

Università La Sapienza

Facoltà di Scienze politiche

Sulla ammissibilità dei referendum elettorali

di Franco BASSANINI

Intervento al seminario del 24 Maggio 2007

Gli argomenti contenuti nella relazione del Professor Lanchester, in materia di ammissibilità del referendum parzialmente abrogativo della legge 270 del 2005, sono molto importanti. Personalmente li giudico convincenti, quanto alla identificazione di alcuni vizi di incostituzionalità della legge che risulterebbe dall'approvazione dei quesiti referendari. Ma l'incostituzionalità della normativa risultante dal referendum può essere un motivo sufficiente per dichiarare l'inammissibilità del referendum?

Si è osservato, anche in questa sede, che si tratta di profili di incostituzionalità rinvenibili – tutti o quasi tutti – anche nelle disposizioni della legge 270. Per le ragioni che dirò più avanti, non penso che questa constatazione possa inficiare le conclusioni alle quali Lanchester è pervenuto. Dico subito tuttavia che ad una diversa conclusione si dovrebbe pervenire se la Corte avesse esaminato le stesse censure di costituzionalità con riferimento alla legge 270 e le avesse respinte. Ma la Corte costituzionale non si è mai pronunciata sulla legittimità costituzionale della legge 270, semplicemente perché – come è noto - non è stata finora chiamata a farlo. Dunque ben potrebbero risultare incostituzionali tanto alcune disposizioni della legge 270 quanto alcune disposizioni della normativa elettorale risultante dalla approvazione dei quesiti referendari.

Più seria appare un'altra obiezione, qui prospettata da Ceccanti e Caravita: secondo i quali i profili di incostituzionalità della eventuale disciplina che risulterebbe dall'approvazione dei quesiti referendari non potrebbero essere presi in considerazione, ai fini della declaratoria di inammissibilità di un referendum, come sarebbe dimostrato dal fatto che la Corte non li avrebbe mai considerati fino ad ora. Nei termini presentati dal Professor Ceccanti la questione appare seria. Il fatto invece che la Corte, anni fa, abbia dato torto al professor Caravita, sul punto, mi pare invece meno rilevante; il suo argomento "in fatto" mi pare, anzi, contraddittorio: tant'è che il Professor Caravita stesso ammette di "averci provato", perché evidentemente anche lui riteneva che vi fossero margini per chiedere alla Corte di rimettere in discussione o di integrare i criteri fino ad allora seguiti, prendendo in considerazione anche gli effetti del referendum sotto il profilo della

legittimità costituzionale della normativa che risulterebbe a sèguito della approvazione dei quesiti referendari.

A me pare, tuttavia, che si debba discutere di un problema più rilevante, anzi cruciale, che è sotteso a quello di cui discutiamo qui. Esso potrebbe essere tradotto in questo quesito: può la Corte giudicare della costituzionalità di leggi elettorali? La risposta non è semplice. Le leggi elettorali hanno un forte connotato politico; capisco dunque che riconoscere alla Corte il potere di giudicare la costituzionalità di una legge elettorale è una conclusione che va considerata con attenzione e cautela.

Ma dato che le leggi elettorali disciplinano un meccanismo fondamentale per il funzionamento di una democrazia, io non riesco a convincermi che alla Corte possa essere del tutto precluso di giudicare se una legge elettorale sia coerente con i principi fondamentali, strutturali, della nostra Costituzione. Meglio: non ritengo facilmente accettabile l'ipotesi di una sostanziale sottrazione delle leggi elettorali a qualsiasi vaglio di costituzionalità. Le garanzie costituzionali e i principi dello Stato di diritto verrebbero meno, se così fosse, proprio in uno degli snodi cruciali del sistema democratico. Si dovrebbe ammettere che la democrazia italiana avrebbe rinunciato a difendere i suoi principi strutturali e le sue regole, diversamente da quello che essa fa per gli altri diritti e libertà dei cittadini ed anche per molte altre disposizioni costituzionali di rilevanza incomparabilmente minore. E' questa una conclusione che non mi pare facilmente accettabile, in assenza di una disposizione costituzionale che espressamente stabilisca l'insindacabilità delle leggi elettorali da parte del giudice della costituzionalità delle leggi.

