



18 DICEMBRE 2019

In controtendenza.
Note sull'ammissibilità del referendum
elettorale per i collegi uninominali

di Andrea Morrone

Professore ordinario di Diritto costituzionale
Alma Mater Studiorum – Università di Bologna



In controtendenza. Note sull'ammissibilità del referendum elettorale per i collegi uninominali^{*}

di Andrea Morrone

Professore ordinario di Diritto costituzionale
Alma Mater Studiorum – Università di Bologna

Sommario: **1.** Il problema della auto-applicatività: i precedenti e la loro non completa utilizzabilità. **2.** La oggettiva novità del presente quesito elettorale: oggi c'è una regola giuridica applicabile per la determinazione dei nuovi collegi. **3.** La questione relativa al fatto che si tratta di una “delega a termine”, e il suo superamento per effetto dell'iniziativa per il referendum costituzionale sulla riduzione del numero dei parlamentari. La questione del dies a quo di decorrenza. **4.** Il problema dell'inerzia del governo nel dare attuazione alla delega come causa di inammissibilità: l'effettività come limite impossibile e giuridicamente non esigibile. **5.** Se proprio si vuole infliggere una prova del diavolo ai referendum elettorali..., e su come fare per vincerla. **6.** Riepilogo delle tesi sostenute in questo scritto.

1. Il problema della auto-applicatività: i precedenti e la loro non completa utilizzabilità

Il quesito referendario depositato il 30 settembre 2019 da otto regioni (Veneto, Piemonte, Lombardia, Friuli-Venezia Giulia, Sardegna, Abruzzo, Basilicata e Liguria), dopo essere stato dichiarato conforme alla legge n. 352 del 1970 dall'Ufficio centrale (ord. 20 novembre 2019), è in attesa di essere valutato dalla Corte costituzionale.

Tra tutti i limiti di ammissibilità, esso deve misurarsi soprattutto con uno dei più insidiosi criteri che la giurisprudenza ha elaborato: l'*auto-applicatività*. Non ci sono dubbi, detto altrimenti, sul fatto che sotto ogni altro profilo il referendum elettorale possa passare indenne l'ammissibilità: la domanda, nell'oggetto e nel fine, è diretta a rendere *generale* la regola del collegio uninominale per l'assegnazione dei seggi di Camera e Senato. Il quesito è chiaro, omogeneo, possiede una “matrice razionalmente unitaria”, e le conseguenze sono il lineare svolgimento dell'ablazione frutto del ritaglio proposto (che abolisce il metodo proporzionale per l'attribuzione dei seggi nei collegi plurinominali). Il tutto, in perfetta coerenza con la giurisprudenza costituzionale esistente in materia di referendum elettorali (sentt. 29/1987, 47/1991, 32/1993, 5/1995, 27/1997, 13/1999, 15 e 16/2008).

* Riceviamo e volentieri pubblichiamo.

Il problema oggi è, proprio, l'*auto-applicatività*. L'eliminazione del criterio di assegnazione proporzionale dei seggi residui a quelli attribuiti nei collegi uninominali, con conseguente generalizzazione di questi ultimi, consente il rinnovo delle due camere?

Il limite pare essere quello che già in passato è stato riscontrato, allorché nel 1995 e nel 1997, il quesito allora proposto, nell'abolire l'assegnazione proporzionale del 25% dei seggi di Camera e Senato, era riconosciuto privo del requisito dell'*auto-applicatività*, perché *la Corte riteneva necessario a tal fine ridisegnare i collegi esistenti*, per adeguarli al numero di quelli da assegnare sulla base della normativa di risulta.

Nella sent. n. 5/1995, in particolare, si dice: la "*esigenza fondamentale di funzionamento dell'ordinamento democratico rappresentativo non tollera soluzioni di continuità nell'operatività del sistema elettorale del Parlamento: una richiesta di referendum che esponga l'ordinamento a tale rischio non potrebbe, pertanto, che essere dichiarata inammissibile*".

In concreto, per i giudici costituzionali era necessaria una "*integrale rideterminazione dei collegi*", per mezzo di un "*provvedimento legislativo*", non ritenendosi sufficiente al riguardo il potere di riordino dei collegi attribuito alla Commissione tecnica prevista per legge (il medesimo assunto si ritrova nella sentenza sul referendum *gemello* di qualche anno dopo, cfr. sent. n. 26/1997).

Rileggendo un passo chiave: "(...) *tale opera è destinata a concludersi, dopo un complesso procedimento, con l'approvazione di una legge ovvero di un decreto legislativo emanato dal governo sulla base di una nuova legge*". La Corte costituzionale, in specie, richiedeva "*una nuova delega*", "*un nuovo intervento del legislatore*", sulla base del presupposto che nell'ordinamento vigente non sussistesse un'analogia previsione normativa, e che *proprio da tale assenza* derivasse la non *auto-applicatività* dei relativi quesiti referendari.

