

La riforma elettorale, la Costituzione e i referendum possibili

di Alessandro Pizzorusso

(scritto per il quaderno di ASTRID sulla riforma elettorale)

1. *La necessità di abrogare la legge n. 270 del 2005 e la difficoltà di sostituirla.*

Nel corso del dibattito sulla riforma elettorale, in corso da tempo in Italia, tutti gli argomenti che potevano essere portati a sostegno delle diverse soluzioni ipotizzabili sono stati ormai ampiamente svolti e confutati. E' tuttavia possibile aggiungere ancora qualche osservazione a margine, proposta per così dire in seconda battuta.

Tutti o quasi convengono che l'origine del problema sta nei gravi difetti della legge n.270 del 2005 che fu approvata sul finire della XIV legislatura dalla sola maggioranza governativa per motivi del tutto contingenti e certamente assai discutibili. Vi è pertanto un diffuso consenso sulla necessità di modificarla più o meno profondamente e di evitare di provvedere a ciò nella parte finale della legislatura, quando tutte le forze politiche sono particolarmente sensibili alle esigenze pratiche e assai meno a quelle di ordine razionale e sistematico. Ampiamente sostenuta è altresì l'opinione secondo la quale le leggi elettorali, anche nei casi in cui non siano costituzionalizzate, richiedono un consenso più largo di quello prescritto per le leggi ordinarie, e possibilmente unanime, dei partecipanti a questo tipo di competizioni.

Il generale consenso manca però su come debba essere congegnata la legge che debba sostituire la n.270 del 2005. E d'altronde, quand'anche davvero sussistesse un accordo generale sull'opportunità di abolire quest'ultima (il che peraltro non è così certo come generalmente si dice), ma non anche sulle misure da adottare in sostituzione di quelle da essa previste, la prospettiva di restare senza una legge elettorale renderebbe del tutto improbabile il ricorso ad una legge di abrogazione secca (che renderebbe impossibile rinnovare il Parlamento finché essa non sia sostituita) e forse renderebbe difficile anche una pronuncia della Corte costituzionale che, ove se ne presentasse l'occasione, peraltro anch'essa improbabile, ne dichiarasse l'incostituzionalità (vedi in proposito qualche cenno più avanti). Le stesse difficoltà che incontrano le leggi di riforma si oppongono altresì assai probabilmente ad una legge che abrogasse quella adottata da ultimo, richiamando in vigore una di quelle già utilizzate in passato.

Del referendum abrogativo-manipolativo che è stato proposto per modificare alcuni aspetti della disciplina prevista dalla legge n.270 del 2005 e dell'ipotesi di un referendum di abrogazione secca della legge medesima, del quale si è parlato in questi giorni, si dirà qualche cosa a chiusura di queste osservazioni.

2. *La materia elettorale non è esente dall'inquadramento in base ai principi generali dell'ordinamento giuridico, ed in particolare in base ai principi costituzionali.*

Venendo a qualche osservazione preliminare, mi sembra si debba cominciare col notare che un punto sul quale molti hanno insistito fino a farne un dogma quasi generalmente accolto, è che la decisione circa il sistema elettorale da adottare deve fondarsi sul consenso di tutti gli interessati, o quanto meno su una forte maggioranza. Ora, è notorio che esistono temi sui quali generalmente si ammette che non si possa decidere a maggioranza (o a maggioranza semplice), come taluni principi etici fondamentali, le verità di fede, ecc., ma non pare davvero che questo sia il caso delle norme elettorali, le quali hanno una funzione meramente strumentale all'attività politica svolta dai vari gruppi (e dagli individui che li compongono) per far prevalere le loro opinioni, i loro interessi, ecc., e che conseguentemente a ciò recepiscono mere soluzioni tecniche del problema di come trasformare i voti in seggi o in deliberazioni di vario tipo.

In verità, parrebbe più logico che si discutesse della conformità delle proposte avanzate in materia di disciplina delle elezioni rispetto ai principi generali dell'ordinamento giuridico, a cominciare dai principi costituzionali vigenti nel nostro paese, ma questa sembra essere l'ultima delle preoccupazioni di gran parte di coloro che sono alla ricerca di una soluzione legislativa che consenta di uscire dal ginepraio creato dalle ultime leggi elettorali adottate in Italia. Invece, l'accoglimento della regola dell'unanimità attribuisce a qualunque gruppo il cui consenso debba essere acquisito un potere di veto che rende estremamente difficile il raggiungimento dell'obiettivo perseguito e non c'è bisogno di richiamare le lontane vicissitudini della Polonia e della sua Dieta per dimostrare come il ricorso alla regola dell'unanimità costituisca un ostacolo quasi insuperabile per il conseguimento di un risultato e soprattutto di un buon risultato.

D'altronde, il fatto che la materia dei sistemi elettorali non abbia costituito oggetto di esplicita disciplina nella Costituzione italiana non significa che le norme che l'hanno realizzata non costituiscano a pieno titolo parte del diritto costituzionale (in senso materiale) vigente in Italia e che pertanto esse debbano essere concepite in un quadro coerente rispetto ai principi fondamentali dell'ordinamento. Tra questi, il nucleo centrale è costituito indubbiamente dai principi del "costituzionalismo" (ora richiamati anche in documenti costituzionali europei) quale si è venuto affermando – più o meno efficacemente – dapprima in Inghilterra, a partire dal XVII secolo, poi anche sul continente europeo e altrove a partire dalle rivoluzioni francese e americana e in Italia col Risorgimento e, più compiutamente, con la Costituzione del 22 dicembre 1947, fondata sul referendum del 2 giugno 1946 e confermata col referendum del 25-26 giugno 2006.