Aggiungo che il parametro del giudizio della Corte non potrebbe essere rappresentato, in tali casi, dai principi della cosiddetta democrazia immediata o "di mandato". Al Professor Ceccanti piace molto il modello della democrazia immediata, ad altri piace più il modello della democrazia rappresentativa; ma al di là delle preferenze personali, io credo che ci si debba attenere al dettato dell'articolo 1 della Costituzione, che prevede che la nostra sia una democrazia mista: un mix tra democrazia diretta e democrazia rappresentativa, i cui ingredienti ed equilibri sono nel dettaglio definiti dalla forma di governo e, io aggiungerei, dalla forma di Stato così come esse sono delineate dalla Costituzione. La democrazia diretta si esprime tramite specifici strumenti di partecipazione aventi ad oggetti singole decisioni (iniziativa legislativa, referendum abrogativi, referendum costituzionali, petizioni). Per il resto, il nostro sistema costituzionale adotta, almeno a livello di istituzioni nazionali, il modello della democrazia rappresentativa, con una forma di governo parlamentare. Lo stesso non vale a livello regionale e locale, dove l'elezione diretta dei capi degli esecutivi e il meccanismo "*simul stabunt aut cadent*" hanno finito con l'introdurre in forma originale elementi propri del modello della democrazia immediata in una forma di governo originariamente ispirata al modello rappresentativo-parlamentare.

Che si possa attraverso una legge elettorale forzare nel senso della democrazia immediata la nostra forma di governo nazionale, senza por mano ad una previa revisione costituzionale, mi sembra insostenibile. Le modifiche relative alla forma di governo o alla forma di stato, quando essa è definita da disposizioni costituzionali, vanno introdotte mediante leggi di revisione costituzionale. Nella XIV legislatura la maggioranza parlamentare ha fatto – come è noto - un tentativo in questo senso, respinto con il referendum costituzionale del 2006. Di quel progetto facevano parte infatti disposizioni tendenti a indirizzare la nostra forma di

governo verso un “mix” nel quale gli elementi di democrazia immediata o di mandato venivano consistentemente rafforzati.

Una volta respinto quel disegno di legge di revisione costituzionale, come potremmo ritenere lecito – o anche soltanto ritenere in fatto non sindacabile dalla Corte costituzionale - un nuovo tentativo di modificare la nostra forma di governo introducendo mediante una legge ordinaria, quale è una legge elettorale, innovazioni respinte dal referendum costituzionale? O anche pensare che questo risultato possa essere raggiunto attraverso il combinato disposto di una legge elettorale e di un referendum parzialmente abrogativo?

Questa pare a me la questione centrale. Mi pare superabile invece l'obiezione accennata all'inizio: sicuramente la gran parte se non tutti i vizi di costituzionalità rilevati dalla relazione di Lanchester possono essere rinvenuti anche nelle disposizioni vigenti della legge 270. Ma siamo sicuri che la Corte non possa pronunciarsi sugli uni e sugli altri? Che non possa dichiarare, con riferimento tanto nella legge 270 quanto alla normativa elettorale che risulterebbe dalla approvazione dei quesiti referendari, che l'attribuzione di un premio di maggioranza senza alcuna soglia minima, dunque l'assegnazione della maggioranza assoluta dei seggi a una lista (o a una coalizione) che potrebbe avere ottenuto solo il 20% o il 25% dei voti espressi, contrasta con i principi di struttura del nostro sistema democratico rappresentativo, e con il principio dell'uguaglianza del voto? E dunque comporta la dichiarazione di inammissibilità del quesito referendario che concerne il premio di maggioranza e anche la dichiarazione di incostituzionalità delle disposizioni della legge 270 che tale premio prevedono?

Il Professor Ceccanti ha obiettato che in tal modo si darebbe alla Corte un potere di manipolazione del sistema elettorale non inferiore al potere di manipolazione che ha il referendum, con la differenza che nel referendum è il popolo che decide. Ma l'obiezione non mi pare fondata. La Corte dichiarerebbe soltanto contrastante con il principio democratico della Costituzione l'attribuzione di un premio di maggioranza di proporzioni imprevedibili nell'ambito di un sistema proporzionale che per il resto resterebbe in vita; e che peraltro potrebbe essere liberamente modificato, successivamente, dal legislatore ordinario.

L'obiezione di Ceccanti, d'altronde, potrebbe essere anche rinviata al mittente. Siamo sicuri, infatti, che nel referendum Guzzetta-Segni, il quesito sul premio di maggioranza sia formulato in modo sufficientemente preciso e perspicuo da consentire al corpo elettorale una libera decisione, senza il rischio di manipolazioni? E così certa l'ammissibilità del referendum alla luce dei criteri enunciati dalla Corte circa la chiarezza e l'univocità del quesito referendario?