Quest'ultimo *punto* è *molto importante*: quei precedenti, presi alla lettera, non coprono tutte le ipotesi, ma *hanno lasciato impregiudicato* almeno il caso in cui una simile previsione, una simile delega legislativa sia *presente e vigente* nell'ordinamento, nel momento in cui si tratta di decidere dell'ammissibilità di un quesito che ha implicazioni sulla distribuzione complessiva dei seggi. Proprio con riferimento a questo aspetto va apprezzata la peculiarità del referendum elettorale oggi in discussione davanti alla Consulta.

2. La oggettiva novità del presente quesito elettorale: oggi c'è una regola giuridica applicabile per la determinazione dei nuovi collegi

Se c'è, dunque, un aspetto che merita di essere rimarcato è, rispetto al passato, la *novità oggettiva* del presente referendum elettorale. Il quesito prevede, tra i suoi effetti, quello di disporre di una legge delega al riordino dei collegi connessa alla generalizzazione del principio maggioritario.

Nell'oggetto del quesito vengono amputate anche alcune disposizioni dell'art. 3 della legge n. 51 del 2019, per cui esso prevede – nel testo conseguente all'ablazione – che "*il Governo è delegato ad adottare un decreto legislativo per la determinazione dei collegi uninominali*", con l'aggiunta che il decreto legislativo "*è adottato entro*

sessanta giorni”. Viene così meno la condizione cui è oggi subordinata la delega: “*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 (...)*”.

La conseguenza cui mira il quesito referendario è collegare la delega per la determinazione dei collegi, alla parallela manipolazione dell’art. 1, comma 2, del. d.P.R. n. 361/1957 che, per effetto del quesito, prevede che nel territorio nazionale siano costituiti “*un numero di collegi uninominali pari ai seggi da eleggere nelle circoscrizioni di cui alla tabella A*” (praticamente tutti quelli assegnati, al netto della quota estero e delle norme valevoli per la Valle d’Aosta).

Questo collegamento è funzionale a soddisfare il criterio dell’auto-applicatività: ora, a differenza del passato, il quesito elettorale stabilisce la nuova formula elettorale maggioritaria, e risolve il problema della determinazione dei collegi servendosi all’uopo della delega contenuta nella leggina del 2019.

Si tratta di una soluzione ingegnosa e per molti versi convincente. Vediamo ancora meglio perché questo quesito elettorale si presenta come diverso – e ciò lo rende ammissibile – da quelli che potrebbero essere assunti come precedenti immediati, di cui si è opinato nelle decisioni del 1995 e del 1997.

Come ho ricordato, nei due casi citati, in cui la Corte costituzionale ha dichiarato inammissibili i relativi quesiti per difetto di applicatività della normativa di risulta dato che non provvedevano al riordino dei collegi, *il referendum non poteva avviarsi a questa situazione*, proprio perché nell’ordinamento *non esisteva già una legislazione vigente che in qualche modo disponesse al riguardo*, o che in qualche modo avrebbe potuto essere manipolata per via referendaria a questo preciso obiettivo.

In tutti i precedenti, infatti, è proprio a causa di questa assenza di norma positiva che la Corte costituzionale ha dichiarato l’inammissibilità, riconoscendo come indispensabile un “*nuovo intervento del legislatore*”, o, come di prassi, una “*nuova delega*” al governo. Le uniche norme vigenti di cui si poteva disporre, riguardavano – *pro tempore* – il meccanismo di aggiornamento dei collegi elettorali esistenti, mediante l’intervento di un’apposita Commissione tecnica: ma quelle disposizioni non sono state riconosciute all’uopo sufficienti. Altro sarebbe stato aggiornare i collegi esistenti, altro ancora determinare nuovi collegi.

Per effetto del nuovo quesito elettorale, come detto, 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. Non mi pare che questo *dato oggettivo* possa essere messo in discussione al fine di distinguere il nostro caso dai due precedenti del 1995 e del 1997.

Piuttosto, vanno discussi meglio due ordini di questioni: (a) il primo attiene il fatto che la legge di delegazione contenga una “delega a termine” (problematica che è connessa al *dies a quo* di decorrenza

della delega nel caso del quesito); (b) il secondo riguarda l'obiezione ricorrente per cui l'auto-applicatività dipende, in fondo e decisamente, dall'intenzione del governo di attuare la delega alla determinazione dei collegi.

Le tratterò separatamente, anticipando che entrambe si presentano non irresistibili, anzi possano permettere soluzioni favorevoli all'ammissibilità del quesito elettorale.

3. La questione relativa al fatto che si tratta di una “delega a termine”, e il suo superamento per effetto dell’iniziativa per il referendum costituzionale sulla riduzione del numero dei parlamentari. La questione del dies a quo di decorrenza.

Il primo ordine di problemi della delega, contenuta nell'art. 3 della legge n. 51 del 2019, conseguirebbe al fatto che si tratta, come anticipato, di una delega a termine: va attuata dal governo “entro due mesi”. Ora, sia nel testo vigente, sia in quello risultante all'esito positivo del referendum abrogativo, il termine di scadenza è *certus an*, ma *incertus quando*: c'è ma non si sa quando cade. Nel testo vigente, i due mesi decorrono dalla data di entrata in vigore della novella costituzionale; per effetto dell'ablazione referendaria, mancherebbe l'indicazione di un qualsiasi *dies a quo*, anche se ritengo – per quello che dimostrerò – che si possa ragionevolmente farlo decorrere dal momento in cui si produce l'effetto abrogativo popolare.

