



Le questioni di ammissibilità dei referendum elettorali

Seminario organizzato dall'Associazione ASTRID

**Trascrizione degli interventi
Testi provvisori non corretti dai relatori**

11 giugno 2007

Indice

Leopoldo Elia.....	3
Enzo Cheli.....	5
Fulco Lanchester.....	10
Stefano Ceccanti.....	14
Beniamino Caravita.....	17
Massimo Luciani.....	20
Alfonso Celotto.....	27
Franco Bassanini.....	29
Piero Alberto Capotosti.....	31
Sandro Pajno.....	36
Andrea Giorgis.....	38
Andrea Morrone.....	41
Massimo Villone.....	45
Gaetano Azzariti.....	48
Augusto Cerri.....	51
Massimo Siclari.....	52
Vincenzo Lippolis.....	54

Leopoldo Elia

Il mio intervento sarà brevissimo perché non avevo nulla da dire, non avendo riflettuto un minimo all'incontro organizzato da Lanchester alla Facoltà di Scienze Politiche sull'ammissibilità del referendum. Adesso vi sottopongo su questo tema, non su quello della reviviscenza che merita altri approfondimenti, quelle che sono alcune considerazioni del tutto introduttive. Ecco, parto dal caveat che c'è nella trattazione più ampia e approfondita che è quella di Luciani: "È il caso di arrestarsi dopo aver fatto alcune premesse, tacendo sulle prospettive future che le variabili condizionanti le scelte giurisprudenziali in tema di referendum sono così numerose e così complesse che qualunque ipotesi predittiva corre sempre il serio rischio di essere smentita". Questo è il punto di partenza che può sembrare scettico ma che è convalidato da molte variazioni, diciamo, di questa giurisprudenza. Diciamo pure che questo non impedisce che ci siano delle tendenze nei 7 periodi indicati e analizzati nella trattazione di Luciani. Ci sono delle tendenze, la principale qual è? È una che forse vale per tutto il ciclo: una certa tendenza a identificare il giudizio di ammissibilità con un giudizio di costituzionalità, di legittimità costituzionale delle norme assoggettate al referendum, naturalmente tendenziale, non ci può essere una coincidenza assoluta, però man a mano che si avanza nel tempo c'è stata questa sorta di convergenza tra i due tipi di giudizio. E diciamo esaminando poi più da vicino i quesiti che sono stati presentati per il referendum, voi conoscete già le obiezioni che sono state fatte alla riunione organizzata da Lanchester, a cominciare da quelle sue per passare poi alle altre avanzate da Bassanini, Capotosti, Luciani e, diciamo, si tratta di obiezioni che, specialmente nell'impostazione di Lanchester, fanno capo al principio di eguaglianza e a vari altri principi, la razionalità ecc. A me, riflettendo un po' sui due quesiti principali, quelli che investono sia la legge elettorale del Senato che quella della Camera, diciamo, che riguardano appunto il problema della esclusione delle coalizioni di partiti ai fini della elezione e la riduzione della legittimazione a presentarsi come soggetto del procedimento elettorale soltanto alla lista. Ora a me pare che qui sorgano dei dubbi: innanzitutto, forse è stato un po' approssimativo, ecco, dire che questi quesiti sono di natura puramente caducatoria o abrogativi in senso stretto; in realtà c'è qualcosa di più. Insomma, anche l'accenno di Pizzorusso abrogativo-manipolativo indica una certa valutazione che non si ferma a una semplice abrogazione, a una semplice caducazione ma a un cambiamento di sistema. Un cambiamento di sistema perché non c'è solo la questione, diciamo, della coalizione ma ci sono connesse poi tutte le altre situazioni che alla coalizione sono connesse: cioè l'indicazione e l'obbligo di legge di presentare un capo della coalizione. Per esempio il favor per gli sbarramenti, diciamo, per i partiti minori nell'ambito della coalizione. Trattamento diverso come sapete, molto criticato, il miglior perdente e così via ma che c'è e che fa parte della nuova

disciplina introdotta con la 270 del 2005. Quindi, ne vengono delle conseguenze che non si limitano semplicemente a una nozione di effetti che la Corte non potrebbe valutare perché probabilmente vengono in gioco delle questioni di struttura della stessa proposta, dello stesso quesito referendario che si concentra a mio avviso in un dubbio principale che si potrebbe delimitare così: com'è possibile escludere una coalizione di partiti che si presentino alle elezioni? Che con i loro simboli, sono oggi rappresentate nelle schede da quella serie di simboli messi orizzontalmente diciamo, posti uno dietro l'altro in relazione poi alla coalizione. E com'è possibile innestare su un sistema che D'Alimonte definisce sì misto perché non è puramente proporzionale perché c'è il premio, però definisce a impianto proporzionale... È possibile in una legge a impianto proporzionale impedire a priori che si possano collegare più partiti senza perdere la loro identità e i loro simboli? Non è solo una questione di Articolo 49 della Costituzione, è questione proprio di intrinseca ragionevolezza del sistema che viene identificato con queste preclusioni. Preclusioni che sono gravi perché in qualche modo, diciamo, contraddicono il carattere proporzionale. Come si può impedire, nell'ambito della proporzionale che tende a valorizzare le singole forze che si presentano, ecco come si può impedire una coalizione che viene incentivata col premio di maggioranza? Ora, si può andare oltre il premio di maggioranza per incentivare la coesione, il bipolarismo delle forze politiche? Questo è un dubbio abbastanza forte perché riguarda non solo i piccoli partiti ma riguarda anche i grandi partiti. Ora se, diciamo, il sistema politico italiano soffre del nanismo di partiti maggiori o medi, ecco è possibile costringere partiti di dimensioni superiori a quelli attualmente esistenti che pretendono, diciamo, di rappresentare un fattore di coesione, metterli in una situazione in cui non solo non compare il loro nome, ma in una lista che potrebbe essere anche una lista in cui l'unire delle candidature di altre forze politiche in realtà li danneggia, può danneggiarli, può fargli perdere voti se non riescono a presentarsi col loro nome e cognome? Ecco questo è un dubbio a mio avviso notevole perché arrivare a una coalizione coatta in cui non basta il premio di maggioranza per incentivare la coesione, ma arrivare a una situazione in cui, data la natura dei partiti, il loro numero ecc., in pratica la lista non può essere la lista di un solo partito, salvo appunto a predestinarsi alla sopravvivenza, dato che è proporzionale l'impianto, ma a una sopravvivenza che è anche una rinuncia; mentre prima la sopravvivenza era un rischio, oggi la sopravvivenza col proporzionale è una certezza, superato un certo livello non molto alto. Ma, diciamo, al di fuori di questo, se si ha una pretesa di vittoria o di unirsi a chi vince, certo diventa una situazione quasi obbligata. Ma allora c'è un rimedio nei sistemi elettorali? Allora c'è il collegio uninominale: è il collegio uninominale il modo naturale per aggregare le forze, in un sistema che non può più essere proporzionale. Ma se il sistema è proporzionale, com'è possibile appunto giungere a questa forma che, all'incentivo del premio di coalizione per la coesione, somma anche questa perdita di personalità dei partiti, della loro

identità, dei loro simboli e così via. Quindi questo è il punto nella mia riflessione che mi sembra, diciamo, quasi di principio e che merita di essere, a mio avviso, approfondito perché riguarda un aspetto di carattere che tocca i sistemi elettorali come tali. Credo che la lettura dei due saggi di D'Alimonte sul nuovo sistema elettorale, sia pure con qualche oscillazione di linguaggio, perché in qualche punto si dice che non è proporzionale, puramente e semplicemente, e questo è giusto perché c'è il premio che, salvo in Italia, di solito non c'è con la proporzionale. Ma, a parte questo, ecco c'è proprio in D'Alimonte la dimostrazione precisa che questo impianto è fatto per dare una conciliazione in sistema di pluripartitismo italiano, di dare un peso alla rappresentanza accanto a quello della decisione; un equilibrio di questo tipo che, secondo me, viene messo in gioco, viene compromesso, viene anzi in notevole misura pregiudicato dalla scelta della proposta referendaria. Grazie.

Enzo Cheli

Grazie Franco. Un paio di osservazioni, una di carattere generale riferita all'evoluzione della giurisprudenza costituzionale in tema di ammissibilità e ai criteri che nel corso del tempo l'hanno orientata, altre due osservazioni più specifiche riferite alle ipotesi previsionali che si possono fare sui due referendum di cui si parla, quello in corso e quello collegato all'ipotesi avanzata dall'On. Castagnetti. Osservazione generale: quando si affronta sul terreno delle previsioni la valutazione di quelli che possono essere gli esiti del giudizio di ammissibilità di un referendum abrogativo, credo che si debba tener conto di alcuni dati che la Corte ha sviluppato nell'arco dei 35 anni della sua giurisprudenza che mi pare comincia nel 1972. Il primo dato lo rilevava Leopoldo all'inizio: è che, fra tutte le aree della giurisprudenza costituzionale, questa è l'area che, dopo la Sentenza 16 del '78 ha manifestato il più alto tasso di discrezionalità e, di conseguenza, i margini più elevati di oscillazione. Perciò è difficile dire che ci sono dati consolidati in questa giurisprudenza. Il secondo dato è che quando la Corte ha superato le barriere dell'Art. 75, a partire dalla Sentenza 16 del '78, ha delineato, per definire di volta in volta le cause d'inammissibilità, tre parametri fondamentali: uno riferito all'oggetto, cioè la natura della legge sottoposta a referendum e l'altro riferito al quesito, la natura della domanda, cioè alla omogeneità, la Corte parla di interna coerenza del quesito alla comprensibilità del quesito; il terzo, anche se più contrastato e più incerto, è riferito agli esiti del referendum, cioè a quella che si può chiamare, e che in alcuni passaggi delle sentenze viene chiamata, la coerenza della normativa di risulta. Appunto profilo però questo su cui la Corte ha manifestato oscillazioni e incertezze maggiori. Il terzo (in realtà si tratta del quarto, NdR) dato da

considerare è che la considerazione disgiunta o congiunta di questi tre elementi che la Corte usa nelle sue varie sentenze, in maniera sempre più raffinata nel corso del tempo, cioè: oggetto, domanda ed esiti, ha condotto sempre più a spostare il giudizio di ammissibilità dal terreno della valutazione alla luce di parametri fissi, quelli del 75, quelli fissati nella Sentenza 16 o quelli successivi, in direzione di un giudizio di ragionevolezza intrinseca del quesito referendario in funzione di tutela di valori costituzionali. Questo nucleo era già presente nella Sentenza del 1978 dove proprio si fa riferimento al momento in cui si allargano i parametri dell'Art. 75 alla tutela di valori costituzionali che possono impedire l'ammissibilità dei referendum. Valori costituzionali che vengono poi prevalentemente dalla Corte riferiti al principio di libertà, alla libertà del corpo elettorale, alla comprensibilità del quesito, ma anche alla compatibilità dei risultati con la coerenza interna del sistema. Ora, questi criteri con dosaggi diversi sono stati applicati prevalentemente nella giurisprudenza che la Corte ha sviluppato sulle leggi elettorali. Osservazione specifica: referendum Castagnetti. Io parto subito da una dichiarazione di condivisione dello scopo del referendum Castagnetti, cioè io penso che al punto in cui sono oggi le cose, con la oggettiva difficoltà di trovare in tempi brevi una soluzione, mi sembra che l'ipotesi di una abrogazione totale della Legge 277 (in realtà si tratterebbe della 270, NdR) che possa condurre alla restaurazione della disciplina anteriore cioè, diciamo così per intenderci, del Mattarellum nei sistemi elettorali della Camera e del Senato, sia tra tutte le ipotesi probabili, in questa fase quella da preferire in quanto meno dannosa. Se le strade possibili a oggi, in assenza di un'intesa politica, sono o riusare ancora la 270, o riusare la 270 emendata dal referendum Segni-Guzzetta o ritornare al sistema precedente, mi pare che tra le tre strade, almeno per esprimere una valutazione naturalmente soggettiva, la meno dannosa sia proprio questa. Il problema è di vedere se a questo risultato ci si può arrivare in via referendaria, e qui entra in gioco il problema della reviviscenza. Il problema della reviviscenza, cioè il fatto se da un'abrogazione totale della Legge 270 in via referendaria si può arrivare a un risultato che consenta di evitare quel vuoto normativo che impedisce il giudizio di ammissibilità per una costante di giurisprudenza della Corte in tema di leggi obbligatorie e necessarie come sono le leggi elettorali. Io credo che la reviviscenza come conseguenza dell'abrogazione totale della Legge 270 sia impossibile da realizzare. I motivi che mi convincono di questa soluzione sono questi: il referendum abrogativo ha un effetto di abrogazione, non di annullamento della Legge. Nella nota di Pizzorusso si fa così una certa, non dico forzatura, ma c'è una certa interpretazione che spinge in direzione di un avvicinamento tra abrogazione e annullamento. Credo che i due istituti siano nettamente distinti: l'abrogazione opera ex nunc, cioè dal momento della proclamazione del risultato, in questo senso è anche poi la legge applicativa del referendum. Secondo, se si va a vedere la Legge 270, questa legge non è una legge aggiuntiva rispetto alla costruzione dei sistemi del 1993, ma è una legge

modificativa; in uno o due punti è aggiuntiva ma sono punti marginali. Nei punti centrali, l'Art. 14, l'Art. 33, quelli che mettono proprio in gioco il sistema, è modificativa non è aggiuntiva. Se fosse stata una legge semplicemente aggiuntiva, l'effetto abrogativo può far rivivere automaticamente anche se ha un effetto ex nunc la vecchia disciplina. Ma nel caso della disciplina modificativa, credo che l'effetto abrogante, proprio perché è un effetto che opera ex nunc e non ex tunc non può determinare questo effetto della reviviscenza perché l'effetto abrogativo-modificativo della 270 si è già consumato nel momento in cui quella legge è entrata in vigore. Non c'è la possibilità attraverso un referendum di potere operare con un meccanismo di retroazione degli effetti. E allora cosa accade qui? Accade che se attraverso l'abrogazione della Legge 270, abrogazione integrale, non rivivono le norme precedenti, la normativa di risulta dell'abrogazione totale non è sufficiente a garantire la copertura dell'organo, cioè mancano alcuni passaggi tra cui il calcolo dei voti ecc. Di conseguenza si entra in quella situazione di vuoto normativo che rende inammissibile il giudizio per costante giurisprudenza. Allora la conclusione è, pur condividendo la ragionevolezza e forse anche la fondatezza dell'obiettivo che persegue l'ipotesi Castagnetti, credo che per raggiungere quell'obiettivo l'unica strada sia la strada della legge, cioè di una legge che in una norma abroga, in un'altra ripristina, che poi è il meccanismo del Progetto di Legge Calderoli, questa è un po' un'ironia della sorte, presentato nell'aprile scorso.

Franco Bassanini

E che era il meccanismo vi ricordo dell'Emendamento di Manzella e mio ma che avrebbe aggiunto un articolo alla Calderoli che diceva che in caso di referendum...

Fulco Lanchester

Sto cercando disperatamente di dirvi che lo hanno fatto nel '54 per eliminare la "Legge Truffa"...

Enzo Cheli (continua)

Osservazione sul referendum in corso: io credo che la Corte ha già qualche buon motivo per dichiararne l'inammissibilità partendo dalla irragionevolezza della normativa di risulta. Irragionevolezza connessa anche essenzialmente alla lesione del principio di eguaglianza del voto di cui l'Art. 48. La normativa di risulta così come emergerebbe dai risultati di questo referendum è infatti tale, a mio giudizio, da comprimere il principio di eguaglianza del voto oltre al limite di una ragionevolezza accettabile ai fini della coerenza interna di un sistema elettorale. Credo che questo sia il punto e mi pare che Leopoldo accennava a qualcosa di simile. Si obietta a questa tesi:

attenzione, la Corte non può estendere la sua valutazione circa l'ammissibilità alla legittimità costituzionale... Cioè non c'è un limite di tollerabilità a uno scrutinio di ragionevolezza riferita alla coerenza interna del sistema. Che significa anche, per andare al discorso che la Corte ha fatto sempre sulla trasparenza dei quesiti, di comprensibilità da parte del Corpo elettorale del risultato a cui si può approdare ma questa è una variante interna. Il nocciolo mi pare l'altro, riferito al principio dell'Art. 48. Ora l'obiezione che si fa, si dice: ma la Corte non può arrivare a questo perché la Corte ha sempre escluso di mettere in gioco l'illegittimità costituzionale, che qui sarebbe poi un'irragionevolezza che approda [incomprensibile] costituzionale del sistema. Ha sempre escluso questo aspetto per una ragione precisa: perché il giudizio di ammissibilità è un giudizio preventivo, il giudizio invece di legittimità è un giudizio successivo perché ha un suo meccanismo particolare e la Corte in alcune sentenze ha proprio detto: "Prescindo da quella che è la costituzionalità dell'esito perché quella dovrà essere oggetto di un giudizio distinto e separato". Ora io credo che, naturalmente, quando si entra in una materia così incerta, così naturalmente molto [interferenze cellulare] non si possono fare, mi pare anche le [interferenze cellulare] affermazioni di certezza, si fanno affermazioni di probabilità che va [interferenze cellulare] a quelli che sono i precedenti. Io appunto credo che forse la risposta a questa delicata valutazione che è proprio un po' sui confini dei vari istituti possa proprio nascere da un passaggio della Sentenza 16 del '78 dove appunto si parla, lo dicevo prima, di valori dell'ordinamento costituzionale in riferimento [interruzione]. Allora dicevo, il punto di partenza così del ragionamento, che è un ragionamento di probabilità, di possibilità più che di certezza, è proprio nella 16 del '78, nella Sentenza Paladin dove in quel passaggio redige "valori di ordine costituzionale, riferibili alle strutture o ai temi delle richieste referendarie, da tutelare escludendo i relativi referendum". Partendo da questo nocciolo, appunto la Corte poi ha sviluppato qui tre canali dell'oggetto escludendo l'ammissibilità per le leggi costituzionalmente vincolate, necessarie e obbligatorie, sviluppando in modo particolare le caratteristiche della domanda, proprio sul terreno dell'omogeneità, cioè della matrice razionalmente unitaria del quesito, della chiarezza e della completezza delle univocità, ma sviluppando anche, questo è il punto più delicato, il profilo proprio della normativa di risulta. Ora, io credo che il giudizio di ammissibilità, il giudizio previsionale su quello che può essere il comportamento della Corte rispetto a questo referendum si giochi proprio su questo terzo elemento, più che sull'elemento della manipolatività. Entra in gioco anche quello e lì devo dire c'è, specie nella giurisprudenza più recente, quella mi pare del 2003, del 2005, la tendenza a stabilire dei freni alla manipolatività distinguendo tra referendum abrogativo e referendum propositivo. Il referendum manipolativo è di per sé propositivo ma c'è una linea di confine che la Corte, una volta abbassata la barriera del manipolativo, oggi si preoccupa un po' di ricostruire. Ma non mi fermerei su quello: penserei solo

proprio al profilo degli effetti contrari alla Costituzione. Cos'ha detto la Corte su questo piano? Appunto, in linea di principio, Sentenza 10 del '72, una delle primissime sentenze, ha detto che la Corte non può darsi carico dell'incostituzionalità della disciplina di risulta, l'ha detto con estrema chiarezza. Proprio per il ragionamento che un controllo preventivo di ammissibilità non può trasformarsi in un controllo successivo di costituzionalità. Però, salvo questo principio che la Corte poi ha sempre rispettato, in più occasioni la Corte, nell'affrontare il giudizio di ammissibilità ha aperto sempre più alla prospettiva di valutare gli effetti del referendum, anche questo lo accennavo prima, sia sul terreno di coerenza tra la normativa di risulta e gli scopi perseguiti dai proponenti. Questo è stato fatto in modo particolare nelle Regioni dove ci sono le delibere che, nel caso di un Comitato promotore è più difficile, gli scopi forse possono essere individuati dalle memorie oppure dalle dichiarazioni pubbliche, e sia ponendo in risalto, questa giurisprudenza della Corte, l'esigenza di una, si parla proprio, funzionalità unidirezionale, richiamo la Sentenza 47 del '91. Funzionalità unidirezionale del referendum che si riassume in una lineare evidenza delle conseguenze abrogative. Lineare evidenza delle conseguenze abrogative. Ora, mi sembra che nel caso di questo referendum che oggi è in corso, quello che manchi sia proprio il principio della coerenza interna, sia sotto il profilo della corrispondenza tra intenzioni e risultato, cioè sul terreno della funzionalità unidirezionale perché mi sembra che il punto di partenza sia quello di migliorare il sistema della 270, mentre poi il risultato certamente non è migliorativo, forse anche per l'opinione di chi ha promosso questa iniziativa, che la vede più come un'iniziativa deterrente che di risultato finale. Sia perché, in ogni caso, queste conseguenze insomma non sono, diciamo, chiaramente percepibili dal Corpo elettorale che deve fare le sue scelte, perciò il principio di trasparenza, di univocità e di coerenza che viene messo in discussione e sia perché, comunque il risultato, attraverso questi elementi che incidono sulla irragionevolezza e del quesito e del rapporto tra obiettivo perseguito e risultato ottenuto, mettono in gioco il valore primario dell'eguaglianza che, anche qui l'obiezione, è sempre messo in gioco in tutti i sistemi maggioritari, ma entro limiti di ragionevolezza accettabile: una cosa è un premio di maggioranza riferito a una coalizione e all'obiettivo di favorire un accorpamento, una cosa completamente diversa mantenere questo premio riferito alla singola lista. Evidentemente cambia la logica originaria del sistema e non nasce una logica nuova che sia ragionevolmente condivisibile e accettabile. Ecco, questi mi sembra che siano un po', ma sono aspetti e riflessioni assolutamente problematiche, i punti che potrebbero aprire una strada, in sede di giudizio di ammissibilità a una pronuncia negativa ordinata proprio sul terreno della ragionevolezza e ancorata agli esiti del referendum.