Questa obbligazione di coerenza dell'ordinamento giuridico costituisce un fondamento dell'idea stessa di diritto quale si è venuta diffondendo nel corso dei secoli e, nell'epoca recente, un fondamento più specifico di essa è stato ravvisato nel principio costituzionale di eguaglianza, inteso come principio di ragionevolezza. Ciò ha consentito alla Corte costituzionale italiana (come ai giudici di altri paesi che esercitano il controllo di costituzionalità) di farne applicazioni importanti e proficue. Con riferimento ai sistemi elettorali, la Corte italiana non ha avuto occasione di pronunciarsi, altro che con riferimento a quelli applicati per le elezioni amministrative, perché nel nostro ordinamento la materia elettorale costituisce una delle "zone d'ombra" sulle quali il controllo di costituzionalità, così come è organizzato da noi, ha scarsissime possibilità di penetrare (per cui sarebbe probabilmente opportuno valutare l'opportunità di

modificarne la disciplina con introduzione di un ricorso diretto), ma sembra innegabile che questa materia non costituisce una zona franca, la cui disciplina possa restare esente dall'obbligo di conformità ai principi fondamentali della Costituzione, ed in particolare al principio generale di ragionevolezza.

Il fatto che la Corte costituzionale, con riferimento alle elezioni amministrative, abbia ravvisato la portata del principio di eguaglianza del voto, enunciato nell'art.48 della Costituzione, come esclusivamente produttiva del divieto del voto plurimo, che era stato talora applicato nei secoli passati, e non come prescrittiva di effetti del voto almeno tendenzialmente proporzionali, non significa che essa perverrebbe alla stessa conclusione con riferimento ad un'applicazione di effetti gravemente sproporzionati con riferimento alle elezioni politiche nazionali, soprattutto quando ciò si traducesse in regole che contraddicano ogni ragionevolezza, come, ad esempio, è da ritenere quella attualmente vigente in Italia la quale, per le elezioni del Senato, per effetto della assegnazione dei seggi su base regionale, rende possibile l'attribuzione di seggi, a titolo di "premio di maggioranza" – destinato ad assicurare la funzionalità del governo che si prevede sarà formato dalla maggioranza uscita dall'elezione – a candidati appartenenti alla minoranza, dando così luogo ad una evidente incoerenza.

In questa situazione, come tutti hanno osservato, o si ritiene già per questo motivo incostituzionale il ricorso al premio di maggioranza, oppure, ove lo si ritenga giustificato per far fronte ad altre esigenze ritenute superiori, si dovrebbe ricorrere, per attribuirlo, ad una soluzione tecnica che non sia in aperta contraddizione rispetto allo scopo per il raggiungimento del quale il premio è previsto. Anche senza tornare a riflettere sul significato dell'art.48, Cost., citato, basta il richiamo al principio di ragionevolezza che la nostra Corte desume dall'art.3, per dimostrare l'incostituzionalità di una tale previsione legislativa.

Invero, applicare il principio di ragionevolezza ai sistemi elettorali non significa adottare sempre e comunque un sistema del genere di quelli che sono chiamati appunto "proporzionali" (fra i quali – tra l'altro – esistono differenze tutt'altro che trascurabili), ma accertarsi, attraverso un opportuno "bilanciamento", che il sistema che, sotto altri profili, appare più equo per realizzare in modo ottimale la trasformazione dei voti in seggi non determini sproporzioni talmente gravi da risultare irragionevole. In questi caso, la soluzione prescelta ben può essere considerata incostituzionale, senza che ciò si possa affermare necessariamente di ogni caso in cui occorra procedere ad un "bilanciamento" fra i vantaggi e gli svantaggi di una soluzione fondata sul sistema proporzionale e quelli di un'altra, in vista di un temperamento quanto più equo possibile e più sicuramente razionale fra le due soluzioni.

Valutazioni di questo tipo, pertanto, possono anche indurre a discostarsi in qualche misura dalle tecniche che appaiono più fedeli al principio di proporzionalità, come ad esempio avviene quando si introducono "sbarramenti", o altri strumenti capaci di determinare risultati che comportano maggiore funzionalità dell'assemblea che si tratta di eleggere e del governo che da essa emanerà, senza tuttavia stravolgere i principi costituzionali, a cominciare dal principio di ragionevolezza (non è il caso di analizzare qui altri probabili vizi di costituzionalità della legge in questione, come quello relativo all'art.51, Cost., quello relativo alla esclusione dei voti degli elettori della Valle d'Aosta

dal novero di quelli da tenere in conto a taluni fini, quello della mancanza di un quorum minimo per ottenere il premio di maggioranza, ecc.).

Tornando invece al punto di partenza di questa prima osservazione, parrebbe da ritenere come a fronte della mediocre *performance* offerta dalla maggioranza parlamentare che approvò questa legge durante la XIV legislatura, l'esigenza di curare la rapida abrogazione della legge n.270 del 2005 per rimuovere il rischio che essa debba essere ulteriormente applicata non debba essere perseguita tanto attraverso la resipiscenza di coloro che sono responsabili di essa, quanto valorizzando la nuova situazione politica che si presenta in questa legislatura, particolarmente per effetto della dimostrazione di fedeltà ai principi del costituzionalismo che un'ampia maggioranza di elettori italiani ha dimostrato il 25 e 26 giugno 2006, confermando la validità della Costituzione repubblicana e respingendo le proposte tendenti ad un'evoluzione autoritaria del nostro sistema politico.

