

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

Intervento di Enzo Cheli

Mi limito a due osservazioni, una di carattere generale, riferita all'evoluzione della giurisprudenza costituzionale in tema di ammissibilità dei referendum abrogativi e ai criteri che nel corso del tempo l'hanno orientata, l'altra alle ipotesi previsionali che è possibile fare sui due referendum di cui oggi si parla, quello per cui è in corso la raccolta delle firme e quello relativo all'ipotesi avanzata dall'On. Castagnetti.

Prima osservazione di ordine generale. Quando si affronta la valutazione di quelli che potranno essere gli esiti del giudizio di ammissibilità di un referendum abrogativo, credo che si debba, in primo luogo, tener conto degli indirizzi che la Corte ha sviluppato nell'arco dei 35 anni della sua giurisprudenza in tema di referendum, che ha inizio nel 1972.

Un primo dato lo rilevava già Leopoldo Elia ed è che, fra tutte le aree della giurisprudenza costituzionale, questa è l'area in cui, dopo la sentenza n. 16 del '78, si è manifestato il più alto tasso di creatività e, di conseguenza, il margine più elevato di oscillazioni. Perciò è difficile dire che esistono indirizzi certi e consolidati in questa giurisprudenza.

Il secondo dato è che la Corte quando ha superato le barriere dell'art. 75, a partire dalla sentenza n. 16 del '78, ha richiamato, per individuare di volta in volta le cause di inammissibilità, tre parametri fondamentali riferiti ora all'oggetto (cioè alla natura della legge sottoposta a referendum), ora al quesito (cioè alla natura della domanda, ovvero alla omogeneità e alla interna coerenza del quesito), ora - anche se questo è il profilo più contrastato e incerto - agli esiti del referendum (cioè a quella che in alcune sentenze viene qualificata la coerenza della normativa di risulta).

Ora, la considerazione disgiunta o congiunta di questi tre elementi - che la Corte ha utilizzato nelle sue varie sentenze in maniera sempre più raffinata -

ha condotto a spostare il giudizio di ammissibilità dal terreno dell'applicazione di precisi parametri costituzionali al terreno di un giudizio sulla ragionevolezza intrinseca del quesito referendario in funzione di tutela di determinati valori costituzionali. Questo orientamento era già presente nella sentenza n. 16 del 1978, dove si faceva riferimento, nel momento in cui si ampliavano i parametri dell'art. 75 cost., alla tutela di quei valori costituzionali che possono impedire l'ammissibilità dei singoli quesiti referendari. Valori costituzionali che la Corte, appunto, riferisce sia alla libertà di scelta del corpo elettorale (che impone innanzitutto la comprensibilità del quesito), sia alla compatibilità dei risultati del referendum con la coerenza interna del sistema. Questi criteri, con dosaggi diversi, sono stati applicati in prevalenza proprio nella giurisprudenza che la Corte ha sviluppato in ordine alla legislazione elettorale.

Passo all'osservazione specifica riferita all'ipotesi di referendum avanzata dall'On. Castagnetti. Dico subito che condivido lo scopo di questa ipotesi, dal momento che penso che, al punto in cui sono oggi le cose, con la oggettiva difficoltà di trovare in tempi brevi una soluzione largamente condivisa, il semplice ritorno ai sistemi elettorali della Camera e del Senato in vigore prima della legge 270 del 2005 sia, tra tutte le ipotesi possibili, quella da preferire in quanto tra tutte la meno dannosa. Se le strade possibili oggi, in assenza di un'intesa politica, sono il mantenimento della legge in vigore o l'applicazione della legge in vigore emendata dal referendum Segni-Guzzetta o il ritorno al sistema precedente, mi pare, infatti, che tra queste tre strade, la meno dannosa sia proprio quest'ultima. Ma il problema è di vedere se a questo risultato risulti possibile giungere in via referendaria. E qui entra in gioco il problema della "reviviscenza", cioè il fatto se l'abrogazione totale per via referendaria della legge 270 del 2005 sia in grado di evitare, attraverso l'automatica "reviviscenza" della legislazione anteriore, quel vuoto normativo che, per costante giurisprudenza della Corte in tema di leggi obbligatorie e necessarie, quali sono le leggi elettorali, impedisce l'ammissibilità del referendum.

A mio avviso la "reviviscenza" delle leggi elettorali anteriori come

conseguenza dell'abrogazione totale della legge 270 del 2005 è impossibile da realizzare e il motivo che mi convince di questo è che il referendum per sua natura produce un effetto di abrogazione e non di annullamento della legge sottoposta al voto popolare.

