

La Corte costituzionale conferma la propria giurisprudenza: quesiti referendari inammissibili se la normativa elettorale “di risulta” non è direttamente applicabile

di Andrea Pertici

1. Tredici anni dopo la sent. n. 13/1999 la Corte costituzionale torna a pronunciarsi con un'altra sent. n. 13 sull'ammissibilità di *referendum* aventi ad oggetto il sistema elettorale delle Camere, confermando la sua ormai consolidata giurisprudenza relativa all'ammissibilità dei quesiti referendari concernenti le leggi elettorali (sentt. nn. 29/1987; 47/1991; 32 e 33/1993; 5 e 10/1995; 26 e 28/1997; 13/1999; 33 e 34/2000; 15, 16 e 17/2008).

Come infatti viene ricordato in questa decisione, le leggi elettorali sono costituzionalmente necessarie e pertanto non possono essere oggetto di abrogazione totale (quesito n. 1) o anche parziale (quesito n. 2) quando la eventuale normativa di risulta non sia «coerente [...], immediatamente applicabile in guisa da garantire, pur nell'eventualità di inerzia legislativa, la costante operatività dell'organo». Detto diversamente, «una condizione perché un *referendum* elettorale sia ammissibile è “la cosiddetta auto-applicatività della normativa di risulta, onde consentire in qualsiasi momento il rinnovo delle assemblee rappresentative”».

Tale condizione, secondo quanto afferma la decisione in commento, non risulta presente né in relazione al primo quesito (per l'abrogazione totale della l. n. 270 del 2005), sul quale, in realtà, la Corte incentra la motivazione, né in relazione al secondo (per l'abrogazione della l. n. 270 del 2005, limitatamente all'art. 2 e a settantuno alinea, enuncianti la soppressione, sostituzione, modificazione o abrogazione di precedenti disposizioni contenute nelle leggi sulle elezioni delle Camere), per il quale la motivazione di inammissibilità – come vedremo meglio – è in gran parte di rinvio a quella svolta per il primo.

2. In particolare, la Corte, nell'esaminare il primo quesito, esclude che «laddove l'esito del *referendum* fosse favorevole all'abrogazione, sarebbe automaticamente restituita in vigore la precedente legislazione elettorale», con «la reviviscenza degli atti legislativi modificati e abrogati dalla legge n. 270 del 2005, nella versione precedente all'approvazione di quest'ultima».

Infatti, la Consulta respinge la tesi della reviviscenza, che «non solo in questo caso, avrebbe come effetto il ritorno in vigore di disposizioni da tempo soppresse, con conseguenze imprevedibili per lo stesso legislatore, rappresentativo o referendario, e per le autorità chiamate a interpretare e applicare tali norme, con ricadute negative in termini di certezza del diritto», ribadendo, quindi, come «l'abrogazione referendaria non avrebbe l'effetto – che il quesito n. 1 presuppone – di ripristinare automaticamente una legislazione non più in vigore, che ha già definitivamente esaurito i propri effetti». Sul punto, dopo avere ricordato alcuni suoi precedenti volti ad escludere che l'abrogazione

di una norma renda nuovamente operanti quelle da essa abrogate, la Corte precisa che il fenomeno della reviviscenza «non opera in via generale e automatica e può essere ammesso soltanto in ipotesi tipiche e molto limitate, e comunque diverse da quella dell'abrogazione referendaria in esame», quali, ad esempio, «l'ipotesi di annullamento di norma espressamente abrogatrice da parte del giudice costituzionale» o il «ripristino di norme a séguito di abrogazione disposta dal legislatore rappresentativo, il quale può assumere *per relationem* il contenuto normativo della legge precedentemente abrogata» o, infine, «la cosiddetta riespansione, che si ha, ad esempio, nel rapporto tra due discipline delle quali una generale, l'altra speciale, per cui la disciplina generale produce i propri effetti sulle fattispecie in precedenza regolate dalla disciplina speciale abrogata».