D'altronde, vi è una differenza fondamentale fra l'esigenza di modificare l'art.138 della Costituzione, rendendo più difficile la sua revisione per assicurare che essa non sia troppo facilmente stravolta dagli avversari del costituzionalismo, come opportunamente previsto dal programma elettorale dell'Ulivo, e l'esigenza di abrogare la legge Calderoli con il più vasto consenso possibile, come oggi si richiede apparentemente da tutti, e questa differenza deriva dal fatto che soddisfare la prima esigenza è necessario per mettere al riparo la Costituzione repubblicana dagli attacchi di cui essa ha fatto e continua ad essere oggetto, mentre soddisfare la seconda tende a respingere un'evidente irrazionalità attinente ad un aspetto particolare della legislazione elettorale, per cui un'assimilazione dei due problemi non si impone affatto; al contrario, la loro distinzione è netta e del tutto doverosa.

3. La funzione della legge elettorale di riduzione del sempre maggiore scollamento fra classe politica e cittadini.

Passando adesso ad esaminare i principali problemi che si pongono in vista dell'individuazione degli obiettivi di politica legislativa cui si dovrebbe guardare nel momento in cui ci si propone di fissare le caratteristiche principali della legge elettorale destinata a sostituire la n.270 del 2007, a sommosso parere di chi scrive si dovrebbe soprattutto cercare di stabilire quali soluzioni consentano di ridurre il grave e sempre maggiore scollamento che si rileva nel nostro paese tra i suoi dirigenti politici e i cittadini. Questo obiettivo, infatti, mi pare il più importante che, in questa fase della nostra storia nazionale, una legge elettorale potrebbe sforzarsi di perseguire.

Senza estendere questa analisi alle influenze di carattere meramente sociale e culturale, che pure appaiono molto rilevanti anche in relazione ad un problema di questo tipo, ma richiederebbero una ricerca di ben altra ampiezza, e limitandomi a quelle più direttamente connesse all'evoluzione delle leggi elettorali italiane, mi sembra di poter constatare che tra i fattori che hanno maggiormente contribuito a determinare questo scollamento sia da collocare innanzi tutto l'adozione di soluzioni che hanno portato alla realizzazione di un bipolarismo del tutto artificiale (in virtù del quale l'elettore è costretto a dare il proprio voto ad una lista o a un raggruppamento di liste che comprendono anche nomi o gruppi dei quali egli non condivide affatto le idee e i comportamenti, così

da ridurre il proprio potere di scelta al capolista o allo schieramento e soprattutto a formulare la sua scelta orientandosi verso la proposta che ritiene meno peggiore, senza poter esprimere verso i candidati o verso la lista votati una più piena adesione, sul piano dei progetti e delle ideologie). In proposito si è parlato giustamente di “bipolarismo coatto”, per segnalare come le soluzioni adottate dal 1993 in poi non abbiano affatto spinto verso spontanee forme di bipartitismo, ma abbiano, al contrario, fatto proliferare i partiti oltre misura e costretto gli elettori a fare compromessi con la propria coscienza e con le proprie opinioni, oppure li abbiano indotti all’assenteismo, o comunque alla freddezza, alla diffidenza o al disprezzo verso tutto ciò che attiene alla “politica”.

Fattori più specifici che operano in questa direzione sono evidentemente rappresentati dall’abolizione del voto di preferenza, giustificato con talune conseguenze negative che esso determinava (voto di scambio, incremento delle spese elettorali, forme di deterioro clientelismo, ecc.), cui hanno corrisposto peraltro effetti non meno negativi del sistema delle candidature decise dal centro (con conseguente mancanza di ogni collaborazione fra elettori ed eletti, “paracadutaggio” di candidati scelti non si sa bene da chi e perché, ostruzione all’emergere di nuovi *leaders*, svalutazione della vita di partito a livello locale, ecc.). Questo effetto è più vistoso nel caso delle “liste bloccate” concorrenti ai seggi assegnati col sistema proporzionale secondo l’ordine loro attribuito nella lista, ma si produce spesso anche con riferimento ai candidati in circoscrizioni uninominali che siano presentati in località con le quali non abbiano vincoli di famiglia, di residenza di lunga data o simili. Il colmo si è avuto nelle ultime elezioni, quando i nomi dei candidati non comparivano neppure sulla scheda, costringendosi l’elettore che volesse conoscerli (almeno di nome!) a svolgere apposite ricerche, con conseguente minima rilevanza attribuita alle loro qualità positive o negative. Questa situazione è stata efficacemente descritta da coloro che hanno affermato che in Italia, attualmente, la maggior parte dei parlamentari vengono nominati dai dirigenti dei partiti, anziché eletti dai cittadini.

Infine, ulteriori fattori di questo genere sono collegati all’evoluzione del sistema dei partiti e dell’associazionismo politico in genere, ma l’argomento è troppo complesso per poterlo affrontare qui in poche righe. Grande importanza ha inoltre, anche da questo punto di vista, il problema del finanziamento della politica, contro il quale gli elettori si erano pronunciati in modo particolarmente netto in più consultazioni referendarie e che invece ha subito un’evoluzione che ha peggiorato la situazione ben di là di quella che risultava alle leggi condannate dagli elettori.

