

Intervento scritto inviato in vista del Seminario "preventivo" ferrarese  
NEL "LIMBO" DELLE LEGGI  
*Abrogazione referendaria della legge Calderoli e reviviscenza delle leggi Mattarella?*  
Ferrara, 16 dicembre 2011

## **ANTONIO D'ANDREA**

*Ordinario di Istituzioni di diritto pubblico, Università di Brescia*

### **Demagogia referendaria e sofismi interpretativi indirizzati alla Corte che si vorrebbe "secolarizzata"**

#### **1. La rassegnata inerzia presidenziale e l'entrata in vigore del *porcellum*.**

Ci sono indubbiamente ottime ragioni per sperare che la legge in vigore nel nostro Paese per eleggere Camera e Senato (l. n.270 del 2005) venga superata da altra più acconcia disciplina normativa e che si possa perciò consentire al più presto di rivitalizzare la rappresentanza parlamentare adesso degradata ad un recinto popolato da fiduciari – neppure sempre affidabili – imposti dalle leadership partitiche ai rispettivi elettori inebetiti, talvolta persino consapevolmente, da sollecitazioni propagandistiche pervasive e supinamente accettate con malinconica rassegnazione; il tutto con inevitabile, grave nocumento per il funzionamento del sistema di governo previsto dalla Costituzione. Questa considerazione di partenza è oggi condivisa da molti ma in realtà si limita a certificare quel che era, ritengo, facilmente prevedibile; non a caso mi ero spinto sino a suggerire di impedire, quantomeno in prima battuta, l'entrata in vigore del c.d. *porcellum*, e a sperare dunque che, azionando i poteri che la Costituzione attribuisce al Presidente della Repubblica, il Capo dello Stato allora in carica (Ciampi) rinviasse, con messaggio motivato, quella delibera legislativa. Infatti, approvando quel testo con il voto della sola maggioranza di sostegno al III Governo Berlusconi, le Camere si erano rese protagoniste, sul finire della XIV Legislatura, della lesione in più punti del fondamentale precetto costituzionale della ragionevolezza che rappresenta, come è pacificamente riconosciuto non solo dal giudice costituzionale, un limite logico alla discrezionalità legislativa ed una necessaria estrinsecazione del principio d'uguaglianza. A parte le liste "bloccate" presentate in gigantesche circoscrizioni elettorali, si segnalano a tal proposito: la previsione di premi di maggioranza regionali per l'elezione del Senato; la mancata individuazione della percentuale di consensi da raggiungere per "incassare" il premio di maggioranza previsto alla Camera per la lista o la coalizione più votata; le differenti "clausole di sbarramento" stabilite a seconda che le liste facciano parte o meno di una coalizione. Se da parte del Capo dello Stato, organo di garanzia dell'ordinamento costituzionale, si fosse avuto allora il coraggio minimale di tenere "il punto", ostacolando il raggiungimento delle finalità di chi, pur essendo in quel momento maggioranza parlamentare, violava platealmente il dettato costituzionale per finalità strumentali e che naturalmente avrebbero dovuto essere formalmente denunciate (si voleva rendere più problematico il successo elettorale dello schieramento avverso che si profilava all'orizzonte), probabilmente – questa è naturalmente la mia opinione – le Camere non sarebbero riuscite a riapprovare tale legge in tempo utile per la sua utilizzazione in occasione del voto previsto nella primavera del 2006. Il *mattarellum*, vale a dire il sistema elettorale sostituito dal *porcellum* e utilizzato per le elezioni di Camera e Senato a partire

dal 1994 e sino alla tornata del 2001, sarebbe stato così con molte probabilità ancora in vigore.