Se quindi – esclusa la possibilità di reviviscenza della precedente disciplina elettorale – è l'assenza di una normativa direttamente applicabile in caso di esito del *referendum* favorevole all'abrogazione ad escludere l'ammissibilità del primo quesito, in relazione al secondo la Corte dichiara l'inammissibilità, «oltre che per le medesime ragioni esposte con riferimento al quesito n. 1, per contraddittorietà e per assenza di chiarezza». Infatti, il quesito propone l'abrogazione di un solo articolo e di una serie di alinea relativi alla soppressione, sostituzione, modificazione o abrogazione di precedenti disposizioni contenute nelle leggi sulle elezioni delle Camere (senza coinvolgere i “sottotesti”): «la richiesta riguarda perciò solo le norme che prevedono o ordinano la sostituzione delle precedenti disposizioni, non quelle che a queste ultime si sostituiscono. Un *referendum* comporta però, in caso di esito positivo, l'abrogazione di disposizioni, non di norme: esso produce la cessazione non dell'efficacia della norma *pro futuro*, ma della vigenza della disposizione. In questo caso, l'eventuale abrogazione delle disposizioni che contengono gli “ordini di sostituzione” non implica anche l'abrogazione delle norme che sostituiscono o modificano quelle abrogate, mentre la volontà del legislatore si è espressa non solo con le prime (ossia gli alinea), ma anche – e principalmente – con le seconde (ossia i “sottotesti”)». Pertanto, ed in conclusione, «il quesito n. 2 non è idoneo a realizzare l'effetto cui vorrebbe giungere perché, contraddittoriamente, non determinerebbe l'abrogazione proprio delle norme sostitutive della precedente legislazione elettorale. I “sottotesti”, non espunti dall'ordinamento, in molti casi avrebbero essi stessi – per il proprio contenuto oggettivo, incompatibile con le norme precedenti – efficacia abrogativa, mentre, nei rimanenti casi, sarebbero di difficile interpretazione, potendo così produrre effetti inconciliabili con l'intento referendario. Ne discende l'assenza di chiarezza del quesito non solo perché non è evidente quali norme gli elettori siano in concreto chiamati ad abrogare con il *referendum*, ma anche perché l'effetto abrogativo prodotto dalla eliminazione degli alinea è di difficile interpretazione».

3. Come dicevamo, la decisione si iscrive in una giurisprudenza consolidata relativa alle decisioni sull'ammissibilità dei *referendum* in materia elettorale, a partire dalla sent. n. 29/1987, che dichiarò inammissibile la richiesta abrogativa dell'intera legge per

l'elezione del CSM, in quanto «gli organi costituzionali o di rilevanza costituzionale non possono essere esposti alla eventualità, anche soltanto teorica, di paralisi di funzionamento». Pertanto le norme elettorali a questi ultimi relative «potranno essere abrogate nel loro insieme esclusivamente per sostituzione con una nuova disciplina, compito che solo il legislatore rappresentativo è in grado di assolvere». La necessità che dal *referendum* risulti una normativa chiara ed univoca, immediatamente applicabile a prescindere dall'eventuale re-intervento del legislatore rappresentativo, assieme al rispetto dei requisiti attinenti alla formulazione del quesito (scrutinati, seppure non senza oscillazioni, in ogni giudizio di ammissibilità del *referendum*), tra i quali furono sottolineati in particolare quelli dell'omogeneità, chiarezza ed univocità, costituirono quindi i criteri in base ai quali la Corte si pronunciò, con sent. n. 47/1991, sui quesiti relativi al sistema elettorale del Senato e dei Comuni (inammissibili) e su quello per la eliminazione della preferenza multipla nelle elezioni della Camera dei deputati (ammissibile). Tali criteri furono poi ripresi con particolare chiarezza nella sent. n. 32/1993, laddove la Corte dichiarò che «sono assoggettabili a *referendum* popolare anche le leggi elettorali relative ad organi costituzionali o di rilevanza costituzionale, alla *duplice condizione* che i quesiti siano *omogenei* e riconducibili a una matrice razionalmente unitaria, e ne *risulti una coerente normativa residua, immediatamente applicabile*, in guisa da garantire, pur nell'eventualità di inerzia legislativa, la costante operatività dell'organo» (corsivi aggiunti). La valutazione di tali elementi è stata quindi seguita dalla Corte in tutte le successive decisioni in materia (n. 33/1993, di ammissibilità; 5/1995, di inammissibilità; 10/1995, di ammissibilità; 26 e 28/1997, di inammissibilità; 13/1999, di ammissibilità; 33 e 34/2000, di ammissibilità) fino agli immediati antecedenti della decisione in commento, costituiti dalle sentt. nn. 15, 16 e 17/2008 che dichiararono l'ammissibilità di alcuni quesiti di abrogazione parziale della stessa l. n. 270/2005, ricordando come «l'ammissibilità di un *referendum* su norme contenute in una legge elettorale relativa ad organi costituzionali o a rilevanza costituzionale è [...] assoggettata “alla duplice condizione che i quesiti siano omogenei e riconducibili a una matrice razionalmente unitaria, e ne risulti una coerente normativa residua, immediatamente applicabile, in guisa da garantire, pur nell'eventualità di inerzia legislativa, la costante operatività dell'organo”», riprendendo così esattamente le già ricordate parole della sent. n. 32/1993.

