

FASCICOLO 3|2007

QUESTIONI DI METODO/
VERSO IL REFERENDUM
ELETTORALE?

SULLA TEORIA COSTITUZIONALE

Il metodo di Carlo Esposito*
DI ALESSANDRO PACE**Principi costituzionali,
sistema sociale, sistema
politico***

DI LORENZA CARLASSARE

COSTITUZIONALISMO ALLA PROVA

**I rischi dell' "antipolitica" tra
legge elettorale e
referendum (*)**

DI GAETANO AZZARITI

**La scelta del sistema
elettorale: Cosa fanno gli
altri? E cosa dicono gli
esperti?**

DI GUIDO ORTONA

**Rappresentanza politica e
sistemi elettorali in Italia**
DI CLAUDIO DE FIORES**La resistibile ascesa del
referendum elettorale:
l'ammissibilità contesa**DI INTERVENTI DI GAETANO
AZZARITI, GIANNI FERRARA,
GIUSEPPE GUARINO E FRANCO
MODUGNO**Notizie & Opinioni**
**L'ammissibilità fulminea: la
Corte dopo una brevissima
Camera di consiglio dichiara
ammissibili tutti i
referendum in materia
elettorale.**

DI GAETANO AZZARITI

Notizie & Opinioni
**Un via libera pericoloso per
la Costituzione**

DI GIANNI FERRARA

COMMENTI

**La vicenda Storace-
Montalcini-Napolitano: una
cronaca.**

DI ANDREA FILIPPINI

14 GENNAIO 2008

La resistibile ascesa del referendum elettorale: l'ammissibilità contesa

DI INTERVENTI DI GAETANO AZZARITI, GIANNI FERRARA, GIUSEPPE GUARINO E FRANCO
MODUGNO29111 battute [PDF](#)

Il 16 gennaio la Corte costituzionale è stata convocata per decidere sui tre quesiti referendari. Nonostante il vento della politica spira al contrario, molte voci in ambito accademico hanno manifestato dubbi sulla ammissibilità. In due seminari svolti a Roma - il primo presso la Facoltà di Scienze politiche (organizzata dal Preside Fulco Lanchester), il secondo nella sede di Astrid (l'associazione presieduta da Giuliano Amato e da Franco Bassanini) - una maggioranza di colleghi costituzionalisti si è pronunciata criticamente sull'esito del giudizio, in base a considerazioni diverse e diversamente motivate. Sulla stampa quotidiana e nel dibattito pubblico - salvo eccezioni, che si vanno però estendendo - sembra prevalere invece la convinzione che la questione sia esclusivamente politica e che la Corte dovrà alla fine necessariamente ammettere i tre quesiti. Qualcuno è perfino giunto a sostenere che la richiesta alla Corte di valutare criticamente i quesiti, non dando per scontato un esito dai suoi fautori tanto annunciato quanto desiderato, costituisce una inammissibile "turbativa" alla serenità del giudizio.

[Continua su PDF](#)

14 gennaio 2008

La resistibile ascesa del referendum elettorale: l'ammissibilità contesa

di Interventi di Gaetano Azzariti, Gianni Ferrara, Giuseppe Guarino e Franco Modugno

Il 16 gennaio la Corte costituzionale è stata convocata per decidere sui tre quesiti referendari. Nonostante il vento della politica spiri al contrario, molte voci in ambito accademico hanno manifestato dubbi sulla ammissibilità. In due seminari svolti a Roma - il primo presso la Facoltà di Scienze politiche (organizzata dal Preside Fulco Lanchester), il secondo nella sede di Astrid (l'associazione presieduta da Giuliano Amato e da Franco Bassanini) - una maggioranza di colleghi costituzionalisti si è pronunciata criticamente sull'esito del giudizio, in base a considerazioni diverse e diversamente motivate. Sulla stampa quotidiana e nel dibattito pubblico - salvo eccezioni, che si vanno però estendendo - sembra prevalere invece la convinzione che la questione sia esclusivamente politica e che la Corte dovrà alla fine necessariamente ammettere i tre quesiti. Qualcuno è perfino giunto a sostenere che la richiesta alla Corte di valutare criticamente i quesiti, non dando per scontato un esito dai suoi fautori tanto annunciato quanto desiderato, costituisca una inammissibile "turbativa" alla serenità del giudizio.