Le soluzioni che vengono prospettate per ravvivare la sensibilità politica dei cittadini e per costringere i dirigenti politici a mantenere con essi un rapporto compatibile con i principi della democrazia, sono quelle ben note: diminuzione delle cariche politiche e dei relativi costi, candidature uninominali effettivamente legate alla realtà del collegio oppure sistema proporzionale con voto di preferenza o elezioni primarie, ecc.

Molte indicazioni sembrano però far ritenere difficile il ricorso ad una di queste soluzioni, senza che essa sia manipolata in modo tale da renderla inutile o negativa. Il progetto di Senato federale contenuto nella riforma costituzionale respinta dagli elettori il 25-26 giugno 2006 dichiarava eleggibili coloro che presentassero una serie di possibili fattori di collegamento con la Regione in cui erano candidati e fra i quali era compreso

quello derivante dal fatto di esservi residenti “alla data di indizione delle elezioni” (senza specificare da quanto tempo). Qualche applicazione delle primarie ha destato speranze, ma molto cammino resterebbe ancora da compiere per rendere il sistema efficace. Inoltre, le soluzioni adottate per il finanziamento della politica e per i conflitti d’interesse pesano come un macigno su tutta la questione.

Senza diffondersi maggiormente in dettagli, sembra corretto affermare che, perché possa aversi un reale cambiamento in questo campo, occorrerebbe un’inversione di tendenza quale pare difficile immaginare. Il quesito n.3 della proposta di referendum abrogativo di cui si dirà più avanti, che propone di eliminare le candidature plurime che consentono ai dirigenti di partito di “nominare” coloro che subentrano ad essi, merita certamente consenso, ma è un ago in un pagliaio.

4. *L’influenza della legge elettorale sulla forma di governo.*

E’ stato molte volte osservato che la legge elettorale, sia essa costituzionalizzata o no, rappresenta un elemento importante per la determinazione della forma di governo che vediamo all’opera in un paese; è logico quindi che la discussione sulla legge elettorale si presenti connessa a quella su eventuali limitate revisioni costituzionali anch’esse dirette a perfezionare il sistema politico adottato in combinazione con le modifiche della legge elettorale.

Il referendum costituzionale del 25-26 giugno 2006 ha respinto il progetto che era stato approvato dalla maggioranza parlamentare nella XIV legislatura per l’introduzione del “premierato”, poiché la maggioranza degli elettori ha ritenuto che esso introducesse una forma di governo autoritario della quale non si avvertiva davvero il bisogno. Ciò non significa però che la forma di governo parlamentare risultante dalla Costituzione – che gli elettori hanno così confermato – non sia suscettibile di perfezionamenti.

Del resto, lo stesso ordine del giorno Perassi, che indirizzò l’Assemblea costituente verso la scelta di tale forma di governo, aveva espresso l’opportunità che la forma parlamentare venisse disciplinata, “tuttavia, con dispositivi costituzionali idonei a tutelare le esigenze di stabilità dell’azione di Governo e ad evitare le degenerazioni del parlamentarismo”. L’Assemblea costituente adempì soltanto in parte a tale invito, ritenendo probabilmente che altre regole volte ad assicurare le finalità che Perassi aveva indicato potessero risultare meglio da convenzioni costituzionali, dai regolamenti parlamentari o da fonti dotate di caratteri di maggiore flessibilità di quella che è propria delle norme costituzionali. Nulla impedisce che – ora che la democrazia italiana ha dietro di sé alcuni decenni di esperienza – si possa ritenere venuto il momento di completare con ulteriori precetti costituzionali quelli scritti allora, eventualmente anche modificando opportunamente questi ultimi in modo compatibile con l’impostazione generale dettata dai costituenti.

Ove questo assestamento sia definito nei suoi termini generali, ben si potrebbe riservare alle modeste revisioni costituzionali che esso richiede una via privilegiata, anche ove si dia attuazione alla revisione dell’art.138 diretta a garantire meglio la Costituzione della quale si è già parlato. Ad esempio, si potrebbe far salva con una norma transitoria inclusa nella stessa legge di revisione dell’art.138 la possibilità di applicare temporaneamente, per questi ritocchi in tema di forma di governo, la procedura

originariamente prevista dalla Costituzione (come da più parti si suggerisce di fare anche per le revisioni del titolo V che appaiano necessarie).

I problemi da valutare per affiancare una legge elettorale rispettosa dei principi generali del costituzionalismo con alcune revisioni costituzionali sono quelli che sono stati frequentemente discussi nel corso del dibattito sulla legge elettorale, dopo che già erano stati dibattuti senza successo in molte altre occasioni precedenti. Possiamo elencarli qui, senza pretesa di completezza e senza soffermarsi ulteriormente su di essi: *a)* la rinuncia al bicameralismo perfetto (ad esempio, riservando alla sola camera bassa le votazioni sulla fiducia e prevedendo che, in caso di dissenso fra le due camere si demandi la decisione finale sui progetti di legge ad un organo paritario di conciliazione e, in caso di insuccesso, alla sola camera bassa); *b)* la riduzione del numero dei parlamentari; *c)* l'attribuzione al presidente del consiglio del potere di nomina e revoca dei ministri; *d)* l'introduzione della sfiducia costruttiva.