In realtà, a partire dalla sent. n. 13/1999, la Corte ha aggiunto l'ulteriore requisito della “non manipolatività” del quesito, ripreso – seppure con alcune differenze almeno definitorie – anche nelle più recenti sentt. nn. 15 e 16/2008, per cui il quesito risulta ammissibile quando, pur «abrogando parzialmente la disciplina stabilita dal legislatore [...], non la sostituisce con un'altra disciplina assolutamente diversa ed estranea al contesto normativo». Tuttavia, questo requisito (peraltro rientrante, pur nella sua specificità, tra quelli attinenti alla formulazione del quesito) non risulta sempre esaminato ed in particolare non lo è nel caso in commento.

Quindi, nonostante, come da più parti rilevato, il giudizio di ammissibilità del *referendum* risulti ormai essere assai più pervasivo rispetto alla sua configurazione normativa e al suo iniziale esercizio da parte della Consulta, la quale si è spinta nell'elaborazione di limiti e – soprattutto – di requisiti attinenti alla formulazione del quesito, che rendono generalmente difficile prevedere l'esito della decisione, pare da constatare, in primo luogo, come in materia elettorale tali oscillazioni ed incertezze siano riscontrabili in misura assai più limitata, proprio per l'ancoraggio a quella "duplice condizione" che è stata fissata con particolare chiarezza nella sent. n. 32/1993 (per quanto sostanzialmente presente anche nei precedenti casi) ed è stata ripresa fino alle decisioni del 2008, per essere poi applicata anche nel caso di specie.

A ciò deve aggiungersi che se, in linea generale, potrebbe essere auspicabile uno "snellimento" del giudizio di ammissibilità (soprattutto in relazione all'ormai complessa elaborazione del limite delle leggi a contenuto costituzionalmente vincolato, nel loro intreccio con quelle costituzionalmente necessarie, nonché in relazione ad almeno alcuni requisiti attinenti alla formulazione del quesito), parrebbe, in realtà, assai difficile immaginare che tale (parziale) *revirement* potesse avvenire proprio a partire da quesiti sulle leggi elettorali, non solo per la già sottolineata complessiva solidità della giurisprudenza sul punto, ma anche per la particolare delicatezza dell'oggetto, soprattutto rispetto ad un pronunciamento ablativo (che in sede di Assemblea costituente risultava infatti – sulla base del testo approvato "salvo coordinamento" e fermo restando la scarsa chiarezza sul punto nello stesso processo verbale – escluso su questa materia).

4. Se quindi i limiti all'ammissibilità di *referendum* in materia elettorale risultano chiari e non pare ragionevole che su questi la Corte muti improvvisamente la propria giurisprudenza, nel caso di specie, a spingere i promotori ed una parte della dottrina a ritenere i quesiti ammissibili pareva il fatto che la l. n. 270/2005 ha modificato la previgente disciplina elettorale mediante abrogazioni parziali e sostituzioni di disposizioni o loro parti (in particolare attraverso la specifica e puntuale enunciazione di tali operazioni).