Questa rivista crede invece doveroso esprimere e dar voce alle perplessità diffuse circa l'ammissibilità, nell'auspicio di fornire argomenti a chi ha a cuore le sole ragioni della Costituzione e della democrazia nel nostro Paese, che il disegno politico ed istituzionale portato avanti dai referendari si ritiene possa compromettere. Come abbiamo sempre fatto e come riteniamo doveroso continuare a fare, spetta a ciascuno di noi esprimere in coscienza le proprie convinzioni costituzionali. Nulla più, nulla meno. Al guardiano "giurisdizionale" della costituzione spetta poi il più arduo dei compiti: giudicare con il massimo grado di autonomia le ragioni di un'ammissibilità che appare sollevare molti dubbi. Reputiamo lecito auspicare siano accolte le ragioni che sosteniamo ed in cui crediamo, come studiosi impegnati nella ricerca delle ragioni del costituzionalismo. Spes contra spem? (g.a.)

Quesiti alla Consulta

di Gaetano Azzariti

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

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

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

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

2. In questo quadro problematico ritengo che almeno due argomenti debbano essere attentamente esaminati dalla Corte. Due argomenti che, in base ad una certa interpretazione dei suoi precedenti, potrebbero essere decisivi per dichiarare la non ammissibilità della richiesta referendaria.

In primo luogo c'è da prendere attentamente in considerazione, non tanto il “genere” chiaramente “manipolativo” del quesito, quanto la “specie” di manipolazione che viene in questo caso operata. La giurisprudenza della Corte ha in passato ammesso, infatti, referendum che, anziché semplicemente abrogare una legge o parte di essa (come espressamente indica l'articolo 75 della Costituzione), in base ad un ritaglio della normativa vigente, producessero effetti di manipolazione sostanzialmente creativi di una nuova disciplina. Sulla scia di una controversa decisione del 1993, ciò ha reso possibile lo svolgimento di referendum “abrogativi” che hanno direttamente previsto l'introduzione di diverse modalità elettorali. Ciò non toglie che la stessa Corte ha posto dei limiti al grado di

“manipolabilità” del quesito referendario. Nella sua più recente giurisprudenza (sent. 36 del 1997 relativa a referendum sul sistema radiotelevisivo, ma richiamata successivamente anche nella sent. 13 del 1999 con riferimento alla materia elettorale), ha espressamente indicato tre principi cui devono attenersi i promotori di referendum, che è utile ricordare. Prescrive, infatti, la Corte: a) che la manipolazione non è ammissibile se essa non corrisponde ad una “fisiologica espansione” della normativa esistente; b) che il ritaglio operato dai promotori non può ridursi alla “soppressione di mere locuzioni verbali, peraltro inespressive di qualsiasi significato normativo”; c) che il quesito referendario non deve risolversi in una “nuova statuizione”, ossia in una proposta all’elettore “non ricavabile ex se dall’ordinamento”.

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

3. Una seconda questione è ancor più delicata e ritengo debba preoccupare la Corte costituzionale. L’eventuale successo del referendum produrrebbe una normativa di risulta (la nuova disciplina che conseguirebbe a seguito della vittoria del referendum) da molti ritenuta incostituzionale. L’enormità del premio assegnato ad una sola lista fa fortemente dubitare che esso possa giudicarsi conforme ad un insieme di disposizioni costituzionali: dall’art. 1 (sovranità popolare), all’art. 3 (eguaglianza dei cittadini), all’art. 48 (eguaglianza e libertà del voto), all’art. 49 (diritto di concorrere tramite i partiti e con metodo democratico a determinare la politica nazionale). Può la Corte evitare di pronunciarsi sul punto? Ho detto delle oscillazioni dei precedenti giurisprudenziali e so bene che la questione è, anche in questo caso, controversa. Vero è che si trovano esplicite affermazioni in cui si sostiene da parte dei giudici costituzionali che la verifica dell’ammissibilità dei quesiti referendari è cosa diversa dal sindacato di costituzionalità, ma può la Corte ammettere un referendum nel caso lo ritenesse fonte di una normativa incostituzionale? Tanto è controverso il punto che in alcuni casi la Corte – pur senza dirlo esplicitamente – ha effettuato un controllo indiretto sulla costituzionalità degli esiti del referendum. Come si comporterà in questo caso? La rilevanza delle incostituzionalità denunciate spingerà la Corte – come personalmente auspico – a sindacare con maggior rigore ed esplicitamente la normativa di risulta, ovvero il rilievo politico della questione solleciterà a un più tranquillo self-restraint?