Per quanto riguarda la legge elettorale, la ricerca dovrebbe svolgersi secondo un ragionamento che parta dalla necessità che il calcolo dei voti da essa previsto ai fini della loro traduzione in seggi deve essere quanto più è possibile rispettoso del principio di proporzionalità in vista della ripartizione dei seggi fra le liste e i candidati concorrenti. Tuttavia, possono ammettersi soluzioni che comportino deroghe al principio di proporzionalità ove esistano concrete e valide ragioni per adottarle in vista del perseguimento di obiettivi del tipo di quelli indicati da Perassi come utilizzabili per "disciplinare" in concreto la forma di governo parlamentare. Ai due motivi esplicitamente indicati nel celebre ordine del giorno, ben potrebbe affiancarsi, ad esempio, l'opportunità di attenuare lo scollamento fra i parlamentari e gli elettori sopra richiamato mediante un sistema proporzionale che includa una esplicita disciplina delle candidature la quale tenga qualche conto anche delle iniziative e del gradimento degli elettori oppure mediante un sistema uninominale che riservi le candidature (o parte di esse) a persone collegate col collegio per effetto di dati verificabili precisamente fissati dalla legge.

Anche l'esigenza di assicurare al potere esecutivo la possibilità di esercitare efficacemente la funzione esecutiva che ad esso spetta secondo la forma di governo parlamentare consente di individuare un principio suscettibile di essere bilanciato con quelli che vengono in considerazione a proposito della legge elettorale (ma anche di altri importanti settori dell'ordinamento giuridico). Negli anni scorsi in Italia si è parlato molto di questo problema ma, invece di cercare di individuare una soluzione razionale che consentisse di risolvere adeguatamente il problema, si è ricorsi ad ogni genere di forzature che hanno sconvolto l'ordinamento dei pubblici poteri senza tuttavia riuscire a realizzarne un assetto equilibrato e funzionale. Come tutti ricordano, si è dapprima fatto un uso smodato del decreto legge, fino a costringere la Corte costituzionale ad imporre l'arresto della prassi della reiterazione, che appariva del tutto illegittima, poi è cercato di avvalersi della delegazione legislativa e del regolamento "delegato", anche in questi casi facendo un uso distorto e spesso illegittimo degli istituti previsti o consentiti dalla Costituzione; infine, non contenti di avere sconvolto il sistema della fonti del diritto, si è cercato di trovare nuove soluzioni modificando i regolamenti parlamentari e dando interpretazioni forzate delle norme costituzionali che pongono i principi fondamentali di quel settore del diritto (a cominciare dall'art.72, Cost., aggirato e violato mediante la

trasformazione degli articoli in commi, la cui legittimità ha costituito oggetto di una sorta di mistero della fede); infine, non contenti neppure di questo, si è cercato di battere la strada delle revisioni costituzionali e quella delle riforme elettorali, ma finora sono stati conseguiti soltanto fiaschi uno più grosso dell'altro.

In realtà, la via delle riforme dei regolamenti delle camere, se percorsa con coerente saggezza, sarebbe stata probabilmente sufficiente a conseguire l'obiettivo senza necessità di sconvolgere gran parte del diritto costituzionale italiano e, in ogni caso, pare ovvio che il problema che oggi si pone non è tanto quello di cercare altri mezzi per rafforzare l'esecutivo, ma invece quello di restaurare un certo ordine nei rapporti fra i poteri dello stato, tenendo conto delle esigenze della "governabilità", ma senza prevaricare su tutte le altre esigenze da bilanciare con esse, come è spesso avvenuto soprattutto nel corso della XIV legislatura. Non è il caso di diffondersi qui ulteriormente in dettagli, perché le ipotesi prospettabili sono indubbiamente molte e l'individuazione di tutti i criteri utilizzabili per risolvere i bilanciamenti che possono rendersi necessari richiederebbero una trattazione molto più complessa di quelle che sia possibile in questa sede.

5. Le revisioni costituzionali collegate alla riforma della legge elettorale. L'uso del referendum in materia elettorale.

Come abbiamo visto, il ricorso a revisioni costituzionali collegate ad una nuova legge elettorale non è impedito dall'impegno preso dallo schieramento politico che ha conquistato la maggioranza nella XV legislatura a modificare l'art.138, Cost., aumentando la maggioranza richiesta per la revisione della Costituzione al fine di mettere questa al riparo dagli attacchi di cui essa è stata oggetto durante la crisi costituzionale del 1993-2006. Per quanto i risultati elettorali e referendari del 2006 abbiano respinto per il momento questi pericoli, a fronte di una situazione ben diversa da quella che avevano davanti a sé i costituenti nel 1946-47 appare necessario mettere la Costituzione al riparo da minacce di revisioni approvate dalla sola maggioranza assoluta come quella tentata nel 2006 (e come quella realizzata nel 2001, con riferimento al titolo V, che peraltro aveva un contenuto molto più limitato e meno pericoloso).

Già si è detto tuttavia come ciò non escluda le revisioni relative alla forma di governo sopra sommariamente indicate, nel rispetto delle regole che le recenti esperienze hanno dimostrato opportune, a cominciare dall'istituzione di norme procedurali le quali comportino la separazione dei quesiti da sottoporre agli elettori ex art.138, in conformità al criterio della loro chiarezza, della loro omogeneità, ecc., così da consentire agli elettori di rispondere con adeguata conoscenza di causa. E come si è detto, non è escluso nemmeno che sia opportuna la previsione di una procedura semplificata per le proposte che già appaiano complementari a quanto stabilito con la nuova legge elettorale e che vengano precisamente identificate.

Per quanto riguarda l'impiego del referendum, sembra altresì inopportuno il mantenimento dell'orientamento giurisprudenziale, accolto dall'infelice decisione n.32 del 1993 della Corte costituzionale, che ha consentito l'applicazione della tecnica "manipolativa" all'abrogazione referendaria in materia elettorale. A differenza della normale tecnica legislativa, infatti, questa non consente di confrontare la proposta

emendativa della legge vigente che si propone di sottoporre a referendum con ogni altro emendamento che sia eventualmente proponibile in alternativa, ma soltanto con la legge vigente stessa.