Fulco Lanchester

[...] dirò alcune cose che ha già detto nel seminario del 24 maggio ma, d'altra parte, i partecipanti sono in parte diversi ma, in ogni caso, mi comporterò in maniera diversa, non prenderò in considerazione, non lo ha preso nessuno ma è sotteso, la gravità estrema della situazione politica e la evocazione per la seconda volta in 15 anni del concetto, anzi della categoria crisi di regime. Quando il Corriere della Sera con Sergio Romano il 20 maggio e il 10 giugno fa due articoli di fondo di quella portata è evidente che la situazione è molto grave. Ma articolo il mio ragionamento...Vabbè, però lui è uno storico, è un Ambasciatore, avrà anche motivi... ma il problema è che glielo fanno scrivere quell'articolo e hanno sostituito il nostro amico Sartori che stava l'altro giorno qui con Sergio Romano, quindi dagli ingegneri a Metternich. Allora, articolo il mio ragionamento in tre parti: una generale, una tecnico-politica e una tecnico-giuridica. In generale sostengo: a) che lo strumento referendario è un'ascia incapace di innovare razionalmente le istituzioni e in particolare su argomenti così complessi come il tema elettorale; tralascio ovviamente tutti i riferimenti alle origini italiane dell'Art. 75 e alla vicenda del referendum in Italia ma vorrei sottolineare: a) la natura speciale del sistema elettorale in senso stretto, al di là della sua copertura all'interno del sistema delle fonti, che io definisco come una norma di regime; nasce col regime e definisce anche le sorti dello stesso. Il regime come norme, valori, regole del gioco, strutture di autorità in cui agiscono i soggetti politicamente rilevanti. E quindi, quei soggetti di cui all'Art. 49 della Costituzione nelle democrazie pluraliste. Ecco, in secondo luogo, il modo sgangherato con cui il Corpo elettorale viene coinvolto nel processo di modificazione del sistema elettorale. In Italia, a differenza di altri ordinamenti, io 15 anni fa avrei voluto prendere la cittadinanza neozelandese perché ho considerato quel procedimento particolarmente pulito e, se proprio devo essere del Commonwealth, posso anche dire...[...] Sì, loro si opposero, però in ogni caso il vero problema è un altro, è che anche in Irlanda ci sono metodi di tipo differente. Ma direi piuttosto, e questo è il terzo punto della prima osservazione, che il senso della consultazione in materia è, per contenuto il momento di effettuazione in Italia, incontrollato e contrario al regime, c'è una bella opera di Qvortrup, un danese di cui io non riesco a, ci sono tante di quelle consonanti e due vocali che non riesco a ben citararlo, tuttavia nel 2005 è uscita la sua opera sui referendum a livello comparato e si dimostra proprio come vi possono essere vari tipi di referendum, referendum controllati dall'élite e favorevole al regime, referendum incontrollati, che è sfavorevole al regime e via dicendo. E questo è uno di quelli. Devo dire che, nonostante vi siano molti amici nel Comitato dei promotori, non mi sembra realistico che il "pistolone" referendario, sempre Amato qui vicino lo definisce così, possa convincere i partner alla riforma generale del sistema, perché è questo di cui si sta parlando. I precedenti italiani, l'unico precedente è quello del '93, dicono che, per quanto riguarda i rami bassi

dell'ordinamento lo si è fatto, ma non per quanto riguarda i rami alti; la Legge 81 del '93 è stata introdotta per gli Enti Locali ma, quando si è trattato invece del Senato, non ci si è riusciti perché vi è una tendenza all'autodistruzione causata dall'immobilismo dei veti contrapposti sul livello nazionale. Ed è per questo che dico che non si può prendere sotto gamba il meccanismo proposto dal Comitato secondo lo schema che "tanto non verrà mai utilizzato" perché può essere che questo venga utilizzato ed abbia una sua funzione, cioè quella di uccidere il malato e gli apprendisti stregoni. Perché questo è uno dei problemi: quando appicchi una crisi di regime molto spesso coloro che l'hanno attizzata vengono bruciati, così come avvenne nel '91-'93. Io credo che, in sostanza, e questa è la fine della prima parte, siano inesistenti le condizioni socio-politiche che giustificano l'utilizzazione di meccanismi così brutali nel nostro ordinamento, soprattutto nel momento in cui, non tanto la società civile e politica, quanto il ceto politico è così frammentato e centrifugo. Le condizioni in cui tu inserisci un determinato meccanismo non debbono essere tenute in disparte. E il presupposto indispensabile dell'omogeneizzazione del ceto politico, in questo momento non mi sembra ci sia. Sul piano tecnico-politico sono convinto che, e questo si collega poi con il ragionamento tecnico-giuridico, lo strumento proposto dalla normativa di risulta sia inadeguato al raggiungimento delle finalità proposte; più che essere sistemico si dimostra solo un tentativo insufficiente di riaggregazione delle aree. Ecco, ciò che vorrei denunciare è un'analisi del rapporto sistema politico-strumenti istituzionali decisamente primitiva, fatta forse per andare verso il pubblico. Anche Maranini quando scriveva i suoi articoli sul Corriere della Sera negli anni '50 semplificava in maniera assurda e lo fa anche Sartori, però il problema è che il divergismo talebano che, dalla seconda metà degli anni '80 in poi, sta penetrando in questo sistema, rischia non di modificare l'archoeparlamentarismo ma di istituzionalizzare un archoistituzionalismo ovvero far dire a Duverger ciò che Duverger stesso non diceva negli anni '50 e dimenticarsi tutte le polemiche che contro Duverger, Maranini, Hermens, tra il '48 e il '67, la politologia e la scienza costituzionalistica hanno detto sul rapporto istituzioni-sistema politico. Ecco, quindi affermazioni apodittiche senza se e senza ma mi sembrano eccessive. La riaggregazione prospettata dai promotori sarebbe in sostanza apparente e avverrebbe soltanto a livello elettorale, perché poi a livello parlamentare ci sarebbe una, direi, riproposizione del marasma. Quindi si entra in ciò che stava dicendo giustamente Enzo sulla coerenza interna e conseguenza. Dal punto di vista tecnico-giuridico, ritengo che i tre quesiti siano passibili di un esame più attento, almeno questo si è incominciato a ottenere. Cioè, prima sembrava che non ci fosse assolutamente bisogno di discussione, adesso incominciamo a discuterne di quanto non sia stato fatto finora nella interessata previsione dei promotori. Stefano, a cui sono molto legato ci ha detto: "Ma insomma è ammissibile, non ne discutiamo. Discutiamo piuttosto delle altre cose", vediamo, invece... La Corte

Costituzionale, a mio avviso, nell'ambito del giudizio di ammissibilità deve esaminare gli effetti della normativa di risulta, lo farà in maniera non esplicita ma implicita ma l'ha fatto e le tendenze della giurisprudenza costituzionale in materia mi sembra siano state evidenziate sia oggi, sia prima e, in questo caso, la Sentenza del '78, quella redatta da Livio Paladin individuava proprio in alcuni principi costituzionali di sistema l'elemento che doveva, il *tertium comparationis* del giudizio e, a mio avviso, questo è l'elemento fondamentale, sono i principi supremi dell'ordinamento costituzionale che verrebbero violati dalla normativa stessa. Ecco, sui principi costituzionali messi in gioco dalla normativa di risulta, a me sembra che eguaglianza e ragionevolezza all'interno di quello più ampio di democraticità siano evidenti. Allora, diciamo pure che il terzo quesito mi sembra manipolativo, lo diceva anche qualcuno al seminario di Facoltà ma io trovo che la Corte Costituzionale dovrebbe chiedersi se nel Testo Costituzionale vi siano parametri che pongono un limite al mutamento in materia di sistema elettorale in senso stretto. Lo ha evitato ma in questo caso a me sembra che dovrebbe, non tanto ritornare alle posizioni come si diceva l'altro giorno di Lavagna del '53 che erano abbastanza strumentali, erano eccessivamente kelseniane e tipiche di una democrazia imperfetta o, anzi, di una democrazia assediata in cui l'opposizione cercava di difendersi da innovazioni di tipo asimmetrico, ma vi sono in ogni caso, in ogni sistema democratico dei limiti che non possono essere superati e in questo caso bisognerebbe fare riferimento, ovviamente, anche alla giurisprudenza del *Verfassungsgericht* tedesco, non forse per arrivare fino al 575 ma per il parametro tra eguaglianza ed efficienza nelle sentenze di [nome incomprensibile]. Ecco, a me sembra che il punto fondamentale è quello relativo ai primi due quesiti, cioè quelli relativi al premio di maggioranza senza soglia per liste che dovessero ottenere la maggioranza dei voti, beh questo è un elemento che la politologia internazionale ma anche dottrina costituzionalistica statunitense si è posta in relazione alla soglie di rappresentanza e di esclusione. Ora, mentre è ammissibile un collegio uninominale di una soglia di esclusione e di rappresentanza così alta come quella del plurality o anche del doppio turno in collegi uninominali, in un sistema con 630 o con 315 seggi, non è ragionevole un premio che non abbia una soglia inferiore e che, rispetto al numero delle formazioni che teoricamente si potrebbero presentare nella prossima consultazione, potrebbe dare alla formazione con l'11% il 55% dei seggi. Questo è un calcolo teorico, è vero, ha ragione chi dice "ma si aggogheranno" ma questo è il calcolo teorico su cui la Corte dovrebbe fare qualche riflessione. Per di più, a mio avviso, soltanto qualche passaggio, risulta inconsistente l'affermazione che una simile eventualità esiste nella legge vigente, perché la Corte ne prendere soltanto atto nel corso del giudizio di ammissibilità e successivo. Però, vi devo dire che... come si fa ad arrivare alla Corte secondo la via normale? E qui c'è un problema di eccezionalità: la Corte si trova di fronte a un problema che potrebbe essere di urgenza democratica e quindi

dovrebbe, con tutti i suoi ragionamenti e tutte le sue coperture, operare già nell'ambito del giudizio di ammissibilità perché dopo potrebbe essere troppo tardi rispetto ai valori costituzionali. E allora la Corte, dicevo l'altro giorno, potrebbe non soltanto esprimere un monito per la modifica della legge, ma anche considerare che il premio possa essere ragionevole solo dopo una determinata soglia. Lo so che in questo caso il collega e amico Ceccanti dirà "ma la Corte diventa manipolativa", ma che ci sta a fare la Corte? Perché se non difende la Costituzione, se non difende l'ordinamento che ci sta a fare la Corte? Non riesco a capire, allora Rizzo e Stella hanno ragione, evidentemente eccedendo, ci sono persone che non esplicano le loro competenze. Poi c'è un altro problema di tipo formale: l'eventuale sottoposizione al Corpo elettorale di due quesiti omogenei per finalità ma distinti nella votazione potrebbe comportare, è sempre teorico, che uno viene approvato e l'altro no. E quindi questo, in realtà dato che c'è una coerenza di sistema, siamo in un bicameralismo perfetto, questo potrebbe essere un ulteriore elemento di contraddizione tra gli stessi con l'approvazione di uno e la reiezione dell'altro. Ecco, io devo una risposta a chi ha sostenuto che discutere di ammissibilità significa non essere rassegnati e proiettare i personali desideri sulla realtà. Questo può essere ma tutti lo facciamo. Tuttavia, l'osservazione potrebbe essere ribaltata, però ammetto che sono indotto a parlare dell'argomento perché convinto che la Corte possa approfondire e debba approfondire l'argomento. E non credo che ci sia un problema soltanto di affidabilità dei precedenti Beniamino, perché in questo caso la Corte, sì lo hai detto con estrema durezza ma in questo caso... d'altra parte se ci fosse un'affidabilità dei precedenti i "separati e uguali" sarebbero rimasti "separati e uguali" oltre il 1954, ci sono situazioni in cui il contesto vale e deve essere tenuto in debito conto. Allora io credo poi e questa dovrebbe essere una chiusa di questo argomento, che in realtà la spallata referendaria volta alla dicotomizzazione presenta altissimi rischi per l'assetto costituzionale vigente. Già l'altro lo ha avuto ma perché l'assetto costituzionale su cui si basava l'interpretazione della Costituzione, sgangherato, ma faceva riferimento a forze politiche e a un certo tipo di assetto. In realtà ciò che è adesso in gioco con questo referendum, credo sia un rinnovamento intenso e, direi, un'assoluzione che non possiamo neppure individuare del nostro ordinamento. È vero che tutti guardano alla Francia ma non vedo né de Gaulle né Sarkozy e quindi i problemi sono più complessi. E con questo restituisco la palla al Presidente Bassanini.

Stefano Ceccanti

Dunque, io mi concentrerò solo sui quesiti 1 e 2 Guzzetta e poi faccio una postilla in coda sull'ipotesi Catagnetti. Anch'io mi scuso con chi ha già assistito al dibattito alla Sapienza perché non ci possiamo inventare ogni volta il set di argomenti evidentemente. Devo dire che, faccio un'affermazione d'esordio, tutta questa variabilità della giurisprudenza nella materia elettorale io non la vedo. Io vedo molta variabilità, per carità, su tutto il resto ma non sulla materia elettorale, soprattutto non vedo come si potrebbe sovvertire la Sentenza n. 10/1995. La Sentenza n. 10/1995 è la Sentenza relativa al referendum elettorale sui Comuni. Quel quesito elettorale si proponeva esattamente quello che questo quesito elettorale si propone, perché la normativa sui Comuni, com'è noto, ha un sistema maggioritario di lista che dà 2/3 secchi senza nessuna soglia alla prima lista. Il sistema sopra i 15.000 abitanti lo conosciamo perché è più noto. Quel quesito referendario, abrogando la normativa sopra i 15.000 abitanti e estendendo a quei comuni la stessa normativa che c'è sotto, non si poneva grandi problemi anche nella motivazione, molto rapido, né si venga a dire che l'Art. 48 non vale per i comuni sotto i 15.000 abitanti. Informa tutto l'ordinamento. La Sentenza è molto drastica, è molto semplice, il punto 2 del considerato in diritto: "Non verrebbe meno in nessun momento lo strumento elettorale necessario per il rinnovo degli organi elettivi delle amministrazioni locali, né si determinerebbero incertezze interpretative tali da provocare il rischio di paralisi, sia pure temporanea, di tali organi". Quindi noi ci troviamo in presenza, non solo di una giurisprudenza costante nel comparto elettorale ma di un punto di riferimento assolutamente specifico e sostanzialmente identico a quello di cui stiamo parlando. Che poi dopo uno possa auspicare, per ragioni emergenziali, che la Corte all'improvviso cambi giurisprudenza e che questo accada, può accadere e può essere auspicato ma nondimeno il precedente è chiaro e, secondo me, si sfugge difficilmente. Peraltro, anche i quesiti precedenti erano quesiti che scardinavano fortemente la formula elettorale preesistente. Quello del '93, eliminando il quorum del 65% nei collegi trasformava una legge proporzionale fatta per funzionare come regola proporzionale ed eccezione maggioritaria in una legge che era esattamente l'opposto. Anche il referendum del '99 eliminava la ripartizione proporzionale e lasciava intatti il primo e il terzo meccanismo di assegnazione dei seggi, cioè il meccanismo maggioritario di collegio e il meccanismo di recupero della graduatoria dei non vincenti nei collegi. Quindi, a me questa idea di trasformare in questo caso specifico una sentenza di ammissibilità in una sentenza di controllo della legge vigente, anche se ci possono essere ragioni estreme di emergenza, non mi funziona né possiamo far gravare sulla Corte o sui promotori del referendum il fatto che non esiste nel nostro ordinamento una semplice insindacabilità delle leggi elettorali. Questo è un grave limite del nostro ordinamento ma non la possiamo scaricare sul referendum. Insomma, la Corte non può dire: "felix culpa, visto che me la

potete sottoporre solo in questo modo, uccido la legge che mi viene sotto mano in questo caso”. Non si può fare perché è una forzatura indebita. Per di più, diciamo, io preferisco il collegio uninominale, dubito in generale anche in altri ambiti della distinzione tra metodi naturali e metodi artificiali, lo credo anche per la distorsione dei voti in seggi perché in una giornata in cui vediamo che in un paese a noi vicino chi prende il 40% dei voti, sia pure con un sistema naturale, prende l’80% dei seggi, peraltro a causa di un’elezione diretta maggioritaria precedente, questa distinzione tra effetti naturali-non naturali, quando si arriva all’80% dei seggi qualche dubbio me lo pone. In ogni caso, nell’ordinamento francese, dove vige anche lì, solennemente affermato dall’Art. 3, il principio del “voto uguale”, i sistemi elettorali comunali e regionali si informano al principio del premio a una lista, senza quorum, in maniera del tutto analoga a quanto accade nei comuni sotto i 15.000 abitanti e a quanto accadrebbe con il risultato referendario. Come è noto, l’Art. 238 del “Code électoral” prevede per i Consigli regionali un premio fisso di un quarto di seggi per la prima lista più votata, non c’è l’eventualità coalizione, che partecipa altresì al riparto del restante 75%; il successivo Art. 262 del “Code électoral” prevede per i Comuni con più di 3.500 abitanti addirittura la metà secca dei seggi come premio; la lista che arriva prima, non la coalizione, prende il 50% secco dei seggi e poi partecipa alla ripartizione proporzionale degli altri seggi. Il che significa che in condizioni normali arriva al 75% dei seggi. Ordinamento dove vige il “voto uguale” che informa tutto l’ordinamento dal più piccolo dei Comuni fino al Parlamento Nazionale. Per di più io non capisco bene che cosa accadrebbe se si accettasse, in base a una logica emergenziale, di trasformare il giudizio di ammissibilità in un giudizio sulla normativa. Che cosa si fa con la legge vigente? La si lascia in piedi delegittimata e si limita a dire che non andrebbe bene il quesito referendario per gli effetti che produce, che sono in buona parte gli stessi? Oppure si lascia il vuoto? Restiamo senza legge elettorale? E la giurisprudenza in materia elettorale che era partita dall’esigenza che il referendum non creasse vuoti lo crea essa stessa? Si manipola, riscrivendo da parte della Corte Costituzionale, la formula elettorale? Non so, non credo che ci sia una logica emergenziale che possa suggerire che, se noi definiamo la formula elettorale al centro del regime, sia la Corte Costituzionale che stabilisce il regime. Mi sembra un precedente alquanto pericoloso. Se non altro perché se il Corpo elettorale vota con un referendum in qualche modo, almeno in astratto, è sempre possibile per la Corte intervenire dopo. Se parla la Corte e detta la formula elettorale siamo senza ulteriori rimedi. Per quanto riguarda l’argomento chiave della soglia minima in voti per il premio in seggi, si fa qui riferimento in particolar modo alla “legge truffa” italiana del ’53 e all’analoga legge scellerata francese 519/1951, tuttavia nel nostro ordinamento la legge che precedette la “legge truffa”, la legge 84/1951 relativa ai Consigli comunali, prevedeva che la prima lista o coalizione di liste in un unico turno di voto avesse i due terzi del Consiglio. Quindi sono state previste, in alcuni

