

LA SENTENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE SUL REFERENDUM CALDEROLI, UN ESITO SCONTATO, ANZI CHIAMATO DALLA DIFESA DEI CONSIGLI REGIONALI PROMOTORI: LA CORTE RESPINGE IL TENTATIVO DI TRASFORMARE IL REFERENDUM DA ABROGATIVO A SURRETTIZIAMENTE PROPOSITIVO.

La sentenza n. 10 del 31 gennaio 2020 ha posto la parola fine al referendum “*manipolativo*” in materia elettorale. E non poteva essere diversamente, tenuto conto dei precedenti della Corte in materia di referendum abrogativo *ex art. 75 Cost.* e della complessità del quesito che sarebbe stato proposto agli elettori, la cui enunciazione occupa oltre sei pagine della sentenza.

È noto che le leggi elettorali possono rientrare tra quelle sottoposte a referendum abrogativo perché la Corte Costituzionale, con la sentenza n. 47/1991 con la quale fu dichiarato ammissibile il c.d. “*referendum Segni*” respinse innanzitutto la tesi secondo la quale “*in forza di un emendamento aggiuntivo approvato dall'Assemblea costituente nella seduta pomeridiana del 16 ottobre 1947 e non riprodotto per omissione nel testo finale dell'art. 75 della Costituzione, le leggi elettorali sarebbero, in realtà, da considerare ricomprese fra quelle nei riguardi delle quali il secondo comma di tale articolo non ammette il referendum*”. E ciò per la decisiva ragione per la quale “[*a*] questa Corte non è dato, infatti, di riscrivere alcun punto del testo della Carta costituzionale, quale sancito dalla votazione finale del 27 dicembre 1947. La Costituzione vale per ciò che risulta scritto in quel testo, promulgato dal Capo provvisorio dello Stato e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale.”.

Dunque il referendum abrogativo è astrattamente ammissibile anche per le leggi elettorali, ma, come dimostra la costante giurisprudenza costituzionale in materia, esso deve tenere conto in primo luogo della particolare natura delle leggi elettorali, che sono “*costituzionalmente necessarie*” e che quindi debbono essere immediatamente auto-applicative.

Nella sentenza n. 10 del 2020, la Corte ha infatti ricordato che “*anche l'eventuale abrogazione parziale di leggi costituzionalmente necessarie, e in primis delle leggi elettorali, deve comunque garantire l'«indefettibilità della dotazione di norme elettorali» (sentenza n. 29 del 1987), dovendosi evitare che l'organo delle cui regole elettorali si discute possa essere esposto «alla eventualità, anche solo teorica, di paralisi di funzionamento» (sentenza n. 47 del 1991). Sicché è condizione di ammissibilità del quesito che all'esito dell'eventuale abrogazione*

referendaria risulti «una coerente normativa residua, immediatamente applicabile, in guisa da garantire, pur nell'eventualità di inerzia legislativa, la costante operatività dell'organo»».

Allo stesso tempo, secondo la Corte, benchè siano ammissibili “*anche le operazioni di ritaglio di frammenti normativi e di singole parole*” (come appunto rilevato con la sentenza n. 47 del 1991), ciò può avvenire soltanto ove la proposta di abrogazione parziale “*non si risolva sostanzialmente «in una proposta all'elettore, attraverso l'operazione di ritaglio sulle parole e il conseguente stravolgimento dell'originaria ratio e struttura della disposizione» (sentenza n. 36 del 1997)*”, perché in questo caso saremmo in presenza di un uso sviato dell'iniziativa referendaria, che verrebbe ad assumere natura “*surrettiziamente propositiva*”, non prevista dalla Costituzione nel nostro sistema, ove la partecipazione popolare all'iniziativa legislativa può avvenire soltanto nelle forme dell'art. 71, mediante la proposta di legge da parte di almeno cinquantamila elettori.

Date queste premesse di ordine costituzionale, la sorte del referendum Calderoli non poteva che essere segnata e per ritenerlo ammissibile la Corte Costituzionale avrebbe dovuto ribaltare tutta la sua univoca giurisprudenza in materia.