La specificità della tecnica utilizzata dalla l. n. 270/2005 risultava particolarmente valorizzata dal secondo quesito, mirante all'abrogazione – come abbiamo visto – di parole o di frasi con cui si disponevano soppressioni, sostituzioni o modifiche di disposizioni previgenti, «senza disporre alcuna sostituzione o aggiunta al testo della legge attualmente vigente, le cui ulteriori modificazioni [sarebbero state] soltanto il frutto dell'interpretazione del testo che ne [sarebbe risultato]» (Pizzorusso). Ciò avrebbe determinato soltanto come effetto indiretto la reviviscenza della precedente normativa, rispetto alla quale pare che generalmente si condividesse con la Corte l'eccezionalità o quantomeno la limitazione ad alcune specifiche ipotesi, tra le quali, tuttavia – e qui sta la differenza con la Consulta – veniva fatta rientrare proprio quella in questione, di abrogazione, cioè, ottenuta mediante la speciale tecnica ricordata.

La Corte, appunto, non condivide questa impostazione (pur senza soffermarsi, in realtà, specificamente sulla particolare tecnica utilizzata dal secondo quesito) e, seppure anch'essa non escluda la "reviviscenza" di disposizioni abrogate (che pure «non opera in via generale e automatica»), non la lega alla tecnica di abrogazione delle stesse, ma alle modalità con cui viene eliminata la norma abrogatrice e/o alle caratteristiche delle disposizioni abrogatrici a loro volta abrogate, anche in rapporto a quelle che dovrebbero rivivere. In particolare, infatti, la reviviscenza viene ritenuta possibile in tre casi, seppur indicati a titolo di esempio, e quindi potenzialmente non esaustivi. Il primo è quello in cui la norma abrogatrice sia colpita da una dichiarazione d'incostituzionalità, i cui effetti sono notoriamente differenti e più radicali rispetto a quelli dell'abrogazione; il secondo è quello della abrogazione parlamentare di norma abrogatrice con espressa dichiarazione della volontà di "riportare in vita" la normativa precedente (come confermato dalle «Regole e raccomandazioni per la formulazione tecnica dei testi legislativi» della Camera e del Senato); il terzo – non più relativo alle modalità di eliminazione della disposizione abrogatrice e per il quale peraltro la Corte non parla di vera e propria "reviviscenza" ma di "riespansione" – è quello di abrogazione della disciplina speciale, a seguito della quale la regolazione di carattere generale dispiega i propri effetti anche rispetto a fattispecie precedentemente ricadenti sotto la normativa speciale ora non più vigente.

Sul punto la soluzione cui è pervenuta la Corte pare, a nostro avviso, ben argomentata e condivisibile. In proposito, vorremmo sottolineare come sulla reviviscenza della normativa abrogata – seppure secondo una particolare tecnica – vi siano quantomeno forti contrasti dottrinari (resi evidenti proprio dalla discussione svoltasi in occasione della presentazione di queste richieste), in assenza di qualunque previsione normativa al riguardo, né di una chiara ed univoca giurisprudenza sul punto (seppure la Corte costituzionale, nella decisione in parola, abbia quantomeno fatto chiarezza sulla propria, ricostruendola e sistematizzandola). In tale situazione di profonda incertezza, pare che la Corte costituzionale, sulla base dei propri precedenti che le impongono ormai di spingersi in valutazioni anche sulle conseguenze dell'eventuale abrogazione, non potesse esimersi dal tutelare quanto più possibile la certezza del diritto, cui infatti fa specifico riferimento nella sua decisione (par. 5.2. del *considerato in diritto*), obiettivo che pare potesse effettivamente perseguirsi pienamente soltanto concludendo per l'inammissibilità. Una dichiarazione di ammissibilità, infatti, a nostro avviso, avrebbe comunque determinato troppe incertezze sulle eventuali conseguenze dell'abrogazione, proprio per i ricordati evidenti contrasti sulle ipotesi di "reviviscenza" e, quindi, sulla ricostruzione del tessuto normativo da parte di tutti i soggetti chiamati a dare seguito, prima, all'eventuale decisione di ammissibilità e, quindi, soprattutto, all'eventuale esito positivo del *referendum* (e ciò anche se la Corte, necessariamente nella motivazione e non nel dispositivo – a meno di non ammettere un caso di ammissibilità "nei sensi di cui in motivazione" – fosse giunta a tale conclusione ritenendo che la normativa precedentemente abrogata potesse tornare in vigore).