casi, delle soglie per ottenere il premio perché si supposeva che non ci fosse la possibilità di competizione tra due coalizioni. La coalizione scontatamente vincente veniva sovrarappresentata. Nel medesimo ordinamento però, quando a livello comunale si riteneva che esistessero coalizioni competitive, la soglia non c'era e chi primo arrivava prendeva il premio. Quindi anche questo problema non c'è. Anche a livello regionale, com'è noto, la legge 43/1995, seguita poi dalla 1/1999, legge costituzionale che l'ha incardinata come norma transitoria, prevede che la prima lista o coalizione prenda un 55% dei seggi nel caso di premio minore, garantito alla lista che arrivava prima nello schema del '95, al Presidente che vince nello schema del '99, senza appunto soglia per richiedere il premio. Il fatto che si tratti di lista o coalizione di liste è un problema che rileva in fatto. In fatto, ovviamente, dovendo scegliere lista e coalizione è più probabile che si usi la coalizione. In diritto lista e coalizione, pari sono, non si può dire a priori che non ci sarebbe una lista che non prende il premio. Poi qualcuno aggiunge anche che il problema c'è perché il premio si somma a uno sbarramento. Tuttavia, vedendo anche le analoghe leggi elettorali già citate francesi, il "Code électoral", a quei premi di coalizione, sia per le Regionali, sia per le Comunali, si aggiunge una clausola di sbarramento del 5%. Quindi non è vero che laddove si usa il premio non si possa usare anche lo sbarramento. Poi io direi che bisogna adottare un argomento, non si possono adottare simultaneamente due argomenti. Il primo argomento è: "Se passa questo quesito si scardina il regime". Argomento numero 2, del tutto opposto: "Se passa questo quesito è tutto come prima". Si presentano insieme e poi dopo risuccede lo stesso. Allora scegliamo un argomento perché la stessa persona o lo stesso gruppo di persone non possono sostenere che si distrugge l'ordinamento e che non succede niente. Bisogna scegliere una linea: il fatto che si usino tutte e due vuol dire che non si sa a priori quello che accadrà e, quindi, che non possiamo trasformare la Corte Costituzionale in un luogo di seminari politologici per stabilire quali sono gli effetti probabili del cambiamento della formula elettorale. È più interessante la discussione relativa all'ipotesi di referendum sostenuta dall'On. Castagnetti. Perché, pur essendo ovvio che i promotori del referendum ritengano il sistema che esce dal quesito, per quanto non ottimale, migliorativo della legge, perché altrimenti non promuoverebbero il referendum, è del tutto ovvio che il ripristino puro e semplice del Mattarellum sarebbe per molte ragioni, compreso il fatto che è un sistema già conosciuto dall'elettore, un sistema migliore di quello che esce dai quesiti referendari sin qui commentati. Spero però che qualcuno mi possa dimostrare che ho torto per due ragioni. Primo perché: è vero in un altro ambito, però, quantomeno la Sentenza 40/1997 sul maestro unico è molto netta nel dire che in presenza di una mera abrogazione risultante dal voto referendario non ci sarebbe la reviviscenza della precedente legge ma, soprattutto, il problema è relativo alla tecnica che fu usata nel '54, come cercavo di dire in precedenza, perché la legge del '54 che eliminava la "legge truffa", legge 31

luglio 1954 n. 615 era stata congegnata così come Calderoli ha congegnato la proposta, immagino che Calderoli abbia visto quella. Infatti, l'articolo unico della legge "ammazza legge truffa" constava di due commi: col primo si specificavano i punti abrogati e col secondo si affermava: "L'elezione della Camera dei deputati si effettua con l'osservanza delle disposizioni previste dal t.u. 5 febbraio 1948 n. 26 e dal punto V della 148/1953". Quindi, il legislatore già allora non ritenne che bastasse abrogare i pezzi della precedente "legge truffa" ma si sentì di dover esplicitare il ripristino della normativa precedente. È un peccato perché io spererei che fosse più facilmente dimostrabile la reviviscenza e il ritorno del Mattarellum però al momento, purtroppo, sono costretto a una discrasia tra i miei desideri e i dati di diritto, almeno su questo. Grazie.

Beniamino Caravita

Grazie Franco, anch'io ho partecipato all'incontro a Scienze Politiche quindi alcuni degli argomenti sono inevitabilmente ripetitivi. Premessa: non possiamo ogni volta riniziare a discutere da capo. Io credo che ci siano dei punti fermi e uno dei punti fermi è la 47 del '91 e non è che ogni volta possiamo ridiscutere se sia o meno auspicabile la sottoponibilità a referendum delle leggi elettorali. Ognuno di noi può avere dubbi, critiche, opinioni diverse su quella sentenza, certo se la Corte deve cambiare argomento, io poi veramente non so più che cosa dire se la Corte torna indietro rispetto alla 47/1991. Secondo punto: anche a me non pare affatto che vi sia grande discontinuità nella giurisprudenza in materia elettorale. Tendenzialmente nella materia elettorale è abbastanza continua la giurisprudenza; dalla 47 del '91 in poi io non ho trovato, non credo che si trovano anche mettendo insieme i tre gruppi di sentenze in materia elettorale, vale a dire quelle su Camera e Senato, quelle sui Comuni e il gruppo sul CSM, a me personalmente pare elevata la continuità di quella giurisprudenza. Quindi mentre sull'altra giurisprudenza sappiamo tutti che la Corte ha spesso mutato, ma più che mutato orientamenti che cos'è successo? La Corte ha utilizzato per un lungo periodo, per tutti gli anni '80 e gli inizi degli anni '90 il criterio dell'omogeneità per muoversi in maniera rapida fra le contraddizioni della normativa di risulta. Se voi ricordate nel '95 succedettero due cose: fu messo il titolo, ci fu una legge che mise il titolo ai referendum e l'Ufficio Centrale per la Cassazione, allora presieduto dall'attuale Presidente della Corte, nel '93 e nel '95 accettò, ci sono ricostruzioni dell'Ufficio Centrale che si dimenticano questa roba, altre ricostruzioni dell'Ufficio Centrale la ricostruiscono perché la sapevano. L'Ufficio Centrale accettò una modifica dei quesiti per renderli omogenei. Da allora lo strumento dell'omogeneità nella giurisprudenza della Corte è utilizzato in maniera meno brusca, ma ciò non toglie che, secondo me, in materia elettorale

non mi pare sia quello il filone. In materia elettorale i filoni mi pare che siano quelli della operatività della normativa di risulta, integrato successivamente con il criterio elaborato dalla 36 nel '97, vale a dire che la manipolazione referendaria non deve produrre una norma inesistente nell'ordinamento. Già l'ho detto, lo ripeto, nella 36 del '97 che cosa avevano fatto qui cattivacci dei promotori: avevano abrogato le ultime due parole di una frase prima del punto e le prime due parole della frase successiva dopo il punto. Abrogando le due ultime parole, il punto e le prime due parole era venuta una norma completamente nuova. Allora la Corte, il Presidente, no forse il Relatore Pieralberto giustamente disse: "Cattivacci, non lo potete fare" ma eravamo veramente giunti al limite massimo di manipolatività, oltre non c'era nulla se non l'abrogazione del non. Allora la Corte ha utilizzato questi due criteri e ha detto se rispondono a questi requisiti il referendum è ammissibile. E l'ha detto per esempio nella 34 del 2000 in materia di CSM, "il quesito referendario è diretto ad abrogare parzialmente la disciplina stabilita dal legislatore, senza sostituire ad essa una disciplina estranea allo stesso contesto normativo. Si tratta di una abrogazione parziale, da ritenere ammissibile, e non della costruzione di una nuova norma". L'ha detta la stessa cosa nella 13 del '99, facendo riferimento al fatto il referendum non aveva "carattere surrettiziamente propositivo. Abrogando parzialmente la disciplina per quello del 25%, non la sostituisce con un'altra disciplina assolutamente diversa ed estranea al contesto normativo ma utilizza un criterio specificamente esistente ancorché in via residuale". Dopodiché vi ricordo sempre che la 32 del '93 che cosa disse? "Se vi sono inconvenienti li correggerà il legislatore". Quegli inconvenienti non eran piccola cosa perché poiché il collegi uninominali del Senato erano rimasti fermi dal 1948 in poi, nell'aumento del numero dei seggi del Senato i seggi uninominali eran rimasti 228 ed eran rimasti quelli del '46. Che cosa succedeva? Che tu avevi il seggio uninominale del Tiburtino dove il singolo candidato sarebbe stato eletto in un collegio di 700.000 voti e il collegio che ne so io, spopolato, adesso non mi viene in mente il cui candidato uninominale sarebbe stato eletto con 70.000 voti. Più gerrymandering e più violazione del principio di uguaglianza di questo io non so dove la si trovava e la Corte li definì inconvenienti che avrebbe corretto il legislatore. Fermo rimanendo che si era trapassati da un sistema elettorale proporzionale con le elaborazioni che noi conosciamo di Lavagna ecc., a un sistema elettorale maggioritario. Allora. Come dire, io non credo che noi possiamo chiedere alla Corte di lanciarsi in elaborazioni politologiche ma io credo che la Corte debba limitarsi a fare questa verifica, se si rientra in quegli schemi, ma gli effetti, ma "non è chiaro"... Allora non chiarezza: sulla non chiarezza, la non chiarezza dei promotori è stata utilizzata dalla Corte specificamente nel caso della 40/1997 perché cos'era successo? Che chi doveva scrivere la memoria aveva scritto che c'era la riviviscenza e io dovetti re-intervenire dopo e dire che la riviviscenza non ci poteva stare e Gustavo Zagrebelsky: "Sì? Mi dite cose contraddittorie nella

prima e nella seconda memoria?” Zacchete! I promotori non ce l’hanno chiaro ma lì lo disse la Corte, altrimenti la unicità della ratio dipende dalla unicità della normativa che residua, non è mica una verifica sulle dichiarazioni dei promotori. Quindi, se Guzzetta dice una cosa e Segni ne dice un’altra e qualcun altro un’altra ancora, non conta nulla a meno che non si estrinsechi in atti obiettivi di fronte al processo costituzionale. Ciò che conta è il [incomprensibile]: ratio, effetti. Allora, è evidente che sugli effetti... nulla ha avuto più effetti sul sistema politico italiano del referendum del ’93 è inutile che ne parliamo. Ma io vi ricordo, mi ricordo perché tutti quanti ce lo ricordiamo, che la Corte, il tema dell’incostituzionalità della normativa di risulta l’ha affrontato in quella particolare condizione che erano le sentenze del referendum del ’97, in cui, non dobbiamo ricostruire la vicenda, dov’eravamo... Franco lo sa benissimo: Franco stava attuando la 59 del ’97, c’era un momento particolare, le Regioni spingono in quella direzione e lì la Corte utilizza l’argomento, è vero, ma lo utilizza sempre cercando di dire, di parlare di “contenuto costituzionalmente obbligato”. Nelle sentenze del ’97 questo passaggio lo fa sempre: quando dichiara inammissibile il referendum sulla Sanità dice “Sono funzioni costituzionalmente necessarie”, il collegamento forte all’attuazione necessitata delle norme costituzionali lo fa sempre. Dopodiché nella 45 del 2005 dice: “Io qui non faccio un giudizio di costituzionalità, non me lo chiedete”. Dice: “Io posso verificare, nei singoli casi di specie, se il venir meno di una determinata disciplina non comporti ‘ex se’ un pregiudizio totale all’applicazione di un precetto costituzionale, consistente in una diretta e immediata vulnerazione delle situazioni soggettive o dell’assetto organizzativo risultanti a livello costituzionale”. Allora come dire, questo è il massimo a cui la Corte può arrivare. Quindi, voi pensate che si possa dire alla Corte, voi i sostenitori della inammissibilità, pensate che si possa dire alla Corte di scrivere che il bipartitismo è un vulnus dell’assetto organizzativo costituzionale e voi pensate che la Corte possa infilarsi in questa perigliosissima strada che contesta tutti i dati di fatto che ha detto prima Stefano, su cui quindi non mi soffermo. Io credo che spostare la Corte in questa direzione sia veramente pericoloso, pensare che la Corte possa andare in questa direzione è veramente pericoloso. Dopodiché, lo ridico, a me questo referendum non piace, trovo che sia una iattura, trovo che sia sbagliato ma questa è una valutazione diversa dalla valutazione sull’ammissibilità del quesito, su cui noi non possiamo chiedere alla Corte di cambiare giurisprudenza. Per chi, come dire, io mi sono andato a riprendere la memoria che avevamo presentato con Barile, Sorrentino e Motzo nel referendum del ’99 e noi citavamo Paladin, Bartole e non mi ricordo chi in quel caso che cercavano di dire come la continuità della giurisprudenza fosse l’unico valore a cui appigliarsi nella giurisprudenza della Corte sui referendum. Io veramente trovo..., mi spaventa metterlo in discussione. Reviviscenza: secondo me la reviviscenza non c’è. La 270 non è fatta per addizione, perché se la 270 fosse costruita per

addizione è evidente che l'abrogazione dell'addizione ripristinerebbe il Mattarellum ma basta che scorrete la 270: in numerosi punti "l'Art. X è sostituito con il seguente contenuto". Ma quando io sostituisco, come faccio a dire che l'abrogazione della norma che sostituisce mi fa rivivere la precedente disciplina. A me pare teoricamente insostenibile, c'è il precedente della 40 del '97 che mi sembra molto netto, lì il problema era l'abrogazione dei tre maestri: la tesi sostenuta ahimè nella prima memoria del comitato dei promotori, che era sfuggita al mio controllo, era che ci fosse la reviviscenza normativa che prevedeva un unico maestro e la corte ha detto chiaramente "non se ne parla nemmeno". Quindi a me pare veramente, anche se io preferirei il collegio uninominale... Vi segnalo una piccolissima cosa: che, invece, probabilmente la legge elettorale per Camera e Senato è sottoponibile a referendum per tornare al proporzionale. Quindi si potrebbe...[...] Sopprimendo il premio, certo. Si potrebbe, credo, ne sarei quasi sicuro che ambedue siano sottoponibili eliminando la norma sul premio. Mi ero visto anche le norme, ma perché? Perché lì le norme sul premio sono costruite come aggiunta al procedimento ordinario; tant'è che si dice che il procedimento di calcolo si applica se nessuno ha raggiunto il 55% dei seggi. Allora basterebbe abrogare la norma che dice "se nessuno ha raggiunto il 55% dei seggi si fa così" e la norma che dice "se nessuno l'ha raggiunto si ricalcola". La mia sensazione è che siano tutte e due riportabili al proporzionale. Se alla fine di tutti questi 15 anni arriveremo alla conclusione che torniamo al proporzionale, vuol dire che alla crisi di regime ci siamo.

Massimo Luciani

Io cerco di farla breve, tuttavia questo sarebbe un dominio nel quale, invece, bisognerebbe farla lunga, perché a mio avviso molti dei problemi che sono stati posti dalla pratica del referendum nel nostro paese, dalla giurisprudenza della Corte che si è maturata in conseguenza di questa pratica, conseguono ad un'errata ricostruzione dogmatica dell'istituto referendario. Però, non è questa la sede per poter procedere a una ricostruzione del genere, però, l'altro però e che do per presupposto, invece, che questo sia assolutamente necessario per chiarirsi le idee. Mi soffermerò, anche se avevo deciso di parlare soltanto del referendum cosiddetto Castagnetti, rapidamente anche sull'altro, anche alla luce delle cose che sono state dette adesso per proporre qualche osservazione, qualche spunto di riflessione. Anzitutto, se esaminiamo le cose come dovrebbero essere esaminate, l'impressione è che ci siano alcune obiezioni all'ammissibilità del referendum cosiddetto Guzzetta che non possono essere avanzate: ad esempio non condivido l'obiezione che fa adesso Marilisa D'Amico nel paper che ci è stato distribuito, che contesta una contraddizione tra l'impianto

referendario e l'intento soggettivo dei promotori, perché questo intento soggettivo dei promotori mi sembra ricostruito sulla base semplicemente, come dire, di una indagine di tipo giornalistico. Non condivido nemmeno Fulco la tua obiezione sulle possibili contraddizioni derivanti dall'ipotesi di successo del primo quesito, immaginiamo, e di infortunio, invece, del secondo quesito, questo perché, a mio avviso, ovviamente queste son tutte mie opinioni, quando ci sono richieste multiple ciascuna richiesta dev'essere valutata nella sua individualità e non si può, come dire, alterare il sindacato di ammissibilità in ragione della molteplicità delle richieste presentate. Ritengo, invece, che vi siano alcuni dubbi, taluni di tali dubbi seri, sull'ammissibilità delle tre richieste referendarie. Poi direi dei due gruppi perché il primo e il secondo quesito, tutto sommato, sono sovrapponibili nella loro logica, mentre il terzo, molto più limitato, ha il solo scopo di impedire de futuro le candidature multiple. Alcune di queste obiezioni me le ero già, come dire, costruite perché mi sembravano autoevidenti e un'altra me la fatta venire in mente Stefano Ceccanti perché ha detto testualmente che: "in diritto lista e coalizione, pari sono". Ma se davvero fosse così, se davvero lista e coalizione fossero questo, può darsi che tu mi convinca Stefano che sia così, allora si porrebbe il rispetto di quel principio secondo il quale le richieste di referendum debbano portare dentro di sé l'evidenza del fine intrinseco dell'abrogazione. Perché se lista e coalizione sono la stessa cosa e quando io faccio una richiesta referendaria che punta a sostituire la lista alla coalizione, punto a lasciare le cose come stanno o punto a cambiare tutto? Non si capisce più niente. E allora, proprio questa tua osservazione mi ha fatto venire in mente che qui c'è un robusto argomento supplementare per la inammissibilità di queste due prime richieste. Seconda questione: esiste o meno continuità della giurisprudenza della Corte Costituzionale sui referendum? Esiste o meno continuità della giurisprudenza costituzionale, in particolare sulle richieste di referendum elettorale? A mio avviso, né l'una, né l'altra. Certamente non esiste continuità nella giurisprudenza sui referendum, vuoi perché la sentenza 16/1978 è stata una clamorosa discontinuità poi perché successivamente, voglio dire, studiate tutti, sappiamo perfettamente che la giurisprudenza della Corte non ha mantenuto una sua unitarietà. Ma anche nella giurisprudenza in materia elettorale, proprio la sentenza 47 del '91 segna un punto di straordinaria discontinuità rispetto al passato. Allora non si può accettare un punto di discontinuità rispetto al passato e poi dire che quel punto di discontinuità è un punto fermo che non può trovare a sua volta un'ulteriore discontinuità. Aggiungo oltretutto che la giurisprudenza della Corte Costituzionale in materia di richieste di referendum su leggi elettorali, a mio sommo avviso, non è affatto unitaria e ha conosciuto momenti di evoluzione e addirittura di contraddizione, in particolare la sentenza del '99. Due osservazioni di carattere puntualissimo, insomma proprio marginale sulle due prime richieste e anche sulla terza. Sulla terza, sull'Art. 19 questa è una richiesta manipolativa ma vedremo poi che anche le altre sono