## **2. L'uso del referendum elettorale nell'ordinamento italiano.**

Come è noto, proprio il *mattarellum* è stato introdotto nel nostro ordinamento nel 1993 a seguito dell'iniziativa referendaria del Comitato Segni, costituitosi in quella turbolenta stagione politica nazionale – che si ricorda ancora per l'esplosione di "tangentopoli" e per il crollo dei partiti storici italiani –, al solo scopo di riuscire, attraverso il coinvolgimento diretto degli elettori (che in effetti si realizzò pienamente), a superare il vecchio sistema elettorale proporzionale e a provocare la sostituzione con la c.d. normativa di risulta, vale a dire un meccanismo prevalentemente maggioritario a collegio uninominale già previsto, benché applicato solo in rari casi, dalla legge senatoriale (n.29 del 1948) oggetto specifico del referendum del 18-19 aprile 1993 che restava, dunque, in vigore semmai espandendo l'efficacia di alcune sue disposizioni a danno delle altre abrogate. Dopo quel referendum le Camere, confermando pedissequamente l'esito favorevole all'abrogazione parziale della legge elettorale del Senato, prima di essere anticipatamente sciolte, sebbene elette nell'aprile 1992 e cioè da meno di due anni, approvarono nuove norme legislative per l'elezione di Camera (l. n.277 del 1993) e Senato (l. n.276 del 1993) e, a loro volta, consentirono l'avvio nel nostro Paese della innovativa stagione del "maggioritario corretto" (in effetti un terzo dei seggi tanto della Camera quanto del Senato continuava ad essere assegnato alle liste o gruppi espressione dei partiti con la "vecchia" proporzionale e senza possibilità di esprimere voti di preferenza). Da lì scaturisce la conseguente dinamica bipolare del sistema politico italiano che tra alti (pochi) e bassi (sempre più frequenti) perdura tuttora. Nel dicembre del 2005, nel modo dirompente che ho solo potuto evocare (tuttavia è impossibile non ricordare che sempre sul finire della XIV Legislatura la maggioranza parlamentare di centrodestra, appena prima della riforma elettorale, aveva licenziato la modifica della Seconda Parte della Costituzione, respinta poi, nel giugno del 2006, con il referendum costituzionale), è poi planato nel nostro ordinamento il *porcellum*. A seguito di tale legge e nonostante l'impianto proporzionalistico di partenza si sono ulteriormente rafforzate nel nostro sistema istituzionale logiche maggioritarie e leaderistiche (si pensi all'obbligo imposto alle forze politiche di individuare il loro "capo"), relegando, come ricordato, alla marginalità istituzionale le Camere e la stessa maggioranza parlamentare a pertinenza del Governo. Ho inteso richiamare brevemente queste vicende, a partire dal modo con il quale, diciotto anni fa, nell'ordinamento italiano si è, anche grazie alla indiscutibile duttilità della Corte costituzionale, ingegnosamente passati dal "vecchio" sistema elettorale proporzionale al "maggioritario corretto" solo perché risulti ben chiaro come, proprio dal 1993 (in verità, già nel 1991 era stato consentito un referendum abrogativo in materia elettorale su una questione importante, la preferenza unica, ma "interna" al meccanismo elettorale proporzionale allora vigente), nell'ordinamento italiano si sono strettamente intrecciate riforme elettorali e iniziative referendarie. Da allora si sono susseguite frequenti iniziative tanto riferite alla parziale abrogazione del *mattarellum* quanto al superamento di alcuni meccanismi del *porcellum* (si pensi ai tre referendum c.d. Guzzetta del giugno 2009), quasi tutte – 8 su 10 – ammesse dal giudice costituzionale alla consultazione popolare sebbene nessuna in grado di incontrare il gradimento del corpo elettorale (a parte il primo dei due referendum diretti a far cadere la "riserva proporzionale" stabilita dal *mattarellum*, fallito di un niente – 49,7 % di partecipanti al voto – a causa del computo tra gli elettori di quanti in realtà avrebbero dovuto essere depennati dalle liste elettorali, cosa che venne fatta solo successivamente rispetto al voto referendario del 18 aprile 1999) e dunque invalidate in

conseguenza del mancato raggiungimento del quorum partecipativo richiesto dall'art.75 Cost.

### **3. La tesi della riviviscenza del *mattarellum* e il consolidato orientamento del giudice costituzionale.**

Questa volta l'obiettivo dichiarato della nuova stagione referendaria elettorale promossa dal Comitato Morrone (il marchio di fabbrica della scuola bolognese di Augusto Barbera, come già per i referendum Guzzetta, è inconfondibile), è quello di ottenere dal corpo elettorale la totale abrogazione del *porcellum* e contestualmente determinare la c.d. riviviscenza del *mattarellum* (le citate leggi elettorali n.276 e n.277 del 1993) grazie a due distinte tecniche abrogative della legge n.270 del 2005 che si muovono nella medesima direzione. Sono in effetti due i quesiti referendari presentati e sottoscritti da un numero di elettori ben superiore – si parla quasi del doppio – rispetto ai richiesti cinquecentomila che puntano diritti all'abrogazione della legge elettorale vigente ma senza creare nell'ordinamento – viene affermato – alcun vuoto normativo in virtù della presupposta e perseguita – dal Comitato promotore ovviamente – riviviscenza delle leggi elettorali del 1993, destinate automaticamente a ridestarsi “dal sonno” dell'inefficacia cui parrebbe averle costrette l'approvazione parlamentare del *porcellum*, una volta disposta l'abrogazione per via referendaria di quest'ultimo. Il che lascia intendere che l'abrogazione per mezzo del referendum di una determinata normativa possa essere in grado non solo di eliminare quest'ultima, come è ovvio, ma di ripristinare nell'ordinamento la disciplina normativa antecedente sebbene sino a quel momento la legge sottoposta a valutazione referendaria abbia legittimamente disposto il superamento di una certa regolazione che si vorrebbe “riesumata” dal voto popolare al quale si finisce per attribuire una duplice valenza, “riapprovativa” oltre che abrogativa! Questa attenzione rivolta dal Comitato per gli effetti che si producono nell'ordinamento allorché venisse effettivamente abrogata dal corpo elettorale la normativa vigente è ovvia perché da sempre la Corte costituzionale, nel valutare l'ammissibilità dei quesiti referendari in tale materia, è fermissima nell'impedire la celebrazione di referendum elettorali totalmente abrogativi della legislazione vigente al dichiarato scopo di evitare il vuoto normativo che porterebbe, sia pure per un tempo limitato (quello che sarebbe comunque indispensabile al legislatore per provvedere), il sistema costituzionale a non poter funzionare ordinariamente in assenza di meccanismi elettorali in grado di consentire sempre il rinnovo degli organi parlamentari (e, in precedenza, con la sentenza n.29 del 1987, il rinnovo della stessa componente elettiva del CSM). Alla luce di questa consolidata giurisprudenza, se si prescinde dalla fantasiosa e a mio avviso sballata tesi della “riviviscenza”, sembrerebbe davvero che tutte le speranze del Comitato promotore, e naturalmente dei sottoscrittori, affinché la Corte costituzionale possa ritenere ammissibili i quesiti referendari siano essenzialmente riposti sul secondo quesito, posto che il primo propone “sfacciatamente” l'integrale abrogazione della legge n.270 del 2005. Tale secondo quesito, infatti, si prefigge di chiedere l'abrogazione delle singole disposizioni della legge n.270, enumerate una ad una, che avevano a suo tempo, appunto sei anni fa, sostituito (e perciò abrogato e non già privato temporaneamente di efficacia ... in attesa del “risveglio popolare”) le disposizioni delle leggi elettorali precedenti. L'astuzia formale tuttavia non cambia la sostanza giuridica anche di tale richiesta: sempre di abrogazione totale della legge vigente si tratterebbe in caso di voto popolare favorevole. Ed allora delle due l'una: o la Corte confermerà la sua giurisprudenza che non ammette referendum elettorali totalmente abrogativi del meccanismo elettorale vigente ed allora il destino di entrambi i quesiti è negativamente segnato o il giudice costituzionale cambierà radicalmente la sua macchinosa ma consolidata e, mi permetto di dire, chiara giurisprudenza ammettendo per la prima volta alla consultazione popolare un