Intanto, eravamo in presenza di un quesito di notevole complessità, in realtà incomprensibile da parte degli elettori, se non attraverso la sua intitolazione compiuta ad opera dell'Ufficio Centrale per il Referendum presso la Corte di Cassazione. Ma soprattutto, la legislazione elettorale che sarebbe residuata dall'approvazione da parte del corpo elettorale del referendum non sarebbe stata in alcun modo auto-applicativa, perché il legislatore avrebbe dovuto conseguentemente rideterminare i collegi uninominali di Camera e Senato.

Questo era il problema insuperabile da parte dei Consigli Regionali promotori. Essi hanno tentato di eluderlo con un espediente che ha reso *a fortiori* inammissibili i quesiti referendari, ma che non poteva sfuggire alla Corte Costituzionale. E cioè quello di includere tra essi anche la richiesta di abrogazione parziale della legge delega n. 51 del 2019, il cui oggetto è rappresentato dalla modifica dei collegi uninominali e plurinominali esistenti, in applicazione della legge elettorale attualmente vigente - il c.d. *Rosatellum*- da attuarsi oggi all'esito del referendum confermativo sul taglio dei parlamentari.

L'intervento abrogativo sulla legge delega - secondo i promotori - ne avrebbe sostanzialmente modificato il suo oggetto, eliminandosi ogni riferimento all'interno di essa ai collegi plurinominali,

modificando le condizioni temporali per l'esercizio della delega e quindi sostituendone per via abrogativa corrispondenti principi e criteri direttivi, ma la Corte ha respinto questo artificio. Ciò perché *“L'intervento richiesto sull'art. 3 della legge n. 51 del 2019 è dunque solo apparentemente abrogativo e si traduce con tutta evidenza in una manipolazione della disposizione di delega diretta a dare vita a una “nuova” norma di delega, diversa, nei suoi tratti caratterizzanti, da quella originaria.*

Quanto alla radicale alterazione della delega originaria, sia sufficiente osservare che tutti i “caratteri somatici” della legge di delegazione – individuati dall'art. 76 Cost. come condizioni per la delega dell'esercizio della funzione legislativa da parte del Parlamento – si presenterebbero completamente modificati nella delega di risulta.”.

Secondo la Corte, quindi, proprio l'intervento parzialmente abrogativo sulla legge delega ha avuto *“la conseguenza, però, di rendere ancora più manifesta la manipolazione referendaria. Si finirebbe, infatti, con il prevedere gli stessi principi e criteri direttivi per la determinazione dei collegi elettorali nel contesto di un sistema elettorale radicalmente diverso da quello per il quale essi erano stati predisposti (quest'ultimo, introdotto con la legge n. 165 del 2017, a forte prevalenza proporzionale; quello risultante all'esito del referendum, esclusivamente maggioritario). Sicché, in altre parole, modificandosi il contesto del sistema elettorale in cui la nuova delega opererebbe, i principi e criteri direttivi finirebbero per essere solo formalmente gli stessi e per acquistare invece, alla luce del nuovo e diverso meccanismo di trasformazione dei voti in seggi, portata a sua volta inevitabilmente nuova e diversa.”.*

Ma le censure della Corte non finiscono qui: ne verrebbe modificato anche il *dies a quo* per l'esercizio della delega, fissato al momento dell'entrata in vigore della legge costituzionale sul taglio dei parlamentari, cosicché la delega da condizionale diverrebbe “stabile”, ed anzi potrebbe doppiarsi. Rileva infatti la Corte *“che la delega, ancorché parzialmente abrogata, dovrebbe rimanere utilizzabile – come affermato dalla difesa degli stessi promotori – anche a seguito dell'entrata in vigore della legge costituzionale che riduce il numero dei parlamentari, alla quale era destinata a dare attuazione, ed essere così oggetto di un duplice e contestuale esercizio, dopo lo svolgimento del referendum costituzionale e di quello abrogativo qui all'esame. Al che si aggiunge la possibilità che i due referendum si svolgano in tempi diversi, come potrebbe avvenire, ad esempio, nel caso in cui il referendum abrogativo dovesse essere rinviato per intervenuto scioglimento anticipato delle Camere in applicazione di quanto previsto all'art. 34, secondo comma, della legge n. 352 del 1970. Nel qual caso la delega stessa risulterebbe esaurita, e non più utilizzabile, all'atto dello svolgimento del referendum abrogativo”.*

