

## **Sui problemi di ammissibilità dei referendum elettorali e sugli effetti di un referendum interamente abrogativo della legge elettorale vigente**

*Alessandro Pizzorusso*

Nota scritta per il seminario di ASTRID "Le questioni di ammissibilità dei referendum  
elettorali"  
11 giugno 2007

Sull'ammissibilità della questione di costituzionalità della legge Calderoli in sede di giudizio avanti l'Ufficio centrale e avanti la Corte costituzionale, mi sembra non ci sia dubbio circa la qualità di "giudice" di questi due organi sotto il profilo soggettivo.

Il punto più delicato è la sussistenza della rilevanza, con riferimento alla quale mi sembra che i precedenti più vicini siano quelli relativi ai giudizi promossi dalla Corte dei Conti (Corte cost., sent.165/63, 121/66, 142/68, 226/76, 384/91, 244/95), nell'ambito dei quali la norma oggetto del controllo di costituzionalità assumeva un ruolo di norma processuale (in qualche caso) e di norma variamente interposta (in altri) dando luogo, soprattutto in questi ultimi, ad approfonditi dibattiti. Tuttavia, nel caso in esame, la situazione sembra molto più chiara, in quanto l'atto normativo sospettato di costituzionalità è quello del quale il referendum di cui deve valutarsi l'ammissibilità della richiesta ex art.75 Cost. (da parte della Corte cost.) e la ritualità (da parte dell'Ufficio centrale) per quanto riguarda gli altri presupposti, dovrebbe comportare l'abrogazione parziale. L'atto normativo in questione, pertanto, non costituisce il parametro del giudizio del giudice a quo (che in questo caso è costituito dall'art.75, Cost.), come succede per lo più quando la questione di costituzionalità nasce nell'ambito di un giudizio fra privati o fra un privato e la P.A.), ma concorre pur tuttavia a determinare alcune delle regole che devono essere state rispettate perchè l'atto stesso sia idoneo a costituire oggetto di una richiesta di referendum. Se infatti l'oggetto della richiesta non è una valida "legge o atto di forza di legge", la richiesta di referendum è improcedibile per mancanza di un idoneo oggetto e l'Ufficio centrale, prima di tutti, deve darne atto (come è noto, su che cosa spetti a chi in questa disordinata procedura, è stata fatta spesso una certa confusione, ormai però

abbastanza dissolta), E per stabilire se la legge sia valida o meno occorre prima di tutto stabilirne la costituzionalità, con un giudizio che resta comunque un giudizio incidentale, anche se processualmente assai diverso da un giudizio riguardante una norma regolatrice di un rapporto fra privati (o anche di un ricorso di un privato contro un atto amministrativo), ma certamente non molto diverso da un caso di volontaria giurisdizione o da altri analoghi.

E' ovvio, tuttavia, che l'Ufficio centrale non potrebbe limitarsi a utilizzare la legge elettorale come motivo di inammissibilità del referendum a motivo della sua incostituzionalità senza rimettere la questione alla Corte costituzionale e che anche quest'ultima dovrebbe procedere nello stesso modo facendosi giudice a quo per rimetterla a sé stessa (l'invalidità della legge oggetto della richiesta di referendum costituendo sia un motivo di irritualità che di inammissibilità della richiesta di referendum).

Da notare anche che nella motivazione di alcune delle decisioni poste per iniziativa della Corte dei conti si fa esplicito riferimento all'"esigenza di ammettere al sindacato della Corte costituzionale leggi che, come nella fattispecie in esame, più difficilmente verrebbero, per altra via, ad essa sottoposte" (sent.226/76), il che è vero anche nel caso delle questioni in materia elettorale che, per i noti motivi, costituiscono purtroppo una delle più gravi "zone d'ombra" del processo costituzionale italiano (e questo indirizzo è stato seguito anche, più di recente, a proposito del problema dell'impugnabilità delle leggi con ricorso per conflitto).

Sulla questione della eventuale reviviscenza della legge abrogata o modificata mediante emendamenti testuali dalla legge successivamente abrogata mediante referendum ex art.75, Cost., richiamo innanzi tutto un'affermazione contenuta in Corte cost. - rel.Onida - sent. n.408/1998 (Giur.cost., 1998, 3493 ss., sul punto p.3519), a proposito dell'effetto di annullamento che può essere proprio di una sentenza d'illegittimità costituzionale "astratta". Sulla reviviscenza, in senso favorevole, è anche la sentenza della Corte n.107 del 1974, ma soprattutto mi sembra convincente la soluzione intermedia esposta da Mortati, Istituzioni, IX ediz., pp.1428-1429.

Per il resto, continuo a pensare che una delibera abrogativa di una o più clausole abrogative o modificative mediante emendamenti testuali è molto più simile ad una delibera di annullamento che comporti l'intera caducazione dell'atto che non ad una delibera che comporti abrogazione tacita (o anche ad una clausola di abrogazione espressa di norme e non di disposizioni). D'altronde, la struttura di una legge elettorale

sembra tale da rendere difficile la delimitazione ad una parte di essa degli effetti di un'eventuale sentenza d'incostituzionalità che colpisca taluno dei fattori che determinano la traduzione dei voti in seggi, i quali hanno evidenti ripercussioni su tutte le altre parti della legge in questione (e questa è altresì una ragione per escludere, in questa materia, le malaugurate manipolazioni).

Beninteso, mi riferisco a una ipotesi in cui - come nel caso della legge n.270 del 2005 - si abbia, non soltanto una doppia abrogazione, ma altresì una prima abrogazione (o modificazione) avvenuta mediante la tecnica dell'emendamento testuale (cioè: "l'articolo, o il comma, o le parole fra virgolette sono abrogate o sostituite dal seguente articolo o comma o parole fra virgolette"), cosicchè ciò che si abroga con il secondo provvedimento non è il contenuto normativo di una disposizione (o di una determinata norma da essa ricavata), quanto soltanto il provvedimento abrogativo (e, solo di conseguenza, il suo contenuto normativo). Questa ipotesi viene particolarmente in considerazione nei casi in cui il provvedimento che stabilisce la seconda abrogazione non può contenere altro che una clausola abrogativa, come è quello (in realtà, forse unico) del referendum ex art.75, Cost. In tale ipotesi non è impossibile presumere che il soggetto che ha deliberato il provvedimento abrogativo o modificativo abbia inteso ripristinare il testo precedentemente in vigore, a meno che qualche altro dato consenta di ritenere il contrario. Ma, nel caso di referendum abrogativo non è chiaro da dove si potrebbe ricavare il dato contrario.

In questa ipotesi si potrebbe forse ravvisare un'eccezione al principio generale, a somiglianza di quanto avviene nei casi di annullamento nei quali è ipotesi normale (anche se non sempre esclusiva di ogni altra) che si adotti questa tecnica, cosicchè si può presumere, in mancanza di prove in contrario, questo tipo di effetti.