manipolative e qui c'è una formulazione che viene fuori un po' male: "Nessun candidato può essere incluso in liste con diversi contrassegni nella stessa o in altra circoscrizione, pena la nullità dell'elezione". Confesso che questa formulazione così com'è è di difficilissima interpretazione ed è dubbio che, diciamo, l'interprete possa giungere a distillare da questo testo normativo una norma che garantisca quel principio della autoapplicatività, ho dei dubbi. Un dubbio che però mi dubito a denunciare perché è un dubbio mio ma non ho fatto i conti, insomma non me la sono ancora studiata, la studierò più avanti. L'abrogazione del terzo comma dell'Art. 84: bisogna vedere bene se, stiamo parlando sempre del 361 del Testo Unico sulla Camera, effettivamente questa abrogazione del terzo comma dell'Art. 84, che per i promotori è stata obbligata perché altrimenti non gli tornavano i rapporti tra l'eliminazione delle coalizioni e la distribuzione di tutti i seggi, bisogna vedere se questa abrogazione del terzo comma dell'Art. 84 consente effettivamente di distribuire tutti i seggi, c'è qualche dubbio. Ma questi sono, come dire, due dubbi tutto sommato marginali. Quali sono i dubbi più forti? Allora il primo dubbio è quello sulla manipolatività: non è soltanto il terzo quesito che è manipolativo, sono manipolativi tutti i quesiti. Sono manipolativi se si parte dall'unica nozione, a mio avviso accettabile, di manipolatività, che è la nozione minima di manipolatività e cioè che i referendum sono manipolativi laddove propongono l'abrogazione di frammenti normativi che sono lessicalmente non significativi. Allora, se c'è manipolazione qui ci sono pezzi interi del primo e del secondo quesito della richiesta referendaria che sono palesemente manipolativi. Ora, a mio avviso avrebbero dovuto essere sempre dichiarati inammissibili tutti i referendum manipolativi, avendo, peraltro, una nozione corretta di manipolatività. Ma la giurisprudenza della Corte Costituzionale in materia elettorale dice una cosa diversa, dice: "Guarda, un certo grado di manipolatività è necessario, altrimenti l'autoapplicatività non c'è". Però questo principio trova in temperamento anche nella giurisprudenza in materia elettorale con il principio che non tutte le manipolatività sono buone. Non tutte le manipolatività sono buone: c'è una manipolatività accettabile e una manipolatività non accettabile secondo la giurisprudenza della Corte. In particolare, secondo almeno la più recente giurisprudenza costituzionale, non è accettabile la manipolatività che determini qualche cosa di diverso dalla estensione, ovvero espansione di un principio normativo già contenuto nel sistema. Su questo penso che siamo tutti d'accordo. Non so quanto siamo d'accordo su un'altra osservazione e cioè che questo principio, mi permetto sommamente di rilevare, non significa alcunché; è praticamente impossibile stabilire, perché dipende esclusivamente dal punto di vista che si assume, quando un principio era già contenuto nella normativa sottoposta a richiesta referendaria. Nel caso specifico però, immaginando che sia possibile identificare questo benedetto principio già incapsulato, incorporato come una sorta di rosa del deserto dentro una roccia. Immaginando che sia possibile fare questo, ecco... Nel caso

specifico qual'era il principio che si dovrebbe espandere o estendere? Si risponde: "Semplicissimo, il principio del premio". Ma siamo sicuri che sia questo il principio? Cioè espandiamo il principio del premio perché prima davamo il premio soltanto alle coalizioni, adesso lo diamo alle liste, lo davamo alle coalizioni o liste, adesso lo diamo soltanto alle liste. Ma questa è un'espansione? A parte il fatto che, diciamo, dal punto di vista puramente spicciolo del buon senso, non è tanto un'espansione quanto un restringimento, nel senso che quel premio che prima aveva la possibilità di essere distribuito a coalizioni, ormai viene dato soltanto a liste. Ma non è soltanto questo: se il premio al singolo partito, alla singola lista fosse proprio un non principio? Cioè se dentro la Legge Calderoli il dare il premio alla singola lista fosse un non principio, un disvalore, ammesso che in quella legge siano rintracciabili valori, visto anche che l'intento del legislatore ben poteva essere quale? Quello di forzare la formazione di coalizioni ma proprio forzandole, renderle sostanzialmente deboli e instabili, in modo tale anche che l'eventuale vincitore, qualunque esso fosse stato, non avrebbe vinto significativamente. Sappiamo tutti, io l'ho definito il sistema elettorale della debolezza, questo sistema elettorale è un sistema elettorale della debolezza perché è un sistema che è stato voluto da una maggioranza che temeva di diventare opposizione di lì a poco e perché è stato voluto in certi suoi passaggi da tutte le forze politiche ahimè, da tutte le forze politiche laddove si è trattato di sostituire il collegio uninominale con le liste bloccate perché questo ha permesso a tutti quanti i partiti, sia di centrodestra che di centrosinistra di fare quello che volevano nella identificazione dei candidati e questo purtroppo va detto. Allora, da questo punto di vista io, come dire, alzo le braccia perché siccome non condivido il criterio che la Corte a sua tempo aveva elaborato perché lo ritengo logicamente non significativo, non posso dire se hanno ragione i referendari o gli avversari dei referendari per la ragione semplicissima che Iddio solo lo sa, ce lo dirà la Corte Costituzionale. Se però stiamo a quella idea, diciamo, che traspare un po' dalla giurisprudenza della Corte i dubbi sono molto seri perché ripeto si può tranquillamente sostenere che quello sia un non principio ed estendere un non principio della legge vigente è l'esatto contrario di quello che la Corte Costituzionale ci aveva detto. L'ulteriore dubbio, poi alla fine l'ho fatta lunga veramente, è quello sulle conseguenze. Sì la Corte Costituzionale ha sempre detto: "no ma io, per carità, non faccio un sindacato di costituzionalità anticipata" e quello che ha detto la Corte, ma tra quello che ha detto e quello che ha fatto, mi dispiace rilevarlo, c'è un notevole divario. Io ho l'impressione che, invece, come ha detto prima Leopoldo Elia, tutta la giurisprudenza degli ultimi anni dimostri questa evoluzione verso una sorta di sindacato di costituzionalità anticipata. Allora se è vero questo, siamo o non siamo agli estremi limiti, diciamo, della tollerabilità della distorsione del principio democratico, del principio della corrispondenza tra voti e seggi? C'è o non c'è una soglia oltre la quale non si può andare? La giurisprudenza del Tribunale Federale Tedesco che prima

ricordava Fulco Lanchester è molto significativa: si occupa della clausola di sbarramento ma quei principi sono estensibili a tutte quante le regole elettorali e, a maggior ragione, direi forse all'applicazione del premio di maggioranza. Ma fa un'obiezione Stefano Ceccanti, dice: "Ma come, per i Comuni non è così? Ma come per la Francia non è così? Ma Sarkozy si vince tutto, la povera Ségolène Royal..." insomma fa pena a tutti noi con la sua giacchetta bianca diceva oggi, non mi ricordo se il Corriere, la giacchetta bianca che sembra il simbolo della sconfitta. Eh sì Stefano ma scusami, non è una frase ironica, ma sono io proprio che non capisco: non riesco a capire come si possa sostenere una cosa del genere perché si dà il caso che i Comuni siano i Comuni, le Regioni siano le Regioni e i collegi uninominali siano collegi e non siano l'intera posta in giuoco. Se, ammesso che sia tollerabile lì, e vecchi proporzionalisti come chi parla insomma, perlomeno chi ha a cuore l'idea del sistema proporzionale, pensano che già lì si possano avere seri dubbi, ma certamente ammesso che sia tollerabile lì, non può essere tollerabile a livello di premio di maggioranza nazionale. E non mi si dica che il premio di maggioranza al Senato è regionale perché non lo è nella sostanza e cessa di esserlo con la richiesta referendaria. Allora qual è la differenza? È che proprio la divisione in collegi fa sì che sì, io vinca tutta la torta nel singolo collegio ma non mi vinco tutta la torta nazionale. Insomma, sono piccole tortine che sono distribuite e la stessa cosa vale per i Comuni, la stessa cosa vale con le Regioni. Come possiamo paragonare Comuni, Provincie, Regioni ed elezioni nazionali? Insomma sembra quasi, scusate che poi non mi ricordo, magari c'è qualcuno qui dentro pure che ha usato questa espressione, forse farò una gaffe, ma come si fa a parlare del Sindaco d'Italia? Insomma, ecco sono due cose proprio diverse, sono due cose totalmente diverse. Da questo punto di vista, dunque, ritengo che ci siano numerosi dubbi ma, indossando il saio del monaco penitente, dico subito che non mi sento di dare risposte nette per la ragione semplicissima che è imprévisible (unpredictable), la giurisprudenza della Corte Costituzionale è imprevedibile, va bene? Non ci sono, come dire, risposte oracolari da dare. Referendum Castagnetti. Sul referendum Castagnetti, devo dire che lì per lì ho detto: "No, non se ne parla proprio, la reviviscenza non c'è". Poi me la sono guardata un po' meglio e premetto peraltro, scusate, me la sono guardata meglio e me la sono guardata frigido [incomprensibile] e animo perché a me non piace il referendum Guzzetta e anche sul referendum Castagnetti ho dei dubbi perché secondo me la via maestra è la via parlamentare ma la percorribilità della via parlamentare presuppone che cali sulla nostra classe politica il logos e non è detto che il logos cali e che venga, come dire, avvertito nella possanza della sua presenza. E dico anche che a me il cosiddetto Mattarellum non piace. Tuttavia, condivido, nei vari interventi è stato detto, è il meno peggio, certamente è meno peggio del Calderoli, è meno peggio del sistema referendario che è addirittura peggio del sistema Calderoli. Allora, faute de mieux, se si potesse arrivare lì va bene ma questa

diciamo è una valutazione di ordine politico, vediamo giuridicamente se ci arriviamo. Allora, mi ero permesso di darti questa cosa ma siccome ho visto che nell'indice analitico la voce reviviscenza non c'è, mi sono occupato della questione della reviviscenza nel magmatico commento all'Art. 75 perché mi ero posto il problema: può essere l'abrogazione referendaria retroattiva? Io arrivo alla risposta minoritaria quant'altre mai ma della quale sono convinto che l'abrogazione referendaria può essere anche retroattiva. Comunque, all'interno di questo problema più ampio mi ero occupato della reviviscenza ed ero arrivato a una conclusione che era quella che mi sembrava sostenuta sulla base delle indicazioni della dottrina più convincente probabilmente della giurisprudenza. Cioè quand'è che noi possiamo avere reviviscenza? Non è nel caso di abrogazione di una qualsivoglia norma che si determina subito la reviviscenza. Certo, l'abrogazione è cosa diversa dall'annullamento è ovvio e quindi i due fenomeni non sono paragonabili. Ma se io abrogo una norma puramente abrogativa di un'altra norma, qual è il senso dell'abrogazione della norma puramente abrogativa? E infatti questo avevo scritto: "il senso dell'abrogazione della norma puramente abrogativa non può che essere altro che quello di determinare la reviviscenza della norma primamente abrogata". Leggo l'impegnato saggio di Sergio Stammati che dice però che non lo convince molto un'argomentazione di Pizzorusso che, invece, va nel senso della...[...] Ecco, per intenderci Alessandro Pizzorusso è, come dire, possibilista nei confronti della ipotesi che dal referendum Castagnetti derivi la reviviscenza del Mattarellum, Stammati fa delle obiezioni la più forte delle quali è questa, dice: "Ma questo argomento che quale mai può essere il senso, è un'argomentazione logica ma non è un'argomentazione giuridica" anche qui io non lo so che cosa voglia dire perché noi giuristi non facciamo altro che fare argomentazioni logiche. Non so come si possa distinguere tra argomentazioni logiche e argomentazioni giuridiche. E allora se all'interprete è richiesto anzitutto di determinare il senso oggettivo della voluntas legislatoris e in questo caso il senso oggettivo dell'abrogazione referendaria, il senso oggettivo dell'abrogazione referendaria qui non dovrebbe essere altro che questo. Ma ci troviamo di fronte all'ipotesi che la dottrina più convincente, ivi compreso per l'appunto Mortati citato oggi da Pizzorusso, e la giurisprudenza ci dicono essere ipotesi di reviviscenza? Se il quesito fosse sull'intera Legge 270 la mia ipotesi sarebbe no. Aggiungo che la Sentenza 40 del 1997 ricordata prima da Stefano Ceccanti non è un precedente perché riguarda una legge costruita in modo totalmente diverso dalla Legge 270 e quindi bisogna valutare la Legge 270 e l'ipotesi della sua abrogazione in modo del tutto originale. Non originale nel senso di fare gli originali, originale rispetto al passato. Allora la mia impressione è che le cose cambino e che la reviviscenza si possa ammettere qualora la abrogazione non colpisca l'intera legge, poi ci sono degli altri problemi supplementari ma mi farete grazia perché avevo detto che sarei stato breve, invece sono lunghissimo, ma si abroghino gli alinea: ad esempio quando si

dice all'Art. 1, comma 2 che l'Art. 4 del Decreto del Presidente della Repubblica 361 del '57 è sostituito dal seguente e viene tutto quanto l'elenco, basta abrogare "l'Art. 4 del Decreto del Presidente della Repubblica è sostituito". Qui non c'è nessuna manipolazione perché è una formulazione normativa, lessicalmente dotata di senso "è sostituito" e quindi quale mai può essere l'unico senso dell'abrogazione di una previsione normativa che dice che qualcosa è sostituito? Vuol dire che quel qualcosa non è sostituito e allora la reviviscenza si potrebbe determinare, gli esempi si possono moltiplicare, ci sono alcuni aggiustamenti di carattere tecnico che andrebbero fatti, ma la mia impressione è che la mia impressione fosse sbagliata. E cioè la prima impressione che ho avuto, o per lo meno fosse sbagliata in parte, fosse corretta dal punto di vista che la richiesta abrogativa dell'intera Legge 270 non può determinare reviviscenza per le ragioni che sono state dette prima da Enzo Cheli, ma un quesito formulato con l'abrogazione dei singoli alinea potrebbe portare a questo risultato che non sarà un granché ma è sempre meglio di niente.

Franco Bassanini

In questo modo tu avresti l'abrogazione in sostanza delle norme abrogatrici intese nel senso più lato della parola.

Massimo Luciani

La sostituzione, se io [interruzione file] la norma X, l'articolo X è abrogato, oppure se ti scrivo l'Art. X è così modificato o è sostituito che cos'è questo? Se io tolgo quella linea è soltanto la abrogazione dell'abrogazione. È la pars destruens.

Franco Bassanini

Fammi capire, il che per esempio potrebbe lasciar sopravvivere, ma faccio un esempio a caso, la norma sull'obbligo delle coalizioni di presentare il programma e indicare il candidato leader potrebbe restare nonostante la reviviscenza perché sarebbe una integrazione in questo senso.

Massimo Luciani

Ovviamente, come dire, in questa fase io ti dico soltanto qual è la mia ipotesi generale, poi bisogna prendere carta, penna e bulino e costruirla ma lo farà qualcun altro.

Alfonso Celotto

Allora, sinteticamente. Mi pare che ci sia un consenso abbastanza ampio, non tanto sulla plausibilità, mi fermerò solo su questo, del referendum Castagnetti, del referendum per la reviviscenza del Mattarellum, quantomeno nel senso che sia ad oggi la soluzione meno peggiore di quelle prospettabili per via referendaria. Sicuramente è facile contestare l'ammissibilità di un referendum del genere, però si può provare anche a sostenere la tesi contraria, soprattutto basandosi sul tenore letterale della Legge 270. Perché la Legge, e qui Massimo Luciani mi ha aperto la strada, la Legge 270 non è una legge interamente sostitutiva della legge elettorale precedente ma è una legge che compie tante sostituzioni nel Testo Unico del '57 e quindi, se noi andiamo a eliminare non solo l'effetto meramente abrogativo ma andiamo a eliminare l'intera Legge 270 che cosa rimane? Questo è il dubbio da porsi, tolte tante sostituzioni. O rimane un Testo Unico incompleto, oppure si riespandono le norme sostituite dalla Legge 270. Questo è il punto di riflessione a cui siamo cercando di arrivare a favore della plausibilità di questo referendum, perché? Perché a rigore non sarebbe neanche reviviscenza ma sarebbe riespansione, in quanto se noi l'andiamo a costruire come tanti tasselli che la Legge Calderoli ha tolto al testo Unico del '57. Noi eliminando la Legge Calderoli, il senso possibile dell'eliminazione della Legge Calderoli e far riespandere tutti i tasselli eliminati. Ma se allora la qualificassimo come riespansione, diventerebbe più facile ritenerla ammissibile. Perché sappiamo che la reviviscenza è un fenomeno dubbio; non è altro che un canone ermeneutico per colmare un vuoto di disciplina. La Corte Costituzionale ha avuto una giurisprudenza abbastanza favorevole alla reviviscenza soprattutto sulla abrogazione, sull'incostituzionalità della norma meramente abrogatrice. C'è la Sentenza 408 del '98 che è chiarissima. Per il resto è un canone ermeneutico. Mentre, se noi ritenessimo che si tratta di riespansione, la riespansione è un effetto naturale. C'è una Sentenza anche recente, la 394 del 2006, dove proprio la Corte lo dice chiaramente: "la riespansione costituisce reazione naturale dell'ordinamento" perché una volta eliminata la compressione dovuta a una deroga, la norma originale si riespande. Ora, allora se noi eliminiamo la Legge 270 non ha senso ritenere che resti un Testo Unico monco ma ha senso ritenere che si riespandano tutti i tasselli eliminati dalla Calderoli stessa. Perché questo? Questo non è ovviamente l'effetto del solo referendum abrogativo, perché l'effetto del referendum abrogativo dev'essere completato dall'intento dei promotori che sicuramente costruisce il quesito e dal titolo, perché ormai noi abbiamo il titolo del quesito che ci chiarisce che non si tratterebbe di un referendum abrogativo soltanto per eliminare la Legge Calderoli ma per far riespandere, per far tornare in vita il sistema precedente e in questo senso sono pienamente d'accordo sul fatto che la sentenza sui maestri, quella del '97, non è un precedente anche perché lì poi la Corte esclude la reviviscenza basandosi sulla contraddittorietà che c'è stata

tra le due memorie del Comitato promotore. Quindi in questo quadro, forse come riespansione si potrebbe arrivare a sostenere plausibilmente che si possa operare un referendum del genere. Certo, mi veniva un altro dubbio però a quel punto di cui parlavamo con Andrea Giorgis a pranzo, raggiungendo conclusioni differenti: ipotizzando che vengano presentati entrambi i quesiti referendari, sia quelli Guzzetta che questi Castagnetti chiamiamoli, potrebbero essere votati insieme? Si potrebbe arrivare all'ammissibilità di entrambi i referendum? Io qui mi sento maggiormente in dubbio perché a differenza di quanto accaduto ad esempio con l'aborto nell'81 dove vennero votati quesiti contraddittori, Giorgis è a favore, invece, del possibile voto congiunto, secondo me non è possibile in un caso del genere, proprio per la ragione delle leggi costituzionalmente obbligatorie, perché ove mai il popolo abrogasse entrambe le volte, il risultato sarebbe del tutto irrazionale e quindi, in questo senso, almeno a mio avviso... [voce fuori campo] Come fai a dire quale prevale? [voci fuori campo] Ma non mi sembra così semplice trovare un'analogia con gli emendamenti per dire approva quello più lontano e assorbe quello più vicino. Cioè ci potrebbe essere un rischio, almeno a mio avviso, poi bisognerebbe trovare la soluzione...

