da ottenere – nella intenzione delle Regioni promotrici – una delega dotata di tutti gli elementi essenziali, principi e criteri direttivi inclusi.

In sintesi, i Consigli regionali proponenti tentavano di aggirare il problema dell'autoapplicatività della normativa di risulta manipolando la delega conferita al Governo in caso di riduzione del numero dei parlamentari per adattarla all'ipotesi di approvazione del referendum abrogativo e conseguente espansione dei collegi maggioritari uninominali. Per raggiungere tale obiettivo il quesito interveniva sull'art. 3 della legge n. 51 del 2019, eliminando ogni riferimento alla riforma. Tuttavia, veniva espunto anche il termine iniziale di esercizio della delega, dando apparentemente luogo ad una delega legislativa senza termine iniziale per il suo esercizio. In realtà, un'interpretazione della normativa di risulta teleologicamente orientata rispetto all'obiettivo del quesito referendario sembra suggerire che il risultato concretamente perseguito fosse di far decorrere i sessanta giorni non dall'approvazione della legge n. 51 del 2019, ma dall'abrogazione eventualmente prodotta per effetto dal referendum. La manipolazione dell'art. 3 della legge n. 165

del 2017 risultava essenziale in quanto la norma veniva richiamata dall'art. 3 della legge n. 51 del 2019 per la determinazione dei principi e criteri direttivi.

Nell'intenzione dei Consigli regionali proponenti, tale operazione avrebbe dovuto condurre ad una delega legislativa perfettamente operativa, in modo da consentire la rideterminazione dei collegi a seguito dell'eventuale esito positivo del referendum abrogativo.

4. La necessaria manipolatività dei quesiti referendari nella materia elettorale

L'uso del concetto di manipolazione si afferma originariamente con riferimento ad una particolare tipologia di sentenze di accoglimento, «per sottolineare che il loro scopo è la trasformazione del significato della legge, piuttosto che la sua eliminazione o la sua interpretazione conforme alla Costituzione»²⁶. Riferendosi, in particolare, alle sentenze di accoglimento parziale, Zagrebelsky osserva che «l'eliminazione di una parte della portata normativa di una disposizione voluta dal legislatore come un tutto inscindibile potrebbe a tal punto stravolgerne il senso da renderla irriconoscibile alla volontà iniziale del legislatore stesso, pur derivando da una pronuncia formulata in termini formalmente negativi»²⁷. Le similitudini con il fenomeno dei referendum manipolativi appaiono evidenti: il loro obiettivo è esattamente «la modificazione di una determinata norma, allorché oggetto della richiesta sia (com'è consentito dall'art. 27, ult. co., della legge del 1970) 'la abrogazione di parte di uno o più articoli della legge', ossia singole proposizioni, parole, incisi del testo, anche privi di autonomo significato normativo»²⁸.

In questa sede non è possibile soffermarsi sull'ampio dibattito dottrinale attorno alla ammissibilità dei referendum manipolativi in rapporto al diverso fenomeno delle sentenze manipolative di accoglimento²⁹, dovendo concentrare

²⁶ G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, il Mulino, Bologna, 1988, 296 e ss.

²⁷ G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, il Mulino, Bologna, 1988, 300 e ss.

²⁸ Così Corte cost., sent. n. 32/1993, punto 3 del *Considerato in diritto*.

²⁹ Cfr. G. ZAGREBELSKY, *Il sistema costituzionale delle fonti del diritto*, Torino, 1984, 193 e ss. Secondo l'A., il referendum abrogativo previsto dalla Costituzione «non serve per riscrivere la legge, ma per eliminarla». Pur ammettendo che la distinzione tra i due risultati possa talvolta non essere chiara, afferma che «chiara è l'esigenza di evitare un uso distorto dello strumento dell'art. 75, che non a caso il costituente ha voluto limitare alla sola efficacia abrogativa». A questo orientamento si contrappone l'opinione, di ispirazione crisafulliana, secondo cui non è possibile distinguere abrogazione e manipolazione normativa. Abrogare, infatti, significa pur sempre disporre in modo diverso, dando vita ad un assetto normativo diverso, comune anche alla manipolazione referendaria. Cfr. F. SORRENTINO, *L'ammissibilità dei referendum manipolativi*, in *Il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, Atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, il 5 e 6 luglio 1996, Milano,

l'oggetto di questa analisi sulla giurisprudenza costituzionale in materia di referendum abrogativi.