5. Tralasciando gli aspetti processuali (quali, in particolare, la riunione dei giudizi, che nel giudizio di ammissibilità non avveniva dal 1997, il deposito di scritti da parte di soggetti diversi da quelli indicati dalla legge o la mancata costituzione del Governo), vorremmo, invece, concludere sottolineando come la Corte abbia dato conto di alcuni «punti problematici e “irrazionalità”», evidenziate dal Comitato promotore, ricordando come già in occasione dei precedenti giudizi di ammissibilità dei *referendum* sulla l. n. 270/2005 «fu segnalata al Parlamento “l’esigenza di considerare con attenzione gli aspetti problematici” della legislazione prevista nel 2005, con particolare riguardo all’attribuzione di un premio di maggioranza, sia alla Camera dei deputati che al Senato della Repubblica, senza che sia raggiunta una soglia minima di voti e/o di seggi (sentenze nn. 16 e 15 del 2008)». Seppure si tratti di rilievi – come evidente – privi di precisa efficacia giuridica e, purtroppo, anche di reale presa sul Parlamento (che non ha dato infatti seguito a quelli formulati quattro anni fa), forse la Corte avrebbe potuto calcare un po’ più la mano, risultando, invece, sul punto ancor meno incisiva rispetto al 2008, quando erano state espresse più ampie considerazioni in relazione all’assenza di soglie minime per l’attribuzione del premio di maggioranza, alla connessa questione dell’uguaglianza del voto, alla salvaguardia dell’identità dei partiti politici, alla potenziale impossibilità di assegnare parte dei seggi (stante la presenza di un numero minimo di candidature all’interno di ciascuna lista pari soltanto ad un terzo), nonché – nella sent. n. 16 – in relazione alla questione dell’assegnazione del premio di maggioranza al Senato nelle singole circoscrizioni regionali.

A nostro avviso, invece, la Corte svolge ancora in modo del tutto corretto la propria motivazione quando – ribadendo una posizione già più volte espressa – esclude di poter compiere in questa sede valutazioni di costituzionalità della legge oggetto della richiesta abrogativa. Peraltro, andando oltre la motivazione (che non contiene alcun riferimento sul punto), pare da escludere anche che, in questa sede, la Corte possa sollevare di fronte a se stessa una questione di legittimità costituzionale della legge oggetto della richiesta abrogativa. Infatti, a nostro avviso, difetterebbe in ogni caso la rilevanza della questione di legittimità costituzionale perché il giudizio di ammissibilità ha ad oggetto una richiesta abrogativa, che ha, a sua volta, ad oggetto una legge o sue parti, estranee però a questo giudizio, in cui la Corte verifica – secondo la procedura di cui alla legge n. 352 del 1970 – che la disciplina oggetto della richiesta sia estranea alle materie di cui all’art. 75, comma 2, Cost. e agli altri limiti elaborati in via pretoria a partire dalla sent. n. 16 del 1978 e che la formulazione della richiesta risponda ad una serie di requisiti, anch’essi individuati a partire dalla appena ricordata decisione. Pertanto, pare ben difficile sostenere che le norme oggetto della richiesta abrogativa siano applicabili nel giudizio (di ammissibilità del *referendum*), o che, comunque, possa essere ravvisabile un nesso di strumentalità tra la questione di costituzionalità su di esse e la risoluzione del giudizio *a quo* (di ammissibilità del *referendum*).

6. In conclusione, la decisione in commento spinge in ogni caso a svolgere alcune riflessioni – che potranno essere altrove riprese e meglio sviluppate – sia sul *referendum* sia sulla legge elettorale vigente.