Massimo Luciani

Anche se si seguisse la strada che io immaginavo più coerente, cioè quella dell'abrogazione degli alinea, una volta che tu hai abrogato l'alinea, resta priva di contenuto normativo l'intera previsione e quindi evidentemente la abrogazione Castagnetti prevale, ma non perché sia più... o perché ci sono gli emendamenti parlamentari ma perché manca l'oggetto normativo sul quale si è radicata l'altra abrogazione. Solo per questo.

Franco Bassanini

In caso di votazione contemporanea.

Alfonso Celotto

Questo è un argomento sicuramente forte, è lo stesso di cui poi parlavamo prima però a me qualche dubbio resterebbe sulla plausibilità, cioè che il fatto che i due referendum non si possano elidere al

tempo stesso. È forse questo è a mio avviso il problema più grave e non tanto quello della reviviscenza-riespansione che, invece, mi sembrano plausibili in un caso del genere. Grazie.

Franco Bassanini

Allora diciamo che abbiamo esaurito gli interventi programmati introduttivi, io ho già quattro iscritti a parlare, cinque con Villone, stanno aumentando. Morrone c'era già, ecco. Nell'aprire il dibattito volevo fare due brevissime riflessioni: la prima l'ho già fatta al seminario di Lanchester e quindi chiedo scusa a quelli che c'erano ma, fermo restando quanto sottolineava Massimo Luciani che noi non stiamo qui prevalentemente discutendo di che cosa farà la Corte, cioè il nostro compito non è di fare quelli che fanno delle previsioni. Probabilmente ci sono dei giornalisti specializzati che quanto a previsioni sono più bravi di noi. Stiamo, invece, dando una valutazione nel merito dei profili di ammissibilità di un referendum e di un altro ipotizzato referendum e dei suoi effetti. Quindi premesso questo e premesso che questo in qualche modo ridimensiona l'argomento, la giurisprudenza della Corte qui porta anche perché poi come abbiamo visto esiustono tra noi opinioni diverse sulla effettiva esistenza di una giurisprudenza univoca a riguardo. Il punto in tema di ammissibilità che a me non convince è il sottofondo di alcuni argomenti che porterebbe a dire che in sostanza la Corte in nessun modo possa ragionare e possa quindi decidere sulla costituzionalità della normativa di risulta perché, posti i problemi che noi tutti sappiamo sulla possibilità di ricorrere ad altri strumenti per sottoporre alla Corte Costituzionale la questione della legittimità costituzionale di una legge elettorale, dire che questo non possa essere fatto neanche in questa sede equivarrebbe sostanzialmente a stabilire la insindacabilità costituzionale delle leggi elettorali. Ora, siccome le leggi elettorali sono uno degli strumenti fondamentali se non il più importante, diciamo uno dei più importanti, per il funzionamento del sistema democratico, ammettere che le leggi elettorali possano essere decise da una maggioranza parlamentare e poi sostanzialmente, di fatto, non essere mai misurate, quindi anche eventualmente dichiarate illegittime sotto il profilo della loro corrispondenza ai principi costituzionali, è a mio avviso molto difficile da ammettere, molto difficile per un costituzionalista ma anche molto difficile semplicemente per un democratico. Attraverso leggi elettorali, adesso facciamo l'ipotesi limite, una legge elettorale che stabilisse che chi prende un voto in più prende il 100% dei seggi e quindi cancellasse la rappresentanza delle opposizioni in Parlamento, avrebbe ovviamente effetti clamorosamente devastanti sul sistema democratico. Quindi, qui c'è un primo problema e un primo problema che investe anche l'obiezione che è stata fatta molto nel seminario alla Sapienza e anche oggi, anche se

un po' meno, ma l'insindacato di legittimità sugli effetti del referendum non investirebbe anche la Legge 270. Allora Massimo Luciani e anche prima Elia hanno dimostrato che vi sono dei profili sicuramente non assimilabili, cioè ci sono dei profili di possibile illegittimità costituzionale che riguardano gli effetti del sistema elettorale che sortirebbe dall'approvazione dei quesiti referendari e che non si potrebbero applicare alla Legge 270. Non c'è dubbio però che quello fondamentale, basato sul principio di uguaglianza e legato all'attribuzione di un premio di maggioranza, nel caso della 270 a una coalizione, ma senza alcuna soglia al di sopra della quale il premio viene attribuito, questo riguarda anche la Legge 270. Però la Legge 270 non è mai stata sottoposta al vaglio di costituzionalità della Corte Costituzionale, si potrebbe anche ragionare sulla possibilità che se capisco concretamente difficile a verificarsi, ma dal punto di vista giuridico non impossibile, che la Corte Costituzionale nel momento in cui venga a valutare gli effetti che deriverebbero dall'approvazione dei quesiti referendari, sollevi di fronte a sé stessa la questione di costituzionalità della Legge 270 in quanto attribuisce un premio di maggioranza significativo senza stabilire una soglia minima; e a questo punto la Corte Costituzionale si troverebbe a decidere della costituzionalità del referendum e delle norme della Legge 270 che prevedono il premio di maggioranza. Sarebbe l'ipotesi che Caravita configurava come possibile ipotesi referendaria. Un quesito referendario potrebbe probabilmente abrogare le disposizioni che prevedono il premio di maggioranza riducendo a proporzionale la Legge 270. Lo stesso risultato, tuttavia, si potrebbe avere ove si ritenesse che le stesse disposizioni potessero essere sottoposte a un giudizio di illegittimità costituzionale di queste disposizioni della Legge 270. Le stesse riflessioni però mi portano a una piccola riflessione sulla reviviscenza perché il modo con cui Celotto ha prospettato il tema, del resto già prima Massimo Luciani, probabilmente indica una strada e indica una strada che ci consente di aggirare il quesito teorico sulla reviviscenza di norme soggette ad abrogazione, quindi sugli effetti della abrogazione di norme. Tuttavia, non c'è dubbio che noi ci troviamo di fronte a questa singolare situazione nella quale ammettiamo che i referendum tutto sommato, e questa è la storia costituzionale d'Italia, abbiano un effetto non puramente negativo perché i referendum di questi anni, attraverso forme di cui bisogna misurare l'accettabilità come Massimo diceva, ma forme di manipolazione hanno un effetto non puramente abrogativo. Non si limitano a rimuovere dall'ordinamento alcune disposizioni e questo è stato in realtà, salvo vedere entro quali limiti, accettato dalla giurisprudenza costituzionale. Quindi il Corpo elettorale con i referendum fa qualcosa di più che limitarsi a togliere dall'ordinamento alcune disposizioni, lasciando puramente e semplicemente libero il legislatore di sostituirle con altre, partendo da una tabula rasa. Allora questo è particolarmente vero di fronte a disposizioni legislative necessarie nel quale il Corpo elettorale neanche volendo potrebbe puramente esprimersi in termini di "cancello e poi veda il legislatore una

volta che ho cancellato questa disposizione che non condivido”. Qui nasce il problema perché qui abbiamo una legge che è la Legge Mattarella, le due Leggi Mattarella, Camera e Senato, che poco o tanto sono la traduzione, certo da parte del legislatore, ma di una scelta che tutto sommato era stata fatta dal Corpo elettorale. Poi può piacere o non piacere, possono essere sorti in molti di quelli che l’hanno votata una serie di dubbi su quella scelta però è stata fatta dal Corpo elettorale. Interviene il legislatore improvvisamente, cancella o rovescia quella scelta, al Corpo elettorale non è possibile, seguendo la teoria che impedisce la reviviscenza o che impedisce la riespansione, non è possibile ribadire la sua scelta di allora col risultato che, mentre nel caso di annullamento, altra fattispecie, questo succederebbe, nel caso dell’intervento del legislatore questo succederebbe, in un caso di questo genere questo non potrebbe succedere. Ora a me sembra che qui ci sia una illogicità e che o dei referendum si dà una interpretazione di un intervento rigorosamente negativo: sopprimo una scelta del legislatore o nel momento nel quale, ed è la storia costituzionale di questi anni, si ammette che entro limiti da determinare, perché condivido quello che ha detto Luciani, possa avere anche un effetto manipolativo e quindi di creazione di nuove norme entro limiti da determinare, e allora a me pare che l’idea che il Corpo elettorale possa, attraverso l’escamotage che è stato delineato pronunciarsi per la riespansione delle vecchie norme, abbia una sua forza, una sua consistenza proprio in termini generali di sistema costituzionale su cui amerei che nel seguito del dibattito potendo si tornasse. Allora io adesso... Capotosti, Paino, Giorgis, Morrone, Villone [interruzione file]. Dunque noi pensavamo di finire per le 18.00, quindi chiedo a tutti interventi rapidi, poi vi mandiamo gli sbobinati e ciascuno riespande il suo intervento come crede nel riscriverlo. Man mano che arrivano poi noi li mettiamo anche sul sito e quindi già sono disponibili per il dibattito. Piero Alberto.

Piero Alberto Capotosti

Grazie, allora io mi scuso che sono arrivato tardi quindi non ho ascoltato alcuni interventi, rischio di dire cose inutili, già dette o peggio per me già confutate. Ecco anche qui dico sarò breve e cerco di essere breve sul serio. Dunque, tre erano se ho ben capito i quesiti che Franco ci proponeva. Sul primo, quello dell’ammissibilità: dunque, noi partiamo da una constatazione ovvia, che la legge elettorale è una legge costituzionalmente obbligatoria e che essendo costituzionalmente obbligatoria ci deve essere. E ci deve essere perché sono indefettibili gli organi di rappresentanza politica. E se ci deve essere è ammissibile il referendum nella misura in cui ci sia una normativa di risulta. Questa normativa di risulta diceva la vecchia giurisprudenza dev’essere un epilogo conseguente rispetto

alla normativa da abrogare ma soprattutto, io mi permetto ma tutti l'hanno fatto, i miei colleghi quindi chiedo scusa, di sottolineare questo criterio che, secondo il mio modestissimo parere, in materia di referendum elettorale è assolutamente prevalente, cioè quello dell'autoapplicabilità immediata della normativa di risulta. È vero che in quel referendum del '93 si faceva riferimento a inconvenienti formali non dirimenti per così dire che erano poi lasciati al legislatore da modificare e che, detto tra di noi, non erano affatto piccoli inconvenienti formali. Però il criterio base è questo e che distingue, sempre a mio modesto giudizio, la giurisprudenza della Corte in materia di referendum elettorali rispetto agli altri. Perché qui condivido in parte quelle che diceva Massimo, cioè un minimo di coerenza in più in materia elettorale c'è rispetto alla giurisprudenza referendaria in generale. E questo appunto dell'autoapplicabilità è il criterio madre o padre, chiamiamolo come vogliamo, interessa poco. Per far questo anzi all'inizio, nella prima fase della giurisprudenza c'era qualche somnesso invito quasi a consentire forme di manipolatività, poi la giurisprudenza cambia, non quella in materia elettorale ma cambia quella nel '97, 34 referendum, non ricordo più quanti ne erano, e cambia nel senso che viene fuori con la 36 e poi con un'altra il discorso della manipolatività e qui è abbastanza facile capirci perché quello che si voleva vietare era che attraverso il taglia e cuci, il saldo di disposizioni testuali difformi, si creassero nuove norme. E cioè si introducessero delle finalità estrinseche, cioè al di fuori del testo. Questo era il discorso, finalità estrinseche al di fuori del testo. Questo però criterio della manipolatività è diventato un criterio seguito dalla Corte, prevalente, quindi ha avuto le sue ricadute anche in materia elettorale. E allora veniamo a noi, al nostro caso, soprattutto vedendo il primo e il secondo quesito: si dice da alcuni che è manipolativo 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 è “alla coalizione o alla lista vincente è attribuito un premio” ecc., ecc. Questo è il testo. Signori miei ci sarebbe una differenza se fosse scritto: “alla coalizione vincente è attribuito il premio di maggioranza” ecc., comma 2 “alla lista vincente è attribuito X”. Allora, se così è, il giudicare il fatto che il termine “alla coalizione o” come oggetto del referendum abrogativo non esprime una norma e quindi questo referendum avrebbe un carattere propositivo, manipolativo, non ammissibile è superabile da questa constatazione. Viene abrogata, caducata, quindi è un referendum che caduca, quindi siamo nelle norme. Quella parte che implicitamente dice: “alla coalizione vittoriosa è attribuito un premio di maggioranza”, quindi di questo testo che contiene due norme implicite, una viene tolta e venendone tolta una è perfettamente un referendum abrogativo perché caduca una parte del testo che di per sé stesso non dice niente ma è facile leggere dietro a questa parte del testo una norma implicita, quindi sono due norme implicite. Allora, se così è io direi che la manipolatività me la sentirei di escludere e direi che in fondo anche la ratio è unitaria, anche dopo

questo taglio, perché la ratio unitaria, che cosa voleva il legislatore oggi Calderoli? Voleva che alla coalizione o alla lista fosse attribuito questo premio di maggioranza. Questo era l'intento oggettivo, lasciamo perdere l'intento dei promotori perché voi sapete meglio di me che l'esame della Corte riguarda l'intento oggettivo, era questo. Allora se noi togliamo la prima parte, cioè "alla coalizione viene", cioè l'oggetto viene eliminato, resta sempre la stessa matrice unitaria che il premio di maggioranza è dato solo alle liste. Quindi io mi sentirei di escludere perché resta lo stesso univoco, resta chiaro, c'è chiarezza, anche se sembrerebbe apparentemente che al povero elettore che va nella cabina e si trova "volete voi approvare... di abrogare alla coalizione o..." dice ma che vogliono di questi, sì certo, però abbiamo dietro questo ragionamento. Dunque, e questo è il primo passo. Il secondo passo: la Corte fa l'esame sulla legislazione di risulta. Beh, fino a ora non l'ha fatto se non sotto il profilo dell'omogeneità. Qui, nel caso di specie, se ho ben capito, l'obiezione sarebbe questa: che il premio di maggioranza è irragionevole perché verrebbe dato senza stabilire una soglia minima e quindi c'è peggio della Legge Acerbo. Perfettamente d'accordo vari colleghi. Certo il mio capisco che è un ragionare per paradosso e quindi non serve a, come dire, a superare il problema in termini giuridici, però questo c'è anche oggi, è già l'aveva detto prima Franco, cioè nella Legge Calderoli c'è la stessa cosa perché noi alle ultime elezioni abbiamo avuto coalizioni ma nessuno avrebbe impedito che ci fossero state liste. Se si fossero presentate soltanto liste, l'esito sarebbe stato quello che era e nessuno avrebbe eccepito nulla. Si dice, quindi: come fa la Corte a dichiarare la normativa di risulta viziata per irragionevolezza quando la legge attuale applicabile, attenzione, io vado sempre per paradossi, oh Dio Crisafulli diceva che ragionando per paradossi poi si capiva la verità, però era Crisafulli, non sono io. Dunque, che cosa accadrebbe, appunto è paradossale, se il giorno dopo che Corte avesse dichiarato inammissibile il quesito per le ragioni suddette, perché contrasta con l'Art. 3, si creasse una situazione parlamentare tale per cui il "povero", tra virgolette, Presidente della Repubblica è costretto a sciogliere le Camere. Si va a votare con una legge che contiene lo stesso vizio che è stato censurato dalla Corte con riferimento al quesito. A me sembra... Fra l'altro c'è un altro problema: ma la Corte se lo può autorimettere questo dubbio? Quindi sollevare di fronte a sé stessa... Io non ho letto quello di Stammati ma ho letto quello di Pizzorusso; Pizzorusso è sempre molto bravo, molto acuto, fa il riferimento alla Corte dei Conti in sede di controllo... Peraltro voi sapete benissimo come anche quelle sentenze in materia di Corte dei Conti siano molto, molto perplesse, quindi, però diamolo per scontato. Comunque a mio avviso lì tra quell'ipotesi e al nostra ipotesi c'è una differenza sostanziale: nell'ipotesi di Pizzorusso, per così dire il rapporto è trilaterale, cioè abbiamo l'atto soggetto al controllo, e uno; La Corte dei Conti poi deve verificare che quell'atto soggetto al controllo sia conforme a legge ordinaria, due; poi sulla legge ordinaria eventualmente verifica il contrasto con

dei parametri costituzionali, e tre. Nel caso nostro son soltanto due gli oggetti perché l'atto sottoposto al controllo è il quesito e il quesito dev'essere conforme al 75 nella sua testualità o come risulta interpretato dalla giurisprudenza; quindi il 75 è il parametro, non c'è spazio per la legislazione ordinaria. Come si riesce a radicare la rilevanza, perché voi sapete benissimo, meglio di me, anzi me lo insegnate, che la Corte può rimettersi una questione nel momento in cui sia rilevante. E qui qual è la rilevanza? Non c'è perché la Corte esamina il quesito sotto 3.000 profili: contenutistici, modali, di formulazione ma l'oggetto e il quesito e il parametro, signori non nascondiamocelo, non possiamo dire..., è sempre il 75, non soltanto nella sua testualità ma come risulta dall'interpretazione che la Corte stessa ha dato. Quindi, secondo me c'è una ragione ancora di più: anche ammesso che la Corte si convinca che è irragionevole, come fa a sollevarlo? Ecco, io credo che, oh Dio si può far tutto, però insomma forse sarebbe un vulnus notevole. Terzo punto, quello della reviviscenza o riespansione come diceva Celotto: certo che anche io all'inizio avevo detto: "no vabbè, ma insomma..." però come prima diceva Massimo, riflettendo meglio, vedendo questa struttura particolare della Legge Calderoli o 260 (in realtà si tratta della 270, NdR), qualche dubbio ce l'ho sinceramente. Ci sono delle parti integrative, o sarebbe dire additive, delle aggiunte. E quello è chiaro, nel momento che vengono abrogate, si toglie l'additività o l'aggiunta del testo; e lì non c'è problema, ci sono però delle parti sostituite o anche soppresse. Che cos'è la sostituzione? Signori io vi dico, vi confesso la mia ignoranza: non l'ho capito. Non ho capito cosa sia da un punto di vista teorico, cosa sia. È un'abrogazione implicita in quanto la vecchia norma è sostituita da un'altra? È un'abrogazione espressa con il fatto che un'altra norma è scritta? Non lo so, sinceramente non lo so, sto cercando, è una cosa interessante per me. E però bisogna chiarirlo perché poi mi sembra, non vorrei dire una cosa... In dottrina il problema della sostituzione in quanto tale non è stata approfondita e la sostituzione ne eroga...

Franco Bassanini

Scusa Piero, solo una cosa. Siccome non ci ho mai riflettuto neanche io ma una norma che dice: "questa bottiglia è sostituita da questo bicchiere". Se io abrogo la norma che dice "questa bottiglia è sostituita", la bottiglia non è più sostituita. Quindi è come dire..., tu hai abrogato una norma che ha un contenuto preciso. Il contenuto preciso era sostituire la bottiglia con qualcos'altro. Se io abrogo la norma vuol dire che non voglio sostituire la bottiglia.

Piero Alberto Capotosti

Franco, questo tuo schema non mi convince. Voi sapete bene come la dottrina dice che l'abrogazione della norma abrogante non fa rivivere la precedente, la norma abrogata, in quanto l'atto fonte è un atto istantaneo con effetti permanenti. L'atto istantaneo entra, si fa spazio, pone la nuova normativa e l'altra non rivive più, ha circoscritto il suo periodo. Questo dovrebbe essere lo schema di fondo. Quindi il tuo schema vale per tutto perché se lì c'è la bottiglia, poi abrogo quella norma, in realtà secondo il tuo schema sempre riviverebbe e non è così. La giurisprudenza della Corte ha detto che non riviverebbe.