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

In ogni caso, anche qualora si ritenesse troppo ardita la soluzione prospettata, rimarrebbe l'onere di esprimersi il più chiaramente possibile sulle questioni aperte e non di scarso rilievo che il quesito referendario pone all'attenzione della Corte costituzionale. La via del disimpegno sarebbe la peggiore soluzione, privando la Corte dalla sua principale arma: la capacità argomentativa e – possibilmente - persuasiva delle sue decisioni. Una sentenza argomentata e coraggiosa, non impedirà lo scatenarsi delle critiche, ma almeno le renderà opinioni. E, nel caos delle opinioni, non sarà complicato affermare il ruolo della Corte “isola della ragione”.

Sull'ammissibilità dei referendum elettorali

di Gianni Ferrara

Gaetano Azzariti ha esposto molto lucidamente le ragioni a sostegno dell'inammissibilità dei quesiti referendari, confrontandone il contenuto con alcuni principi enunciati dalla Corte costituzionale nella sua pur oscillante giurisprudenza in materia. Alla sua tesi mi permetto aggiungere qualche ulteriore argomento.

Nella sentenza n. 32 del 1993, quella che rovesciando l'orientamento precedentemente consolidatosi, ammise il referendum Segni-Barbera, la Corte affermò che, per potere essere considerati ammissibili, i quesiti dovevano essere omogenei, riconducibili ad una matrice razionalmente unitaria, chiari, univoci, e tali che alla omogeneità corrisponda la parallela e lineare evidenza delle conseguenze abrogative.

Dobbiamo quindi domandarci quali conseguenze abrogative deriverebbero dall'approvazione dei quesiti proposti. E la risposta è che le conseguenze non sarebbero né

lineari, né evidenti, né univoche. Sarebbero infatti due ed opposte.

Una è quella delle coalizioni affastellate in due liste, strumentali e comunque provvisorie. I partiti che compongono le coalizioni fornirebbero i candidati a ciascuna delle due, ma resterebbero tali. Così come resterebbero esponenti dei singoli partiti i candidati per riprodurre, se eletti, la composizione partitica di ciascun listone. E tutti e due si verrebbero a porre come proiezioni dei singoli partiti nella rappresentanza parlamentare, che, a sua volta, si ristrutturerebbe in coalizioni che da elettorali diverrebbero parlamentari, o di maggioranza (e di governo) o di opposizione. Senza conseguenze né automatiche né tendenziali sul piano della ristrutturazione del sistema politico.

L'altra conseguenza è meno probabile ma, come vedremo, non è affatto da escludere. È quella di permettere che una lista che raggiungesse lo 0, 1 per cento di voti in più rispetto a ciascuna delle altre, possa ottenere quel premio abnorme che la renderebbe molto forte, molto solida e, addirittura, meno legittimata di quella stessa maggioranza che permise, con la legge Acerbo, l'instaurazione del regime fascista.

Opposte conseguenze, quindi, il che già esclude che sussistano quelle condizioni di ammissibilità che la Corte delineò quando ammise, per la prima volta, che la materia elettorale potesse essere oggetto di referendum. Ma a questa constatazione va aggiunto che due dei quesiti in discussione incidono gravemente sulla tenuta complessiva dell'ordinamento.

Da qualche mese è in atto in Italia una singolare ricomposizione del sistema politico. Singolare perché si realizza intorno e ad opera di due leaders. Sia Veltroni che Berlusconi si trovano ad essere "fondatori" e "costituenti" di partiti. In verità, non di partiti in senso proprio si tratta, ma di formazioni a forte caratterizzazione personale, di partiti personali, di non-partiti. Si configurano infatti come aggregazioni clientelari di massa. I loro leaders li presentano come aventi "vocazione" maggioritaria. Il che, nel linguaggio di tali leaders, significa che essi mirano ad un sostanziale duopolio, volto ad escludere o, almeno, ad emarginare gli altri partiti dei rispettivi schieramenti e, insieme, ad includere nelle formazioni parlamentari da eleggere un personale di assoluta fedeltà.

