

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

*Intervento di Andrea Giorgis*

**I referendum elettorali e il rischio di risvegliare il Behemoth dell'antipolitica**

Sommario 1. *Sui quesiti proposti dal Comitato Guzzetta-Segni.* 2. *Sull'ammissibilità di un referendum meramente e interamente abrogativo della c. d. legge Calderoli (n.270/2005).*

*1. Sui quesiti proposti dal Comitato Guzzetta-Segni.*

Molti nel nostro Paese sembrano pensare che l'unico modo per riformare il sistema politico sia quello di risvegliare il Behemoth dell'antipolitica: molti sembrano cioè pensare che sia possibile trovare la forza necessaria per porre rimedio alle degenerazioni della rappresentanza politica e ai gravi problemi di governo e di partecipazione che affliggono la nostra democrazia solo facendo leva sui sentimenti irrazionali di sfiducia e di repulsa verso ogni forma di organizzazione e di mediazione politica. Si tratta di una tentazione antica e ricorrente dalla quale rischiano di non essere del tutto immuni neanche i promotori degli ultimi referendum elettorali.

Prima di analizzare le caratteristiche di tali quesiti (e della eventuale normativa di risulta) e in tal modo spiegare le ragioni di una simile affermazione - credo tuttavia che sia utile - partendo da una rapida ricognizione della giurisprudenza costituzionale e della riflessione teorica fino ad ora svolta – ribadire quelli che potrebbero (e dovrebbero) essere considerati dei punti fermi o dei principi condivisi in ordine: a) ai requisiti che le richieste di referendum abrogativo debbono presentare quando hanno ad oggetto le leggi elettorali di Camera o Senato; b) agli effetti giuridici che l'abrogazione legislativa delle disposizioni oggetto del quesito produce nei confronti del procedimento referendario; c) agli effetti giuridici che l'eventuale esito positivo di una consultazione referendaria produce nei confronti della potestà normativa del legislatore.

Dalle pur contraddittorie decisioni della Corte e dalla pur variegata letteratura mi sembra che si possa affermare che:

- a) in materia elettorale sono ammissibili solo referendum parziali, referendum cioè che, se accolti, non determinano l'abrogazione dell'intera disciplina elettorale ma lasciano sussistere una normativa immediatamente applicabile

in grado di consentire lo svolgimento delle elezioni e così scongiurare, in caso di inerzia del legislatore, il rischio di una paralisi delle Camere. In sede di giudizio di ammissibilità la Corte costituzionale non sindacava la legittimità della normativa di risulta, quando i referendum proposti possono essere sia parziali che totali. Se, invece, i referendum proposti, per essere ammissibili, non possono che essere parziali, il giudizio di ammissibilità, deve estendersi necessariamente/logicamente alla valutazione della normativa di risulta: essa, affinché il quesito sia ammissibile, deve infatti risultare in grado di consentire l'elezione delle due Camere e deve consentire l'elezione delle due Camere - parrebbe ragionevole ritenere - in modo conforme a Costituzione: se non si giunge ad argomentare che le leggi elettorali siano per loro natura sottratte a qualsiasi giudizio di costituzionalità, parrebbe infatti difficile non estendere il giudizio di ammissibilità (sul carattere parziale del quesito) a una valutazione sulla legittimità della normativa di risulta. Del resto, anche qualora si riuscisse a ipotizzare un modo per instaurare un successivo giudizio di legittimità sulla normativa elettorale di risulta, parrebbe piuttosto difficile imputare alla Corte, anziché al referendum, la responsabilità della lacuna incostituzionale (e della conseguente paralisi degli organi legislativi) che si determinerebbe a seguito di una sua decisione di accoglimento.