Tratterò distintamente le questioni collegate a questi due profili.

La circostanza che il 18 dicembre 2019, un quinto dei componenti del Senato della Repubblica abbia intrapreso l'iniziativa di sottoporre a referendum costituzionale la delibera approvata dal Parlamento sulla riduzione del numero dei componenti di Camera e Senato, ha notevolmente semplificato le conseguenze derivanti dal fatto che la delega sia a termine. Almeno scongiurando l'eventualità che quel termine potesse scadere nelle more dell'*iter* referendario.

Per effetto dell'iniziativa per il referendum costituzionale, scatta la tempistica prescritta dalla legge n. 352/1970. Dalla data di deposito della richiesta decorrono 30 giorni per il giudizio dell'Ufficio centrale; se quest'ultimo fosse negativo (il che è altamente improbabile), il Presidente della Repubblica promulga la legge costituzionale (art. 14, l.n. 352/1970); se fosse positivo (il che è scontato), il referendum costituzionale è indetto entro 60 giorni dall'ordinanza che lo ammette, in una domenica compresa tra il 50° e il 70° giorno successivo al decreto di indizione. *Ergo*: potrebbero decorrere almeno 160 giorni dal 12 gennaio 2020 per la celebrazione del referendum costituzionale.

Questa situazione, rende praticamente inevitabile lo svolgimento in contemporanea dei due referendum popolari, costituzionale e abrogativo (e, comunque, è estremamente improbabile che la delega possa spirare prima della celebrazione del referendum elettorale). In questa ipotesi, dunque, la delega diventa

operativa da un momento successivo all'esito del referendum abrogativo. Viene confermato, quindi, che non c'è ormai *nessun rischio che il termine della delega possa spirare prima* dell'esaurimento dell'iter referendario per l'abrogazione della formula elettorale attualmente vigente.

Qualche dubbio potrebbe sorgere in relazione al secondo dei profili indicati in apertura di questo paragrafo, ossia, riflettendo intorno al fatto che l'ablazione referendaria lascia la decorrenza della delega priva di *dies a quo*. Mentre, come anticipato, il testo vigente dell'art. 3, legge n. 51/2019, prevede che i sessanta giorni comincino a scorrere dalla data di entrata in vigore della legge di revisione costituzionale, per effetto del quesito, che amputa quell'inciso, il *timing* sarebbe senza data. Siamo di fronte a una delega viziata, dato che la mancanza del *dies a quo* equivale a lasciare indeterminato il termine di durata, per cui sarebbe una delega sostanzialmente priva di termine, in violazione dell'art. 76 Cost.? Tali, addirittura, da produrre conseguenze sfavorevoli ai fini dell'ammissibilità del referendum abrogativo?

Mi pare, quest'ultima, una tesi che prova troppo.

È evidente, infatti, che quello registrato corrisponde a un *mero inconveniente*, dovuto al ritaglio referendario, e ai limiti del testo su cui quello è destinato a svolgersi, che si giustifica pienamente per l'esigenza di chiarezza e univocità dell'operazione referendaria nel suo complesso. Anche se manca nel testo della normativa di risulta un *dies a quo*, questo termine non può che essere stabilito se non in ragione degli effetti abrogativi che si produrranno in caso di esito positivo del referendum abrogativo. La disposizione sul *dies a quo* oggi vigente perde di efficacia nel momento in cui è pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale* il decreto del Presidente della Repubblica che dichiara l'avvenuta abrogazione delle disposizioni oggetto del referendum popolare (ai sensi, con gli effetti, e le possibilità consentite dall'art. 37, legge n. 352/1970). Da questo momento si produce l'effetto abrogativo e, quindi diventa vigente la normativa di risulta.

In base a quel che s'è detto, facendo uso dei normali criteri di interpretazione, la data di vigenza della normativa di risulta dovrebbe essere considerata come il *dies a quo* di decorrenza del precetto contenuto nell'art. 3, legge n. 51/2019, nella versione uscita a seguito del referendum abrogativo.

In questa direzione spingono anche altri decisivi argomenti. Tra due interpretazioni possibili, dovrebbe essere privilegiata quella che consente di salvare un testo e non certo quella contraria alla sua validità (questo è un principio generale dell'ordinamento, la cui applicazione la stessa Corte costituzionale fa continuamente nella sua attività). Ora, se l'art. 3 nel testo risultante a seguito dell'abrogazione fosse stato il contenuto di un'apposita legge di delega che così avesse disposto: “1. 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 (...)”, l'interprete potrebbe escludere la soluzione estrema, volta a leggere la delega come illegittima per mancata determinazione del termine, facendo leva sul fatto che il *dies a quo* può essere fatto

coincidere linearmente col il giorno di entrata in vigore della stessa legge che contiene la delega al governo. Quali ostacoli si frapporterebbero a una simile lettura? Nessuno, infatti. E perché ciò non dovrebbe valere anche nel nostro caso, facendo coincidere il momento di produzione dell'effetto abrogativo con il *dies a quo* di decorrenza della delega contenuta nella legge abrogata? Anche qui nessun argomento razionale si oppone a questa lettura.

