

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

Intervento di Augusto Cerri

Un problema centrale è questo: l'inammissibilità per le conseguenze incostituzionali dell'eventuale abrogazione o la non considerabilità di tali conseguenze in sede di ammissibilità.

Vorrei però vedere perché l'una o perché l'altra e vorrei partire da poche frasi incisive della sentenza 63 del '90: *“... essendo estranee al giudizio di ammissione le eventuali conseguenze del suo esito favorevole ... è evidente la difficoltà e l'incertezza di un rigoroso accertamento a priori, che potrebbe portare a un risultato sommario e provvisorio, suscettibile di essere smentito con più adeguato approfondimento dialettico... da ciò risulta chiaro come non possa negarsi un mezzo di democrazia sulla base di elementi labili e incerti.”* Allora, si tratta della sentenza 63 del '90, relatore Sajia: le parole sono estremamente incisive; mi sembra che il fuoco del discorso sia *“sulla base di elementi labili e incerti”* che potrebbero essere ribaltati da un adeguato contraddittorio (*approfondimento dialettico*). Nel caso specifico, questi elementi non sono labili e incerti, perché ci sono due fattori “enormi”.

La normativa di base cui si applicherebbe l'operazione abrogativa– manipolativa–costruttiva, diciamo così, è in definitiva incostituzionale, perché sacrifica, come ha detto poc'anzi il prof. Elia, la rappresentatività, senza garantire la governabilità. Questi sono i due valori che debbono essere variamente coniugati, attraverso cui si misura la bontà del sistema elettorale: nel caso specifico, l'attribuzione del premio di maggioranza su base regionale incide negativamente sulla rappresentatività, mentre non conduce ad una migliore governabilità ed, anzi, può destabilizzare una governabilità conseguibile in base ad un calcolo puramente proporzionale. Per concludere, poiché il sistema così concepito non migliora la garanzia della governabilità, anzi può peggiorarla, neppure può incidere negativamente sul principio di rappresentatività.

Altro enorme fattore di inconsistenza costituzionale della legge in vigore è dato dalla normativa che, così come in genere interpretata, esclude la rappresentanza di coalizioni all'interno delle quali neppure un partito abbia raggiunto il 3%, pur quando la coalizione, tutta insieme, abbia raggiunto soglie elevatissime di rappresentatività, al limite anche il 50 o il 60%; e l'altra regola per cui,

quando un solo partito ha superato la soglia del 3%, si appropria di tutti i voti della coalizione, pur se, ad esempio, sono 10 o 20 volte superiori alla sua consistenza percentuale.

Quindi, sono elementi “*labili e incerti*” questi o sono fattori e, diciamo, presupposti espliciti di incostituzionalità? E trattandosi di normativa che è investita dal *referendum* manipolativo, il dubbio di incostituzionalità non verte sul mero esito, ma sulla normativa cui il *referendum* si applica. La Corte, su questa normativa, in sede di giudizio di ammissibilità, può sollevare in via incidentale questione di costituzionalità, eventualmente censurando detta normativa, a seguito di un *adeguato* contraddittorio (come suggeriva la sentenza n. 63 del 1990).

Per quanto riguarda la reviviscenza, confesso di non essere uno specialista della materia. Essa sembrerebbe, comunque, essere esclusa dalla sentenza n. 40 del 1997 (punto 2 in diritto); vorrei aggiungere che un cenno, sempre in senso negativo, sembra contenuto anche nella sentenza n. 31 del 2000, e questo lo dico per scrupolo. Non mancano, peraltro, casi nei quali la reviviscenza è stata ammessa: faccio l'esempio del r.d. sul governo del 1901 e anche la legge comunale e provinciale del 1915, che era stata abrogata dal t.u. del 1933, ed ha ripreso vigore, fino alla riforma del 1990, per la parte organizzativa degli enti locali. La reviviscenza, poi, comunemente si ammette quando si abroghi una norma puramente abrogativa. Più in generale, azzarderei l'ipotesi che il fenomeno della reviviscenza viene in essere quando l'abrogazione investa esplicitamente o implicitamente non solo il contenuto della normativa precedente (il *quid*, il *quomodo* e il *quantum*), ma la stessa *decisio abrogans*. Non è una tesi di comodo che sostengo solo in questa sede, poiché in effetti l'ho sostenuta già in un piccolo corso preliminare sulle fonti, da circa 10 anni.

È chiaro che l'abrogazione di leggi abrogative fa rivivere *da ora* e non necessariamente *da allora* la normativa interessata; perché non toglie che legittimamente la legge precedente sia stata abrogata e perché l'abrogazione della norma abrogatrice è una nuova decisione politica che ha effetto dal momento in cui è venuta in essere. Ciò a differenza della dichiarazione di incostituzionalità della legge abrogatrice che fa invece rivivere la legge abrogata, secondo la normale retroattività della sentenza di accoglimento.