- b) Il legislatore non subisce alcuna limitazione alla propria potestà normativa in conseguenza del deposito, presso la cancelleria della Corte di Cassazione, di una richiesta di referendum abrogativo: fino al giorno precedente l'effettuazione del voto può intervenire sulla normativa oggetto del quesito e, introducendo una modifica sostanziale, impedire che la consultazione si svolga (Corte cost. sent.n.68/78). Per stabilire se una modifica sia sostanziale, e dunque idonea a "bloccare" lo svolgimento di un procedimento referendario (anche se relativo alla materia elettorale), non dovrebbe assumere alcun rilievo la circostanza che tale intervento riproduca in tutto o in parte la specifica normativa che sarebbe (casualmente) risultata dall'accoglimento della proposta referendaria. Ciò che dovrebbe essere valutato è soltanto se il legislatore ha, oppure non ha, abrogato quelle specifiche norme o quegli specifici principi che erano inclusi nel quesito. L'oggetto della richiesta popolare, se non si vuole trasformare quest'ultima da abrogativa in propositiva, rimane sempre il medesimo anche se la richiesta è e non può che essere parziale: le norme particolari oppure i principi generali, espressamente posti dal legislatore, che risultano inclusi nel quesito e sulla cui abrogazione o conservazione gli elettori vengono chiamati a pronunciarsi.
- c) La normativa che risulta a seguito dell'esito favorevole di un referendum abrogativo - sia esso totale, sia esso parziale - non acquisisce alcuna particolare efficacia passiva. Dal carattere meramente abrogativo del referendum discende l'impossibilità di argomentare una qualche idoneità dell'istituto medesimo a introdurre vincoli giuridici di carattere positivo alla

capacità normativa del legislatore. Quest'ultimo perciò non è mai vincolato al rispetto delle conseguenze positive che ogni disporre in negativo porta con sé e può quindi modificare, in qualsiasi momento, la specifica situazione normativa che risulta dall'abrogazione referendaria. Né, del resto, è giuridicamente tenuto a dar seguito a quelle indicazioni di tipo politico che, il più delle volte, emergono dalla consultazione referendaria. Secondo la prevalente dottrina (cfr., da ultimo, per tutti, M.Luciani, Art.75, *Commentario della Costituzione*, fondato da G.Branca e continuato da A.Pizzorusso, Bologna-Roma, 2005, 662ss) peraltro, il legislatore non solo potrebbe modificare la normativa di risulta ma potrebbe, in qualsiasi momento, reintrodurre quanto abrogato. Nella Costituzione non è possibile rintracciare alcuna disposizione che attribuisca alla decisione popolare una valenza gerarchicamente superiore rispetto alla legge ordinaria, e ciò sia per quanto riguarda la sua forza attiva di innovare nell'ordinamento legislativo, sia soprattutto per quanto riguarda la sua forza passiva di resistere alle successive manifestazioni di volontà contraria espresse dalle Camere. Il referendum non possiede insomma alcun plusvalore (democratico e) giuridico e si colloca allo stesso livello della legge ordinaria.

Alla luce di queste considerazioni si può ritenere scontata l'ammissibilità dei quesiti elettorali da ultimo proposti ?

Forse no.

Per ammissione degli stessi promotori, il fine che i quesiti si propongono di raggiungere è innanzitutto quello di indurre il Parlamento a modificare la legge elettorale vigente, eliminando (perlomeno) quelle norme introdotte dalla c.d. legge "Calderoli" (n.270/2005) che hanno prodotto, com'è noto, l'attuale situazione di instabilità e di deficit democratico: candidature multiple, liste bloccate nell'ambito di ampi collegi plurinominali e premio di maggioranza su base regionale.

Ma se, nonostante lo stimolo referendario (o come è stato detto, la "pistola" della iniziativa popolare) il Parlamento non riuscisse a trovare una soluzione condivisa, né prima né dopo la consultazione referendaria - magari anche per l'indisponibilità di alcune forze politiche, che collegano la questione elettorale con quella della fiducia al governo, oppure ritengono di trarre vantaggio dall'inasprirsi della crisi dell'intero sistema politico parlamentare - cosa accadrebbe ?