Franco Bassanini

Intanto però qui c'è un tavolo, il tavolo resta. Perché facendo il metodo della novella che sostituisce parti del vecchio Testo Unico, ha sostituito varie parti, allora qui c'è il tavolo, la bottiglia è sostituita dal bicchiere, io abrogo la norma, torna la bottiglia e non c'è più il bicchiere.

Piero Alberto Capotosti

Lo schema tuo va bene, però sul piano teorico ho le mie perplessità. Sono d'accordo con quello che ha detto... siccome la giurisprudenza della Corte di Cassazione valuta moltissimo l'intenzione del legislatore, cosa che su altri piani non è, invece, così rilevante no? Perché ti dicono che è oggettivista ecc., ecc. Però è vero quello che tu dici, per carità, è vero Massimo, è così. Ecco, io sulla reviviscenza non darei una risposta sicura, vorrei ragionarci meglio. Sicuramente ha una struttura particolare. Come avete visto si fa riferimento al vecchio Testo Unico del '57 e successive modifiche. Cioè questo testo Calderoli è venuto fuori attraverso una decina di modifiche, pezzi. E quindi è difficile pensare che sia stato posto da un atto fonte unitario, anzi è impossibile pensarlo. Quindi, ecco la difficoltà di vedere fenomeni abrogativi per cui sarei orientato sotto certi profili ad ammettere questa reviviscenza, anche se non sono del tutto certo, ecco. Voglio dire tu situami tra coloro che propenderebbero per la reviviscenza o riespansione che sia, però non sono certissimo. Mentre per le altre cose, per quanto mi riguarda, posso aver fatto degli errori enormi, sono sicuro, su questo ho qualche perplessità. Ringrazio, chiedo scusa e lascio il posto.

Sandro Pajno

Brevemente anche perché molte delle cose che avrei detto le ha dette Piero, quindi mi ritrovo in molte delle sue indicazioni. Vorrei, come dire, introdurre due brevi temi in questo dibattito che non riguardano tanto da vicino la singola questione, quanto il problema nei suoi caratteri generali. A me, che non sono costituzionalista, mi ha colpito il fatto che normalmente dietro il dibattito che si è svolto oggi non ho visto porsi la domanda che cosa è un giudizio di ammissibilità. Cioè ho visto discutere con esiti diversi della possibilità di ammettere o non ammettere questo referendum, ma non ho visto porsi l'interrogativo che dal punto di vista, per esempio, di chi come me nasce come studioso dei processi e dei procedimenti, è la cosa fondamentale: cioè chiedersi qual è il connotato tipico di un giudizio di ammissibilità. Ora, io ricostruisco così i giudizi di ammissibilità: sono giudizi che attengono alla preesistenza di requisiti e condizioni che appunto determinano o condizionano un'attività successiva, che può essere un'attività di giudizio, che può essere un'attività, invece, di tipo sostanziale, ma sono indicazioni e giudizi che non attengono mai al merito della questione, al merito della pretesa ma, in sostanza, alla esistenza di precondizioni generali che consentono di ottenere un esito poi dell'accertamento della pretesa o del giudizio successivo che non sia incompatibile con la situazione esistente. Nel caso del Diritto Processuale la differenza fondamentale è quella fra giudizi rescindenti e giudizi rescissori; nella revocazione si accerta se esiste la possibilità di ricondurre sostanzialmente il tipo di ingresso, il tipo di censura a una di quelle astrattamente previste dall'ordinamento, nel giudizio rescissorio, invece, poi si va a guardare qual è l'effetto concreto di questo tipo di valutazione. Ora, se questo è vero, la caratteristica dei giudizi di ammissibilità è di essere giudizi, diciamo così, che non tendono a prefigurarsi, che attengono alla esistenza di una soglia minima sostanzialmente per la possibilità di dare corso alla dimensione successiva. A una soglia cioè che può essere variabile ma che, tuttavia, non esaurisce il pieno aspetto della conformità o quadro costituzionale dal quadro giuridico della pretesa. Se questo è vero, tendenzialmente io sarei più favorevole a una ipotesi in cui è difficile, trovo più difficile negare in questo caso la valutazione di un giudizio di ammissibilità su questi referendum perché in realtà tutto il fuoco di questa attività di giudizio non è spostato sostanzialmente sul contenuto specifico dell'ammissibilità del giudizio ma, semplicemente, sul sistema successivo. Cioè abbiamo quindi, a mio modo di vedere, una negazione in radice dell'esistenza del giudizio di ammissibilità. Non si esprime un giudizio di ammissibilità ma si esprime quello che nell'esempio processuale sarebbe il giudizio rescissorio, nell'esempio che si può fare, un giudizio di costituzionalità tout court del sistema che resta. Il discorso è tanto più forte quanto più sostanzialmente le questioni debbono andare con riferimento a operazioni come quelle che investono la legge elettorale. Ciò che riguarda la possibilità di ammettere, diciamo,

l'ammissibilità equivale a un giudizio di qualità o di opportunità del sistema che residua? Io credo di no: equivale a un giudizio di resistenza del sistema che residua. Il sistema che residua può essere un sistema che può avere una sorta di incoerenza e che certamente non è il sistema migliore né il sistema auspicabile e, tuttavia, è un sistema che ha un minimo di logicità che consente di dare ingresso alla consultazione popolare.[...] C'è una soglia minima che però dev'essere una soglia appunto che è volta a censurare l'ammissibilità, che non è volta a censurare la coerenza complessiva del sistema che rimane. Io devo avere un sistema che, in qualche modo, non è radicalmente incoerente, non è diciamo..., anche se è un sistema che fa acqua da tutte le parti. Però diciamo questa indicazione me lo permette; almeno questa è la linea di tendenza che io seguirei se dovessi applicare le regole dei giudizi di ammissibilità, che normalmente si sono consolidati con riferimento alle procedure giurisdizionali o alle procedure amministrative. Seconda questione: la questione, invece, della riespansione. Anche qui io confesso la mia difficoltà a seguire in quest'ottica la questione della riespansione della norma. Il fenomeno della riespansione suppone sempre una esistenza di una disciplina generale e di una disciplina speciale o di una disciplina generale e di una disciplina derogatoria. Di tal che, rimosso l'ostacolo della disciplina speciale io ho di fronte una disciplina generale che riacquista tutta la sua ampiezza originaria. Rimosso l'ostacolo della deroga riapplico la norma generale. Facciamo due esempi tratti dal diritto comune, dal Diritto Civile: la disciplina generale è quella dei contratti, la disciplina speciale è quella dei contratti della Pubblica Amministrazione che seguono una regola. Se io intervengo su alcune norme che riguardano la disciplina dei contratti della Pubblica Amministrazione, si riespande la disciplina generale sui contratti che è propria del Codice Civile. La disciplina derogatoria è, invece, di tipo puntuale rispetto alla disciplina generale. Nel Codice Civile ho una norma che dice che l'azione di responsabilità contrattuale è soggetta a un termine di prescrizione. Tuttavia, ci sono alcune deroghe per alcuni contratti: la responsabilità che nasce dalla fideiussione è sottoposta a un termine non di prescrizione ma di decadenza che è sei mesi. Altrettanto avviene per alcune azioni di tipo societario che sono sottoposte non a un termine prescrizione ma a un termine di decadenza. Se io faccio venir meno il termine di decadenza, si applicherà a tutti il termine di prescrizione che è. Io non trovo che meccanismi di questo genere si verificano nei casi in cui l'intervento sostitutivo fatto dalla Legge Calderoli è di tipo modificativo del contenuto perché lì abbiamo in realtà due norme: una norma che abroga sostanzialmente la disciplina e un'altra norma che innova, di tal che la prima operazione, l'abrogazione, fa venir meno tout court la norma che è avvenuta, la seconda operazione, l'innovazione, introduce un contenuto diverso. Ora, fare venir meno il contenuto diverso introdotto non comporta la reviviscenza di una norma che è stata travolta dalla prima procedura. Anche qui, nella teoria del negozio c'è un effetto che spiega chiaramente questo tipo di operazione e che è il

cosiddetto effetto novativo dei rapporti. Quando io ho una novazione in un rapporto il rapporto precedente non c'è più e c'è soltanto il rapporto nuovo. Qui, in questo senso, se volessimo estendere un po' impropriamente la teoria del negozio anche alla teoria dell'abrogazione avremmo un caso, almeno a mio modo di vedere, di novazione oggettiva. Queste due indicazioni mi fanno quindi propendere per due tesi che sono, a malincuore diciamo così, di ammissibilità, perché mi sembra, se si vuole conservare un approccio giurisdizionalizzante all'approccio della Corte Costituzionale è il dover utilizzare anche questo tipo di..., altrimenti utilizziamo un approccio che fa della Corte non un sindacato di tipo paragiurisdizionale come in questo caso alle indicazioni della..., e in secondo luogo mi fa propendere per una fortissima perplessità, per non dire per l'impossibilità di configurare effetti di reviviscenza con riferimento al referendum Castagnetti.

Massimo Luciani

Io vorrei fare solo un'osservazione sulla questione del giudizio di ammissibilità. Verissimo, però in Costituzione c'è anche l'Art. 1, la sovranità popolare si esercita nei limiti della Costituzione, quindi questo ha determinato una certa evoluzione del giudizio di ammissibilità verso forme di sindacato di costituzionalità accertata, se esercitato.

Andrea Giorgis

Sui quesiti che vedono la raccolta delle firme iniziata, i quesiti Guzzetta, io vorrei partire da una considerazione un po' banale, però mi sembra che possa aiutare a discutere della possibilità di valutare eventuali aporie, eventuali contraddizioni della normativa di risulta. La considerazione che mi sembra sia possibile fare è la seguente: la materia elettorale, al di là che si consideri la giurisprudenza della Corte come una giurisprudenza lineare o una giurisprudenza oscillante, è una materia comunque trattata in maniera diversa dalle altre. Cioè la giurisprudenza costituzionale ha elaborato sulla questione referendum elettorali una serie di principi che valgono solo per quella materia e a me sembra che il richiedere come condizione di ammissibilità l'esistenza di una normativa di risulta tale da consentire lo svolgimento delle elezioni e quindi tale da scongiurare l'eventuale paralisi dell'organo parlamentare porti quasi inevitabilmente, direi logicamente, con sé un'anticipazione del giudizio di legittimità. È un po' banale, quindi chiedo scusa, ma mi sembra che sia nella natura stessa di quel requisito perché altrimenti si dovrebbe impegnare in un bizantinismo

un po' difficile da, secondo me, sostenere. Tale per cui è necessario che ci sia una normativa di risulta, è necessario che questa sia applicabile, se poi questa è palesemente illegittima questo è altro. Ma normativa di risulta vuol dire normativa di risulta conforme alla Costituzione. Tant'è che tutti gli studiosi di Diritto Costituzionale, mi sembra, cioè quasi tutti, hanno criticato l'escamotage che la Corte aveva trovato nel distinguere tra inconvenienti e profili d'illegittimità. Perché? Perché se sono inconvenienti sono sciocchezze ma se sono, invece, questioni di sostanza... E lì la critica si è appuntata sul merito e cioè sul fatto che non fossero proprio sciocchezze ma da un punto di vista teorico, secondo me, lo stesso sforzo della Corte di qualificare quelle contraddizioni come inconvenienti è la prova al contrario della anticipazione di un giudizio di legittimità. Perché mai la Corte si è impegnata nel qualificare come meri inconvenienti alcuni aspetti della normativa di risulta se non perché considerava aspetti di incostituzionalità, cioè aspetti che non fossero meri inconvenienti, come una causa ostativa alla stessa ammissibilità. Cioè da quella decisione lì si può trarre due, a me sembra, insegnamenti: il primo è che la Corte con una certa leggerezza ha qualificato come inconvenienti quelli che forse erano un po' di più che inconvenienti ma che soprattutto, da un punto di vista teorico, lasciando da parte il merito della specifica scelta, se non fossero stati meri inconvenienti, ad avviso della Corte si intende, allora avrebbero potuto essere considerati un elemento di ostacolo all'ammissibilità di un referendum elettorale. Io dalla giurisprudenza della Corte traggio questo: il combinato disposto del continuo ribadire che occorre che la normativa di risulta sia applicabile e il disquisire sul fatto che si tratti di soli inconvenienti e non, invece, di qualcos'altro mi sembra che configurino un orientamento in virtù del quale, se la normativa di risulta presenta spezzi di significativa illegittimità, quel quesito non è ammissibile.

Leopoldo Elia

Addirittura c'è il precedente che citavo prima della Sentenza Rocchetti in materia di proroga dei contratti agrari, che arriva addirittura a far usare l'Art. 27 della Legge per esaminare la costituzionalità della normativa che tornava a rivivere, ecco, e trovava parzialmente illegittima una parte anche di quella. Quindi c'è una spinta forte a...

Andrea Giorgis

Quindi a me non sembra, insomma, che da un punto di vista costituzionale sia pretestuoso il mettere in evidenza eventuali aspetti di illegittimità, poi si può discutere se si tratta davvero di aspetti di illegittimità significativi oppure di elementi che rientrano in quel, diciamo, deficit di principio di uguaglianza che quasi ogni sistema elettorale comporta. Insomma, si tratta di valutare nel merito le singole questioni. Ecco, sulla reviviscenza io, anche qui, partirei da una considerazione di nuovo molto, molto semplice: la reviviscenza non è esclusa da nessuna norma giuridica, cioè non vi è alcun principio costituzionale che esclude la reviviscenza. Allora, perché si tende a escludere il ritorno in vita delle norme abrogate dalla norma poi abrogata? A me pare prevalentemente per un'esigenza di certezza. Ciò che muove la scelta delle corti e degli studiosi nell'orientarsi verso l'escludere la reviviscenza sia una esigenza di certezza. Ma siccome non vi è un divieto di reviviscenza bisogna, a me pare, ragionare caso per caso, o meglio, bisogna ragionare a seconda della specifica situazione dello specifico contesto normativo. Anche qui, a me pare che non sia così assurdo, io la metterei così, distinguere tra abrogazione legislativa e abrogazione referendaria. Ma non perché si debba distinguere l'abrogazione legislativa dall'abrogazione referendaria in termini dogmatici ma perché l'istituto referendario ha una sua specificità. Io devo dire che l'esempio portato prima da Stefano Ceccanti per cui la "legge truffa" fu superata attraverso non la mera abrogazione ma attraverso la riscrittura e si discusse allora se è una sola legge. Non è un esempio conferente perché si trattava di discutere se il legislatore poteva risolverlo, non se un referendum. Allora negare ogni differenza tra referendum e legislazione mi sembra anche qui tornare indietro rispetto a una riflessione che moltissimi studiosi hanno, fin dall'entrata in vigore della Costituzione, svolto tra appunto il mero abrogare, c'è una fonte unidirezionale che può solo abrogare, e invece le fonti piene che possono abrogare e innovare. Se la reviviscenza non è vietata, cioè non c'è un divieto esplicito di reviviscenza da una parte, dall'altra si considera la specificità dell'istituto referendario, io credo che ci si possa almeno porre il dubbio se davvero non si possa immaginare che oggetto del referendum possa in alcuni casi essere anche l'effetto abrogativo. Quindi la domanda che secondo me va posta è: è possibile che un referendum sia attivato, che ci sia una raccolta delle firme per abrogare l'effetto abrogativo prodotto da una norma del legislatore? Oppure il referendum non può avere ad oggetto anche l'effetto abrogativo di una norma prodotta dal legislatore? Secondo me anche qui, se si parte da un favor nei confronti dell'istituto referendario e quindi si ritiene che la Corte debba escludere solo quei referendum che in qualche misura si pongono in palese contrasto o con l'art. 75 o con altri principi costituzionali, non essendoci principi costituzionali lesi, mi sembra che si potrebbe ragionevolmente sostenere che è possibile promuovere un referendum che abbia ad oggetto non soltanto la norma posta dal legislatore, ma

anche l'effetto abrogativo che quella norma ha realizzato. Nel caso di specie siamo di fronte davvero all'esempio diciamo paradigmatico perché una legge che ha oggettivamente come unico aspetto caratterizzante non la ridisciplina organica del sistema legislativo ma la puntuale modifica della legge preesistente, se si ritiene che la legge nel suo insieme sia sottoponibile a referendum, si muove dall'assunto che il requisito della omogeneità quando viene declinato in relazione a referendum totali assuma una minore pesantezza perché si presume che, avendo il legislatore disciplinato in un unico testo, una certa situazione vi è già nel fatto stesso che l'abbia scelta il legislatore una presunzione di coerenza, allora l'abrogazione integrale della Legge Calderoli avrebbe come effetto quello di abrogare nel contempo le aggiunte, le addizioni come è stato detto e l'effetto abrogativo che, non le addizioni ma le altre norme di alinea che diceva prima Luciani hanno prodotto. Anche qui si potrebbe arrivare, peraltro, senza scomodare la riflessione teorica sull'abrogazione come effetto istantaneo ad effetti permanenti o effetto permanente che consegue dall'interpretazione, Sorrentino insiste moltissimo nel considerare l'abrogazione non un fenomeno che si svolge a livello di attimo ma un fenomeno che si svolge a livello di interpretazione di norme. Ma senza arrivare lì, si potrebbe anche ritenere che, di fronte a una Corte Costituzionale chiamata a verificare se un certo quesito è o non è in contrasto con la Costituzione, si chiede molto semplicemente se l'oggetto è chiaro, cioè se c'è una matrice razionalmente unitaria, se vi è un qualche ostacolo nell'ordinamento a che dall'eventuale abrogazione di quella norma coerente ritorni in vita la disciplina preesistente e si cerca di realizzare quel bilanciamento tra il favor nei confronti del referendum e la possibilità appunto che rimanga una normativa elettorale applicabile, la Corte potrebbe anche proprio giungere alla conclusione che laddove il contesto normativo lo consente, il modo migliore per bilanciare l'esigenza dello svolgimento del referendum con l'esigenza della perdurante durata in vita [incomprensibile] è proprio quello di consentire, laddove non vi siano aspetti concreti che lo impediscono, il ritorno in vita della normativa preesistente.