La proponibilità di una riforma legislativa per via referendario-manipolativa dipende, inoltre, come è noto, dalla presenza o meno nel testo della legge vigente di parole o frasi la cui eliminazione consenta di realizzare una normativa di risulta conforme alla proposta, il che costituisce un fatto puramente casuale, con la conseguenza che il corpo elettorale, che qui assume il ruolo di legislatore diretto, non può scegliere altro che fra le soluzioni che soddisfano questa condizione, mentre gli è preclusa ogni soluzione che non la soddisfi, comprese quelle che tendono ad eliminare eventuali vizi di incostituzionalità della legge vigente (che ne risultano anzi confermati dalla votazione popolare, con conseguente rafforzamento della soluzione incostituzionale in vigore qualora l'iniziativa referendaria non abbia successo). Pertanto si tratta di una tecnica diversa da quella delle sentenze manipolative della Corte costituzionale, poiché la Corte non è vincolata all'uso del solo "testo letterale delle disposizioni di legge delle quali sia proposta l'abrogazione" (come invece deriva, per il legislatore referendario, dall'art.27 della legge n.352 del 1970), ma può utilizzare parole sue per delimitare la portata della manipolazione.

In questo modo il corpo elettorale opera come uno strano legislatore, sia perché privo del potere di emendare l'atto di iniziativa del procedimento, sia – ed ancor più – poiché anche il titolare dell'iniziativa può proporre soltanto abrogazioni non accompagnate da sostituzioni tranne che quando – per puro caso – il testo consente di apportare una modifica per sottrazione, cioè, eliminando parole o frasi che del tutto accidentalmente siano presenti nelle leggi vigenti, introdurre in esse vere e proprie norme nuove. Inconvenienti questi cui, in questo caso, si aggiungono le pratiche difficoltà di sottoporre le leggi elettorali a controllo di costituzionalità.

Nella fase più recente, la giurisprudenza della Corte ha cercato di conciliare l'indirizzo favorevole all'ammissibilità dei referendum manipolativi in materia elettorale con quello contrario all'ammissibilità dei referendum manipolativi riguardanti altre materie, circoscrivendo la relativa nozione all'ipotesi di "sostituzione della norma abroganda con altra assolutamente diversa non derivante direttamente dall'estensione di preesistenti norme o dal ricorso a forme autointegrative ma costruita attraverso la saldatura di frammenti lessicali eterogenei" (sentenze n.36 del 1997, n.13 del 1999 e n.50 del 2000, dalla quale ultima sono tratte le parole fra virgolette).

Dato (e non concesso) che questa distinzione sia sufficiente a risolvere il problema, sarà interessante vedere come la Corte risolverà il caso offerto dall'iniziativa referendaria proposta (nei due primi quesiti) nei confronti di alcuni frammenti della legge n.270 del 2005, che sembra difficile non includere nella categoria delle abrogazioni "manipolative". Il sistema elettorale delineato dalla normativa di risulta che deriverebbe dall'accoglimento dell'iniziativa referendaria, pur conservando alcune importanti disposizioni contenute nella legislazione anteriormente vigente, assegnando il premio di maggioranza alle liste, anziché alle coalizioni, risulta tanto diverso dai precedenti da far evolvere per alcuni aspetti essenziali la stessa forma di governo (basti pensare all'influenza che esso appare destinato ad esercitare sul ruolo del parlamento e dei partiti politici).

In via di ulteriore evoluzione della giurisprudenza, parrebbe pertanto opportuno escludere l'ammissibilità dei referendum abrogativi in tutti i casi in cui, invece di produrre l'abrogazione della disciplina vigente (con i suoi normali effetti, che non escludono una riorganizzazione, in via interpretativa, del diritto vivente), consentono soltanto manipolazioni del tipo di quelle che sono rese possibili per effetto della casuale presenza nel testo anteriormente vigente di talune espressioni utilizzabili per costruire un nuovo testo. E' da ricordare, tra l'altro, che la materia elettorale era stata esclusa dall'Assemblea costituente dal novero di quelle assoggettabili a referendum abrogativo, ma la menzione di essa nell'art.75, comma 2, scomparve misteriosamente dal relativo testo prima che esso venisse approvato definitivamente: non sarebbe male reintrodurcelo.

6. Il referendum abrogativo-manipolativo della legge n.270 del 2005.

Per sollecitare il Parlamento a provvedere all'abrogazione della legge n.270 del 2005, è stata depositata una proposta di referendum "abrogativo-manipolativo" che abolirebbe le coalizioni fra le liste di candidati, attribuendo alla lista che abbia conseguito il migliore risultato il premio di maggioranza che la legge attualmente vigente assegna, a certe condizioni, alla coalizione vincente (quesito n.1, relativo alla legge sull'elezione della Camera, e quesito n.2, relativo alla legge sull'elezione del Senato), nonché ad impedire la contemporanea candidatura in più circoscrizioni, che consente agli eletti di optare a favore di coloro che li seguono nella lista "bloccata" (quesito n.3).