A questo risultato, infatti, si arriva logicamente leggendo la normativa di risulta proprio alla luce dell'intera operazione referendaria: questa verte (tra gli altri) sul testo di una norma di delega, la cui decorrenza è stabilita in rapporto a una determinata causa (l'entrata in vigore della legge costituzionale), la cui amputazione si giustifica proprio perché a quella causa se ne sostituisce ora un'altra: la modifica della formula elettorale, che giustifica la determinazione dei collegi elettorali in maniera corrispondente. In questo quadro è razionale, dal punto di vista dell'interpretazione giuridica, ritenere che la decorrenza della delega coincida con il giorno dell'entrata in vigore della volontà abrogatrice espressa nella consultazione popolare e per effetto di essa.

4. Il problema dell'inerzia del governo nel dare attuazione alla delega come causa di inammissibilità: l'effettività come limite impossibile e giuridicamente non esigibile

L'altro problema che può immaginarsi, nonostante l'esistenza di una specifica previsione legale sul riordino dei collegi elettorali, riguarda l'*eventualità* che il governo non attui *in concreto* la delega contenuta nella legge n. 51 del 2019.

Non voglio interrogarmi sulle contraddizioni e sui rischi di legittimazione che graverebbero sulla Corte costituzionale qualora volesse avallare un simile pregiudizio. A quale costo il supremo garante dell'ordinamento costituzionale potrebbe giungere a una decisione, che respinge l'iniziativa referendaria di un potere dello stato (la frazione del corpo elettorale che ha promosso il referendum), perché un altro potere dello stato (il governo) in via ipotetica potrebbe venire meno ai suoi doveri costituzionali?

Andiamo al punto cruciale piuttosto. Per evitare scorciatoie o cortocircuiti, occorre chiarire bene i termini della questione: ai fini del giudizio costituzionale di ammissibilità nella fattispecie dell'auto-applicatività è *sufficiente* che una delega al riordino dei collegi elettorali sia vigente, o è altresì *necessario* che essa venga portata ad effetto? Se questa è la "vera" posta in gioco, la "vera" alternativa, non pare assuma rilievo decisivo discorrere sulla natura obbligatoria o solo politica della legge di delegazione nei confronti del governo: seguendo l'una o l'altra soluzione, ci si deve in ogni caso misurare con l'*effettività*. Detto più chiaramente: sia che il governo sia tenuto a dare attuazione alla delega, sia che il governo abbia la facoltà di concretizzarla, l'attuazione dipende sempre da un atto concreto dell'esecutivo in questa direzione (in esecuzione, rispettivamente, di un obbligo giuridico, o di un potere giuridico). Anzi, proprio seguendo la

tesi che sembra prevalere, quella della facoltà del governo di dare attuazione ad una legge delega, rafforza l'argomento che qui vado sostenendo, ossia che si vorrebbe fare dipendere l'ammissibilità del quesito elettorale *esclusivamente* dal comportamento di fatto di un organo costituzionale.

Torniamo allora alla domanda: ai fini del giudizio costituzionale di ammissibilità nella fattispecie dell'autoapplicatività è *sufficiente* che una delega al riordino dei collegi elettorali sia vigente, o è altresì *necessario* che essa venga portata ad effetto?

Nella giurisprudenza pregressa, non mi pare ci sia una risposta definitiva in un senso o nell'altro. Certamente, almeno fino alla sent. n. 32/1993, gli enunciati sono alquanto generici, subordinandosi l'ammissibilità di quesiti elettorali "*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 costante operatività dell'organo*".

Piuttosto, proprio in quella decisione (dopo la sent. n. 47/1991) si manifesta la più sensibile apertura della giurisprudenza nei confronti dei promotori, specie allorché si risolvono i problemi applicativi, materiali, fattuali, dei quesiti sotto forma di "*inconvenienti*", ossia situazioni pur sempre correggibili, comunque non ostativi all'ammissibilità. Addirittura, insieme ad un significativo sforzo della Corte, diretto ad appoggiare, sostenere, incoraggiare il Parlamento a superare tutti gli "inconvenienti" pratici, proprio per non impedire al referendum di svolgersi. Celebre, da allora, la formula per cui, di fronte a eventuali inconvenienti, "*Nei limiti del divieto di formale o sostanziale ripristino della normativa abrogata dalla volontà popolare (sent. 468 del 1990), il legislatore potrà correggere, modificare o integrare la disciplina residua*". Come, del resto, non ricordare la forza persuasiva degli argomenti usati dal giudice delle leggi per sconfiggere l'avventuroso tentativo dell'Avvocatura dello Stato diretta da Giorgio Azzariti di riesumare, nel 1990, il testo *mai approvato* dell'art. 75 cost., che prevedeva l'esclusione delle leggi elettorali dal novero di quelle non sottoponibili a referendum?

Questo clima di leale collaborazione, di sostanziale *favor* per i referendum elettorali è andato *progressivamente sfumando* in seguito. Ne è emersa, piuttosto, una parallela ostilità reciproca, tra promotori, soggetti resistenti e la stessa Corte costituzionale, ostilità che è andata a tutto svantaggio delle possibilità materiali di esperire la via del referendum abrogativo per incidere sulle leggi elettorali.