Nella sentenza n. 36 del 1997 la Corte dichiara l'inammissibilità di un referendum sui limiti massimi di pubblicità nella disciplina radiotelevisiva, in ragione della manipolatività del quesito, argomento successivamente ripreso con frequenza dalla giurisprudenza costituzionale successiva³⁰. Secondo il giudice delle leggi, «l'individuazione allora, nella struttura del quesito, accanto al profilo di soppressione di mere locuzioni verbali [...] 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»³¹. Dalla lettura congiunta della pronuncia emerge come l'inammissibilità derivi non dalla manipolazione in sé considerata, ma dalla sostituzione della normativa vigente con una nuova, del tutto estranea rispetto ad essa, ottenuta «combinando» tra loro i frammenti che residuerebbero dopo l'abrogazione referendaria.

La materia elettorale gode da sempre di un particolare statuto all'interno della giurisprudenza costituzionale sull'ammissibilità del referendum abrogativo (e non solo, come dimostrano le sentenze nn. 1 del 2014 e 35 del 2017). Tale circostanza discende dalla necessaria autoapplicatività della normativa di risulta, illustrata nel paragrafo precedente: l'esigenza di mantenere la costante operatività del sistema elettorale influenza inevitabilmente la formulazione del quesito referendario che, contrariamente ad ogni altro ambito, deve essere *necessariamente manipolativo*. L'irrelevanza della sua formulazione emerge sin dalla sentenza n. 32 del 1993, in cui si afferma che «sono assoggettabili a referendum popolare anche le leggi elettorali relative ad organi costituzionali o di rilevanza costituzionale, alla duplice condizione che i quesiti siano omogenei e riconducibili a una matrice razionalmente

1998, 188 e ss. In merito alla impossibilità di distinguere abrogazione parziale e manipolazione, si veda V. CRISALFULLI, *Lezioni di Diritto costituzionale*, Vol. II, Cedam, Padova, 1984, 98 e ss.: secondo l'A., ciò deriverebbe dalla difficile distinzione tra disporre in positivo e disporre in negativo, tramite abrogazione. Nello stesso senso, si veda anche R. BIN, *Scivolando sempre più giù*, in *Elettori legislatori*, cit., 27 ss. In senso fortemente contrario all'ammissibilità dei referendum abrogativi manipolativi, si veda: A. PIZZORUSSO, *Anomalie e incongruenze della normativa costituzionale ed ordinaria in tema di referendum abrogativo*, in *Il giudizio di ammissibilità*, cit., 122 e ss.; L. PALADIN, *Profili problematici della giurisprudenza costituzionale sull'ammissibilità del referendum*, in *Il giudizio di ammissibilità*, cit., 21 e 22.

³⁰ Cfr. Corte cost., sent. n. 46 del 2003; nn. 38 e n. 50 del 2000 e n. 26 del 2017.

³¹ Corte cost., sent. n. 36/1997, punto 4 del *Considerato in diritto*.

unitaria, e ne risulti una coerente normativa residua, immediatamente applicabile [...]. Quando siano rispettate tali condizioni, è di per sé irrilevante il modo di formulazione del quesito, che può anche includere singole parole o singole frasi della legge prive di autonomo significato normativo»³². Tale concetto è stato successivamente ripreso nella successiva sent. n. 5 del 1995, secondo cui, «in ordine alla struttura formale del quesito, si è ritenuto [...] che esso può includere anche porzioni del testo legislativo (frasi o parole) brevissime e prive di autonomo significato normativo [...]. L'esigenza di adoperare una tecnica di particolare puntualità e precisione nella formulazione del quesito [...] assume poi [...] un ulteriore e specifico rilievo, in quanto [...] sussiste la necessità di soddisfare [...] “l'indefettibilità della dotazione di norme elettorali per gli organi la cui composizione elettiva è espressamente prevista nella Costituzione”»³³.