Alcuni, per la verità, tendono ad avvicinare abrogazione e annullamento, ma credo che i due istituti vadano considerati nettamente distinti, dal momento che l'abrogazione - a differenza dell'annullamento - opera solo *ex nunc*, cioè dalla data della proclamazione del risultato. Ora, se si va a esaminare la legge 270 si vede che la stessa non pone una disciplina "aggiuntiva" rispetto alle leggi elettorali del 1993, ma, almeno in prevalenza, "sostitutiva" della disciplina anteriore. Questo vale, in particolare, per gli artt. 14 e 33 che pongono le basi del nuovo sistema. Se la legge 270 fosse stata una legge semplicemente "aggiuntiva", l'effetto abrogativo del referendum avrebbe potuto far rivivere automaticamente la vecchia disciplina. Ma nel caso di una disciplina "sostitutiva" come quella della legge 270 il referendum, proprio perché opera *ex nunc* e non *ex tunc*, non è in grado di determinare un effetto di "reviviscenza", dal momento che l'effetto innovativo della 270 è maturato (e, in certo senso, si è consumato) nel momento stesso in cui quella legge è entrata in vigore. Di conseguenza non appare possibile, attraverso il referendum, determinare un meccanismo di retroazione su tale effetto innovativo. Accade, di conseguenza, che attraverso l'abrogazione totale della legge 270 non possono rivivere le norme precedenti, mentre, nella specie, la normativa di risulta dell'abrogazione totale non più è sufficiente a garantire la possibilità di un'immediata copertura dell'organo (in mancanza di taluni elementi essenziali, quali, ad esempio, quello relativo al calcolo dei voti). Si entra, di conseguenza, in quella situazione di vuoto normativo che rende per giurisprudenza costante inammissibile il referendum. Credo, quindi, che pur condividendo la ragionevolezza dell'ipotesi Castagnetti, l'unica strada per riportare in vita la legislazione elettorale anteriore, sia la strada dell'esercizio del potere legislativo, cioè dell'adozione di una legge che, nello stesso contesto, abroga la legge esistente e ripristina la legge anteriore (secondo un meccanismo che, per ironia della sorte, coincide con quello adottato da un

recente progetto di legge dell'on. Calderoli).

Passo ora all'osservazione sul referendum in corso. Su questo penso che la Corte costituzionale abbia qualche buon motivo per dichiararne l'inammissibilità partendo dalla irragionevolezza della normativa di risulta. Irragionevolezza connessa essenzialmente alla lesione del principio di eguaglianza del voto di cui all'art. 48 cost. La normativa di risulta, così come emerge dagli effetti di questo referendum è, infatti, a mio giudizio, tale da comprimere il principio di eguaglianza del voto oltre il limite di una ragionevolezza accettabile ai fini della coerenza interna del sistema elettorale che si viene ad introdurre. A questa tesi si potrebbe obiettare che non c'è un limite di tollerabilità per uno scrutinio di ragionevolezza riferito alla coerenza interna di un sistema elettorale, dal momento che la Corte ha sempre escluso, in sede di giudizio di ammissibilità di un referendum, di mettere in gioco l'illegittimità costituzionale di una normativa di risulta: e questo in considerazione del fatto che il giudizio di ammissibilità è un giudizio preventivo, mentre il giudizio di legittimità è un giudizio successivo, distinto e separato dal primo.

Ma la risposta a questa obiezione si può trarre proprio da quel passaggio della sent. 16 del 1978, dove si richiamano "valori di ordine costituzionale, riferibili alle strutture o ai temi delle richieste referendarie, da tutelare escludendo i relativi referendum". Partendo da questo richiamo la Corte ha sviluppato quei tre percorsi (relativi all'oggetto, al quesito e agli esiti) che si richiamavano all'inizio, anche se ha sviluppato in modo particolare le caratteristiche della domanda, con riferimento all'omogeneità, alla chiarezza e alla matrice razionalmente unitaria del quesito. Ora, rispetto al referendum in esame, penso che la Corte, più che sul profilo della manipolatività (che pure sussiste), dovrebbe essere portata ad orientare l'attenzione sul profilo del risultato, cioè della normativa di risulta.

Ora, cos'ha detto in passato la Corte su questo piano? Se anche in linea di principio (sin dalla sent. 10 del '72) la Corte ha escluso di potersi dar carico dell'incostituzionalità della disciplina di risulta, nello sviluppo successivo della sua giurisprudenza ha sempre più aperto alla prospettiva di valutare gli

effetti del referendum sia sul terreno della coerenza interna di tale normativa che sul terreno della coerenza con gli scopi perseguiti dai proponenti. Per questo la Corte ha anche parlato (nella sent. 47 del 1991) di una "funzionalità unidirezionale" del referendum che si riassume nella lineare evidenza delle conseguenze abrogative. Nel caso di questo referendum, quello che sembra mancare è proprio il principio della coerenza interna, sia sotto il profilo della funzionalità unidirezionale che sotto il profilo della corrispondenza tra intenzioni e risultato. Risultato che, per la sua aleatorietà, oltre a non poter essere percepito dal corpo elettorale che deve compiere la scelta, mette in gioco il valore primario dell'eguaglianza del voto oltre i limiti di una ragionevolezza accettabile. Il fatto è che una cosa è il premio di maggioranza riferito a una coalizione e all'obbiettivo di favorire un accorpamento tra le forze in campo ed una cosa completamente diversa riferire questo premio ad una singola lista la cui composizione sfugge in partenza ad ogni possibile e ragionevole previsione. Evidentemente cambia la logica originaria del sistema che s'intende modificare, senza che nasca una logica nuova, la cui sostanza ed il cui scopo possano essere chiaramente percepiti da chi è chiamato a votare.

Per questo, se la procedura referendaria andrà avanti, si aprirà, credo, per la Corte la prospettiva di un nuovo passaggio nel percorso che ha portato a sviluppare, nei giudizi di ammissibilità, l'impiego del principio di ragionevolezza.