

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

Intervento di Massimo Siclari

1. Vorrei osservare, in primo luogo, che l'istituto dell'abrogazione risente della sua arcaicità. Si tratta di un concetto che risale almeno all'antica Roma e si configura, essenzialmente, come un rapporto tra atti, più che come un rapporto tra norme. Certo – è già stato ricordato da qualcuno in questa sede – sono emerse interpretazioni che guardano all'abrogazione come ad un succedersi di norme, nel tempo, più che ad un succedersi di atti.

Tuttavia, mi sembra che proprio il *referendum* abrogativo, previsto dall'art. 75, Cost., sia stato costruito – e si sia consolidato grazie alla giurisprudenza della Corte costituzionale – nell'accezione più arcaica: viene in considerazione come atto, e come atto abrogante, demolitorio di un atto precedente o di parte di esso, non tanto come elemento di un modo di produzione normativa paragonabile alla legge, che svolge la sua azione nomogenetica in più momenti distinti ed interrelati: la sua approvazione ed entrata in vigore e l'interpretazione successiva (o meglio le interpretazioni successive). Già questa riflessione rende difficoltoso ritenere che possa aversi reviviscenza di previsioni abrogate dall'atto legislativo a sua volta cancellato in via referendaria.

2. D'altra parte, se si rivolge lo sguardo alla problematica della reviviscenza di norme abrogate, è difficile sfuggire alla sensazione che si tratti di uno di quei temi a proposito dei quali la dottrina si divide radicalmente senza che sia possibile giungere ad una posizione di sintesi soddisfacente [cfr., al riguardo, A. Franco, *Illegittimità costituzionale e abrogazione. La reviviscenza di norme abrogate*, Torino, Giappichelli, 1988].

Né dalla giurisprudenza giungono soluzioni che possano fare ritenere, pacificamente, che si abbia reviviscenza di disposizioni abrogate. Le pronunce alle quali ha fatto riferimento il Presidente Capotosti sottolineano, peraltro, da un lato, che se il legislatore vuole ripristinare una disciplina precedentemente vigente, deve farlo emergere con nettezza anche attraverso un richiamo eventualmente alla normativa precedentemente abrogata. D'altro lato, se un tale richiamo non vi sia, i giudici hanno pur sempre i lavori preparatori da consultare, onde verificare se dal dibattito emerga una volontà “ripristinatoria”. Se questi sono gli orientamenti giurisprudenziali attraverso i quali si

perviene all'accertamento del verificarsi del fenomeno della reviviscenza, possiamo concludere a proposito del *referendum* che un tale accertamento sia pressoché impossibile: l'intenzione dei legislatori popolari, per così dire, può desumersi soltanto dal testo del quesito e da quel che si è cancellato. Anche sotto questo profilo può riconoscersi il significato esclusivamente abrogativo del *referendum ex art. 75 Cost.*

Devo aggiungere: che non condivido la soluzione del problema proposta da Alfonso Celotto, che, in sintesi, sosteneva – proprio riconoscendo le difficoltà si cui va incontro facendo riferimento alla reviviscenza – che si potrebbe fare riferimento al concetto di “riespansione”, talvolta utilizzato dalla Corte costituzionale nelle sue sentenze sull'ammissibilità dei *referendum* abrogativi. Al riguardo si deve osservare che la Corte usa l'espressione “riespansione” con riguardo a norme rimaste in vigore, cioè a previsioni non toccate dall'operazione referendaria, non a previsioni abrogate dalla legge sottoposta a *referendum*. Quindi, parlare di riespansione piuttosto che di reviviscenza, secondo me, non risolve assolutamente il problema.

3. Condivido, nel merito, le considerazioni sull'incostituzionalità della normativa di risulta – da rilevarsi in occasione del giudizio di ammissibilità sui *referendum* elettorali che svolgeva Franco Bassanini, e che hanno svolto anche altri colleghi, intervenuti prima di me: la legislazione elettorale può ritenersi una vera e propria “zona franca” del giudizio di costituzionalità e il giudizio di ammissibilità che, in generale, costituisce un'occasione per verificare la costituzionalità della normativa in via di sottoposizione al *referendum*, nel caso si tratti di leggi elettorali sarebbe l'occasione. Invero, è molto difficile che la Corte costituzionale possa pronunciarsi su una legge elettorale politica [sia consentito, in proposito il rinvio a M. Siclari, *Il procedimento in via incidentale*, in R. Balduzzi e P. Costanzo, *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale. I giudizi sulle leggi*, Torino Giappichelli 2007, 25 ss.]: non c'è un giudice che possa sollevare la questione di costituzionalità, è molto controverso che lo possa fare la Giunta per le Elezioni, una recente pronuncia ha negato che possa sollevarsi conflitto di attribuzione da parte di un partito politico (Corte cost., 24 febbraio 2006, n. 79). Tuttavia, non ci si può nascondere che una decisione d'incostituzionalità della legge elettorale avrebbe rilevanti (e forse non auspicabili) conseguenze politiche.

4. Ma ammesso che si raggiunga l'obiettivo di far rivivere la vecchia legge elettorale, il Mattarellum, potremmo dire che sia stato raggiunto un obiettivo davvero auspicabile?

Credo di no, per alcune ragioni che ora riassumerò brevemente:

- a) in primo luogo, va ricordato che al Senato, nel 1994, il Mattarellum creò una situazione analoga, paragonabile a quella che si è avuta nell'attuale legislatura;
- b) Non so se si debba imputare alla legge o alla malsana cultura bipolare, che ha spinto ad approvarla, ma nelle elezioni svoltesi con le regole del Mattarellum è maturata la disaffezione al voto, cioè la percentuale dei votanti è stata inferiore alle ipotesi precedenti e successive;
- c) *Last but not least*, non contempla modalità per accentuare la rappresentanza femminile il che, a seguito della revisione dell'art. 51, Cost., dovrebbe essere un qualcosa di dovuto da parte della legislazione elettorale, oggi.

Insomma, un male minore.

Capisco che il ripristino della vecchia legge elettorale appare essere l'estrema Thule per evitare che si svolga il *referendum* proposto dal comitato presieduto da Giovanni Guzzetta. Mi auguro, tuttavia, che vi provveda il Parlamento.

Con tutto il rispetto per le autorevoli opinioni svolte nel corso del dibattito, continuare ad insistere per un *referendum* che ripristini la vecchia legge mi sembra una celebrazione della fine della democrazia parlamentare in questo paese.