È, infatti, con la sent. n. 5/1995 (e poi con quella del 1997), in un contesto di vera e propria alluvione referendaria (sotto la spinta dei Radicali), che la Corte ha affinato le proprie armi, ed è diventata molto più severa. È in ragione dell'indubbia incertezza della normativa di risulta, connessa al quesito radicale sull'abolizione della "quota proporzionale" dalla legge elettorale del 1993, che il giudice delle leggi ha affermato che l' "*esigenza fondamentale di funzionamento dell'ordinamento democratico rappresentativo non tollera soluzioni di continuità nell'operatività del sistema elettorale del Parlamento: una richiesta di referendum che esponga*

l'ordinamento a tale rischio non potrebbe, pertanto, che essere dichiarata inammissibile". È da questa premessa che si trae la conseguenza che, un simile taglio referendario, impone una *“integrale rideterminazione dei collegi”*, per mezzo di un *“provvedimento legislativo”*.

Anche qui, ad onore del vero, l'enfasi linguistica nasconde una sicura incertezza semantica. Al di là dei toni utilizzati nel 1995 e nel 1997 (che, ripeto, vanno crescendo nella crisi del sistema politico e di fronte ad un uso sempre più anomalo dei referendum abrogativi), il quesito di fondo formulato all'inizio di questo paragrafo resta intatto e ancora oggi irrisolto: ai fini del giudizio costituzionale di ammissibilità è *sufficiente* che esista nell'ordinamento un meccanismo giuridico diretto alla ridefinizione dei collegi o è *altresì necessario* che esso sia anche in concreto realizzato? O, ancora più chiaramente: l'ammissibilità dipende da *norme giuridiche* o da *meri fatti*?

Non è affatto inutile riaffermare che, nel giudizio di ammissibilità, come in qualsiasi giudizio, *devono valere solo argomenti giuridici, fondati su norme giuridiche*, non potendo né dipendere gli esiti possibili di quei giudizi da meri fatti, né essere fondati su meri fatti. Dal punto di vista dell'ammissibilità di un referendum quel che vale è il contesto *normativo*, non i comportamenti materiali dei titolari di organi costituzionali.

L'auto-applicatività, se si vuole mantenere fermo questo criterio, riguarda la *possibilità giuridica*, e non quella meramente empirica, di una formula elettorale di realizzare il suo scopo. Nel nostro caso, il quesito diretto a stabilire la regola generale del collegio uninominale è giuridicamente possibile perché nell'ordinamento giuridico è vigente una norma giuridica che permette il riordino dei collegi elettorali. Se non ci fosse stata questa stessa norma giuridica, non ci sarebbe alcuna possibilità giuridica di integrare il numero dei collegi in misura corrispondente ai seggi assegnati.

È questa l'unica differenza che conta ai fini del presente giudizio di ammissibilità: l'esistenza di questa norma giuridica sul riordino dei collegi permette di integrare il criterio dell'auto-applicatività. Ogni valutazione spostata sul piano dell'effettività cambia radicalmente la prospettiva, facendo fuoriuscire il discorso dall'ambito giuridico per riversarlo in quello materiale, trasformando il giudizio giuridico in un giudizio di fatto. Qualsiasi giudizio di fatto o sul fatto e, cioè, dipendente dalle valutazioni del comportamento dei soggetti interessati e, in particolare, sul fatto che il governo attui o meno la delega positivamente contenuta nella legge n. 51/2019, finisce in un vicolo cieco: non sussistendo nessuno strumento che possa assicurare la realizzazione del fatto (libero o dovuto che sia).

Da questo punto di vista, di fronte al principio di *effettività*, nessuna prestazione è esigibile, nessun adempimento possibile: mentre ciò che conta nel mondo del diritto è il *dover essere* non l'essere, la situazione oggettiva che il Parlamento e il governo siano *giuridicamente* tenuti a ridefinire i collegi elettorali, non che ciò accada effettivamente, addirittura nel momento stesso in cui la Corte è chiamata a giudicare.

In definitiva, l'obiezione per cui il governo potrebbe non attuare la delega non è un'obiezione pertinente, essendo priva di valore giuridico, perché scambia un mero inconveniente di fatto per il contenuto di una norma giuridica: *ai fini dell'ammissibilità è solo l'esistenza della norma giuridica sul riordino che è sufficiente a integrare il criterio dell'auto-applicatività e, quindi, pertinente per dare il via libera al quesito.*

Se si vuole, una questione collegata ma sostanzialmente diversa e più rilevante ai fini dell'autoapplicatività, è semmai stabilire se il meccanismo predisposto dal quesito elettorale sia *idoneo* a essere concretizzato, e non che lo sia effettivamente (cosa che, abbiamo appena escluso sia giuridicamente esigibile). La norma positiva che permette di rispondere al criterio dell'autoapplicatività può essere apprezzata anche in ragione della giuridica *idoneità* a realizzare l'obiettivo. Da questo punto di vista occorre chiedersi qual è il fine che si intende perseguire, e stabilire se i mezzi giuridicamente esistenti siano ad esso adeguati. Nel nostro caso, l'applicabilità del principio maggioritario implica la determinazione di collegi elettori corrispondenti al numero dei seggi eleggibili; rispetto a questo obiettivo, l'esistenza di una normativa, come quella contenuta nell'art. 3 della legge n. 51/2019, che dispone una delega al governo proprio per la determinazione dei collegi uninominali, è perfettamente idonea allo scopo.

