

Seminario di ASTRID
“Questioni di ammissibilità dei referendum elettorali”
Roma, 11 giugno 2007

Intervento di Gaetano Azzariti

Vorrei soffermarmi rapidamente su due soli aspetti, ma prima ritengo doverosa una precisazione. La precisazione è la seguente: io mi iscrivo al “partito dei dubbiosi”. Invidio le certezze espresse da alcuni miei colleghi, ma non credo si possa, ripetutamente, denunciare le oscillazioni e le ambiguità della giurisprudenza costituzionale in materia referendaria e poi manifestare sicurezze sul futuro pronunciamento della Corte. Mi sembra che ci sia qualche contraddizione. Non credo ci si possa accontentare di affermare che in materia referendaria le oscillazioni siano minori, poiché seppure fosse vero - ma cercherò di argomentare come ciò possa sostenersi solo in parte e con grande approssimazione - sarebbe ad ogni modo solo un problema di intensità. In nessun caso si potrebbe confidare su precedenti omogenei e una giurisprudenza consolidata, neppure in tema di ammissibilità dei referendum elettorali. Meglio allora iscriversi al partito dei perplessi e dei dubbiosi.

E' certamente sempre possibile, invece, fare previsioni di carattere politico sull'esito di questa vicenda referendaria. Su questo terreno, non scientificamente controllabile, per quanto può valere la mia opinione, sono d'accordo con Massimo Villone: la mia previsione politica è che, in base ad una logica di convenienza, il referendum dovrebbe essere dichiarato ammissibile. Ma questa mia profezia si basa su presunzioni - che è inutile stia a specificare - di carattere sostanzialmente extragiuridico. Non credo però che i costituzionalisti possano fermarsi a previsioni di natura politica. E' dunque opportuno ragionare “come se” la vicenda non fosse pregiudicata.

Dunque, i due profili che desidero sollevare: il primo riguarda la manipolazione del quesito, il secondo il sindacato sulla normativa di risulta.

Sul primo aspetto, non vi esporrò la mia personale convinzione, da me argomentata in passato in sede dogmatica: la mia personale convinzione è radicalmente contraria ai referendum di carattere manipolativo. Ho sostenuto che questo tipo di referendum non fosse ammissibile, ho criticato la Corte prima e dopo la sentenza 32 del '93, continuo a ritenere, in sede dogmatica, che la manipolazione cui è sottoposta la legge nel momento cui si chiede l'abrogazione parziale di essa debba essere intesa in termini stretti, e che il carattere abrogativo del referendum ai sensi dell'art. 75 Cost. debba essere preservato. La Corte però è di parere diverso: preso atto della decisione del 1993, non ho intenzione di insistere, finendo per raccontarvi solo il mio libro dei sogni. Vorrei invece ragionare, prendendo per buona la convinzione della Corte, e verificare se essa si accorda con il “tipo” di manipolazione che viene proposta dal referendum che stiamo esaminando. Credo che in questa prospettiva ci siano degli elementi di riflessione. Dopo le sentenze nn. 47 del '91, 32 del '93 e 10 del '95, tra loro non omogenee (a proposito di oscillazioni), la Corte è pervenuta nel 1997 alla sentenza 36 (la più volte qui richiamata “sentenza Capotosti”). E' questa l'ultima in ordine cronologico e dunque da considerare “l'ultimo pensiero” della Corte costituzionale in tema di manipolabilità del quesito. Personalmente ritengo debba offrirsi una lettura di questa decisione attenta, credo diversa rispetto a quella che ho udito esprimere da altri interlocutori in questa sede. Vi leggerò parti testuali della sentenza, da cui discendono i tre i principi - tra loro concatenati - affermati da questa sentenza, molto citata, ma su cui bisogna meglio ragionare. Dice la sentenza 36: la manipolazione non è ammissibile “se non deriva da una fisiologica espansione delle norme residue o dai consueti criteri di autointegrazione dell'ordinamento”. Dice ancora: il quesito referendario non deve risolversi “sostanzialmente in una proposta all'elettore, attraverso l'operazione di ritaglio sulle parole e il conseguente stravolgimento dell'originale ratio e struttura