Il dubbio è lecito. Basterebbe vedere come il *referendum* è presentato sui *media*, dove noti e autorevoli commentatori sono quotidianamente impegnati a sostenere che l'esito positivo del *referendum* condurrebbe al bipartitismo, e comunque a una drastica riduzione della frammentazione partitica, e darebbe luogo a maggioranze parlamentari omogenee e coese. Sappiamo bene che non sarà così. La disciplina elettorale che risulterebbe dalla approvazione dei quesiti referendari non contiene (non poteva contenere) infatti alcun divieto né introduce alcun limite alla successiva riframmentazione dei partiti che avranno contribuito a formare i due “listoni”, a loro volta definiti attraverso contrattazioni tra le segreterie dei partiti. Il premio di maggioranza, attribuito a turno unico e senza una soglia minima, costringerà i partiti maggiori a imbarcare nei due listoni tutte le formazioni

politiche, anche le più piccole, pena la sconfitta elettorale. Per di più, la normativa risultante dalla approvazione dei quesiti referendari, non contiene alcun rimedio al meccanismo dei premi di maggioranza regionali che rende di fatto ingovernabile il Senato. Né offre un rimedio alla sostanziale espropriazione del diritto degli elettori di esprimere scelte anche sulle persone dei candidati. Ciononostante, la propaganda del comitato referendario, amplificata da commentatori tanto autorevoli quanto incompetenti, tenta di far credere agli elettori che l'approvazione dei quesiti referendari possa conseguire tutti questi risultati.

E dunque: mediante una scelta influenzata dalla scarsa chiarezza del quesito e dalla distorta informazione sugli effetti del voto referendario si potrebbe giungere ad affermare come legittimati e consolidati dal popolo sovrano proprio gli elementi del nuovo sistema elettorale che sollevano – come la relazione di Lanchester ha dimostrato – più evidenti censure di incostituzionalità. Tali censure, peraltro, non sono stati mai sottoposte al giudizio della Corte costituzionale, per le ben note ragioni che rendono assai difficile ipotizzare un giudizio di legittimità costituzionale sulle leggi elettorali, al di fuori, per l'appunto, del giudizio di ammissibilità di un eventuale *referendum* abrogativo in materia: è in tal sede, allora, che la Corte dovrebbe prendere in considerazione – accanto agli eventuali vizi di costituzionalità della normativa di risulta – anche i vizi di costituzionalità della disciplina che verrebbe parzialmente abrogata dal referendum. Se così non fosse, peraltro, il *referendum* abrogativo finirebbe per trasformarsi di fatto in un *referendum* parzialmente confermativo, rilegittimando, con i pochi ritocchi apportati dai quesiti referendari, una legge elettorale da tutti (o quasi) criticata.

Emerge qui una sostanziale incoerenza dei promotori del referendum. Da una parte essi sono tra coloro che giudicano la legge 270 assolutamente pessima sotto tutti i profili accennati: l'ingovernabilità del Senato, l'espropriazione del potere di scelta degli elettori riguardo alle persone dei candidati, l'incentivo alla frammentazione partitica e alla costituzione di coalizioni vaste ma disomogenee, la dissoluzione del rapporto di rappresentanza tra l'eletto e la comunità territoriale che lo ha votato. Sotto tutti questi profili, la legge n. 270/2005, la bozza Calderoli e la bozza Chiti non sono che delle varianti di un medesimo sistema elettorale: tutt'e tre presentano i medesimi difetti fondamentali. Ma lo stesso si può dire della legge n. 270 come verrebbe modificata a seguito di eventuale approvazione dei quesiti referendari. Tutt'e quattro per esempio prevedono l'attribuzione di un premio di maggioranza, e così si espongono ai rilievi di incostituzionalità prospettati da Fulco Lanchester: perchè non è prevista alcuna soglia minima; perchè costringono i partiti a formare due coalizioni *omnibus*, funzionali alla vittoria elettorale ma assolutamente inidonee alla successiva attività di governo; perchè configurano una democrazia dell'alternanza fasulla, perchè basata su coalizioni carenti di omogeneità politica, frammentate e contraddittorie al loro interno. Tutt'e quattro i sistemi, infine, privano gli elettori di qualunque potere non solo di scegliere gli eletti, ma perfino di pronunciarsi in qualche modo sulle persone dei candidati, valutando le scelte dei partiti al riguardo (è la conseguenza del fatto che tutt'e quattro i sistemi si basano sul voto in blocco di liste composte da numerosi candidati). Tutt'e quattro i sistemi, conseguentemente, sradicano il rapporto diretto tra eletti e territorio, che è proprio invece di tutte le democrazie rappresentative moderne.