5. L'inammissibilità del quesito per eccessiva manipolatività dell'intervento sulla delega legislativa

La Corte, chiamata a valutare l'ammissibilità del referendum abrogativo proposto contro il *Rosatellum-bis*, nella sent. 10/2020 anzitutto riconosce la sussistenza dei caratteri della chiarezza, dell'omogeneità e della univocità del quesito, oltre alla sua matrice razionalmente unitaria.

Ciò premesso, viene richiamata la necessaria autoapplicatività della normativa di risulta, attingendo alla ricca giurisprudenza costituzionale sul punto. Come affermato nella motivazione, la soluzione prospettata dai Consigli regionali proponenti non assicurava affatto l'immediata applicabilità delle norme residue, in quanto «non si può non osservare che l'ineludibile necessità che siano ridisegnati i collegi elettorali e che sia quindi adottato un decreto legislativo a ciò diretto, ulteriore rispetto all'esito del referendum, finirebbe ugualmente per vanificare le prospettive di ammissibilità dell'iniziativa referendaria»³⁴.

Come si avrà modo di evidenziare nel prosieguo, la non immediata applicabilità non costituisce il cardine attorno al quale viene impernata la motivazione. Infatti, è la eccessiva manipolatività dell'intervento sulle norme di delega che giustifica l'esito cui giunge la Corte. È il caso di sottolineare anche un altro aspetto: dopo la sentenza n. 1 del 2014, in cui è stata dichiarata la illegittimità costituzionale delle c.d. liste bloccate, anche il concetto di autoapplicatività della normativa di risulta sembra essere sfumato. Si può davvero sostenere che la legge elettorale emersa da tale pronuncia fosse realmente autoapplicativa? Al fine di garantire l'operatività

³² Corte cost., sent. n. 32/1993, punto 2 del *Considerato in diritto*.

³³ Corte cost., sent. n. 5/1995, punto 2.2 del *Considerato in diritto*.

³⁴ Corte cost., sent. n. 10 del 2020, punto 7.2 del *Considerato in diritto*.

della legge elettorale, dichiarata l'illegittimità delle liste bloccate, la Corte ha previsto la possibilità di esprimere un voto di preferenza, giustificando questa scelta in base al referendum del 1991, abrogativo delle preferenze plurime³⁵. Consapevole dei dubbi che tale operazione avrebbe potuto suscitare, previene le possibili obiezioni affermando che eventuali *inconvenienti* – espressione mutuata dalla sentenza n. 47 del 1991, pronunciata nel giudizio di ammissibilità del summenzionato referendum – «possono essere risolti mediante l'impiego degli ordinari criteri d'interpretazione, alla luce di una rilettura delle norme già vigenti coerente con la pronuncia di questa Corte», o «mediante interventi normativi secondari, meramente tecnici ed applicativi della presente pronuncia e delle soluzioni interpretative sopra indicate»³⁶. Le cose, invero, erano meno semplici di quanto ammesso dalla Corte. In primo luogo, la disciplina sulla conformazione e l'aspetto delle schede elettorali non prevedeva la possibilità di esprimere alcun voto di preferenza. In secondo luogo, nella normativa di risulta era completamente assente qualsiasi indicazione circa il computo dei voti di preferenza³⁷. Infine, considerando che la disciplina relativa all'aspetto e alla conformazione della scheda elettorale è contenuta in fonti primarie, risulta difficile comprendere come atti regolamentari potessero normare questi aspetti³⁸. A dimostrazione del fatto che il criterio dell'autoapplicatività della normativa di risulta abbia subito un allentamento, si noti come la pronuncia in commento, quando affronta il problema dell'abrogazione totale della scheda elettorale ad opera del quesito, richiami la medesima giurisprudenza citata nella sentenza n. 1 del 2014³⁹. Ciò produce l'effetto di derubricare l'abrogazione della scheda elettorale ad «inconvenient[e] superabil[e] mediante l'impiego degli ordinari criteri d'interpretazione, o comunque risolvibil[e] “anche mediante interventi normativi secondari, meramente tecnici ed applicativi”», analogamente a quanto

