

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

*Intervento di Piero Alberto Capotosti*

Tre sono, se ho ben capito, i quesiti che Franco Bassanini ci propone. Sul primo, quello dell'ammissibilità della proposta referendaria in questione, noi partiamo da una serie di constatazioni piuttosto ovvie, e cioè che la legge elettorale del Parlamento è una legge a contenuto costituzionalmente obbligatorio e che appunto essendo costituzionalmente obbligatoria ci deve comunque essere. E ci deve essere perché sono indefettibili gli organi di rappresentanza politica ai quali essa si riferisce. E se ci deve essere, è ammissibile il referendum nella misura in cui ne consegua una normativa di risulta, la quale, come dice la giurisprudenza, deve essere un epilogo conseguente rispetto alla normativa da abrogare, ma soprattutto deve presentare, - mi permetto di sottolineare questo criterio che, in materia di referendum elettorali, è assolutamente prevalente- il requisito della propria immediata autoapplicabilità, connessa all'indefettibilità degli organi da eleggere.

È vero peraltro che questo criterio dell'autoapplicabilità immediata può subire qualche attenuazione, tanto che nel noto referendum elettorale del '93 si faceva riferimento a “inconvenienti formali” non dirimenti, per così dire, della normativa di risulta, i quali erano poi rimessi alle conseguenti scelte discrezionali di modifica del legislatore, anche se, sia detto incidentalmente, non apparivano affatto piccoli inconvenienti formali.

Tuttavia, questo è il criterio di fondo ed è ciò che distingue, a mio o giudizio, la giurisprudenza della Corte in materia di referendum elettorali rispetto agli altri tipi di referendum, cosicché si può affermare che c'è maggiore coerenza in materia di referendum elettorali rispetto alla giurisprudenza costituzionale relativa agli altri referendum.

Dirò di più. Per conseguire l'obiettivo dell'autoapplicabilità della normativa residua, nella prima fase della giurisprudenza costituzionale si poteva addirittura individuare qualche sommo accenno, quasi a consentire qualche limitata forma di manipolatività del quesito. Poi la giurisprudenza referendaria, nel '97, approfondisce, come è noto, il discorso della manipolatività del quesito, impedendo che, attraverso il “taglia e cuci” di parti testuali del disposto normativo, si

creassero nuove norme. Questo divieto della manipolatività è diventato un criterio seguito dalla Corte, in modo assolutamente prevalente, e quindi ha avuto le sue ricadute anche sui referendum in materia elettorale.

Cià premesso, veniamo allora al nostro caso, giacchè, secondo alcuni, sarebbero presenti diversi motivi di inammissibilità della richiesta referendaria. Considerando il primo e il secondo quesito: si dice innanzi tutto da alcuni che sarebbero “manipolativi” perché un conto sono le “liste”, un conto sono le “coalizioni”. Io però mi permetto sommessamente di notare come in realtà noi ci troviamo di fronte a un testo che contiene due norme implicite. Il testo normativo in questione sostanzialmente stabilisce che “alla coalizione o alla lista vincente è attribuito un premio di maggioranza” ecc., ecc. Questa è la disposizione oggetto della richiesta referendaria. Ebbene, io mi chiedo se ci sarebbe una differenza qualora il testo stesso fosse così formulato: comma 1: “alla coalizione vincente è attribuito un premio di maggioranza...”; comma 2: “alla lista vincente è attribuito un premio di maggioranza...”.

Se, allora non c'è alcuna differenza, ritenere che la fraseologia “alla coalizione o” come oggetto del referendum abrogativo non esprima alcuna norma, ma solo una locuzione priva di senso e quindi questo referendum avrebbe un carattere manipolativo, non ammissibile è, a mio avviso, un errore. Si tratta infatti, nella specie, di una disposizione, per così dire, poliseno, di cui viene caducata, -quindi è un referendum che abroga- quella parte del testo che contiene la norma implicita: “alla coalizione vincente è attribuito un premio di maggioranza...”, lasciando come residua la norma implicita sulle “liste” . E' dunque un referendum abrogativo, perché caduca una parte del testo, la quale di per sé stessa non dice niente, ma che in realtà, come già detto, esprime una norma implicita.

Allora, se così è io direi che la manipolatività del quesito è da escludere, anche perché la *ratio* della legge resta unitaria, anche dopo questo taglio. In fondo che cosa voleva il legislatore del 2006? Voleva che alla coalizione o alla lista vincente fosse attribuito questo premio di maggioranza. Questo era l'intento oggettivo nelle disposizioni della legge stessa, se noi quindi togliamo la prima parte della disposizione, che si riferisce alla “coalizione”, resta pur sempre la stessa matrice unitaria, anche se l'ipotizzato premio di maggioranza viene, appunto in via residua, attribuito solo alla “lista” vincente. Quindi io mi sentirei di affermare che il quesito stesso non è manipolativo ed è altresì univoco e chiaro.

Ma la Corte costituzionale dopo avere verificato l'autoapplicabilità procede ad ulteriori esami della legislazione di risulta?. Fino a ora non mi sembra che l'abbia mai fatto, se non sotto il

profilo dell'omogeneità. Qui, nel caso di specie, se ho ben capito, l'obiezione sarebbe che l'attribuzione del premio di maggioranza sarebbe irragionevole perché verrebbe concessa senza stabilire una soglia minima di consenso elettorale conseguito dalla "lista" vincente, quindi peggio di quanto previsto dalla Legge Acerbo.