Ergo: l'esigibilità del criterio dell'auto-applicatività implica due requisiti: l'esistenza di un meccanismo giuridicamente funzionale a inverterlo e l'idoneità allo scopo di quello stesso meccanismo. Nel presente quesito elettorale entrambi quei requisiti sono soddisfatti e, conseguentemente, è costituzionalmente rispettato il criterio giurisprudenziale della auto-applicatività.

5. Se proprio si vuole infliggere una prova del diavolo ai referendum elettorali..., e su come fare per vincerla.

Se si tiene conto di queste osservazioni ci sono elementi sufficienti per indirizzare la decisione di ammissibilità su una strada molto meno scontata di quanto potrebbe sembrare a prima vista.

In fondo, quel che emerge sulla superficie della sterminata giurisprudenza costituzionale è che quel che conta veramente è la possibilità di *disporre in concreto di norme giuridiche ragionevolmente applicabili*. La Corte costituzionale ha dato prova in questi anni di essere disposta a ricercare tutte le soluzioni giuridicamente possibili per risolvere eventuali inconvenienti derivanti dall'esigenza di rispettare la regola dell'auto-applicatività, perché *“la ricomposizione del tessuto normativo inciso dall'ablazione referendaria è frutto dell'opera interpretativa dei soggetti istituzionali competenti”* (sent. n. 15/2008, p. n. 6.1. diritto).

Il massimo sforzo fatto in questa direzione – anzi, direi proprio che si sia trattato di un tentativo estremo – che la stessa Corte costituzionale ha perseguito non senza strappi, proprio allo scopo di ridurre gli effetti perversi di un'esecuzione formalistica del criterio dell'auto-applicatività, si rinviene proprio allorché

è stato chiesto al giudice delle leggi di annullare la legge elettorale n. 270/2005 (il cd. *porcellum*), e introdurre un'altra che fosse in grado al contempo di soddisfare quello stesso *tirannico* criterio.

Nella sent. n. 1/2014 la posta in gioco non era soltanto l'illegittimità della formula elettorale, ma – questione rimasta lì per lì sotto traccia, prepotentemente emersa, tuttavia, nella successiva discussione sulla nuova legge elettorale – soprattutto come avrebbe potuto la Corte costituzionale mantenere vigente una normativa di risulta giuridicamente idonea al rinnovamento delle camere, non tanto per fronteggiare il rischio dell'inerzia del legislatore, ma proprio per evitare soluzioni di continuità cui il criterio dell'auto-applicatività tenderebbe.

Ripercorriamone i passaggi essenziali. Se è vero che la caducazione del premio di maggioranza poteva non avere effetti ostativi, potendosi ritenere che le regole residue avrebbero consentito comunque la distribuzione proporzionale dei seggi assegnati (con le soglie di sbarramento vigenti), *problemi reali di auto-applicatività comportava*, invece, l'illegittimità costituzionale del *voto di lista bloccata*. Come rendere applicabile in questo caso la formula elettorale, pur nell'inerzia del legislatore, di fronte all'intervenuta esigenza che l'elettore potesse esprimere un “voto di preferenza”? Come uscire dall'*impasse* derivante dal fatto che il “voto di preferenza”, imposto dalla Corte costituzionale, poteva implicare, per ammissione stessa della decisione, plurime possibilità concrete (una, due, tre, quattro o più preferenze)? Come superare l'ostacolo positivo di una scheda elettorale, le cui caratteristiche sono prescritte per legge, che prevedeva fino ad allora liste bloccate di candidati, ma senza consentire affatto la possibilità materiale di esprimere (una o più) preferenze?

Ebbene, con un'argomentazione chiara e netta, la sent. n. 1 del 2014 ha risolto queste (e altre possibili) questioni cruciali in punto di auto-applicatività, ritenendo che “*eventuali apparenti inconvenienti (...) 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*”.

De-formattiamo l'assunto. Le questioni concernenti l'auto-applicatività della formula elettorale, dopo l'intervento chirurgico della Consulta – relative, stando almeno all'esemplificazione della decisione costituzionale, al permanere nel testo di risulta dell'ordine di presentazione delle candidature quale criterio per l'assegnazione dei seggi secondo lo schema della lista bloccata, poi venuta meno; della struttura della scheda elettorale che contemplava solo partiti concorrenti, con i corrispondenti simboli, ma non prevedeva l'apposizione di preferenze individuali; e, soprattutto, della possibilità di superare il problema maggiore relativo all'ampia discrezionalità legislativa sul modo di concretizzare la sopravvenuta necessità di un “voto di preferenza”, ricondotto alla soluzione di una “preferenza unica” – vengono ridotte a “*eventuali apparenti inconvenienti*”.