Dunque, se fossero coerenti con le loro valutazioni critiche della legge 270, i promotori del referendum dovrebbero sostenere non le modeste correzioni apportate dai quesiti referendari, che finirebbero per rilegittimare una legge oggi da tutti considerata pessima, ma sistemi elettorali radicalmente alternativi, quali quelli utilizzati nelle maggiori democrazie europee; o dovrebbero, in alternativa, sostenere l'opportunità di un ritorno alla legge Mattarella. Per il quale – come è noto – è stato prospettato anche un percorso referendario.

Certo, se la legge Mattarella garantisce risultati comunque migliori rispetto alla legge 270, alla luce dei criteri or ora enunciati, migliore ancora appare, alla luce degli stessi criteri, il rendimento del sistema uninominale a doppio turno secondo il modello francese, così come quello del sistema proporzionale senza ripartizione nazionale dei seggi in uso in Spagna, o quello del sistema proporzionale misto con sbarramento nazionale al 5% in uso in Germania. Ma la legge Mattarella ha comunque garantito l'alternanza democratica, ha accompagnato l'evoluzione del sistema politico italiano in senso bipolare, ha assicurato un rapporto reale fra gli eletti e il territorio grazie al collegio uninominale e, per la stessa ragione, ha costretto i partiti a fare i conti con le preferenze dell'elettorato nella scelta dei candidati al Parlamento. Con una "piccola riforma" (quale l'introduzione del doppio turno per l'assegnazione dei seggi nei collegi uninominali), la legge Mattarella avrebbe potuto offrire un rendimento assai convincente. Del suo mediocre rendimento porta peraltro grande responsabilità, più che il sistema elettorale da essa adottato, un fattore esterno: e cioè la convivenza del sistema prevalentemente maggioritario da essa introdotto in Italia con sistemi proporzionali senza significative clausole di sbarramento per le elezioni europee, e per le elezioni dei consigli regionali, comunali, provinciali e di circoscrizione. Benché costretti a coalizzarsi ogni cinque anni per le elezioni politiche nazionali, i partiti italiani sono stati dunque indotti a marcare le loro identità e a competere fra loro accanitamente per gli altri quattro anni di ciascun quinquennio, secondo la logica propria dei sistemi proporzionali.

Il ritorno alla legge Mattarella può dunque rappresentare una delle vie praticabili per "azzerare" (realmente e non solo a parole, come farà il referendum Guzzetta) la "porcata" di Calderoli; e per riaprire la strada a un confronto senza pregiudizi sulla questione cruciale: quale riforma elettorale può servire davvero a migliorare il funzionamento della democrazia italiana. La strada maestra per il ripristino della legge Mattarella – magari solo *pro tempore*, in attesa che il predetto confronto dia qualche risultato utile – è certamente la via parlamentare. E' infatti senz'altro vero quanto osservato da Lanchester in apertura di questo seminario, a proposito della difficoltà di utilizzare lo strumento referendario per modificare una normativa delicata come quella elettorale, caratterizzata da un'elevata complessità: tanto che, com'è ben noto, le leggi elettorali erano state originariamente escluse, in sede costituente, dal novero di quelle per le quali può essere proposto un *referendum* abrogativo. Non sembra esserci tuttavia una maggioranza favorevole al ripristino per via parlamentare della legge Mattarella.

Potrebbe soccorrere lo strumento referendario? Sotto il profilo politico-istituzionale, il ricorso allo strumento referendario si appoggerebbe su forti motivazioni: la legge Mattarella non fu infatti solo il prodotto della decisione di una maggioranza parlamentare, ma prima ancora del referendum popolare del 1993 (anche in virtù del successivo autorevole invito, rivolto dal Capo dello Stato al

Parlamento, a scrivere la riforma “sotto dettatura del popolo sovrano”); la legge 270 ha abrogato dunque una legge che aveva il suo fondamento nella diretta espressione della volontà popolare; offrire al corpo elettorale lo strumento per esprimere il suo consenso o il suo dissenso rispetto a questa decisione sembrerebbe coerente con il principio sancito dall’articolo 1 della Costituzione.

