

Seminario di ASTRID
“La riforma elettorale e il referendum”
Roma, 9 ottobre 2007

Intervento di Pietro Ciarlo

LA MODIFICA DELLE DISPOSIZIONI NON E' NECESSARIA PER IL TRASFERIMENTO DEL REFERENDUM. UNA NUOVA LEGGE ELETTORALE ANCHE PER IMPEDIRE IL CUMULO DEI MANDATI

Al contrario di quanto alcuni ritengono, non credo sia vero che, al fine di negare la trasferibilità del quesito referendario, la nuova disciplina legislativa debba necessariamente modificare le singole disposizioni sottoposte a referendum. La sentenza della Corte costituzionale n. 68 del 1978, come è noto, ha stabilito che, nel caso di referendum abrogativo parziale, “decisivo è il confronto fra i contenuti normativi essenziali dei singoli precetti, senza che occorra aver riguardo ai principi dell’intero ordinamento in cui questi si trovino inseriti: appunto perché i promotori e i sottoscrittori delle richieste di referendum non avevano di mira l’abrogazione di quell’ordinamento considerato nella sua interezza”. Questa formula viene spesso intesa in termini statico-formali, confondendo il contenuto normativo essenziale con la lettera della disposizione interessata. Così ragionando si sottovaluta però la *ratio* della pronuncia della Corte, irrigidendo inutilmente la regola giurisprudenziale fino a limitarne arbitrariamente la portata. Piuttosto, con la formula della sentenza n. 68 non si è inteso porre un limite formale-letterale all’esercizio successivo della funzione legislativa in chiave anti-referendaria. Si è invece voluta introdurre una regola di “ragionevolezza”, stabilendo che per aversi “abrogazione sufficiente” è necessaria una modifica sostanziale, riferita ai “contenuti normativi essenziali dei singoli precetti”. La disciplina deve essere intaccata in termini funzionali, sicché, quei precetti, pur formalmente non incisi dall’abrogazione intervenuta, acquisteranno un rilievo diverso sul piano operativo. In altri termini - come è stato sostenuto di recente anche da Luciani [*Art. 75 Referendum*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di Branca e Pizzorusso, Bologna-Roma, 2005, p. 549] – siamo dinanzi al riconoscimento “dogmatico” che l’abrogazione rilevante ai fini referendari è un fenomeno in senso proprio normativo, perché riguarda le norme e non le disposizioni. Questa impostazione si mostra tanto fondata e ragionevole che la stessa Corte non ha avuto remore a confermarla, specificandola nella successiva giurisprudenza, ove può leggersi che la permanenza degli istituti della disciplina oggetto di

referendum nella nuova legge non impedisce la cessazione delle operazioni referendarie se essi, “una volta inseriti nel nuovo contesto, acquistano un rilievo affatto diverso dal precedente” (ord. 26 maggio 1997).

Questi principi devono essere a maggior ragione applicati a referendum di tipo manipolativo, quali tipicamente sono quelli sulle leggi elettorali. La valutazione sulla “sufficienza” dell’abrogazione ai fini della trasferibilità o meno del quesito dovrà tener conto del rapporto che si instaura tra le disposizioni che ne sono l’oggetto e il contesto normativo sostanziale entro cui queste sono destinate ad operare, anche alla luce della complessiva funzionalità della disciplina medesima. Se l’analisi di tale rapporto porterà ad individuare contenuti sostanzialmente simili, nonostante la novazione *medio tempore* intervenuta, il quesito potrà trasferirsi sulla nuova disciplina; viceversa, laddove essa, pur non incidendo sul dato letterale di alcune disposizioni, ne modifichi concretamente l’operatività si avrà il blocco delle operazioni referendarie. Più in particolare, sembra potersi sostenere che il superamento del sistema a liste bloccate o dell’attribuzione di un premio di maggioranza su base regionale al Senato modifichino sostanzialmente l’assetto complessivo della legge elettorale, impedendo il trasferimento del quesito sulla nuova legge. Si tratta dunque di avviare una riflessione sui contenuti sostanziali delle disposizioni alla luce dei principi ispiratori della disciplina, individuando quelli potenzialmente incisi dal referendum e verificandone o meno il mutamento funzionale. Merita peraltro segnalare che, secondo alcuni autori [ad es. Luciani, *op. cit.*], il trasferimento di una richiesta manipolativa su una nuova legge elettorale che venga comunque considerata non sufficientemente innovativa sarebbe addirittura “tecnicamente assai problematico, per non dire impossibile”, sicché l’Ufficio centrale per il referendum, non potendo modificare all’uopo il quesito, dovrebbe dichiararlo inammissibile.

Peraltro a ragionare diversamente forse incorreremmo in un vero e proprio paradosso, perché dovremmo accettare l’idea che l’unica modifica normativa attuabile sarebbe trasfondere nella nuova legge il risultato potenziale della consultazione popolare.