Capisco l'obiezione, ma mi chiedo quale debba essere considerata, in un sistema maggioritario, la soglia minima "ragionevole" per l'attribuzione del premio di maggioranza. E' possibile che sia la Corte stessa a stabilire, sotto il profilo della ragionevolezza, questa soglia minima? Certo, è un ragionare per paradosso e quindi non serve a, come dire, a superare il problema in termini giuridici, però occorre ricordare che questo meccanismo c'è anche oggi nella Legge Calderoni: noi alle ultime elezioni abbiamo avuto "coalizioni", ma nessuno avrebbe potuto impedire che si fossero presentate solo "liste". Se si fossero presentate soltanto liste, l'esito sarebbe stato quello che era e nessuno avrebbe eccepito nulla. Come fa dunque la Corte a dichiarare la normativa di risulta viziata per irragionevolezza quando la legge elettorale attualmente vigente, regolarmente applicata, presenta lo stesso vizio di costituzionalità?

Dunque, che cosa accadrebbe, ragionando appunto per paradossi, se il giorno dopo che Corte avesse dichiarato inammissibile il quesito referendario per le ragioni suddette, si creasse una situazione parlamentare tale per cui il Presidente della Repubblica fosse costretto a sciogliere anticipatamente le Camere? Si andrebbe a votare con una legge che contiene lo stesso vizio di costituzionalità che è stato censurato dalla Corte con riferimento al quesito referendario. A me sembra che le Camere neolette subirebbero una delegittimazione insanabile.

A questo punto si pone un altro problema: la Corte, in sede di verifica dell'ammissibilità del referendum in oggetto, si può autorimettere questa specifica questione di legittimità costituzionale relativa a quella norma della legge elettorale vigente? Io ho letto il saggio di Pizzorusso, che, come sempre, è molto acuto, e fa riferimento alla legittimazione della Corte dei Conti a sollevare questioni di costituzionalità in sede di controllo. Peraltro voi sapete benissimo come quelle sentenze della Corte costituzionale in materia siano molto, molto perplesse, ma comunque, a mio avviso, tra quell'ipotesi e la nostra fattispecie c'è una differenza sostanziale: nell'ipotesi formulata dai Pizzorusso il rapporto è trilaterale: cioè abbiamo l'atto sottoposto al controllo; il soggetto controllante (la Corte dei Conti), che deve verificare innanzi tutto che quell'atto soggetto al controllo sia conforme a legge ordinaria; e poi che la medesima legge ordinaria eventualmente non sia in contrasto con dei parametri costituzionali. Nel caso nostro, invece sono soltanto due i termini del rapporto: l'atto sottoposto al controllo è infatti il quesito referendario e lo stesso deve essere

conforme all'art. 75 Cost. nella sua testualità e come risulta interpretato dalla giurisprudenza costituzionale. Non è quindi sussistente il parametro, come nell'ipotesi precedente, costituito da una norma della legislazione ordinaria.

Inoltre, a prescindere da ragioni sistematiche, voi sapete benissimo che la Corte può rimettersi una questione di costituzionalità nel momento in cui essa appaia rilevante. E qui quale sarebbe la rilevanza? Non c'è perché la Corte esamina il quesito sotto 3.000 profili: contenutistici, modali, di formulazione, e così via, ma l'oggetto è pur sempre il quesito referendario ed il parametro è pur sempre l'art. 75 Cost. Non c'è quindi, a prescindere da più complesse ragioni sistematiche, alcuna possibilità per la Corte, in sede di ammissibilità, di considerare rilevante una questione di legittimità costituzionale inerente ad una norma di legge che in quella sede non può comunque applicare.

Terzo punto, quello della reviviscenza o riespansione del c.d. *Mattarellum*, in caso di abrogazione referendaria della legge Calderoli. In proposito qualche dubbio ce l'ho sinceramente. In realtà quella legge non si può certo definire "un atto istantaneo ad effetti permanenti", come diceva Crisafulli. Ci sono infatti parti sostitutive, parti integrative, e parti soppressive. Il testo legislativo vigente, cioè, è la risultante di una pluralità di leggi precedenti.

Nel momento in cui questa legge venisse abrogata, quali sarebbero i suoi effetti? Secondo la dottrina classica non dovrebbe rivivere la legge già abrogata. Ma qui la questione è molto più complessa, proprio perché la legge Calderoli, come quasi tutte quelle elettorali, risulta da una pluralità di testi legislativi. Si potrebbe dunque ragionare in termini di raffronto puntuale dei contenuti normativi, cosicché si dovrebbero considerare abrogate almeno le parti integrative. Ma quelle sostitutive e soppressive? Non ho capito cosa accada, da un punto di vista teorico, quando la vecchia norma è sostituita da un'altra. Si tratta di un'abrogazione espressa, combinata con l'introduzione di una nuova norma? E cosa succede quando questa norma sostitutiva sua volta viene abrogata espressamente?

Credo che si tratti di problemi molto complessi, le cui diverse soluzioni appaiono tutte chiaramente opinabili, per cui resto fortemente perplesso sugli effetti di un'abrogazione referendaria della legge Calderoli. Diverso ovviamente e molto più sicuro sarebbe l'esito se si approvasse una legge di abrogazione della legge in questione e contestualmente si disponesse in modo espresso la riapplicabilità del *Mattarellum*.