Per realizzare questo progetto, per istituzionalizzarlo, non può esserci uno strumento più adeguato che quello di due listoni composti ad esclusivo gradimento, ad indiscutibile scelta, a indefettibile obbedienza di ciascuno dei due leaders. Ed è impressionante la perfetta coincidenza tra due partiti in formazione, le ambizioni dei due leaders e il sistema elettorale di risulta dall'esito di un referendum elettorale che rispondesse positivamente ai due quesiti principali.

Ora, ben sappiamo che la Corte ha più volte affermato, ed in modo esplicito, che il giudizio sull'ammissibilità dei quesiti referendari non ne implica una declaratoria di costituzionalità. Ma lo stravolgimento della rappresentanza politica, fondamento e qualificazione della democrazia, la negazione dell'enunciato dell'articolo 49 della

Costituzione quanto a configurazione del partito politico e, soprattutto, quanto a diritto dei cittadini a concorrere democraticamente a determinare la politica nazionale, quindi l'eversione, tentata per via referendaria dell'ordinamento costituzionale – perché di questo si tratta - ben potrebbe indurre la Corte a negare l'ammissibilità dei referendum. Lo dovrebbe.

Sull'ammissibilità dei referendum elettorali

di Giuseppe Guarino

I tre quesiti referendari, miranti alla abrogazione di alcune norme del d.P.R. n. 361/57 e del decreto legislativo n. 533/93, sono inammissibili. Introducono, e se attuati realizzano, sistemi elettorali e politici del tutto nuovi. Occorre nell'esame non limitarsi alle sole parti dei testi da abrogare o conservare. Si devono valutare, ciascuno nel suo insieme, i sistemi normativi per l'elezione dei deputati e dei senatori quali risulterebbero se le proposte referendarie venissero approvate.

Le disposizioni chiave sono la soppressione di fatto dei partiti, formalmente menzionati nei soli artt. 14 bis, n. 3, 18 bis, n. 2 del primo quesito e nell'art. 9, n. 3 del secondo quesito, norme che non si applicano ai gruppi di nuova formazione che "si candidano a governare".

Non si può escludere che qualche partito, costituito in gruppi parlamentari autonomi in entrambe le Camere sin dall'inizio della legislatura in corso presenti una lista con il proprio simbolo e depositi direttamente le proprie liste. Questo partito non avrebbe alcuna probabilità di raggiungere il numero di 340 deputati nelle elezioni della Camera e del 55% dei voti in ogni regione nelle elezioni per il Senato. Non potrebbe candidarsi a governare, secondo l'espressione usata nell'art. 14 bis, n. 3 del testo referendario per la Camera e dovrebbe soggiacere ad una falcidia della sua rappresentanza nel caso che dovessero attribuirsi seggi ulteriori al gruppo politico più forte.

La alternativa, che finirà per essere scelta da tutti, sarà quella della confluenza in uno dei due gruppi contrapposti. Questi saranno entrambi di nuova costituzione. Saranno essi a depositare le liste, con un proprio nome ed un proprio contrassegno. I nomi ed i contrassegni dei partiti che vi confluiranno scompariranno, con l'unica improbabile eccezione che uno dei partiti attuali riesca ad imporre il proprio nome ed il proprio contrassegno ai compartecipi.

Ciascuno dei due gruppi candidati a governare il Paese, per il fatto di non essere stato presente in entrambe le cause dall'inizio della legislatura, dovrà avvalersi per la presentazione delle liste della partecipazione di un numero predeterminato di elettori.

Nei sistemi elettorali di cui alle proposte referendarie scompare, con i partiti, qualsiasi formale riferimento politico. Il gruppo che "si candida a governare" non è costituito da una

coalizione ma è un cartello elettorale, il programma non è il frutto di un temperamento delle istanze dei partiti coalizzati, unico per tutti, accettato formalmente e politicamente impegnativo. Un riferimento al programma è contenuto nell'art. 14 bis, n. 3, del testo relativo alla Camera. Non vi fa mai cenno il testo per il Senato. Accordi sicuramente ve ne saranno, non solo "sotto banco".