³⁵ Corte cost., sent. n. 1/2014, punto 6 del *Considerato in diritto*.

³⁶ Corte cost., sent. n. 1/2014, punto 6 del *Considerato in diritto*.

³⁷ F. SGRÒ, *La censura di parziale incostituzionalità della legge elettorale e il ripristino del sistema proporzionale: qualche considerazione sull'equilibrio tra rappresentanza politica e governabilità*, in *forumcostituzionale.it*, Rassegna n. 2/2014, 18-21; G. GUZZETTA, *La sentenza n. 1 del 2014 ad una prima lettura*, in *forumcostituzionale.it*, Rassegna 1/2014, 4; A. RIVIEZZO, *Nel giudizio in via incidentale in materia elettorale la Corte forgia un tipo di dispositivo inedito: l'annullamento irretroattivo come l'abrogazione. È arrivato l'“abrogamento”?* in *forumcostituzionale.it*, Rassegna 3/2014, 3-4.

³⁸ F. SGRÒ, *La censura di parziale incostituzionalità*, cit., 17; R. DICKMANN, *La Corte dichiara incostituzionale il premio di maggioranza e il voto di lista e introduce un sistema elettorale proporzionale puro fondato su una preferenza*, in *federalismi.it*, 2/2014, 9; P. CARNEVALE, *La Corte vince, ma non (sempre) convince*, in *Nomos*, 3/2013, 15.

³⁹ Corte cost., sent. n. 10 del 2020, punto 6 del *Considerato in diritto*.

avvenuto nella pronuncia del 2014 con riferimento all'inserimento nella scheda elettorale della preferenza unica.

Per quanto riguarda la parte del quesito relativa al sistema elettorale, non pare vi siano dubbi sulla sussistenza dei requisiti di omogeneità, univocità, chiarezza e di una matrice razionalmente unitaria. In tal caso è evidente l'intento dei proponenti di estendere a tutti i seggi il meccanismo di assegnazione su base maggioritaria uninominale. Qualche dubbio sembra porsi per la delega legislativa. Il difetto di chiarezza è da individuare nell'abrogazione del *dies a quo* della delega di cui all'art. 3 della legge n. 51 del 2019; infatti, pur essendo intuibile la *ratio* alla base, è da rilevare la singolarità di una delega priva di *dies a quo*. Se è chiara l'intenzione dei promotori di sostituire l'originario termine iniziale con quello derivante dal momento di produzione dell'effetto abrogativo, questa *intentio* non può sostituirsi al testo scritto, che nel caso di specie nulla dice quanto al *dies a quo* della delega.

La Corte incentra la motivazione della inammissibilità del quesito sulla eccessiva manipolatività di esso in relazione alla delega. Si tratta di una scelta persuasiva: se il quesito avesse avuto ad oggetto esclusivamente il sistema elettorale, non vi è dubbio che l'inammissibilità si sarebbe potuta basare direttamente sui precedenti in materia di autoapplicatività della normativa di risulta, salvo clamorosi mutamenti giurisprudenziali. La manipolazione della delega legislativa rappresenta l'elemento innovativo del quesito in esame ed è su di essa che si è dovuto concentrare il giudizio di ammissibilità.