referendum totalmente abrogativo della legge elettorale in vigore (non importa a mio giudizio su quale dei due quesiti presentati), servendosi necessariamente della propugnata tesi della “resurrezione” del *mattarellum*.

#### **4. La “freddezza” della Corte e la “pressione” di una parte della politica, quale delle due prevarrà?**

Cosa si deve augurare che faccia la Corte il costituzionalista da sempre pacificamente persuaso della illegittimità della legge elettorale attualmente vigente e che pure è facilmente disposto a considerare la reintroduzione del *mattarellum* un positivo recupero in termini di funzionalità e razionalità del sistema parlamentare italiano? A mio avviso sarebbe poco responsabile chiedere alla Corte di mutare il suo pacifico orientamento e di farsi carico della “necessità istituzionale” di favorire la cancellazione per via popolare del famigerato *porcellum*. La sovraesposizione sul terreno politico non può essere richiesta agli organi di garanzia cui ci si affida, al contrario, per pretendere la “tenuta” dell’ordinamento costituzionale rispetto alle sollecitazioni esterne (alludo agli equivoci e indecifrabili rapporti tra i variegati supporter del Comitato Morrone e il già costituito – e autorevole – Comitato Passigli, il quale, pur muovendosi in largo anticipo e in modo del tutto rispettoso rispetto ai parametri richiesti dal giudice costituzionale per le richieste di parziale abrogazione della normativa elettorale vigente, ha tuttavia ritenuto d’emblée, di interrompere la già avviata raccolta di firme). Al più, se proprio si vuole chiedere alla Corte uno “strappo” rispetto ai suoi precedenti procedurali, si auspichi che, malgrado si tratti del giudizio sulla ammissibilità delle richieste referendarie, essa si spinga sino a sollevare dinanzi a se stessa la questione di costituzionalità della legge n.270 del 2005 e sani per via interpretativa, come solitamente fa in tante circostanze, le lesioni più vistose ai precetti costituzionali prodotte dal *porcellum* (la Corte dovrebbe rintracciare una sorta di speciale rilevanza della questione nel “giudizio a quo” concernente la richiesta abrogazione per via referendaria di norme legislative verificando previamente l’applicabilità di norme legislative contrarie ai fondamentali precetti costituzionali le quali potrebbero comunque sopravvivere alla mancata abrogazione del corpo elettorale ove il referendum fosse ammesso o, peggio, neppure essere sottoposte a referendum in caso di inammissibilità della richiesta referendaria e pertanto, in un caso e nell’altro, far cessare comunque i loro incostituzionali effetti nell’ordinamento). Il resto, a partire dalla fine che devono fare le due richieste referendarie in corso, mi sembrerebbe davvero secondario (a quel punto, a mio avviso, i referendum potrebbero essere “tranquillamente” dichiarati inammissibili perché comunque totalmente abrogativi rispetto alla disciplina elettorale vigente sebbene opportunamente “depurata” almeno dalle più evidenti forzature costituzionali introdotte dal legislatore del 2005), e la Corte avrebbe dimostrato di saper tenere insieme fermezza, sapienza giuridica e coraggio, come richiede il momento.