Le osservazioni sin qui sviluppate sono già sufficienti a sfatare il mito della necessità di dirette modifiche alle disposizioni sottoposte a referendum ai fini del trasferimento del referendum su una nuova legge adottata *medio tempore*, ma forse è utile anche qualche ulteriore riflessione. Laddove l’istituto referendario assume una valenza manipolativa, il condizionamento che deriva per il legislatore dalla richiesta referendaria non può non tenere conto del particolare uso che si sta facendo dell’istituto di democrazia diretta. Nel caso di referendum *strictu sensu* abrogativo, per il legislatore discende solo un vincolo negativo: non introdurre una disciplina legislativa sostanzialmente assimilabile a quella soggetta a referendum. Viceversa, il referendum abrogativo-manipolativo stimola considerazioni ulteriori. Come accennato, non si può ritenere che il vincolo

discendente per il legislatore sia in questa ipotesi positivo, ossia che consenta quale unica soluzione quella di trasfondere nella nuova legge il risultato potenziale della consultazione popolare. In vero, prima o poi sarebbe il caso di riprendere la riflessione sull'ammissibilità di referendum tanto fortemente caratterizzati nel senso della manipolazione, da trasformarsi in veri e propri referendum propositivi o approvativi che dir si voglia, come è noto, non contemplati dal nostro ordinamento costituzionale. La sentenza n. 68 è stata lungimirante, copre ottimamente anche referendum dalla manipolazione spinta, ma il problema di questi ultimi resta. Vedremo cosa vorranno decidere Corte costituzionale e Ufficio centrale per il referendum, ma soprattutto se il Parlamento riuscirà ad adottare una qualsiasi nuova legge elettorale.

Nella prospettiva di una nuova legge elettorale non mi stancherò mai di segnalare alcune peculiarità che a mio avviso con essa andrebbero affrontate per dare coerenza al sistema della rappresentanza politica nel suo complesso. Mi riferisco innanzitutto al persistere del voto di preferenza nei comuni, alla sua tendenziale espansione nelle regioni e alla sua pericolosa rilegittimazione operata dalla 270, forse il danno maggiore che questa legge ha prodotto.

In diverse sedi, anche nei seminari di Astrid ho segnalato i guasti indotti dal voto di preferenza, ma il centrosinistra su questo punto resta stranamente afono, se non che l'8 ottobre scorso Fini, al Quinto forum di Alleanza Nazionale sulle idee per la sicurezza e la libertà di impresa, si è dichiarato con durezza contro il voto di preferenza affermando giustamente che esso è il veicolo per l'introduzione di interessi illegali se non criminali nella politica, in particolare nel Mezzogiorno. Né il Nord può ritenersi esente, se è vero che la moneta cattiva scaccia quella buona. Non a caso in Toscana è stata adottata una legge elettorale che esclude il voto di preferenza. Infine mi sembra opportuno segnalare un'altra anomalia che sta silenziosamente maturando negli ambienti regionali: esiste una pressione fortissima a che le leggi elettorali regionali prevedano una espansione veramente abnorme del cumulo dei mandati, rendendo compatibili un gran numero di cariche elettive, in particolare quella di Consigliere regionale con quella di sindaco, anche di grandi città. Uno degli espedienti argomentativi cui in ambito regionale si ricorre per legittimare tutto ciò è l'analogia con le condizioni di incompatibilità dei parlamentari. Dunque, materia pienamente elettorale e non si tratta di un aspetto minore. Su di esso una nuova eventuale legge elettorale dovrebbe intervenire anche per togliere qualsiasi alibi alle regioni. In sede regionale, la pressione per un' introduzione estesa del cumulo dei mandati è tanto forte quanto subdola perché in molti casi si tenta di inserire le previsioni ad esso relative di soppiatto, con le leggi di bilancio o mediante norme intruse in altre leggi. Bassanini potrà ben riferirci come in Francia si lotti invano da due secoli per la riduzione del cumulo dei mandati. Si tratta di quegli istituti che per gli interessi ad essi sottesi, una volta introdotti sono poi difficilissimi da rimuovere o anche solo da ridurre.

Credo sia essenziale che nella discussione sulla legislazione elettorale si ripropongano apertamente le finalità che con essa si vogliono perseguire. In questo quadro bisognerebbe chiarire ed estendere le incompatibilità dei parlamentari, dando una vera attuazione al primo comma dell'articolo 122 della Costituzione. L'attuale farisaica legislazione statale che praticamente detta delle norme in bianco, dovrebbe essere sostituita da norme effettivamente di principio che fossero stringenti almeno nel ridurre o vietare il ricorso alle preferenze e al cumulo dei mandati.

Chissà se l'impegno per affrontare questi punti di debolezza del nostro sistema partitico, non possa contribuire a delineare delle convergenze ed un clima più favorevoli anche per la risoluzione delle questioni relative alla legge elettorale nazionale.

Pietro Ciarlo