Andrea Morrone

Ringrazio il Presidente Franco Bassanini dell'invito. Proverò a fare alcune rapide osservazioni su entrambe le questioni. Io credo che si debba, in questo caso, seguire quello che ci diceva il Presidente Capotasti e cioè: non si può far finta, in questo caso, che la giurisprudenza costituzionale in tema di ammissibilità del referendum non ci sia, cioè noi dobbiamo ragionare all'interno della giurisprudenza costituzionale. Poi può piacerci, può non piacerci questo o quel referendum, possiamo auspicare questa o quella legge elettorale ma, diciamo così, queste sono opzioni politiche

e politologiche che non entrano nella valutazione di merito dei quesiti. Seconda considerazione: credo che per un giurista e soprattutto per un costituzionalista, l'auspicio che la Corte Costituzionale si attenga ai propri precedenti, diciamo così, sia un abitus da perseguire piuttosto che un comportamento da attaccare. Sono convinto che, ma diciamo così, per le osservazioni e analisi che ho svolto, in maniera del tutto, appunto, improvvisata con riferimento ai quesiti, parlo prima di quelli Guzzetta, per la giurisprudenza costituzionale, che si possa sostenere l'ammissibilità dei quesiti. Sono richieste parziali e non totali, come fin dall'87 la Corte richiede, sono certamente quesiti manipolativi ma io ho un'idea diversa da quella di Massimo Luciani circa l'oggetto che può essere fatto, appunto, come elemento di riferimento dell'abrogazione referendaria. Sono manipolativi però, ecco diciamo così, corrispondono alla giurisprudenza costituzionale perché sono tutti riconducibili a una matrice razionalmente unitaria. Anche perché l'ablazione di frammenti di disposizioni o l'eliminazione di parole non aventi autonomo significato normativo, ce lo dice sempre la Corte, 32 del '93, non è rilevante ai fini della confezione del quesito. I quesiti, lo sappiamo, hanno come oggetto l'abrogazione del collegamento tra liste del collegato meccanismo di assegnazione del premio di maggioranza alla coalizione di liste più votata, nonché delle clausole di sbarramento stabilite in questo caso. Il terzo quesito sappiamo elimina le pluricandidature. Secondo dato: sono omogenei i quesiti anche in relazione alla normativa di risulta, secondo me. Nei primi due quesiti, quelli più rilevanti diciamo così in questo dibattito, vi è coerenza tra l'ablazione proposta e l'esito che si realizzerebbe a seguito del referendum perché la Corte esige la corrispondenza tra l'oggetto e il risultato dell'operazione referendaria. Il risultato è che il premio di maggioranza venga attribuito alla singola lista che ha ottenuto il maggior numero di voti validi, o perché ha conseguito direttamente almeno 340 seggi, cosa che nessuno ha ricordato, in realtà il primo criterio stabilito dalla legge è che la lista o la coalizione di liste consegua 340 seggi e poi, se nessuno raggiunge questo livello, scatta il premio affinché possa raggiungerlo. C'è anche un effetto di sistema perché in realtà non c'è una disciplina che viene creata ex novo dai proponenti, ma sono d'accordo anche qui con Capotasti, perché in realtà c'è una norma che è compresa nel testo della legge 270 che certamente non si riespande ma che diciamo così diventa la regola dell'assegnazione dei seggi. Sono cioè, quindi, quesiti autoapplicativi. Ora vengo alla questione che proponeva Bassanini, che poi di fatto è il nocciolo duro, diciamo così, del tema, cioè sono quesiti costituzionalmente legittimi? Io non sono di quelli che, diciamo così, ritiene che l'ammissibilità non sia diventata un giudizio di costituzionalità anticipato. Continuo a pensare che il giudizio di ragionevolezza sia qualcosa di ben diverso rispetto al giudizio di ammissibilità ma, diciamo così, questo rientra nella costruzione dogmatica, per dirla con Luciani. Non in quello che poi uno vuole, pretende che facciano gli operatori. Però accetto la sfida, voglio andare su questo terreno. Ora

l'obbiettivo si sa, cioè la critica è che il carattere ipermaggioritario lede il 48, sono state dette, tutte cose che appunto è inutile ripetere. Voglio dire, certamente, che la 10 del '95 costituisce un precedente, costituisce un precedente perché la giurisprudenza costituzionale non può, probabilmente, liberarsene senza ritornare sul punto e provare a verificare se l'assegnazione di un premio di maggioranza alla lista più votata possa in sé costituire una regola che va a impattare con qualche principio costituzionale. Quindi, precedente, non precedente, ma il punto resta e resta, diciamo così, l'argomento che quella sentenza, forse non approfondita, ma dava per scontato e cioè che fosse legittimo. Certamente riguardava i Comuni, ma il punto è che, appunto che...

Franco Bassanini

Come facciamo a sottovalutare proprio le differenze di sistema, le stesse che hanno portato gran parte della dottrina italiana a dire che una forma di governo che vale per i Comuni non può essere estesa alla Repubblica senza effetti di lesione di principi fondamentali.

Andrea Morrone

Non sto facendo un valutazione sul secondo punto, sto dicendo semplicemente che c'è un dato nella giurisprudenza del quale occorre tener conto e con il quale, in qualche modo, la Corte Costituzionale dovrà fare i conti. Secondo dato: l'assegnazione del premio di maggioranza alla lista più votata nei due quesiti è solo un effetto di secondo grado, come dice..., perché come prevede la legge, esso è subordinato al mancato raggiungimento di almeno 340 seggi, quindi in realtà è questo l'effetto che consegue immediatamente dall'ablazione referendaria e quindi con questo noi dobbiamo fare i conti per valutare se l'effetto di risulta è costituzionalmente legittimo. Ancora, ma voglio andare oltre, io credo che se noi sosteniamo che è illegittimo il risultato di questo referendum non può che essere illegittima anche la legge. Ora non è mai accaduto che la Corte abbia sollevato innanzi a sé una questione di costituzionalità in sede di giudizio di ammissibilità, però questo dato, cioè l'eventuale illegittimità della legge ha effetti in tema di legittimazione del Parlamento eletto, effetti assolutamente dirompenti che non possiamo, secondo me, sottovalutare e che la Corte, probabilmente, non sottovaluterà. Tengo a dire con attenzione un altro dato. Prendo sul serio l'ipotesi, ancora una volta, che sia illegittimo l'esito referendario ma dobbiamo però usare l'arte del distinguere perché un conto è l'effetto nel caso della legge Camera, un conto è l'effetto nel caso

della legge Senato. Il fatto che il premio del Senato sia su base regionale non è la medesima cosa che ha la Camera e quindi se mai illegittimo è soltanto il referendum Camera e non anche il referendum Senato. Aggiungo, ulteriore dubbio: non sono così sicuro che un'eventuale declaratoria di incostituzionalità anche della legge possa conseguire automaticamente l'inammissibilità del referendum. La giurisprudenza ci insegna che in questi casi le cose ritornano nelle mani dell'Ufficio Centrale perché è una questione di digenza, innanzitutto, della normativa fatta oggetto di una pronuncia di incostituzionalità. Ci sono precedenti e quindi rinvio a quelli. Vengo alla proposta Castagnetti: si tratta soltanto di una proposta, i caratteri li abbiamo visti discutere attraverso gli organi della stampa quindi in realtà non è, salvo Pizzorusso che in maniera molto raffinata ha argomentato anche scientificamente l'ipotesi della reviviscenza... Faccio anche qui delle brave osservazioni. Dico subito che, dico qual è la mia tesi, cioè: ritengo impossibile la reviviscenza, così facciamo la statistica, alimentiamo la statistica. Ma per queste ragioni, secondo me, cercherò di argomentare rapidamente. Primo punto: innanzitutto il quesito è un quesito totale e quindi a giurisprudenza costante inammissibile, quindi, non solo, aggiungo che è assolutamente eterogeneo perché all'interno non c'è soltanto la costituzione di norme Camera e Senato ma prevede anche altre cose. Quindi in realtà il quesito totale è eterogeneo e perciò inammissibile. Quindi c'è un problema, diciamo così, iniziale, propedeutico. Non solo ma attenzione dire che abrogare il Calderoli, semplifico al massimo, determina la reviviscenza del Mattarellum non è il demonstratum ma è ciò che va dimostrato, cioè, va proprio dimostrato che per effetto dell'abrogazione referendaria... Certamente è un'abrogazione parziale ma la mia tesi è che la reviviscenza non è mai automatica, questo è il punto fondamentale. Cioè noi possiamo ritenere ammissibile un referendum totale o un referendum parziale, non interessa come è fatto il quesito, il punto è se rivive la normativa abrogata per effetto dell'ablazione referendaria. Questo è il quesito. E secondo me, siccome la reviviscenza non è mai un fenomeno automatico non si può né verificare nel caso di referendum totale, né nel caso di referendum parziale. Veniamo alla polpa: le tesi sull'abrogazione, sulla ricostruzione degli effetti abrogativi sono sostanzialmente due: quella maggioritaria, che ci ricordava Capotasti, effetto istantaneo che non consente assolutamente la reviviscenza e la tesi minoritaria Sorrentino che dice che è un fenomeno dinamico e che quindi in parte qua consentirebbe la reviviscenza. Ma anche Sorrentino e coloro che seguono questa strada devono comunque ammettere che la reviviscenza è sempre una delle possibili situazioni che conseguono dall'abrogazione normativa e se è uno dei possibili effetti ne consegue che non è automatico e che è, innanzitutto, l'interprete che lo deve e lo può individuare. Quindi Giorgis ho capito il punto, non parlo con un Comitato Di Pietro, però il problema è se il risultato sia imputabile all'ablazione referendaria o se, invece, è la Corte Costituzionale che ci dice che per effetto di quel referendum si determina la reviviscenza delle

norme abrogate. È inutile citare la 40 del '97 perché è già stata discussa, quindi non mi interessa. Vengo al punto che mi interessa di più: voglio anche ammettere che possa esserci la reviviscenza. Bene, diciamo così: il referendum totale o parziale determina la reviviscenza, mi limito al totale per adesso perché devo fare un ragionamento, sul parziale faccio soltanto poi una battuta conclusiva. Velocemente, il quesito è eterogeneo e questo è il punto fondamentale, questo è il dato che bisogna tener presente. Se si segue la tesi dell'abrogazione dinamica è ancora più eterogeneo perché è soltanto una delle possibili interpretazioni quella della reviviscenza. Non determina l'effetto di sistema secondo la giurisprudenza della Corte perché l'effetto di sistema implica l'espansione di norme residue vigenti e non il ripristino di norme abrogate da quelle colpite dall'abrogazione referendaria. Cito la Corte: "Sono ammissibili solo i quesiti che realizzano un esito normativo che derivi dalla 'fisiologica espansione delle norme residue'", 36 del '97, "ovvero delle norme preesistenti". Deve trattarsi di effetti realmente individuabili o effetti realmente ottenibili per evitare l'artificialità dell'operazione referendaria. Il problema è che le eventuali norme che dovessero rivivere non sono norme residue o preesistenti ma sono semplicemente norme abrogate, probabilmente anche norme inesistenti perché hanno esaurito ogni effetto. Cioè il *Mattarellum* ha esaurito tutti i suoi effetti. Quindi non sono neppure norme abrogate, sono addirittura norme che non ci sono più nell'ordinamento perché hanno esaurito ogni effetto. Quindi noi non dobbiamo parlare neppure di reviviscenza ma dovremmo ripristinare in vita norme che non esistono più nell'ordinamento. Nel senso: le norme, siccome l'abrogazione delimita nel tempo l'efficacia normativa e siccome il *Mattarellum* ha esaurito anche i suoi effetti circoscritti nel tempo, bisogna chiedersi, ma un è dubbio che pongo, se quelle siano semplicemente norme abrogate o se siano semplicemente un fatto che, come dire, non ha più una norma di riferimento. È un dubbio, intendiamoci, non sto dicendo che sia la verità. Faccio un'ultima considerazione finale. Queste sono ovviamente osservazioni di carattere giuridico, probabilmente politicamente potrebbe essere auspicabile un referendum totale, faccio un'apertura in questo senso, nel senso si vada ad aiutare, diciamo così, l'iniziativa referendaria cercando di coinvolgere il maggior numero di persone in ordine all'attacco che si vuole muovere e che credo qui tutti vogliono muovere alla legge Calderoli.

Massimo Villone

Io comincerò con l'affermazione, forse un po' eretica: secondo me l'agitazione del mondo politico su questo referendum è in gran parte finta, è un pezzo di teatro. Serve un po' a qualche leader a fare qualche simpatico seminario o qualche giro televisivo ma in realtà nessuno se ne preoccupa in

modo particolare, salvo i promotori che se ne preoccupano moltissimo. Perché in realtà questo è un referendum che non serve, poi dirò anche che è inammissibile, incostituzionale e Stefano Ceccanti non mi deve venire a dire che le stesse persone non possono dire bianco e nero al tempo stesso perché potrei rispondere che le stesse persone non ci potevano dare nei primi anni '90 gli argomenti che portavano per quel referendum e portarci gli stessi argomenti per questo referendum senza capire che nel frattempo la storia ha dimostrato che avevano torto. Questo qualche cosa ce la dovrebbe anche dire Stefano sul punto. Vedete questo è un referendum dall'esito troppo facilmente eludibile. Avrebbe spaventato qualcuno negli anni '80, grosso modo, ma adesso il concetto della lista unica, che poi sarà domani se passasse il referendum con dei ritorni nei quali tutti si mettono, è un concetto che nella nostra politica è passato. La nostra politica oggi si svolge in larghissima misura, in misura assolutamente prevalente, con la creazione per ogni turno elettorale di contenitori ad hoc. E forse non si coglie l'importanza di questo punto perché a Roma non si vede, perché la politica romana questa cosa non la vede, pensa ancora che ci sono i partiti. Non è così. La grandissima parte della competizione politica si fa creando contenitori di volta in volta con ogni turno elettorale. Che sono partiti dei Sindaci, partiti dei Governatori, liste civiche in cui si trova di tutto: si trova da Rifondazione con Alleanza Nazionale, si trova quello della Sinistra con quello del Centro. Allora ecco perché in realtà l'idea che si vada a un turno elettorale dove c'è la pistola puntata non spaventa nessuno perché nella politica di oggi tutti danno per scontato che si facciano dei contenitori che si creano ad hoc e se ne fanno persino in grande stile come il Partito Democratico. Voglio dire la nostra politica è strutturata così e funziona così nella testa dei politici. Se è così, allora la domanda che la gente si pone è: "Ma allora il mio potere contrattuale qual è?". E allora il potere contrattuale rimane affidato all'assioma che più l'incentivo è il maggioritario, più conta il voto marginale. Quindi questo referendum alla fine non spaventa manco Mastella, infatti fa bum bum, poi lo vedete per caso preoccupato? Per niente, perché anzi lui pensa addirittura a guadagnare se le cose andassero in questo modo perché probabilmente quello che oggi contratta a 10, domani lo contratterebbe a 12. Quello che probabilmente accadrà, vedete, se si scatena una guerra vera su questa cosa, voglio fare una previsione per quello che vale non sarà sul referendum, ma sarà sull'eventuale normativa che a cascata potrebbe rendere ineludibili gli esiti referendari. Lì succede la guerra mondiale. Se voi pensate che si propone per dire una leggina che rende l'esito referendario cogente sul sistema politico vedrete che lì scorre il sangue. Gruppi e finanziamento. Lì scorrerà il sangue, per il resto non scorre assolutamente nulla. Guardate questo è quello che sta accadendo, io non dico che succederà. Voi vedete commozioni, sommovimenti? No, assolutamente no. Ma il motivo è questo fondamentalmente. Allora, però, siccome ci compete come costituzionalisti comunque un dovere di riflessione che non ci viene tolto, io personalmente sui vari

temi che sono venuti in campo penso che l'esito, per quanto io cerchi di ragionarci sopra, secondo me è chiaramente incostituzionale. I motivi sono stati detti, c'è palesemente un problema di voto uguale, non vedo come si possa bypassare questo punto, non lo vedo eludibile. Diceva Beniamino Caravita: "Ma si può mai pensare che il bipartitismo sia un vulnus agli assetti costituzionali?". Che pare un argomento decisivo ma in realtà non è quello il punto perché la risposta è: certo che sì se viene imposto dal legislatore come modello unico, necessario e cogente, perché questo è. Noi non stiamo parlando di un bipartitismo che è l'effetto di un'evoluzione spontanea del sistema politico. Stiamo parlando del legislatore che mette una camicia di forza al sistema nella sua conduzione, nella sua capacità evolutiva. È questo il punto perché quello che toglie il legislatore, infatti io l'ho detto in Aula proprio l'altro giorno: non è che toglie un pezzetto qualsivoglia, toglie la facoltà alle forze politiche di scegliere, è quello il punto nodale del passaggio referendario, è lì che si ha lo stravolgimento vero che può ledere la Costituzione e, secondo me, apre a questo punto la via a una dichiarazione di inammissibilità alla stregua della giurisprudenza della Corte. Almeno sotto questi due profili che sono quelli dei valori costituzionali da un lato e, dall'altro, anche la manipolatività da questo particolare punto di vista e cioè del fatto che si toglie lo snodo evolutivo, non si toglie un pezzetto. E quindi da questo punto di vista lo stravolgimento c'è, eccome. Quindi io penso che se un guarda in maniera anche pacata la giurisprudenza della Corte che si è lasciata un'ampia discrezionalità, probabilmente se fossimo stati noi a fare quel mestiere avremmo fatto la stessa cosa perché la Corte ha costruito una strumentazione che le lascia praticamente la possibilità di dire qualsivoglia cosa. Ma anche nell'ambito di questa e non è proprio in questione la discontinuità o continuità, io non penso che sia quello il punto, ci sono agganci nella giurisprudenza della Corte anche più recente che, secondo me, certamente giustificerebbero una pronuncia in senso di inammissibilità che, peraltro se volete la mia personale opinione, io dubito molto che la Corte adotterà. Perché poi ogni paese ha la sua Corte quindi forse in altri paesi altre corti ma io non so se in questo paese che ha la sua Corte, c'è proprio l'idea che..., sarebbe una roba da mettere la Corte nella guerra mondiale, non credo che lo faccia. Per carità, non è una censura, è un'amichevole constatazione. Quindi io penso che lo può fare, che ci sono i fondamenti di partenza diciamo, ci sono gli strumenti della giurisprudenza della Corte e c'è anche l'improbabilità che la Corte questo passaggio lo faccia. L'ultimo punto, la reviviscenza. Ma guardate, io ho sempre pensato, sono stato sempre piuttosto volto all'idea che qui è stata giustamente riferita come maggioritaria che non sia percorribile questa strada, anche tecnicamente. Insomma non mi pare percorribile. Massimo prima prospettava quella possibilità, qua forse si può anche ragionare, la possibilità degli alinea come diceva lui, ma io ho molti dubbi che si possa... Chi lo propone? Un referendum così chi lo propone? [scambi di battute] Ma mi pare che non sia percorribile tecnicamente la strada, comunque

si può ragionare. Io rimango dell'idea che mi sembra una strada abbastanza... Ma, soprattutto guardate, lo diceva proprio l'ultimo intervento. Attenzione io considero questa una mossa pericolosa e quasi una iattura per almeno due diversi motivi e non so perché qualcuno l'ha tirata fuori. Io sarei stato più attento a tirar fuori questa roba. Perché anzitutto come è stato detto bene prima, la reviviscenza se c'è è un istituto dottrinario, chiamiamolo così. Rimane affidato all'interprete, come giustamente è stato detto ora. Visto che dall'esito referendario di per sé non viene altro, a meno che non si ipotizzi che poi su quello si debba costruire altro. Ma noi veramente pensiamo con quello che è la politica in questo paese oggi in cui la battaglia politica passa attraverso la regola, e spesso va messa in discussione la regola, noi possiamo affidare tutto a una regola che rivive con un esito referendario affidato all'interprete? Insomma ma ci facciamo male se mettiamo una roba come questa in campo. Un secondo motivo per cui è veramente da guardare con estrema diffidenza e cautela questa cosa: io vi invito a chiedervi perché mai la prima proposta che ha fatto Calderoli è stata quella di ripristinare il Mattarellum. La ragione è molto semplice: che il Mattarellum dà nel nostro sistema politico la chiave di ogni successo elettorale alla Lega. Perché funziona in quel modo lì, perché è un maggioritario di collegio. Basta guardare dove stanno i collegi e si capisce. Allora chi propone il ritorno al Mattarellum questo problema se lo deve porre. E se qualcuno oggi propone un referendum abrogativo per tornare al Mattarellum o ha in tasca l'accordo con la Lega o è bene che si faccia visitare perché se no si condanna alla sconfitta sicura. Io non so se tutto questo sia accaduto. Ma se non è accaduto qualcuno è bene che accenda la luce dell'intelligenza. Diciamo così.