La Corte rileva che il quesito «presuppone una modifica della disposizione di delega che ne investe l'oggetto, la decorrenza del termine per il suo esercizio, i principi e criteri direttivi e la stessa condizione di operatività», da cui deriva che «l'intervento richiesto sull'art. 3 della legge n. 51 del 2019 è dunque solo apparentemente abrogativo e si traduce con tutta evidenza in una manipolazione della disposizione di delega diretta a dare vita a una “nuova” norma di delega, diversa, nei suoi tratti caratterizzanti, da quella originaria»⁴⁰. Ciò è evidente se si considera che «tutti i “caratteri somatici” della legge di delegazione – individuati dall'art. 76 Cost. come condizioni per la delega dell'esercizio della funzione legislativa da parte del Parlamento – si presenterebbero completamente modificati nella delega di risulta»⁴¹. A mutare sarebbero l'oggetto, che diverrebbe «Delega al Governo per la determinazione dei collegi uninominali»; il *dies a quo* per l'esercizio della delega che, come si è visto, dovrebbe individuarsi in via interpretativa nel momento di entrata in vigore del referendum e non più della riduzione del numero dei parlamentari, cui si aggiunge l'abrogazione della condizione sospensiva della riduzione

⁴⁰ Corte cost., sent. n. 10 del 2020, punto 7.2 del *Considerato in diritto*.

⁴¹ *Ibidem*.

del numero dei parlamentari: in questo modo, si eliminerebbe il legame genetico con la revisione costituzionale, ottenendo una delega stabile e svincolata da ogni evento esterno. Ad ulteriore conferma della manipolatività del quesito viene rilevato che la delega sarebbe rimasta esercitabile anche in caso di entrata in vigore della riduzione del numero dei parlamentari, potendo essere potenzialmente oggetto di un duplice esercizio⁴². Ciò costituisce un ulteriore indizio della natura fortemente manipolativa del quesito in esame, che non poteva che condurre alla inammissibilità del quesito.

Particolare attenzione merita il tema dei principi e criteri direttivi della delega: nell'intenzione dei proponenti, essi avrebbero dovuto trovare applicazione nella determinazione dei collegi del sistema interamente maggioritario delineato nel quesito. Occorre ricordare che i principi e criteri in questione vennero elaborati nel 2017, per un sistema elettorale che prevedeva 231 collegi uninominali per la Camera e 109 per il Senato, per poi essere richiamati nel 2019, con la prospettiva dell'approvazione della riduzione del numero dei parlamentari, in un sistema elettorale che avrebbe previsto 147 collegi uninominali alla Camera e 74 al Senato. Nel caso in cui la riduzione del numero dei parlamentari fosse stata portata a termine i seggi uninominali avrebbero dovuto essere rispettivamente 400 e 200, in caso contrario sarebbero rimasti 630 e 315. I medesimi principi e criteri direttivi, secondo i proponenti, avrebbero potuto trovare applicazione indifferentemente ad uno qualsiasi degli scenari prospettati: la circostanza che essi vengano trapiantati e incollati da una delega pensata per dare attuazione alla riduzione del numero dei parlamentari ad una che dovrebbe disegnare un sistema completamente maggioritario dimostra ancora una volta la manipolatività del quesito.

In questa sede non è possibile soffermarsi sulla eccezione di illegittimità costituzionale proposta dai rappresentanti dei Consigli regionali nell'ambito del procedimento referendario, avente ad oggetto l'art. 37, comma 3, secondo periodo della legge n. 352 del 1970. Tale censura, in particolare, investiva la disposizione citata

⁴² F. BIONDI, *Le conseguenze della riforma costituzionale del 2019*, in *Nomos*, n. 3/2019, 13 e ss. Accantonando l'ipotesi in cui il referendum costituzionale non si fosse dovuto svolgere per mancata raccolta delle firme dei parlamentari, occorre analizzare il quadro che si sarebbe prospettato qualora il quesito fosse stato dichiarato ammissibile. Tra i numerosi scenari ipotizzabili merita particolare attenzione quello in cui qualora si fosse svolto il referendum costituzionale prima di quello abrogativo – come effettivamente sarebbe dovuto accadere il 29 marzo – il Governo avrebbe potuto esercitare la delega prima di quest'ultimo e, pertanto, l'abrogazione sarebbe intervenuta su una delega esaurita, dando luogo ad un duplice esercizio della stessa, nella versione originaria in occasione del referendum costituzionale e in quella manipolata dopo il referendum abrogativo.