L'art. 49 Cost. assegna ai partiti politici la funzione di strumento essenziale di cui i cittadini si avvalgono per concorrere con metodo democratico "a determinare la politica nazionale". Il metodo democratico consiste innanzitutto nella partecipazione alle elezioni. I sistemi, risultanti dalle proposte referendarie, privano i partiti da ogni ruolo nelle elezioni. E' la prima volta che accade.

L'abrogazione dell'art. 14 bis n. 3 e di tutte le disposizioni che per l'elezione della Camera e del Senato fanno riferimento ai partiti, alle coalizioni e ad un "unico" programma, comportano "ex se un pregiudizio totale all'applicazione di un precetto costituzionale", fa emergere la reale finalità dei quesiti, che non è semplicemente abrogativa, ma effettivamente propositiva ed innovativa. Di qui la loro inammissibilità (Corte Cost., sent. n. 45/2005).

Ci sarebbe molto da aggiungere. Vi sono dubbi interpretativi. Il riferimento all'art. 14 bis nel testo dell'art. 8 del d.lgs. n. 533/93 introdotto dalla L. n. 270/05 dovrebbe ad esempio ritenersi abrogato per effetto della parte dell'art. 14 bis, n. 3 abrogato con il primo quesito referendario e della cancellazione nel testo del secondo quesito di ogni riferimento alla "coalizione". Vi sono errori grammaticali: nell'art. 14, n. 4 del primo quesito un plurale è seguito da un singolare; nell'art. 31, n. 2 del primo quesito e nell'art. 11, n. 3 del secondo si legge una frase che rimane tronca. Dubbi interpretativi ed irregolarità formali che da soli sarebbero sufficienti per giustificare una decisione di inammissibilità.

Sotto un profilo sostanziale la assenza del vincolo ad un programma unitario rende possibile, nelle liste per il Senato presentate nelle singole regioni, di confluenze diverse, non omogenee e persino contraddittorie. La norma che attribuisce alle liste un carattere bloccato, inserita nella legge attuale nell'intento di attuare in modo surrettizio l'elezione diretta del Primo Ministro e la concentrazione nelle sue mani dell'intero potere di governo, ha prodotto la conseguenza opposta di trasformare i capi della maggior parte dei partiti in altrettanti oligarchi (espressione che a parecchi non piacerà, ma che corrisponde alla realtà), diventati tali per essere riusciti a partecipare all'una o all'altra delle opposte coalizioni con proprie liste di candidati. Quale influenza eserciterà sulla loro posizione il divieto di inclusione in lista "di altre circoscrizioni", (terzo quesito referendario)? Gli oligarchi che riescano ad imporre in buon numero loro esponenti nelle liste del gruppo candidato a governare, risultato poi vincitore, potrebbero essere indotti, dopo le elezioni, ad autonomizzarsi e a ricostruire il loro partito. Lo potrebbero fare stante il divieto di mandato imperativo (art. 67 Cost.) e considerato che non essendosi dovuto concordare "un unico programma", non v'è alcun vincolo politico a stare insieme. Cosa accadrebbe infine se organismi ecclesiali o paraecclesiali, sindacati generali o di categoria, gruppi di

interesse a carattere istituzionale diffuso, predisponessero a loro volta liste di candidati e le mettessero a disposizione dell'uno o dell'altro dei due gruppi che "si candidano a governare"? L'obiettivo dei referendari, se fosse stato quello di creare artificialmente aggregazioni maggioritarie compatte, difficilmente si realizzerebbe.

Le modifiche elettorali introdotte con la L. 21 dicembre 2005, n. 270 sono dubbie sotto i profili della legittimità e del merito e per l'incertezza dei risultati. Le proposte referendarie non eliminano né i dubbi, né le incertezze. Li aggravano sul piano costituzionale recedendo ogni connessione formale e sostanziale con i partiti. Li aggravano sul piano delle certezze per la improbabilità di esiti elettorali conformi tra Camera e Senato, considerato che le liste per il Senato potrebbero non attenersi al principio della coalizione unica nazionale con unico programma.

Sull'(in)ammissibilità dei referendum elettorali

di Franco Modugno

Dalla metà di dicembre ad oggi su diversi giornali e su questa Rivista (G. Azzariti, G. Ferrara, G. Guarino, G. Zagrebelsky, A. Panebianco, e soprattutto F. 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 risolva 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?