Accadrebbe che alle prossime elezioni i cittadini verrebbero chiamati a eleggere i propri rappresentanti sulla base di un sistema elettorale che rischierebbe di riprodurre gli attuali problemi di governabilità e, soprattutto, rischierebbe di ulteriormente ostacolare la partecipazione dei cittadini attraverso il libero associarsi in partiti (art.49 Cost.), acuendo in tal modo i rischi di una involuzione populista.

Ciò ovviamente non riguarda il quesito finalizzato a escludere le c.d. candidature multiple; ma gli altri due quesiti, quello relativo al sistema elettorale della Camera e quello relativo al sistema elettorale del Senato. Entrambi questi ultimi mirano a trasferire il premio di maggioranza dalla coalizione che ottiene il maggior numero di voti (su scala nazionale alla Camera, su scala regionale al Senato) alla lista che risulta più votata.

A coordinate politiche invariate l'effetto più probabile di un simile meccanismo sarebbe soltanto quello di privare i partiti, in quanto tali, di visibilità politica. Infatti, per non correre il rischio di perdere la competizione elettorale tutti i partiti sarebbero indotti a convergere in due grandi liste, che continuerebbero a essere ricattabili dai partiti più piccoli, esattamente come avviene oggi, e che continuerebbero a essere disomogenee (riducendosi a null'altro che a dei contenitori). I processi reali di aggregazione partitica, faticosamente in corso in entrambi gli schieramenti, rischierebbero così di essere disincentivati: gli elettori non avrebbero alcun modo per premiare quelle forze politiche che si impegnano ad unirsi, né soprattutto avrebbero alcun modo per esprimere la propria adesione a specifiche proposte. La semplificazione del quadro politico è una esigenza reale, ma una eccessiva e astratta semplificazione, priva di sostanza programmatica e identitaria, rischia di tradursi esattamente nel suo contrario, ovvero nella polverizzazione dell'intero sistema rappresentativo, in palese contraddizione con i caratteri fondamentali della forma di governo (tuttora) delineata e prescritta dalle norme costituzionali.

Peraltro, qualora venissero meno le tendenze alle aggregazioni che caratterizzano le attuali coalizioni, si rischierebbe di attribuire la maggioranza assoluta dei seggi alla Camera dei Deputati a partiti che ottengono anche solo un quarto dei consensi: un meccanismo che ricorda da vicino la legge Acerbo, voluta da Mussolini nel 1923, e che, soprattutto, parrebbe difficile considerare un mero "inconveniente" (cfr. Corte cost. sent.n.32/1993) che il legislatore dovrebbe "correggere" prima dello svolgersi della consultazione elettorale. In questo caso, il principio di uguaglianza del voto e il principio di rappresentatività che da esso (almeno in parte) discende subirebbero un sacrificio forse non del tutto giustificabile (per la realizzazione di altre esigenze altrettanto rilevanti dal punto di vista costituzionale, quali sono, ad esempio, l'esigenza della governabilità e della stabilità che peraltro, con un simile meccanismo, è piuttosto difficile che vengano realizzate). A questo proposito, il rilievo, da più parti avanzato, secondo il quale anche la vigente legge n.270 dovrebbe allora essere considerata illegittima (nella parte in cui prevede l'attribuzione di un premio di maggioranza senza alcuna soglia minima di voti) non parrebbe decisivo. Al di là della maggiore o minore portata del premio – elemento questo che, peraltro, quando si tratta di valutare la giustificabilità del premio alla luce del principio di uguaglianza non è affatto irrilevante – la circostanza che l'attuale disciplina presenti dubbi di illegittimità non dovrebbe infatti valere ad escludere che la Corte, qualora fosse messa nella condizione di pronunciarsi su di essa (così come sulla normativa di risulta) evidenzi tali aspetti di illegittimità giungendo a una declaratoria di incostituzionalità (o di inammissibilità a seconda della sede in cui è chiamata svolgere il proprio giudizio).