nella parte in cui non prevede la sospensione *de jure* degli effetti del referendum approvato, condizionata all'adozione delle misure applicative sufficienti ad assicurare la piena operatività della legge costituzionalmente necessaria e, segnatamente, della legge elettorale per organi costituzionali o di rilevanza costituzionale. La motivazione alla base della inammissibilità del quesito non si è basata sulla carenza di autoapplicatività della normativa di risulta e, di conseguenza, tale eccezione è stata respinta.

6. Conclusioni: tutte le strade conducono al difetto di autoapplicatività della normativa di risulta

Nella pronuncia in commento la Corte costituzionale non delinea lo statuto sull'ammissibilità del referendum abrogativo delle leggi di delega, pur trattandosi del primo quesito avente ad oggetto tale categoria di fonti. Si tratta indubbiamente di una scelta prudente, che non vincola la futura giurisprudenza costituzionale. Tuttavia possono individuarsi alcuni punti fermi: anzitutto il referendum sulle leggi di delega è in sé certamente ammissibile, ma non è possibile manipolare una delega al punto da crearne una diversa. Ciò accade nel momento in cui vengono modificati i caratteri distintivi individuati dall'art. 76 Cost., ossia l'oggetto, il termine e i principi e criteri direttivi, elementi sui quali il quesito in esame interveniva pesantemente. In sostanza, se è possibile l'abrogazione totale di una legge di delega, diversa è la risposta per l'abrogazione parziale, consentita a condizione che la manipolazione non travalichi nel conferimento di una nuova delega.

In conclusione, è interessante osservare come fino alla sentenza n. 10 del 2020 i referendum elettorali siano stati dichiarati inammissibili in ragione della non immediata applicabilità della normativa di risulta. Come si è visto *supra*, per produrre una normativa autoapplicativa (e quindi essere ammissibile) il quesito deve essere necessariamente manipolativo. Ciò ha indotto i promotori ad affinare sempre di più la tecnica del ritaglio normativo. Le vicende delle sentenze nn. 5 del 1995, 26 del 1997 e 13 del 1999 sono esemplificative: pur avendo ad oggetto la medesima legge elettorale e pur ponendosi il medesimo obiettivo – la soppressione, attraverso metodi diversi, della quota proporzionale del Mattarellum – soltanto nell'ultima sentenza viene dichiarata l'ammissibilità del quesito, giunto ad un livello di manipolatività tale da renderlo autoapplicativo. Nella recente pronuncia si assiste, invece, all'importazione nella materia elettorale di un motivo di inammissibilità – la eccessiva manipolatività – che finora era stato applicato in ambiti diversi: a dimostrazione di ciò, si noti come la Corte abbia richiamato in motivazione alcuni stralci della sentenza n. 36 del 1997, nella parte in cui afferma che il quesito referendario non si può tradurre «in una proposta all'elettore, attraverso l'operazione di ritaglio sulle parole e il conseguente stravolgimento dell'originaria ratio e struttura della disposizione», che sembrerebbe smentire quanto affermato nella sentenza n. 32 del

1993, secondo cui «è di per sé irrilevante il modo di formulazione del quesito, che può anche includere singole parole o singole frasi della legge prive di autonomo significato normativo». Si tratta di una contraddizione più apparente che reale, in quanto la pronuncia del 1993 si riferiva alla manipolazione del sistema elettorale, mentre la sentenza in commento giustifica la inammissibilità del quesito per la manipolatività della norma di delega che, come abbiamo visto, è soggetta a limiti più stringenti.

