

# **Tre quesiti alla Consulta. Referendum elettorale, perché la Corte deve dire no**

**di Gaetano Azzariti**

(testo integrale dell'articolo parzialmente pubblicato su *Il manifesto*  
– sabato 15 dicembre 2007, p. 1 e p. 2)

1. La decisione della Corte costituzionale sull'ammissibilità dei referendum elettorali è destinata ad essere criticata. Qualunque ne sia l'esito. L'attacco alla Consulta è scontato e, in certo senso, inevitabile: sia perché l'oggetto del giudizio coinvolge interessi essenziali per la sopravvivenza di alcuni soggetti e partiti politici, sia perché la Corte costituzionale non ha precedenti univoci cui ancorare la propria scelta.

In questa situazione i commentatori saranno portati *naturalmente* ad interpretare la decisione della Corte in chiave di convenienza politica immediata, piuttosto che a discutere i percorsi argomentativi della decisione e i principi costituzionali coinvolti. C'è solo da sperare che la polemica non si alzi troppo di tono sino a minacciare la credibilità della Corte costituzionale, che è un organo la cui legittimazione sociale e la cui riserva di autorevolezza è un bene prezioso, almeno per chi ritiene che essa debba svolgere efficacemente il suo compito di garante della superiore legalità costituzionale al di fuori delle logiche più propriamente politiche e contingenti.

L'invito a moderare i toni della polemica annunciata riguarda tutti i commentatori interessati, ma deve anche essere favorita dalla capacità della Corte costituzionale. Questa volta, più di ogni altra, deve riuscire a persuadere o almeno a mostrare di avere assunto una decisione senza nulla avere tralasciato.

Compito non facile considerati i precedenti oscillanti ed ambigui della sua pregressa giurisprudenza referendaria. Non credete a chi oggi – interessato – va sostenendo che basta richiamarsi ad uno o all'altro indirizzo della Corte: chi sceglie tra precedenti vende per *sicuro* ciò che è solo *possibile*. E che la giurisprudenza referendaria sia "ondivaga" ed incerta è affermazione comune a tutta la dottrina, tanto è vero che si discute tra gli studiosi più riflessivi sul *grado* di prevedibilità e sulla minore o maggiore utilizzabilità dei precedenti nello specifico campo dell'ammissibilità in materia di referendum *elettorali*; dando per scontato che esista un ambito di incertezza sull'esito, quale che siano le convinzioni personali.

2. In questo quadro problematico ritengo che almeno due argomenti debbano essere attentamente esaminati dalla Corte. Due argomenti che, in

base ad una *certa* interpretazione dei suoi precedenti, potrebbero essere decisivi per dichiarare la non ammissibilità della richiesta referendaria.

In primo luogo c'è da prendere attentamente in considerazione, non tanto il "genere" chiaramente "manipolativo" del quesito, quanto la "specie" di manipolazione che viene in questo caso operata. La giurisprudenza della Corte ha in passato ammesso, infatti, referendum che, anziché semplicemente abrogare una legge o parte di essa (come espressamente indica l'articolo 75 della Costituzione), in base ad un ritaglio della normativa vigente, producessero effetti di manipolazione sostanzialmente creativi di una nuova disciplina. Sulla scia di una controversa decisione del 1993, ciò ha reso possibile lo svolgimento di referendum "abrogativi" che hanno direttamente previsto l'introduzione di diverse modalità elettorali. Ciò non toglie che la stessa Corte ha posto dei limiti al grado di "manipolabilità" del quesito referendario. Nella sua più recente giurisprudenza (sent. 36 del 1997), ha espressamente indicato tre principi cui devono attenersi i promotori di referendum, che è utile ricordare. Prescrive, infatti, la Corte: a) che la manipolazione non è ammissibile se essa non corrisponde ad una "*fisiologica espansione*" della normativa esistente; b) che il ritaglio operato dai promotori non può ridursi alla "*soppressione di mere locuzioni verbali*, peraltro inespressive di qualsiasi significato normativo"; c) che il quesito referendario non deve risolversi in una "nuova statuizione", ossia in una proposta all'elettore "non ricavabile *ex se* dall'ordinamento".