Queste riflessioni della Corte, che rendono obbligata la sua conclusione circa il carattere “*eccessivamente manipolativo*” del referendum Calderoli, in realtà disvelano quale era il vero scopo dell’iniziativa referendaria, ossia tendere ad ottenere per questa via quello scioglimento anticipato delle Camere, non raggiunto con la crisi della maggioranza governativa dell’agosto 2019.

Infatti, gli stessi Consigli Regionali promotori avevano ben chiaro che il referendum abrogativo sul *Rosatellum* non poteva essere ammissibile, proprio perché ne sarebbe conseguita in caso di accoglimento una legislazione elettorale non auto-applicativa. Da qui l’espedito di coinvolgere nel quesito anche la legge delega, approvata dal Parlamento per tutt’altro scopo. E l’ulteriore espedito della proposizione in parallelo di un conflitto di attribuzioni contro Camera e Senato, in relazione all’art. 37 della legge n. 352 del 1970, a motivo della mancata adozione di una legislazione che imponga la sospensione degli effetti del referendum su leggi costituzionalmente necessarie, ove la normativa di risulta non sia autoapplicativa e ciò fino all’adozione della relativa disciplina attuativa. Ma da qui anche l’eccezione di illegittimità costituzionale, da essi sollevata nel giudizio di ammissibilità del referendum, dello stesso art. 37 della legge 352 del 1970, nella parte in cui tale disposizione - in violazione dell’art. 75 Cost. - avrebbe introdotto la prevalenza sulla volontà referendaria e quindi sullo stesso principio di sovranità popolare, di quello di “*costante operatività*” degli organi costituzionali, che la Corte non ha nemmeno avuto bisogno di respingere, dichiarandone la manifesta inammissibilità poiché “*L’eccezione investiva, infatti, il citato art. 37 nell’ipotesi in cui la Corte avesse ritenuto inammissibile la richiesta referendaria per difetto del carattere di auto-applicatività della normativa di risulta*”. Al contrario è stata ritenuta tale per il carattere “*eccessivamente*” manipolativo del quesito, disvelato appunto dallo snaturamento del contenuto della legge delega. A sua volta, il conflitto di attribuzioni è stato dichiarato inammissibile con la parallela ordinanza n. 9 del 2020, per la insuperabile ragione che nel caso ove il conflitto abbia ad oggetto un atto legislativo, appunto l’art. 37 della legge 352 del 1970, e vi sia un giudizio ove sia stata sollevata o sia deducibile la relativa questione di costituzionalità - come è avvenuto proprio in quello sull’ammissibilità del referendum - tale rimedio è inespugnabile, per pacifica giurisprudenza della Corte Costituzionale.

La conclusione che se ne può trarre è che vi sono dei limiti obiettivi di natura costituzionale all’ammissibilità dei referendum in materia elettorale, anche se essi non rientrano tra quelli vietati

dall'art. 75 Cost. Ma soprattutto, ne esce ancora una volta sconfitto il tentativo di una forza politica, che attualmente dispone del 30 per cento dei voti, di trasformare tale “*pacchetto*” in una maggioranza di governo autosufficiente, dimenticando che il maggioritario ad un turno è storicamente proprio dei sistemi politici bipartitici, ma funzionerebbe malissimo in un sistema “*tripolare*”, come anche l'esperienza ventennale del *Mattarellum* e delle relative instabili coalizioni ha confermato.

C'è da domandarsi perché i teorici del sistema maggioritario non abbiano mai proposto quello a doppio turno, caro al Prof. Sartori, il quale ha prodotto, almeno sino ad ora, la stabilità delle istituzioni della Quinta Repubblica francese e che soprattutto imporrebbe *a fortiori* la scelta di candidati *quam maxime* rappresentativi ed inclusivi.