Dunque: “inconvenienti”, ovvero situazioni irrilevanti ai fini della decisione e, soprattutto, ai fini della permanente disponibilità di norme elettorali idonee al rinnovamento delle camere. Non è più il caso di insistere sulla “verità” di questo assunto: dopo la sent. n. 1/2014 è un *fatto obiettivo* che la Corte costituzionale abbia derubricato le questioni esemplificate a “eventuali apparenti inconvenienti”, cioè situazioni rimediabili in qualche modo senza inficiare la decisione finale.

E qui viene il punto: il rimedio va trovato *per mezzo dell'interpretazione* (non della produzione di nuove norme, come preciserò). Ripetiamo insieme il sermone: “*mediante l'impiego degli ordinari criteri d'interpretazione, alla luce di una rilettura delle norme già vigenti coerente con la pronuncia di questa Corte*”.

La Consulta sta dicendo che eventuali problemi di applicabilità delle norme di risulta della legge elettorale vanno sciolti *hic et nunc* per via esegetica: è questa l'unica soluzione possibile per non entrare in contraddizione con se stessa, perché solo riconoscendo, fin nel momento stesso in cui la formula elettorale viene cambiata (con la n. 1/2014), che la stessa è suscettibile di immediata applicazione, può consentire, pur nell'inerzia del Parlamento nel dotarsi di un'altra legge elettorale, il rinnovo dei rappresentanti sulla base di quella nuova formula elettorale (che i giornali avevano non a caso battezzato col nome “consultellum”).

Questo significa, inoltre, che non sono di per sé necessari formali interventi normativi: come tali, essi non potrebbero che essere, giocoforza, solo futuri ed incerti (sia detto tra parentesi: derubricare la questione della disciplina della scheda elettorale a materia di fonte secondaria è, al di là della dubbia correttezza dell'assunto, contraddittorio con il principio di auto-applicatività; se questo principio vale, esso non può che essere rispettato immediatamente, senza sospensioni o ritardi, neppure rinviando a norme future). La Corte non può condizionare all'iniziativa (futura e incerta) del legislatore la caducazione di una legge elettorale di dubbia legittimità, ma deve trovare *hic et nunc* la soluzione per annullare quella legge elettorale e, al contempo, renderla immediatamente applicabile.

Ergo: l'auto-applicatività è una questione di interpretazione e non (necessariamente o esclusivamente) di diritto positivo, dipende dal significato delle norme vigenti, dalla possibilità meramente teorica che le stesse consentano una lettura idonea ad applicarle in concreto. In questo ambito, con quello di qualsiasi interprete, esce accresciuto il ruolo della Corte costituzionale, che può trovare in ultima analisi nell'ordinamento vigente le norme più idonee allo scopo.

Ma andiamo ancora avanti nel ragionamento intrapreso dalla sent. n. 1/2014: si deve ricorrere agli ordinari criteri di interpretazione per giungere a “una rilettura delle *norme già vigenti* coerente con la pronuncia di questa Corte”. In definitiva: la ricerca, come dimostra il riferimento all'avverbio “già”, non va limitata alle norme attualmente vigenti, ma a qualsiasi norma che sia stata vigente nell'ordinamento giuridico, e che sia in qualche modo idonea a realizzare l'obiettivo dell'auto-applicatività. Così può trovare una plausibile

spiegazione il fatto che la Corte costituzionale ricorra, al fine di superare l'ostacolo della pluralità delle opzioni legislative sul modo di rendere il “voto di preferenza”, alla sent. n. 47/1991 – ad una pronuncia, si badi, e non ad una norma positiva, che mai ha previsto una simile regola – che, nell'ammettere il referendum abrogativo relativo, correggeva la formula proporzionale allora vigente per la Camera dei deputati con l'introduzione della “preferenza unica”.

In sostanza, per la Corte costituzionale, e non potrebbe che essere così, una volta ammesso che è sul piano interpretativo che va risolta ogni questione in materia di auto-applicatività, è l'esperienza giuridica nel suo complesso, come un giacimento universale, che può rappresentare la fonte dei dati giuridici utili e necessari a colmare “eventuali apparenti inconvenienti”.

In definitiva, la rilettura della sent. n. 1/2014 è utile per confermare quanto ho detto finora, sulla sufficienza del quesito elettorale presente a soddisfare il criterio dell'auto-applicatività. Ma lo è anche ad altro scopo: perché mi consente di trovare lo spunto per costruire un percorso alternativo, qualora la Corte costituzionale non ritenesse soddisfacente l'interpretazione qui offerta.

È evidente che quel che si chiede oggi alla Corte costituzionale è una correzione della propria giurisprudenza, una precisazione del criterio dell'auto-applicatività che non scarichi sui promotori di questo referendum elettorale, e su qualsiasi comitato promotore, l'onere della prova *impossibile* circa l'*effettività* di una formula elettorale permanentemente applicabile. Il giudizio di ammissibilità, come ho più volte ribadito, dovrebbe limitarsi al riscontro della giuridica possibilità di disporre, per mezzo del quesito, di una norma positiva che sia idonea a raggiungere lo scopo dell'applicabilità della nuova formula elettorale. L'auto-applicatività, insomma, non equivale, non può e non deve equivalere, all'effettività.