Il quesito referendario relativo al Senato, nel contempo, non sarebbe in grado di eliminare i principali difetti del sistema vigente e, in particolare, la distribuzione su base regionale del premio di maggioranza (regola questa che, peraltro, non è facile considerare coerente con la finalità stessa del premio di maggioranza); né sarebbe in grado, al pari del quesito relativo alla Camera, di consentire ai cittadini di

pronunciarsi sul principio delle liste bloccate, e quindi eventualmente di abrogarlo: nel caso in cui i quesiti proposti venissero accolti il principio delle liste bloccate otterrebbe, anzi, un indiretto rafforzamento proprio in conseguenza del trasferimento del premio di maggioranza dalla coalizione alla lista e del possibile dissolversi dei partiti in grandi liste (“bloccate”) di cui si è detto più sopra.

Due dei tre referendum elettorali – se considerati in se medesimi, per il loro esito normativo - rischiano insomma di non essere in grado di guarire la nostra forma di governo da nessuno dei mali che la affliggono, ma anzi di peggiorarne lo stato di salute e di introdurre alcune distorsioni poco compatibili con i più elementari principi costituzionali che sovrintendono alla materia elettorale e concorrono a definire la forma di governo.

Da qui ovviamente l’invito alle Camere a trovare una via d’uscita e a prendere molto sul serio i rischi di una consultazione popolare che potrebbe assumere il significato di un pronunciamento contro i partiti in quanto tali e dunque il significato di un pronunciamento contro la stessa democrazia rappresentativa.

Da qui anche la necessità che la dottrina ribadisca in maniera concorde che il legislatore può sia modificare la normativa oggetto dei quesiti prima che la consultazione abbia luogo, sia modificare la normativa di risulta dopo che la consultazione referendaria si sarà svolta, indipendentemente dall’esito che essa avrà avuto.

Da qui però anche un’altra considerazione. Al di là dell’invito a riflettere sulla possibilità di promuovere un ulteriore quesito volto ad abrogare meramente la c.d. legge Calderoli (n.270/2005) - e quindi indirettamente a ripristinare la normativa elettorale (75% maggioritaria a collegio uninominale e 25% proporzionale) che risultò (per il Senato) dalle consultazioni referendarie del 1993 e che il legislatore (estese alla Camera e) riordinò con la c.d. legge Mattarella - credo che potrebbe risultare utile chiarire quali sarebbero gli effetti che si determinerebbero sul procedimento referendario in conseguenza della mera abrogazione in via legislativa della c.d. legge Calderoli (come del resto hanno proposto alcuni parlamentari). A me sembra che la mera abrogazione della legge Calderoli, accompagnata dall’esplicita reintroduzione della precedente normativa elettorale (l’esplicita reintroduzione è infatti necessaria quando a disporre la mera abrogazione sia la legge e non il referendum), costituirebbe una modifica sostanziale dell’attuale disciplina oggetto dei quesiti e dunque costituirebbe una modifica in grado di bloccare il procedimento referendario, anche perché il premio di coalizione verrebbe abrogato.

Più problematico è invece stabilire se e a quali condizioni una nuova disciplina legislativa per l’elezione della Camera o del Senato che prevedesse un qualche premio di coalizione sarebbe in grado di bloccare lo svolgimento della consultazione popolare. Il premio di coalizione può infatti assumere caratteristiche profondamente diverse a seconda del contesto normativo e fattuale in cui si trova ad operare; e, prima ancora, a seconda delle sue dimensioni e dei presupposti per la sua assegnazione. Altro è, ad esempio, un premio di coalizione accompagnato dalla previsione di una soglia minima, altro un premio di coalizione che viene assegnato a chi ottiene una qualsiasi maggioranza relativa; altro è un premio di coalizione accompagnato da una

soglia davvero minima, altro è un premio che scatta solo se la soglia si avvicina alla maggioranza assoluta, ecc.