I promotori del referendum hanno dichiarato che la loro iniziativa tende soltanto a sollecitare il Parlamento a provvedere, per cui rinuncerebbero ad essa qualora fosse approvata una nuova legge elettorale, ma è chiaro che, una volta che fossero raccolte e depositate le sottoscrizioni e dichiarata l'ammissibilità della proposta, soltanto l'approvazione di una legge che realizzasse tale e quale la modificazione proposta – e non la rinuncia dei promotori – verrebbe ritenuta idonea a determinare la cessazione delle operazioni ex art.39 della legge n.352 del 1970 (Corte cost., sentenza n.68 del 1978, la quale dichiarò l'incostituzionalità di questa disposizione "limitatamente alla parte in cui non prevede[va] che se l'abrogazione degli atti o delle singole disposizioni cui si riferisce il referendum venga accompagnata da altra disciplina della stessa materia, senza modificare né i principi ispiratori della complessiva disciplina preesistente, né i contenuti normativi essenziali dei singoli precetti, il referendum si effettui sulle nuove disposizioni legislative").

Nel caso dei primi due quesiti, trattandosi di referendum non puramente abrogativo, ma "manipolativo" (in quanto tendente ad attribuire il premio di maggioranza alle liste, anziché alle coalizioni), potrebbe probabilmente sostenersi che non basterebbe, ad evitare il referendum, né un'abrogazione secca (comunque difficilmente praticabile, come già si è detto), né l'adozione di una legge che adottasse un sistema elettorale il quale modificasse la legge vigente in modo tale da eliminare la "manipolazione" proposta dai promotori del referendum e i suoi presupposti (e quindi neppure una legge che non adotti un sistema proporzionale, nell'ambito della quale sarebbe difficile immaginare l'applicazione di un tale premio). Nel caso del terzo quesito,

invece, per far cessare le operazioni sarebbe indispensabile (ma basterebbe) l'eliminazione delle candidature multiple.

Se il Parlamento non facesse la nuova legge, o se la facesse ma essa non soddisfacesse alle condizioni stabilite dalla sentenza n.68 del 1978, il referendum dovrebbe svolgersi, rispettivamente, nel primo caso sulla legge Calderoli, nel secondo sulla nuova legge, ma poiché il referendum – come la Corte costituzionale insegna – non può lasciare il paese senza una legge elettorale in vigore, l'alternativa non sarebbe fra l'abrogazione della legge Calderoli ed il suo mantenimento in vigore, bensì fra la modificazione della legge Calderoli ponendo le liste di partito al posto delle liste di coalizione e il mantenimento in vigore del suo testo originario. Cosicché, in ogni caso, la maggior parte della legge in questione resterebbe in vigore, nonostante tutti i motivi di incostituzionalità di essa che i commentatori hanno messo in luce. Il che non è proprio quello che i critici della legge Calderoli desiderano.

Si aggiunga che, se si accedesse ad alcune interpretazioni delle norme costituzionali che implicitamente regolano gli effetti delle votazioni popolari che approvano proposte di referendum abrogativo, il voto favorevole alla proposta determinerebbe l'attribuzione ad essa di una forza normativa superiore a quella della legge modificata, sia nella parte modificata, sia nella parte non sottoposta a referendum ma presupposta da essa. Cosicché beneficerebbe di tale rafforzamento tutta la parte della legge Calderoli che è presupposta dalle norme sul premio di maggioranza e sulle modalità della sua eventuale attribuzione. Bisogna dire tuttavia che l'esatta portata di questa tesi è oggetto di discussione ed è anzi esclusa da molti (chi scrive fra loro), nonostante che talune decisioni della Corte costituzionale offrano qualche argomento a favore di essa.

Senza voler fare pronostici sulla decisione che la Corte costituzionale adotterà se si troverà a giudicare della ammissibilità del referendum di cui è in corso la raccolta delle firme, è da osservare che, mentre l'ammissibilità del quesito n.3 non sembra dar luogo a dubbi di sorta, con riferimento ai primi due quesiti dubbi sicuramente esistono, soprattutto in considerazione del fatto che un referendum meramente manipolativo come questo comporterebbe, in caso di successo, non soltanto la modificazione, che i due quesiti propongono, riguardante la sostituzione delle liste alle coalizioni, ma anche la conferma delle parti non modificate della legge n.270, quanto meno di quelle che sono collegate da un rapporto di strumentalità alla parte modificata.

Pertanto la normativa di risulta che entrerebbe in vigore in caso di esito positivo del referendum sui primi due quesiti, presenterebbe vizi di costituzionalità largamente analoghi a quelli che attualmente presenta la legge n.270 (e forse anche qualcuno in più), per cui l'ammissibilità del referendum dovrebbe risultare chiaramente esclusa per effetto del limite costituzionale che esclude la procedibilità ex art.75, Cost., di iniziative referendarie che comportino la produzione di una norma di risulta incostituzionale (la cui esistenza è dimostrata dal fatto che pacificamente si esclude che un referendum abrogativo possa essere proposto per modificare norme costituzionali – e quindi anche per approvare norme incostituzionali).

Per non dire – come vedremo più avanti – che anche nell'eventualità di un voto negativo degli elettori sui primi due quesiti, qualcuno potrebbe pensare che la legge n.270, nonostante i vizi di costituzionalità che sono stati ampiamente dimostrati durante

il dibattito in corso, ne uscirebbe in qualche misura rinforzata, non solo politicamente, ma anche giuridicamente.