Non credo che la Corte – anche per le ragioni inizialmente richiamate – possa esimersi dal prendere seriamente in considerazione questo suo precedente, né ritengo possa darsi per scontato, con noncurante distacco, che il quesito da ultimo proposto non incorra in nessuno dei tre limiti richiamati e posti dalla Corte stessa. Chi ha letto il testo sottoposto a referendum può escludere con certezza che non si tratti di soppressioni di locuzioni verbali non espressive di un significato normativo autonomo? Che si tratti di una fisiologica espansione di quanto già c'è? Che il quesito referendario non si risolve in un'autonoma proposta all'elettore? Un pronunciamento della Corte su questi aspetti sarebbe opportuno. Personalmente, ad esempio, ritengo che il passaggio da un premio di coalizione ad uno di lista (così come voluto dal referendum) non possa essere inteso come meramente espressiva di un precetto già insito nell'attuale legge elettorale. Attendo di sapere cosa ne pensa la Corte.

3. Una seconda questione è ancor più delicata e ritengo debba preoccupare la Corte costituzionale. L'eventuale successo del referendum produrrebbe una *normativa di risulta* (la nuova disciplina che conseguirebbe a seguito della vittoria del referendum) da molti ritenuta incostituzionale. L'enormità del premio assegnato ad una sola lista fa fortemente dubitare che esso possa giudicarsi conforme ad un insieme di

disposizioni costituzionali: dall'art. 1 (sovranità popolare), all'art. 3 (eguaglianza dei cittadini), all'art. 48 (eguaglianza e libertà del voto), all'art. 49 (diritto di concorrere tramite i partiti e con metodo democratico a determinare la politica nazionale). Può la Corte evitare di pronunciarsi sul punto? Ho detto delle oscillazioni dei precedenti giurisprudenziali e so bene che la questione è, anche in questo caso, controversa. Vero è che si trovano esplicite affermazioni in cui si sostiene da parte dei giudici costituzionali che la verifica dell'ammissibilità dei quesiti referendari è cosa diversa dal sindacato di costituzionalità, ma può la Corte ammettere un referendum nel caso lo ritenesse fonte di una normativa incostituzionale? Tanto è controverso il punto che in alcuni casi la Corte – pur senza dirlo esplicitamente – ha effettuato un controllo indiretto sulla costituzionalità degli esiti del referendum. Come si comporterà in questo caso? La rilevanza delle incostituzionalità denunciate spingerà la Corte – come personalmente auspico – a sindacare con maggior rigore ed esplicitamente la normativa di risulta, ovvero il rilievo politico della questione solleciterà a un più tranquillo *self-restraint*?

Vorrei semplicemente rilevare che tra le ragioni che a mio avviso dovrebbero persuadere la Corte ad intervenire per sindacare la costituzionalità della normativa elettorale v'è quella dell'assenza di altre strade. E' noto infatti che il sindacato sulla costituzionalità delle leggi elettorali è – per ragioni procedurali – difficile, in molti casi impossibile. Tant'è che molti ritengono incostituzionale anche la normativa attualmente vigente (la legge 270 del 2005, c.d. Calderoli), e più volte si sono indicati i profili che renderebbero necessario l'intervento della Corte costituzionale (tra l'altro anche con riferimento al premio che ora si vuole manipolare). La Consulta non è potuta, fino ad ora, intervenire. Sarebbe meritorio se il giudice costituzionale riuscisse a colmare questa lacuna in nome della superiore legalità costituzionale. Una strada – stretta – c'è: la Corte potrebbe pensare a sollevare la questione di legittimità costituzionale della normativa vigente di fronte a sé stessa, riuscendo così a sindacare la costituzionalità tanto della legge Calderoli quanto della normativa proposta dai referendari (basterebbe dichiarare illegittima solo una parte della normativa vigente, quella relativa al premio di coalizione o di lista, fatta salva – com'è necessario - l'autoapplicatività della normativa residua). Riducendo fortemente il tasso di incertezza costituzionale della normativa sui sistemi elettorali presenti e futuri. In fondo è questo il compito istituzionale della Corte.

In ogni caso, anche qualora si ritenesse troppo arditamente la soluzione prospettata, rimarrebbe l'onere di esprimersi il più chiaramente possibile sulle questioni aperte e non di scarso rilievo che il quesito referendario pone all'attenzione della Corte costituzionale. La via del disimpegno sarebbe la peggiore soluzione, privando la Corte dalla sua principale arma: la capacità argomentativa e – possibilmente - persuasiva delle sue

decisioni. Una sentenza argomentata e coraggiosa, non impedirà lo scatenarsi delle critiche, ma almeno le renderà opinioni. E, nel caos delle opinioni, non sarà complicato affermare il ruolo della Corte “isola della ragione”.