Tra i quesiti in materia elettorale dichiarati inammissibili sembra che quello in esame si avvicini più di altri alla autoapplicatività della normativa di risulta. Si potrebbe sostenere, infatti, che agli estensori del quesito non si possa chiedere più di quanto normalmente fa il legislatore ordinario quando approva una nuova legge elettorale (o in sede di revisione costituzionale con la riduzione del numero dei parlamentari): al riguardo, occorre precisare che dal 1993 in poi (a cominciare, quindi, dall'art. 7 della legge n. 277 del 1993) la determinazione dei collegi è sempre stata affidata al Governo sulla base di un'apposita norma di delega⁴³, in modo non dissimile da quanto proposto dal quesito referendario. Tuttavia, vi sono due aspetti che meritano di essere sottolineati. Anzitutto non si tratta dell'unica soluzione possibile: le Camere ben potrebbero disegnare i collegi elettorali autonomamente, magari avvalendosi dei medesimi esperti individuati dalla delega per coadiuvare il Governo. Ciò è tanto più utile nell'ipotesi in cui quest'ultimo, per qualsiasi ragione, non dovesse dare attuazione alla delega, ferma restando la carenza di rimedi contro l'inerzia dell'esecutivo nel caso in cui venga conferita dal corpo elettorale. Infatti, come sottolinea la sentenza, non vi è alcun obbligo costituzionale che imponga al Governo di dare attuazione ad una delega, sia questa attribuita direttamente dal Parlamento o dal corpo elettorale, manipolando una delega esistente⁴⁴. Con specifico riferimento a quest'ultimo punto, un'ulteriore ragione della

⁴³ Sono evidenti le ragioni per le quali la determinazione dei collegi elettorali è rimessa a un decreto legislativo: si tratta, infatti, di un'attività che richiede particolari competenze tecniche sulla base di valutazioni statistiche, geografiche e demografiche e che quindi mal si attaglia a essere oggetto di approvazione da parte del Parlamento con legge ordinaria. Da questo punto di vista lo strumento del decreto legislativo consente di conciliare opposte esigenze: da un lato, quella di assicurare un controllo parlamentare, sia preventivo (nella definizione della delega) sia successivo (nell'espressione del parere delle commissioni parlamentari competenti), dall'altro, quella di sottrarre la determinazione dei collegi elettorali alle dinamiche parlamentari.

⁴⁴ Corte cost., sentenza n. 10 del 2020, punto 7.1 del *Considerato in diritto*: «l'opera di revisione dei collegi "è pur sempre destinata a concludersi, dopo un complesso procedimento, con l'approvazione di una legge, ovvero con un decreto legislativo emanato dal Governo sulla base di una nuova legge di delegazione, così come avvenuto nel 1993", questa

inammissibilità del quesito va individuata proprio nella violazione degli artt. 72, comma 4, e 76 Cost.: preso atto che il quesito dà vita ad una nuova delega, l'*iter* da seguire prevede l'approvazione di un disegno di legge da parte di entrambe le Camere seguendo la procedura ordinaria, non potendosi raggiungere il medesimo obiettivo attraverso la manipolazione di una delega esistente.

Tuttavia, quanto evidenziato *supra* circa l'insopprimibile esigenza di ridisegnare i collegi e l'impossibilità di costringere il Governo ad attuare una delega attribuita in via referendaria ci riconduce ancora una volta sulla strada della carenza di autoapplicatività della normativa di risulta, che è la ragione dell'intervento sulla delega e, allo stesso tempo, ne conferma la inidoneità a raggiungere lo scopo prefissato.

Corte ha ritenuto “decisivo rilevare che di fronte all'inerzia del legislatore, pur sempre possibile, l'ordinamento non offre comunque alcun efficace rimedio”, con il rischio che si determini “la crisi del sistema di democrazia rappresentativa, senza che sia possibile ovviarvi”».