Per concludere su questo punto, si potrebbe altresì osservare che, per giudicare della regolarità delle iniziative referendarie, l'Ufficio centrale presso la Corte di cassazione deve indubbiamente fare applicazione, ai sensi della legge n.87 del 1953, della legge della quale l'iniziativa referendaria propone l'abrogazione, alla quale il provvedimento che conclude il sub-procedimento dinanzi all'Ufficio e apre quello davanti alla Corte costituzionale fa ovviamente rinvio, recependolo (esplicitamente o implicitamente) nel proprio testo. L'Ufficio centrale, d'altronde, è stato ritenuto un possibile giudice *a quo* nella sentenza n.334 del 2004 della Corte costituzionale (superandosi i dissensi che in precedenza erano sorti in proposito) e non sembra dubbio che quest'organo giudiziario abbia il potere dovere, come qualunque altro giudice *a quo*, di rimettere alla Corte costituzionale le questioni di costituzionalità che si presentino nel corso delle attività di sua competenza. E non pare dubbio che la legge n.,270 del 2005 presti il fianco a numerose questioni di costituzionalità.

La prassi maturata in questi anni non contiene invece casi di questioni di costituzionalità rimesse a sé stessa dalla Corte costituzionale nel corso di giudizi di questo tipo, secondo la procedura già ampiamente sperimentata con riferimento alle altre competenze della Corte, nonostante che sembri assai strano che proprio l'organo deputato ad eliminare i vizi di costituzionalità delle leggi possa trovarsi costretto a tollerare (o addirittura a concorrere a produrre) tali vizi in atti legislativi dei quali esso debba *ex professo* occuparsi.

In sede di controllo di costituzionalità, d'altronde, non dovrebbe valere il limite che rende inammissibile il referendum quando l'eventuale abrogazione della legge sulla costituzione di un organo che deve funzionare in modo permanente determina l'impossibilità di reintegrarlo in qualunque momento, poiché vi sono precedenti di dichiarazioni di incostituzionalità, ad esempio, di giudici speciali, a causa della loro composizione. Né dovrebbe valere, in questo caso, la regola giurisprudenziale secondo la quale la Corte non può pronunciare sentenze manipolative quando colmare il vuoto che la sentenza verrebbe a creare implica l'esercizio di un potere discrezionale del legislatore (cosicché la manipolazione non si può fare se non ci sono le "rime obbligate" crisafulliane), poiché non si tratterebbe di una sentenza manipolativa, ma di una normale decisioni di incostituzionalità.

La situazione in esame presenta elementi di somiglianza con quella che la Corte ha affrontato nel caso cui si riferiscono le sentenze n.24 e 25 del 2004, relative alla legge n.140 del 2003, impugnata in via incidentale e contemporaneamente oggetto di una proposta di abrogazione referendaria. In quel caso la Corte ha deciso nel senso dell'accoglimento della questione incidentale (e dell'estensione dell'oggetto di essa ex art. 27, legge n.87 del 1953 onde farlo coincidere esattamente con l'oggetto della proposta di abrogazione referendaria), con la prima di tali sentenze, lasciando peraltro all'Ufficio centrale presso la Corte di cassazione, con la seconda, il compito di dichiarare che le operazioni relative al referendum non avrebbero avuto più corso ex art.39 della legge n.352 del 1970. Nel caso in esame, invece, l'impugnazione in via incidentale del testo legislativo di cui si propone l'abrogazione referendaria manca, per cui solo una soluzione

del tipo di quelle qui adombrate potrebbe determinare una situazione pressoché identica a quella affrontata dalla Corte con le due sentenze testé segnalate.

7. L'ipotesi di referendum di abrogazione secca della legge n.270 del 2005.

Anche un eventuale referendum abrogativo dell'intera legge n.270 del 2005 rispetterebbe l'indirizzo giurisprudenziale della Corte costituzionale secondo il quale l'abrogazione referendaria di una legge che regoli la formazione di un organo costituzionale non può rischiare di paralizzare tale organo ove si renda necessario sostituire i suoi componenti. In linea generale, l'opinione prevalente fra gli studiosi ritiene che una legge che abroghi una legge abrogativa di altra precedentemente in vigore non determini la reviviscenza di quest'ultima, a meno che lo disponga espressamente. Tuttavia, ciò non vale per i casi di annullamento della legge abrogatrice e, verosimilmente, anche di una legge che abroghi esplicitamente una legge di abrogazione espressa, potendosi presumere, in questo caso, che l'intenzione del legislatore sia appunto quello di far rivivere la legge abrogata, non avendo la legge di abrogazione espressa alcun altro contenuto normativo diretto ed immediato (tesi questa peraltro non pacifica in dottrina).

La legge in questione è una legge di abrogazione o modificazione espressa di una serie di articoli del d.p.r. n.361 del 1957, del d.lgs. n.533 del 1993 e del d.p.r. n.223 del 1967 la cui abrogazione mediante un referendum che comporterebbe l'abrogazione espressa degli articoli che dispongono tali abrogazioni o modificazioni, secondo questa impostazione determinerebbe la reviviscenza delle disposizioni da essa abrogate o modificate.

In questo caso, inoltre, alcuni dei problemi derivanti dalla conferma in vigore di ampie parti della legge n.270 del 2005, affette da sospetti d'incostituzionalità, che si produrrebbe in caso di successo dell'iniziativa referendaria sopra esaminata, o dalla normativa di risulta che ne deriverebbe, non si presenterebbero. Permarrebbe però il dubbio derivante dal sospetto d'incostituzionalità di tali disposizioni derivante dall'art.51, Cost., e sarebbe da valutare se non sorgerebbero dubbi di costituzionalità diversi da quelli avanzati rispetto alla disciplina interessata dal referendum considerato nel paragrafo precedente.

Ma, soprattutto, una nuova iniziativa referendaria sarebbe tempestiva?