della disposizione, di introdurre una nuova statuizione, non ricavabile *ex se* dall'ordinamento, ma anzi del tutto estranea al contesto normativo". Dice infine: il ritaglio non deve ridursi ad una "soppressione di mere locuzioni verbali, peraltro inespressive di qualsiasi significato normativo". Ora io chiedo, personalmente aperto al dubbio, se possa darsi per scontato che il quesito da ultimo proposto non incorra in nessuno dei tre limiti posti dalla Corte. Il quesito sottoposto a referendum lo avete letto: siamo certi possa affermarsi che siamo dinnanzi ad una fisiologica espansione di quanto già c'è? Che possa escludersi si tratti di soppressioni di locuzioni verbali non espressive di un significato normativo autonomo? Che non si risolvano in un'autonoma proposta all'elettore? Un pronunciamento della Corte su questi aspetti sarebbe opportuno. Qualcuno ha affermato che questo precedente non è rilevante o comunque non può essere considerato. Personalmente penso debba invece essere ripreso e valutato con la dovuta attenzione. Sul piano sostanziale, che il passaggio da un premio di coalizione ad uno di lista debba essere intesa come meramente espressiva di un precetto già insito nell'attuale legge elettorale, mi sembra per lo meno da discutere.

[**Bassanini**: In questo sei d'accordo con Elia, diciamo, grosso modo]. In questo sono d'accordo con Elia, grosso modo.

La seconda e ultima questione riguarda l'eventualità di un sindacato della normativa di risulta. Qui è stato già rilevato: la Corte non l'ha mai ammesso, ma l'ha spesso fatto. Quindi anche considerando la giusta richiesta di continuità nella giurisprudenza precedente, non credo debba escludersi una possibile – e più esplicita – apertura del sindacato della Corte sulla normativa di risulta. Non è questa la sede per approfondire, mi basta segnalare che la possibilità di un sindacato della normativa di risulta in sede di ammissibilità è una questione onestamente controversa. Non ripeto argomenti che sono stati già qui esposti, ne aggiungo uno nuovo. Un argomento che, in realtà, vi è stato poc'anzi prospettato a sostegno dell'ammissibilità. Si è detto: se è incostituzionale la normativa di risulta è incostituzionale anche la legge attuale, ciò - ha detto Morrone - costituirebbe un ostacolo per giungere ad una pronuncia di inammissibilità, a me sembra esattamente il contrario. A me sembra un argomento che dovrebbe indurre la Corte a spingersi finalmente a sindacare, con qualche rigore maggiore rispetto al passato, la normativa di risulta. Tanto più che - come sappiamo - è ben difficile pensare che la normativa elettorale attualmente vigente possa arrivare alla Corte. Il garante del nostro sistema costituzionale, al quale non è concesso, per ragioni procedurali, sindacare l'illegittimità della legge Calderoli, potrebbe, sollecitato dai referendari, cogliere l'occasione per dichiarare eventualmente l'incostituzionalità dell'attuale legge elettorale. Mi rendo conto che sono giunto su un crinale molto difficile, che non so se verrà mai percorso, ma la Corte potrebbe pensare a sollevare la questione di legittimità costituzionale di fronte a sé stessa. Capotosti richiamava tutte le difficoltà che un'ipotesi di questo genere solleva, e concordo con molte delle sue valutazioni. Forse non si riuscirà ad arrivare a sollevare la questione di costituzionalità della legge attualmente vigente ed è certamente da escludere che la Corte Costituzionale possa dichiarare, oltre che l'inammissibilità del referendum, anche l'illegittimità costituzione di tutta o gran parte della legge Calderoli, perché in tal modo si creerebbe il vuoto, e questo certamente è escluso. Però è vero anche che potrebbe dichiarare l'abrogazione solo di una parte della normativa vigente, fatta salva l'autoapplicatività della normativa residua.

Franco Bassanini

Scusa, l'ipotesi che io facevo è che in questo caso dichiarare l'incostituzionalità delle sole norme sul premio di maggioranza così tu hai una legge perfettamente applicabile... Solo che non c'è il premio di maggioranza

Gaetano Azzariti

Esattamente così, cogliendo in tal modo due piccioni con una fava. Un'ultima battuta – poiché c'è stato espressamente richiesto - sulla reviviscenza: non ho studiato la questione, che è molto delicata e controversa, quindi non mi voglio esprimere in via categorica. Posso solo fornire la mia impressione: mi sembra ad alto rischio di inammissibilità. Sono state qui apportate interessanti

motivazioni cui non nego un valore e mi inducono ad ulteriormente riflettere, ma francamente sulla
reviviscenza non nascondo delle forti perplessità.