Se, tuttavia, questa tesi non fosse accolta, io credo che sia quantomeno lecito attendersi dalla Corte costituzionale lo stesso atteggiamento che essa stessa ha tenuto nella sent. n. 1/2014, allorché ha ipotizzato soluzioni interpretativo-applicative dirette a rendere concretizzabile la formula elettorale risultante dall'intervento demolitorio sulla legge n. 270/2005. Nella nostra attuale vicenda, un simile corrispondente atteggiamento, troverebbe sostegno non solo per il fatto che si tratterebbe di riconoscere la validità di un quesito elettorale ineccepibile sotto il profilo della chiarezza e del voto consapevole (sia dell'oggetto sia degli effetti), ma anche perché sarebbe quantomeno ragionevole trovare una via d'uscita ad una situazione che altrimenti finirebbe per penalizzare un'iniziativa richiedendo ai promotori una prestazione semplicemente impossibile, perché dipendente esclusivamente dal capriccio del governo!

A questo limitato scopo, pertanto, mi limito a ipotizzare una strada estrema, che tuttavia si muove proprio nel solco tracciato dalla sent. n. 1/2014, facendo tesoro del giacimento giuridico dei precedenti giurisprudenziali. Che fare se si ritenesse insormontabile l'obiezione dell'inerzia del governo nel dare attuazione alla delega stabilita nell'art. 3, l.n. 51/2019?

Ai fini dell'ammissibilità del quesito referendario, una soluzione tecnicamente possibile, concreta, giuridicamente idonea a assicurare l'applicabilità del quesito elettorale come rimedio all'ineffettività riposta nell'inerzia del governo, può essere trovata adattando, al caso di specie, la soluzione proposta nel referendum elettorale sull'abolizione della quota proporzionale e sul diverso criterio di assegnazione dei seggi relativi, certificata nella sent. n. 13/1999. Allora la formula elettorale risultante in concreto prevedeva che, insieme al 75% dei parlamentari più votati nei collegi elettorali, venissero proclamati, in ragione del restante 25%, *i migliori tra i non eletti* tra tutti i collegi. In tal modo veniva rispettato il principio abrogativo maggioritario del più votato, sia pure relativizzato, proprio per assicurare il rispetto dei requisiti imposti dalla Corte costituzionale.

Mutatis mutandis, quella soluzione può essere applicata anche al nostro caso, che si regge sul medesimo assunto della applicazione generale della regola maggioritaria alla formula elettorale proposta nel quesito. I collegi elettorali restano quelli esistenti *rebus sic stantibus* (quelli di oggi o quelli che eventualmente conseguiranno alla riduzione del numero dei parlamentari, se il referendum costituzionale fosse respinto): *andrebbero proclamati eletti, oltre ai candidati più votati in ciascun collegio, anche quelli, fino a concorrenza dei seggi disponibili in ciascuna camera, che hanno ottenuto il maggior numero di voti validi.*

In questo modo, la formula elettorale residua permetterebbe la copertura dell'intero consesso, senza dipendere dall'eventualità di un'inerte iniziativa del governo, di fronte alla legge delega vigente. In definitiva si tratta di colmare l'inconveniente del mancato adeguamento dei collegi uninominali al numero degli eleggibili ricorrendo – allo stesso modo della sent. n. 1/2014, che richiamava la regola della preferenza unica stabilita nella sent. n. 47/1991 – alla regola, risultante dalla sent. n. 13/1999, della proclamazione, insieme ai vincitori di ciascun collegio, dei migliori tra i non eletti, fino alla copertura integrale dei seggi effettivamente assegnati a Camera e Senato.

6. Riepilogo delle tesi sostenute in questo scritto.

In sintesi e per chiudere. La giuridica possibilità di disporre di una regola positiva vigente, che prescrive la determinazione dei collegi in conseguenza dell'introduzione del collegio uninominale, soddisfa pienamente il requisito dell'auto-applicatività, e rende ammissibile il referendum elettorale.

Subordinarne, viceversa, l'ammissibilità all'effettività, ossia all'alea dell'adempimento da parte del governo della delega, equivale 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.



Se è vero che la Corte costituzionale non può sostituirsi al legislatore (o, almeno, così sembra), rientrano pienamente nelle sue attribuzioni il potere di interpretazione e di ricomposizione dell'ordinamento, mezzo necessario al fine di rinvenire in ogni circostanza concreta la soluzione più ragionevole che l'esperienza giuridica mette a sua disposizione.

In questa sede, proprio leggendo l'ordinamento positivo sotto la lente della giurisprudenza costituzionale, si è indicata una precisa soluzione positiva, che la stessa Corte costituzionale, già in passato, aveva ritenuto legittima, proprio al fine di rendere applicabile una formula elettorale maggioritaria introdotta per via referendaria.

Gli inconvenienti residui nel nostro caso andrebbero superati prevedendo – nelle more della effettiva rideterminazione dei collegi da parte del governo in linea col quesito elettorale – la regola della elezione, nei collegi esistenti al momento del voto, sia dei candidati col maggior numero dei suffragi, sia di coloro che risultino comunque i più votati, fino all'integrale copertura dei seggi disponibili per la Camera e per il Senato.