Da quest'ultimo punto di vista, non certo da oggi la dottrina costituzionalistica ha posto ripetutamente in evidenza i numerosi profili problematici della l. n. 270/2005, alcuni dei quali paiono integrare veri e propri vizi di costituzionalità. Si tratta – come in parte ricordato anche nella decisione in commento, riprendendo in particolare le memorie del Comitato promotore – in primo luogo dell'assenza di qualunque soglia minima di voti per ottenere il c.d. "premio di maggioranza" (sia alla Camera che al Senato), dell'esclusione di alcuni voti (quelli espressi in Valle d'Aosta e nella circoscrizione estero) dal computo per l'assegnazione del "premio di maggioranza", ma anche della attribuzione del "premio di maggioranza" al Senato Regione per Regione, con conseguente alterazione della rappresentatività senza che ciò sia neppure bilanciato dalla (sicura) attribuzione di una maggioranza (ampia). Inoltre, i cittadini sono del tutto esclusi dalla possibilità di scegliere i propri rappresentanti (i cui nomi, pur indicati nelle liste presentate, non compaiono neppure sulla scheda), votando soltanto per le liste. Tale sistema è peraltro ulteriormente distorto dal fatto che un medesimo candidato può presentarsi anche in più (e perfino in tutte le) circoscrizioni, con la conseguenza che, a seguito delle diverse opzioni dei vari pluri-eletti, si determina una sorta di elezione di secondo grado giocata interamente a livello partitico, senza che, a quel punto, i cittadini possano agevolmente comprendere neppure chi esattamente è stato eletto nella loro circoscrizione.

Tutto ciò non può che far auspicare il superamento dell'attuale legge elettorale ed in tal senso l'impossibilità di procedervi attraverso il *referendum* costituisce certamente un motivo di forte rammarico. Tuttavia, pare che ormai da parte di molte forze politiche – anche tra quelle che avevano concorso alla sua così rapida approvazione (o che da quelle sono poi "gemmate") – vengano ripetutamente sottolineati i forti limiti (quando non i dubbi di costituzionalità) dell'attuale sistema elettorale, con la conseguenza che non si comprende perché ancora non si sia posto mano ad una riforma del medesimo, che comunque dovrebbe ritenersi ben presente nell'agenda parlamentare, anche dopo i richiami della Corte costituzionale nelle sentenze del 2008 ed in quella in commento.

La sent. n. 13/2012, tuttavia, ripropone anche un'altra questione, in realtà più trascurata di quella appena posta, relativa alla necessità di un ripensamento del *referendum*. Infatti, la sostanziale casualità con cui la disciplina, prima costituzionale e poi legislativa, dello stesso è stata approvata ha prodotto spesso incertezze e difficoltà del relativo procedimento, resesi evidenti anche nel giudizio di ammissibilità, sostanzialmente definito dalla stessa Corte costituzionale sulla base di uno scarno e poco chiaro apparato normativo. Ciò espone ogni giudizio di ammissibilità ad incertezze e critiche, che non mancheranno anche in questa occasione, che certamente la Corte avrebbe potuto evitare rimanendo ancorata alla giurisprudenza delle sue prime due decisioni, in cui si era

limitata a rilevare l'assenza dei limiti di cui all'art. 75, comma 2, Cost.; ma, anche a prescindere dalla difficile prevedibilità delle conseguenze che ciò avrebbe potuto determinare sull'ordinamento (in alcuni casi compromettendone probabilmente la stessa tenuta), pare ormai davvero improbabile che tale strada possa essere percorsa. Ciò che invece si potrebbe – ed anzi si dovrebbe – fare è introdurre di una più chiara disciplina in materia a livello costituzionale e legislativo.

Tali interventi, tuttavia, oltre che il giudizio di ammissibilità dovrebbero probabilmente riguardare, ancor prima, la tipologia dei *referendum* su atti legislativi, risultando evidente come la limitazione a quello abrogativo abbia finito per determinare notevoli difficoltà, producendo, da un lato, una legislazione “costretta” dalle operazioni di ritaglio sui testi vigenti (con risultati quindi insoddisfacenti per gli stessi elettori) e dall'altro l'impossibilità di intervenire, in alcune occasioni, a modificare leggi, anche fondamentali per l'espressione della sovranità popolare, come quella elettorale, nonostante una forte manifestazione di volontà in tal senso (come le numerose firme raccolte ed in generale il movimento di opinione pubblica formatosi in proposito sembravano già indicare proprio nel caso conclusosi con la decisione in commento).