Gaetano Azzariti

Allora io volevo dire solo due rapide cose con una premessa. La premessa è la seguente: io mi iscrivo al partito dei moderati e dei dubbiosi; invidio, se volete, sotto certi profili, le certezze espresse da alcuni miei colleghi e però francamente credo che non si possa, ripetutamente e correttamente denunciare le oscillazioni della giurisprudenza costituzionale in materia referendaria e poi avere certezze. Mi sembra che ci sia qualche contraddizione. È vero, può dirsi, forse, ma cercherò di argomentare come fino a un certo punto può dirsi, che in materia referendaria, sui referendum elettorali, le oscillazioni siano minori: è un problema di intensità. Non credo che possa dirsi, non ripeto cose già dette, che sia assolutamente omogenea e certa la giurisprudenza sull'ammissibilità dei referendum elettorali e allora mi iscrivo al partito dei moderati e dei dubbiosi. Credo eventualmente, questo sì lo voglio dire, che possono farsi previsioni di carattere politico

sull'esito di questa vicenda referendaria. Io allora, come vuole il Villone, lo dico subito e poi argomenterò perché sugli spunti, invece, di inammissibilità su cui si può ragionare sull'ammissibilità o meno, la mia previsione politica è che il referendum sarà dichiarato ammissibile, per alcune ragioni che è inutile che sto a dire, per alcune ragioni che sono essenzialmente di carattere extragiuridico, però non credo che i costituzionalisti possano fermarsi a previsioni di carattere politico. Ciò detto, i due profili che volevo sollevare rapidamente e senza ripetere le cose che sono state già dette, riguardano da un lato la manipolabilità, la manipolazione prodotta da questo referendum, e dall'altro il sindacato sulla normativa di risulta. Non vi dirò quello che vorrei dirvi, cioè non vi dirò quello che ho sostenuto, che ritengo in sede dogmatica, appunto: che i referendum manipolativi non sono ammissibili in quanto tali. Ho criticato prima e dopo la Sentenza 32 del '93, continuo a ritenere in sede dogmatica che i referendum manipolativi devono essere intesi in termini stretti, ma poi c'è stata la 32, ne prendo atto, quindi non vi racconterò il mio libro dei sogni. Ragionerò, vorrei ragionare però, sul piano del tipo di manipolazione che viene proposta da questo referendum e su questo credo che ci siano degli elementi di riflessione. Vero, c'è stata la 47, la 32, la 10, tutte sentenze del '91-'93-'95, appunto a proposito di oscillazioni, però poi c'è stata la 36, la più volte qui richiamata Sentenza Capotosti del '97, rispetto a quelle che vi ho citato, l'ultima evoluzione possibile. Io do una lettura forse diversa da quella che è stata qui proposta. A me sembra l'interpretazione ma vi leggerò parti testuali della sentenza, quindi sembra fino a un certo punto, che siano tre i principi concatenati affermati da questa sentenza, molto citata ma su cui bisogna ragionare. Dice la Sentenza 36 che "la manipolazione non è ammissibile se non deriva dalla fisiologica espansione delle norme residue e dai consueti criteri di autointegrazione dell'ordinamento". Dice ancora che "il quesito non deve risolversi sostanzialmente in una proposta all'elettore, bensì deve essere non ricavabile ex sé dal ragionamento. Dice ancora, terzo principio, che "il ritaglio non deve esprimersi in una soppressione di mere locuzioni verbali inespressive di qualsiasi significato normativo". Ora io credo, anche qui aperto al dubbio, però chi può dare per scontato, vado all'incontrario, che il quesito propostoci, lo avete letto, siano tutte soppressioni di locuzioni verbali espressive di significato normativo, chi può dire che all'interno ci sia una mera e fisiologica espansione di quanto già c'è. Una riflessione della Corte su questo non sarebbe male. Qualcuno ha detto, forse Beniamino Caravita, adesso non vorrei, che questo precedente non è rilevante o comunque non può essere equiparato. Io però ricordo che il tipo di manipolazione ritenuta inammissibile nella sentenza 36, in realtà era quasi più semplice rispetto all'attuale manipolazione. Nella normativa originaria, ricordate, riguardava i messaggi pubblicitari, vi erano tre, sostanzialmente, principi: un divieto di accedere al 4%, un divieto di accedere al 2 e un'eccezione, certamente molto particolare, in cui la copertura pubblicitaria non poteva superare il

2% e così è stato fatto. Facendo quell'operazione di manipolazione, rendendo principio generale [voci fuori campo]. Ora che il passaggio da coalizione a lista debba essere intesa come meramente espressiva di un precetto [incomprensibile], mi sembra per lo meno da discutere. [Bassanini: In questo sei d'accordo con Elia, diciamo, grosso modo]. In questo sono d'accordo con Elia grosso modo. Seconda e ultima questione: sul sindacato della normativa di risulta, premesso, qui è stato detto quindi non l'ha mai detto ma l'ha sempre fatto, ma lo ha spesso fatto la Corte Costituzionale, quindi a proposito della giusta, diversi lo hanno sottolineato, richiesta di continuità nella giurisprudenza, ma insomma anche qui, credo che in fondo nella continuità della normativa e nella giurisprudenza precedente ci sia anche una possibile apertura del sindacato della normativa di risulta. A me ricorda un poco quanto diceva Costantino Mortati a proposito dell'eccesso di potere legislativo, la Corte, come le buone dame di società, non l'ha mai fatto, lo ha sempre fatto ma non ha mai detto di farlo e quindi voglio dire, anche qui, che non ci siano argomenti per poter sostenere che la Corte debba in qualche modo sindacare la normativa di risulta, è francamente controverso. Non ripeto argomenti che sono stati qui adottati, ne aggiungo uno, mi sembra di poterne aggiungere uno, un argomento che vi è stato qui in realtà prospettato in chiave di ammissibilità. Si è detto: se è incostituzionale la normativa di risulta è incostituzionale anche la legge attuale e ciò, qualcuno ha detto, Morrone mi sembra da ultimo, che sarebbe un ostacolo all'inammissibilità, a me sembra esattamente il contrario. Cioè a me sembra un argomento che in qualche modo dovrebbe indurre la Corte a spingersi a sindacare con qualche rigore la normativa di risulta, anche perché, lo sapete, lo sappiamo, è ben difficile pensare che l'attuale normativa possa arrivare alla Corte. Allora in qualche modo il garante del nostro sistema costituzionale che non riesce, perché non gli arriva, a sindacare l'illegittimità della legge Calderoli, perché non potrebbe, sollecitata dai referendari, cogliere l'occasione per dichiarare eventualmente l'inammissibilità per violazioni di articoli, non so, ragionevolezza, 3, 1, 48 e quant'altro del quesito referendario e poi secondo me ci sono tre ipotesi. Qui mi rendo conto che sto su un crinale molto difficile, credo che non lo farà però, per puro amore di speculazione, potrebbe sollevare la questione di legittimità costituzionale di fronte a sé stessa. Io credo, non ripeto, mi sembra Capotosti diceva tutte le difficoltà e forse ha ragione, non riuscirà ad arrivare a sollevare la questione. In queste ipotesi io credo che è certamente da escludere che la Corte Costituzionale possa dichiarare l'illegittimità costituzione, oltre che del referendum, della legge Calderoli, perché creerebbe il vuoto e questo certamente è escluso. Però è vero anche che, proprio Beniamino, utilizzando la dottrina Caravita, potrebbe dichiarare l'abrogazione di quella normativa che Caravita ci proponeva come referendum abrogativo e non creare il vuoto. Io non l'ho studiata ma se è vero quello che ci dice...

Franco Bassanini

Scusa, l'ipotesi che io facevo è che in questo caso dichiarare l'incostituzionalità delle sole norme sul premio di maggioranza così tu hai una legge perfettamente applicabile... Solo che non c'è il premio di maggioranza

Gaetano Azzariti

Esattamente così, cogliendo due piccioni con una fava. Un'ultima battuta sulla reviviscenza: io non l'ho studiata quindi non mi voglio pronunciare; devo dire che, come un po' tutti, la mia impressione fosse che era ad alto rischio di inammissibilità. Adesso sono state qui apportate motivazioni che mi inducono a riflettere, però francamente in quello schemino non mi metto, anche qui mi schiero tra la parte dei dubbiosi, studierò meglio ma francamente sulla reviviscenza anche io ho delle perplessità.

Augusto Cerri

Come sempre cerco di essere breve. Allora reviviscenza sì, reviviscenza no: esistono molte sentenze della Corte che negano, qualche senza che valuta; io le darò tutte prima o poi, così poi magari si dirà: questo è inesatto ma intanto si può discutere. Vorrei però vedere perché sì e perché no 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, 63 del '90, Sajia, estremamente incisive queste parole, mi sembra che il fuoco del discorso sia sulla base di elementi labili e incerti. Allora, io direi, a questo punto, vediamo la questione: 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, diciamo così, [incomprensibile] manipolativa è praticamente incostituzionale perché sacrifica la rappresentatività senza garantire la governabilità. Esistono due valori che debbono essere, oltre che per le soglie, che per quel discorso, ma per questo enorme errore da cui è viziata: non si può sacrificare la rappresentatività senza un guadagno in governabilità. Nel momento in cui il Senato e la Camera sono stati così combinati per

cui la governabilità non è garantita, non si può sacrificare la rappresentatività. La seconda considerazione è quella che faceva il prof. Elia, che la stessa finalità unidirezionale di questa operazione abrogativa, è volta a sacrificare la rappresentatività senza un plus di governabilità. Quindi sono elementi labili e incerti questi o sono fattori e, diciamo, presupposti espliciti di incostituzionalità? Ecco questo è il discorso. Sull'abrogazione, io avevo pudore a parlarne perché non ho una preparazione specifica, salvo... Allora voglio dire che contrario alla reviviscenza, oltre che la sentenza del '97, è un cenno della sentenza 31 del 2000, e questo lo debbo dire per scrupolo, per il resto debbo dire però che, tutto sommato, a mio sommo avviso, sostengo, ho sostenuto nei manuali e in altre cose e quindi non si può dire che lo vengo a dire qui per questo e per quello, ho sostenuto che l'abrogazione, quando investe la decisio abrogans, comporta la reviviscenza della norma abrogata, cioè ci può essere abrogazione che concerne il quomodo e il quid e il quanto. Ci possono essere abrogazioni che investono anche la decisio abrogans. Quando si abroga un'intera legge, si investe anche inevitabilmente anche la decisio abrogans che sorregge questa intera legge e quindi la reviviscenza, ma dice "ma allora rivive, ma era morta". Ecco, è chiaro che qui ci sono metafore organicistiche da cui non ci dobbiamo far prendere la mano più di tanto. È chiaro che l'abrogazione di leggi abrogative fa rivivere da ora e non necessariamente da allora. Perché non toglie che legittimamente è stato abrogato; che poi riviva un corpo che era morto, questo è impossibile in natura, non è impossibile in diritto. Questo voglio dire e ho finito.

Massimo Siclari

Dunque, io cercherò di procedere per punti in maniera da rispettare il margine per la prossima riunione. Punto primo: secondo me, io parto da questa considerazione che l'istituto dell'abrogazione risente della sua arcaicità, cioè abrogazione è un concetto che noi troviamo fin dall'antichità romana, sia abroga ciò che si è erogato e quindi rispetto a questo concetto, secondo me, noi abbiamo mantenuto un certo atteggiamento, salvo quelle valutazioni che considerano appunto l'alternarsi di norme, non semplicemente l'alternarsi di atti. Però il referendum abrogativo è costruito proprio nell'accezione più arcaica, viene in considerazione come atto e come atto abrogante, non tanto come un elemento di una produzione normativa come avviene attraverso l'interazione tra legislazione e l'interpretazione successiva. Dopo questa prima considerazione io volevo parlare di reviviscenza. Anche qui c'è una certa difficoltà perché già per le leggi è difficile considerare la reviviscenza. Io condivido la difficoltà a cui prima accennava rapidamente il prof. Capotosti perché il legislatore se vuole dire un qualche cosa, se vuole dare un determinato

contenuto normativo, lo fa emergere con nettezza anche attraverso un richiamo eventualmente alla normativa precedentemente abrogata. Però questo dovrebbe avvenire con nettezza, tanto è vero che le uniche operazioni di reviviscenza che si hanno nell'interpretazione giudiziaria, si fanno attraverso l'interpretazione degli atti parlamentari, dei lavori preparatori. Quindi, sotto questo punto di vista, per il referendum è addirittura impossibile; l'intenzione dei legislatori popolari, per così dire, può desumersi soltanto dal testo del quesito e da quel che si è cancellato. Per questo il referendum ha un significato nettamente abrogativo, non soltanto per come è stato concepito, ma anche per come è effettivamente regolato e si svolge. Punto due: non mi convince neanche, pure se sembra un raffinato escamotage, la questione che evocava Alfonso Celotto: "beh non c'è reviviscenza però ci potrebbe riespansione", un attimo. La Corte fa riferimento alla riespansione di norme rimaste in vigore, cioè si tratta di previsioni non toccate dall'operazione referendaria, non di previsioni abrogate dalla legge sottoposta a referendum ed è una cosa completamente diversa, quindi utilizzare il riferimento alla riespansione piuttosto che alla reviviscenza, secondo me, non risolve assolutamente il problema. Dunque, punto terzo: mi convincono le considerazioni sull'incostituzionalità della normativa di risulta che svolgeva Bassanini e che hanno svolto anche diversi altri, cioè proprio con riferimento alla legislazione elettorale che è quella che è priva di un giudice: se c'è una situazione in cui già si possono rilevare determinate incostituzionalità, diceva prima Monrone, ma se incostituzionalità c'è, forse c'è già nella normativa da abrogare e perché non dichiararla incostituzionale? Poi sarà questione dell'ufficio del referendum ritenere se questa abrogazione è sufficiente o meno per il potersi svolgere del referendum. Mi sembra che questo sia il percorso più corretto da perseguire proprio in considerazione di tutte le difficoltà che ci sono per arrivare a un giudizio sulle leggi elettorali politiche da parte della Corte Costituzionale; perché non c'è un Giudice che possa sollevare la questione di costituzionalità. È molto controverso se lo possa fare la Giunta per le Elezioni, è molto difficile però, certo, sarebbe una decisione devastante dal punto di vista politico. Ecco, devastante. Tutto questo, a proposito sempre della reviviscenza, per far cosa? Per riesumare il Mattarellum. Ora, al Senato nel 1994, il Mattarellum creò una situazione analoga, paragonabile a quella che si è avuta nell'attuale legislatura. Il Mattarellum ha comportato una cosa che molti si dimenticano, ma una disaffezione al voto, cioè durante tutte le votazioni che si sono svolte col Mattarellum la percentuale dei votanti è stata inferiore alle ipotesi precedenti e successive. È frutto, questo lo hanno detto più persone, di una malsana cultura bipolare che ha dato frutti pessimi. Last but not least, non contempla modalità per accentuare la rappresentanza femminile il che dovrebbe essere un qualcosa di dovuto da parte di una legislazione elettorale oggi. Quindi questo qui è un problema...Mi pare che insomma l'Art. 51 forse è stato modificato con qualche finalità che forse dovrebbe anche essere perseguita da un Governo e forse particolarmente

da questo Governo che ha più ministre di tutti gli altri, o no? [Bassanini: Molte meno di Sarkozy]. Quindi, secondo me, fare tutto questo lavoro per ripristinare il Mattarellum col referendum mi sembra... In definitiva, mi sembra che parlare a proposito della riforma elettorale soltanto in termini di referendum, se il referendum Castagnetti è l'ultima tura a cui si può ricorrere per evitare il pessimo referendum Guzzetta, beh devo dire che forse questa è una delle celebrazioni della fine della democrazia parlamentare in questo paese. Cioè se il Parlamento non è in grado più di esprimere la legge elettorale, veramente siamo in una situazione preoccupante. Grazie.

Vincenzo Lippolis

Cercherò di essere breve. Dunque la mia previsione è che il referendum si farà, che il referendum passerà, questo servirà a unificare l'elezioni europee con le elezioni politiche del 2009, ammesso che si riesca ad arrivare al 2009 e non si debba andare alle politiche prima. Detto questo che è la mia previsione, però, questo referendum non mi piace nel merito e ho qualche dubbio sulla sua ammissibilità. Voglio prima rispondere all'obiezione di Ceccanti dei due argomenti: siccome li ho usati in più di un'occasione, cioè che l'argomento che il referendum non cambia niente o che il referendum può essere destabilizzante. I due argomenti, secondo me, si possono utilizzare pienamente insieme perché sono i due scenari dell'esito del referendum o, come diceva Villone, non cambierà assolutamente niente nulla perché le liste saranno i contenitori di oggi oppure, se questo non avverrà, ci sarà effettivamente un effetto destabilizzante dovuto al fatto che magari un partito del 25%, o anche meno, possa arrivare a ottenere il premio. E qui arriviamo all'esito del referendum: secondo me, questo aspetto e l'ho già sostenuto, ripeto cose che ho già scritto e ho già detto, è un risultato incostituzionale, sono stati già detti i motivi, gli articoli 1, 3 e 48. Due punti, due brevi cose. Prima di tutto: che la Corte Costituzionale non possa valutare questo aspetto, io ho qualche dubbio anche perché, appunto, in alcune occasioni lo ha fatto. Nella Sentenza del '97 è vero che parecchie parlano di legge a contenuto vincolato, ce ne è una invece che nega l'ammissibilità del referendum perché l'esito è in contrasto con l'Art. 5 della Costituzione, adesso non ricordo il numero, è quella che riguarda le attività estere delle Regioni, cioè si voleva eliminare tutte, diciamo, le barriere, il filtro statale ai rapporti delle Regioni con la Comunità Europea. Del resto anche Beniamino Caravita, questo lo ha ammesso in un seminario del '99, in un convegno del '99 che si tenne alla Camera, alla Biblioteca della Camera, e disse che in quell'occasione del '97 la Corte aveva, come dire, valutato l'esito del referendum in relazione a principi costituzionali. Lo criticava, quindi in questo senso Beniamino è coerente, però lo ammetteva. Quindi l'esito secondo me

presenta delle incostituzionalità. Dice: ma c'è nella legge attuale. Ecco io qui non sono d'accordo perché è una situazione, di fatto, cioè è una situazione profondamente diversa perché il fatto che ci sia l'ipotesi della coalizione delle liste spinge, poiché i partiti vogliono avere più seggi, la competizione elettorale è fatta per questo, quindi vogliono, se non riescono naturalmente a ottenere quel numero di seggi che gli dà la maggioranza, avere il premio. Se ci sono partiti che non hanno un formato grande, quindi non vanno verso il 40%, non vanno verso cifre, consenso elettorale molto alto, si uniranno nelle coalizioni. Quindi l'effetto della legge attuale e lo abbiamo già verificato, è quello di avere comunque l'assegnazione del premio a collegamenti, coalizioni, che rappresentano già una parte molto elevata, molto consistente, dell'elettorato. Togliendo questa ipotesi o, ripeto, si avrà quell'effetto della ripetizione della lista come contenitore omnicomprendente, oppure effettivamente c'è il rischio e di questo la Corte si deve fare carico, che ci sia quello squilibrio non tollerabile di cui parlava Cheli all'inizio. Quindi sotto questo aspetto, l'ho già detto, lo ribadisco, ho qualche perplessità sull'ammissibilità del referendum. Quello che è sicuramente inammissibile, secondo me, è il terzo quesito. Il terzo quesito perché lì, attraverso l'abrogazione di parole che non hanno alcun significato normativo, si tira fuori una terza ipotesi che non è contenuta nella norma. Lì la norma vuole evitare che la stessa persona si possa candidare in due liste contrapposte, alla Camera o al Senato. Attraverso quella operazione manipolativa, viene fuori un'ipotesi che la norma non contempla minimamente. Detto questo, sulla reviviscenza io non entro nel dettaglio e mi limito a dire che, a mio avviso, questa ipotesi trasforma veramente il referendum in referendum propositivo e mina la certezza del diritto perché allora ogni volta si dovrebbe andare a fare l'operazione e valutare se c'è reviviscenza o meno. Entreremmo in un'ipotesi in cui veramente non ci sarebbe più certezza di qual è l'esito del referendum. Grazie.