Per concludere, non credo che si possa affermare con assoluta certezza che qualsiasi ipotesi di riforma dell'attuale sistema elettorale, se prevedesse un qualche tipo di premio di coalizione, sarebbe comunque inidonea ad impedire lo svolgimento dei referendum elettorali attualmente al vaglio della Corte costituzionale. Prima di disporre il trasferimento dei quesiti sull'eventuale nuova disciplina (nella parte in cui dovesse contenere un qualche tipo di premio di coalizione), l'Ufficio centrale dovrebbe infatti svolgere una attenta comparazione considerando sia le specifiche caratteristiche dei premi, sia i probabili effetti che ciascuno di essi produrrebbe nell'ambito delle rispettive discipline. E se dovesse constatare che il rendimento delle due ipotesi di premio di coalizione è ragionevolmente differente, anche a causa del diverso contesto normativo in cui ognuna di loro è inserita, non sarebbe affatto improbabile che dichiarasse il "blocco" delle operazioni referendarie.

## *2. Sull'ammissibilità di un referendum meramente e interamente abrogativo della c.d. legge Calderoli (n.270/2005).*

Un referendum avente ad oggetto la c.d. legge Calderoli (n. 270/2005) e in particolare le modifiche che essa ha apportato al previgente sistema elettorale sarebbe ammissibile ? La risposta dipende dalla soluzione che si dà al problema della reviviscenza.

Dire se e in quali casi l'abrogazione referendaria determini la reviviscenza delle norme che furono abrogate dalle norme oggetto di referendum non è semplice. Così come non è semplice dire, in via generale, se il fenomeno dell'abrogazione debba essere ricondotto all'atto oppure alle norme (ovvero se sia un fenomeno ad effetti istantanei o un fenomeno ad effetti permanenti) e, dunque, se e in quali casi l'abrogazione di una norma richiami in vita le norme da essa a suo tempo abrogate.

In relazione al caso in esame, tuttavia, alcuni aspetti particolari del contesto legislativo e della materia elettorale parrebbero far propendere per una risposta affermativa.

La cosiddetta legge Calderoli - occorre innanzitutto osservare - non ha ridisciplinato in maniera organica il sistema di elezione della Camera dei deputati ma si è limitata a correggere e a integrare la disciplina previgente. Un quesito referendario avente ad oggetto tale legge sarebbe perciò un quesito dal sicuro carattere meramente abrogativo che, in ultima analisi, avrebbe come oggetto sostanziale proprio l'effetto abrogativo e innovativo prodotto da detta disciplina.

Se non si giunge a considerare l'abrogazione referendaria dell'intera legge Calderoli come una abrogazione dal contenuto eterogeneo, e quindi inammissibile per carenza di una matrice razionalmente unitaria, parrebbe difficile non ipotizzare che l'effetto giuridico dell'abrogazione referendaria (che non può che avere carattere

meramente abrogativo) sarebbe quello di far venire meno, per il futuro, (anche) gli effetti abrogativi prodotti dalle norme incluse nel quesito.

Ma, soprattutto, ci si potrebbe chiedere se, in relazione alle leggi costituzionalmente obbligatorie e in particolare in relazione alle leggi elettorali, il modo migliore per contemperare le esigenze dei cittadini promotori della consultazione referendaria con quelle della perdurante funzionalità delle istituzioni rappresentative, non sia quello di ammettere la reviviscenza delle norme preesistenti. Si potrebbe insomma argomentare che la Corte costituzionale prima di dichiarare inammissibile un quesito dovrebbe verificare che non vi sia alcuna possibilità, ammessa dall'ordinamento, per garantire la perdurante funzionalità degli organi rappresentativi. E siccome la reviviscenza non è vietata da alcuna prescrizione giuridica, la Corte potrebbe forse, in casi come quello in oggetto, giungere a considerarla costituzionalmente obbligatoria.

Una simile soluzione, peraltro, consentirebbe alla Consulta di arginare un uso eccessivamente manipolativo dell'istituto referendario, pur senza escludere la materia elettorale da quelle sottoponibili al giudizio degli elettori