

FRANCO MODUGNO

Sulla (in)ammissibilità dei referendum elettorali

di prossima pubblicazione in Il Manifesto

Dalla metà di dicembre ad oggi su questo giornale (Azzariti, Ferrara, Guarino) e su altri (per es. G. Zagrebelsky, A. Panebianco, e soprattutto Bassanini) sono apparsi articoli, firmati per lo più da costituzionalisti, rivolti ad esporre i motivi e gli argomenti che possono spendersi a favore o soprattutto contro l'ammissibilità delle tre richieste referendarie vertenti sulla vigente legge elettorale.

Personalmente, sono propenso a ritenere che gli argomenti a sostegno della inammissibilità almeno dei primi due quesiti – volti ad espungere, tra l'altro, dai due testi relativi ai sistemi elettorali di Camera e Senato il sintagma “coalizione di liste”, quesiti che, se accolti, consentirebbero *oggettivamente* di assegnare un abnorme premio in seggi a quella fra le singole liste (più di due) in competizione che avesse conseguito la maggioranza in voti (per es. del 15% ottenendo alla Camera 340 seggi!) – siano di gran lunga più convincenti di quelli impiegati a sostenere l'ammissibilità.

Non si può nascondere, peraltro, che la storia della estremamente incerta e oscillante giurisprudenza costituzionale in tema di referendum, in generale, e di referendum elettorale, in particolare (che qualcuno ha ritenuto addirittura dotato di uno “statuto peculiare”), potrebbe indurre a credere che un qualche

pregio possa riconoscersi agli argomenti favorevoli alla ammissibilità.

Così non è.

I punti fermi della giurisprudenza, con una certa dose di buona volontà interpretativa, possono ritenersi i seguenti:

1) le leggi elettorali sono un caso paradigmatico di leggi obbligatorie o necessarie: non possono essere abrogate puramente e semplicemente o in modo tale da non consentire neppure temporaneamente il funzionamento di un organo costituzionale, quale la Camera o il Senato (sent. 29/87);

2) per ammettere un referendum su leggi elettorali è necessario che il quesito sia omogeneo, coerente e *riconducibile a una matrice razionalmente unitaria* (sentt. 32/93; 26/97);

3) per ammettere un referendum elettorale è necessario che la normativa risultante dalla abrogazione referendaria sia immediatamente applicabile (sentt. 32/93 e 26/97), c.d. autoapplicatività della normativa di risulta;

4) la “manipolazione” della normativa elettorale è dunque necessaria e persino, più o meno esplicitamente, sollecitata dalla Corte costituzionale (sent. 5/95) (c.d. manipolatività imposta);

5) la manipolazione è *però* inammissibile (e peraltro inconciliabile con la manipolatività imposta) *quando la richiesta sia rivolta a sostituire la disciplina vigente “con un’altra disciplina assolutamente diversa ed estranea al contesto normativo”* (sent. 13/99 *in materia di referendum elettorale* che richiama l’importante sent. 36/97 secondo la quale, in generale, il referendum non è ammissibile, se la manipolazione non corrisponde ad una fisiologica espansione della normativa esistente, se il ritaglio della normativa operato dai promotori *si riduca alla soppressione di mere locuzioni verbali prive di autonomo*

significato, se il quesito referendario si risolve nella proposta di una nuova statuizione normativa, insomma, di una *nuova disciplina della materia*).

Ora, è agevole dimostrare – come è stato fatto egregiamente da più parti – che almeno i dettami giurisprudenziali indicati nei punti 2) e 5) sono stati disattesi dai due quesiti referendari in questione.

Ma non è tanto questo che qui mi preme sottolineare. Vorrei invece ricordare l'ostacolo principale che sembra impedire alla giurisprudenza costituzionale di dichiarare inammissibile una richiesta referendaria, che, se accolta, con l'attribuire un premio di maggioranza (pari al 55% dei seggi) alla sola lista che abbia raggiunto la maggioranza relativa, quale che sia il numero dei suffragi ottenuti, con la soppressione di fatto dei partiti, privati del potere di “concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale” (art. 49 Cost.), produrrebbe certamente effetti irragionevolmente distorsivi sia del principio di uguaglianza del voto sia del principio del pluralismo politico.

L'ostacolo è rappresentato dalla rigorosa, formalmente mai abbandonata, ma formalistica, separazione tra controllo sull'ammissibilità delle richieste abrogative e giudizio sulla costituzionalità delle leggi.

Ma, se la prospettiva di trasformare il primo in un giudizio di costituzionalità anticipato (sugli effetti incostituzionali del referendum) ha contraddistinto le oscillazioni della Corte, non può davvero negarsi che essa si sia rafforzata dal 1999 ad oggi. Basta saper leggere.

La sent. 13/99 afferma che le ipotesi di inammissibilità implicita “inerenti alle caratteristiche essenziali e necessarie dell'istituto del *referendum* abrogativo” sono “dipendenti da valori

di ordine costituzionale”. Perché allora limitarsi a certi valori costituzionali e non estenderle a tutti? Ma è poi tutto un susseguirsi di decisioni che spingono in tal senso (sentt. 31, 32, 37, 42 e 49/2000). Sono parole della Corte quelle che escludono l'ammissibilità di referendum su “disposizioni che non possono essere soppresse senza con ciò ledere principi costituzionali” (sent. 42). Sono decisioni della Corte medesima quelle che desumono l'inammissibilità dagli effetti di discriminazione che l'esito positivo del referendum avrebbe prodotto (sent. 42/2003) o le altre (del 2004 fino alla sent. 45/2005) che, confermando l'inammissibilità delle richieste aventi ad oggetto leggi costituzionalmente necessarie – e tali sono le leggi elettorali – rendono trasparente, come è stato ben detto, “la pur parziale e non confessata sovrapposizione di un sindacato preventivo di costituzionalità a quello di ammissibilità”.

Può perdere la Corte costituzionale, se è “un'isola della ragione” e non della convenienza politica del momento, questa irripetibile e clamorosa occasione per fare finalmente chiarezza?