

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

*Intervento di Valerio Onida*

In relazione al problema della trasferibilità dei quesiti referendari, vorrei anzitutto ricordare, sul piano tecnico, che a pronunciarsi sull'eventuale trasferimento non sarebbe la Corte costituzionale, ma l'Ufficio centrale per il referendum costituito presso la Corte di cassazione; e che, finora, la Corte costituzionale ha escluso di potersi pronunciare sul merito di conflitti fra poteri sollevati dai promotori contro decisioni dell'Ufficio centrale che negavano il trasferimento e dichiaravano estinta la procedura referendaria. Come è noto, con la sentenza n. 68 del 1978 la Corte dichiarò la parziale incostituzionalità dell'art. 39 della legge sul referendum, affermando che, in caso di abrogazione con sostituzione della legge cui il quesito si riferisce, l'Ufficio centrale deve valutare se la nuova legge sia ispirata a principi diversi o presenti contenuti normativi essenziali diversi rispetto a quelli della legge anteriore, e che in caso negativo il quesito deve essere trasferito sulle nuove disposizioni; conseguentemente, con la coeva sentenza n. 69 del 1978 annullò l'ordinanza dell'Ufficio centrale che aveva escluso dal quesito una disposizione abrogata e sostituita con altra di contenuto sostanzialmente simile. Ma nelle successive occasioni in cui intervennero modifiche legislative nell'imminenza delle consultazioni, e in cui l'Ufficio centrale dichiarò che queste non dovessero più avere luogo, i ricorsi promossi dai comitati promotori, diretti a contestare nel merito tali determinazioni dell'Ufficio centrale, furono dichiarati dalla Corte inammissibili, sull'assunto che, una volta espletata la debita procedura in contraddittorio davanti all'Ufficio centrale medesimo, e adottata la decisione di quest'ultimo in base all'art. 39 della legge sul referendum come risultante dalla “manipolazione” operata con la sentenza n. 68 del 1978, non vi è più spazio per un riesame nel merito di tale decisione da parte del Giudice costituzionale (cfr. le sentenze n. 30 e n. 31 del 1980, e l'ordinanza n. 42 del 1983). In sostanza la Corte si è comportata come di fronte a decisioni giurisdizionali, che secondo la sua giurisprudenza possono essere impugnate con conflitto di attribuzioni solo se esorbitanti dalla sfera della giurisdizione ed invasive delle attribuzioni di altri poteri (o delle Regioni), non se censurate per avere commesso quelli che si configurerebbero come semplici *errores in iudicando*.

Si può forse dubitare dell'esattezza della conclusione raggiunta dalla Corte, osservando che nel caso del referendum l'oggetto della decisione dell'Ufficio centrale coincide proprio con il quesito se il referendum debba o meno avere luogo, e dunque la sfera di attribuzioni dei promotori del referendum (consistente nella legittima pretesa all'effettuazione della consultazione richiesta) verrebbe immediatamente lesa da una cattiva applicazione dell'art. 39 della legge sul referendum, che dichiarò non aver più corso una domanda referendaria, che dovrebbe invece (in ipotesi) essere trasferita sulle disposizioni sopravvenute. Ma tant'è: a tutt'oggi la giurisprudenza della Corte è quella che ho indicato.

Questo significa che la decisione sulla “trasferibilità” dei quesiti oggi pendenti sarebbe rimessa sostanzialmente all'Ufficio centrale. E si può forse dubitare che questi, in presenza di una riforma della legge elettorale, che abrogasse e sostituisse le disposizioni oggetto dei quesiti, e fosse diretta

proprio a far cadere il referendum, avrebbe la forza di trasferire i quesiti sulle nuove disposizioni. Storicamente non lo ha quasi mai fatto: ricordo solo, nel 1993, una delibera di estensione (non di totale trasferimento) di un quesito in materia di intervento straordinario nel Mezzogiorno a nuove disposizioni sopravvenute (cfr. la sentenza della Corte costituzionale n. 137 del 1993 di ammissibilità del nuovo quesito); nel 1995 un'altra decisione di estensione del quesito in tema di contributi sindacali (cfr. la sentenza n. 13 del 1995). Si è parlato di una decisione di trasferimento del quesito sulla soppressione del Ministero dell'agricoltura: ma in materia troviamo solo la sentenza della Corte costituzionale n. 26 del 1993 che ammetteva il referendum sulle disposizioni del 1929 concernenti detto Ministero (poi svoltosi con esito positivo), e la sentenza n. 15 del 1997 che dichiarava ammissibile un *nuovo* quesito (che non raggiunse il quorum) concernente l'abrogazione della legge n. 491 del 4 dicembre 1993, la quale aveva istituito il Ministero delle risorse agricole in sostituzione di quello dell'agricoltura soppresso dal referendum del 1993. Naturalmente occorrerebbe poi vedere se e con quanta forza i promotori degli attuali referendum reagirebbero alla sopravvenienza della nuova legge, eventualmente sostenendo davanti all'Ufficio centrale la trasferibilità del quesito.

Ciò detto, anch'io sono convinto, nel merito, che una eventuale legge di riforma elettorale che lasciasse sopravvivere l'attuale sistema proporzionale a liste concorrenti con possibilità per queste di coalizzarsi preventivamente, e con premio di maggioranza assegnato alla lista o alla coalizione che ottiene più voti, non sarebbe affatto idonea a far cadere la procedura referendaria, che dovrebbe invece proseguire con il trasferimento del quesito sulla nuova legge. Infatti (parlo del quesito principale, quello sulla eliminazione delle coalizioni), se restassero le coalizioni e restasse il premio di maggioranza, non si potrebbe certo dire che la nuova legge ipotizzata sia tale da modificare sostanzialmente i contenuti normativi essenziali delle disposizioni oggetto del quesito già presentato (che è la condizione richiesta dalla Corte per escludere il trasferimento nel caso di quesiti per abrogazione di singole disposizioni: e questo è il caso attuale). Se si eliminasse la possibilità delle coalizioni, mantenendo fermo il resto, il referendum verrebbe meno, ma perché il suo fine sarebbe già raggiunto con la nuova legge. Se invece si sopprimesse il premio di maggioranza, allora sì che la nuova legge sarebbe idonea a far venir meno il referendum, pur perseguendo un obiettivo assai diverso, perché il senso sostanziale della previsione di coalizioni preventive sta nella possibilità per queste di aspirare a conseguire il premio di maggioranza, che trasforma una maggioranza relativa di voti in una maggioranza più che assoluta di seggi.