Sotto il profilo giuridico-costituzionale, occorre tuttavia fare i conti con il principio interpretativo affermato – per ben note e comprensibili ragioni – dalla costante giurisprudenza della Corte costituzionale quanto alla inammissibilità di referendum interamente abrogativi di una legge elettorale, in quanto essi provocherebbero un temporaneo vuoto normativo colmabile solo da un nuovo intervento del legislatore. Ciò considerato, appare dunque cruciale la risposta ad un delicato quesito: se l’abrogazione referendaria della legge 270 produca o meno la automatica riviviscenza della legge Mattarella da essa abrogata. Solo in caso di risposta positiva a questo quesito si potrebbe pensare ad un referendum abrogativo della legge 270 che non produrrebbe vuoti normativi, pur rinviando di fatto al legislatore il compito di costruire – con il bulino e non con l’ascia – una nuova legge elettorale; ma dopo avere “riportato le lancette dell’orologio” indietro fino al momento nel quale un colpo di mano della maggioranza parlamentare ha azzerato una legge elettorale (la Mattarella) che era pur sempre stata approvata a larga maggioranza dalle Camere e che era solidamente fondata sul voto della larga maggioranza del corpo elettorale espresso nel referendum del 1993: da lì facendo dunque ripartire il lavoro del legislatore per la creazione di una legge elettorale che renda più moderna e più forte la democrazia italiana.

Personalmente ho a lungo dubitato della possibilità di dare una risposta positiva al quesito or ora ricordato, partendo dall’assunto per il quale l’abrogazione di una legge non fa rivivere le leggi da questa eventualmente abrogate. Di recente tuttavia questo assunto è stato autorevolmente messo in discussione (da Alessandro Pizzorusso, e anche da Andrea Giorgis e da Marco Olivetti). Meriterebbe dunque verificarne la solidità, innanzitutto valutandone la consistenza logica e il fondamento normativo, e accertando se si tratta di una regola ermeneutica effettivamente e costantemente applicata in passato. *Re melius perpensa*, sono peraltro propenso a ritenere che, anche qualora questa verifica desse esito positivo (e dunque si debba riconoscere che, in generale, l’abrogazione di una legge non produce la riviviscenza delle leggi da quest’ultima abrogate), resterebbero comunque da valutare due questioni: se tale regola valga anche nel caso di abrogazione disposta per via referendaria o non valga invece solo nel caso di abrogazione disposta per atto legislativo; se tale regola valga anche nel caso di abrogazione referendaria parziale, limitata alle sole disposizioni abrogatrici contenute nella legge oggetto del referendum.

Quanto alla prima delle due questioni or ora accennate, osservo sommessamente che (specie nei casi nei quali il referendum subisce il vincolo derivante dal divieto di creare vuoti normativi) si potrebbe sostenere che, l’effetto riviviscenza sia giustificato dalla impossibilità del titolare del potere abrogativo (il corpo elettorale) di raggiungere altrimenti il risultato voluto (e cioè quello di abrogare l’abrogazione), a differenza di quello che il legislatore parlamentare può fare, associando alla disposizione abrogativa di una disposizione di legge vigente una norma che disponga espressamente la riviviscenza delle norme da questa abrogate. Quanto alla seconda delle questioni accennate, osservo che un

referendum abrogativo limitato alle disposizioni “abrogatrici” da un lato renderebbe esplicito e inequivocabile l'intento di produrre la reviviscenza delle disposizioni previgenti, dall'altro toglierebbe di mezzo solo ed esclusivamente le disposizioni che hanno prodotto la abrogazione delle norme che si vogliono far rivivere. In entrambi i casi, la reviviscenza delle norme previgenti abrogate appare nitidamente come coerente con la natura “oppositiva” del referendum abrogativo.

Aggiungo che un referendum che abbia ad oggetto la abrogazione delle disposizioni abrogatrici della legge Mattarella potrebbe ben essere celebrato contestualmente al referendum Guzzetta-Segni. A tal fine, sarebbe sufficiente che, nel corso del mese di settembre, cinque consigli regionali provvedessero a deliberare la richiesta di referendum abrogativo delle specifiche disposizioni della legge 270 che hanno disposto l'abrogazione (o la “sostituzione”) delle norme del Testo Unico che riproducevano le disposizioni della legge Mattarella. Si offrirebbe così al corpo elettorale uno strumento abrogativo della legge 270 assai più nitido e radicale del referendum Guzzetta-Segni; e non si correrebbe il rischio di contrabbandare, dietro il paravento di una abrogazione parziale, una sostanziale rilegittimazione delle norme fondamentali di una legge elettorale che (almeno a parole) tutti hanno criticato.