

Tornare al referendum per ritornare al *Mattarellum*

di Salvatore Curreri
(18 dicembre 2011)

1. È molto probabile che il successo dei due quesiti referendari volti a ripristinare il *Mattarellum*, mediante l'abrogazione dell'attuale odiata e (almeno apparentemente) orfana legge elettorale che l'aveva a sua volta abrogato, dipenderà dal giudizio di ammissibilità della Corte costituzionale.

Appare improbabile, infatti, che nell'attuale congiuntura politica i partiti trovino la forza per sfiduciare l'attuale governo e provocare strumentalmente lo scioglimento delle camere al solo scopo di rinviare al 2013 l'appuntamento referendario, sfidando così apertamente l'ira di un'opinione pubblica che già all'atto della raccolta estiva delle firme ha dimostrato ampiamente - smentendo anche le più ottimistiche previsioni - di ritenere quello referendario l'unico strumento in grado di rimuovere la legge elettorale vigente, stante l'assodata incapacità di maggioranza e opposizione, per mancanza del "velo d'ignoranza", di trovare un accordo parlamentare su una materia decisiva ai fini della conformazione del sistema politico.

È questo, dunque, il contesto entro cui, salvo diversivi (sempre possibili se utili ad eludere questioni spinose), la Corte costituzionale dovrà per la prima volta esplicitamente chiarire se, in mancanza nel nostro ordinamento di una specifica ed espressa disposizione al riguardo, vale anche per l'abrogazione referendaria di disposizioni elettorali il principio, risalente alla tradizione romanistica, per cui *abrogata lege abrogante, non reviviscit lex abrogata*.

È in quest'ottica, infatti, che la questione dell'ammissibilità dei due quesiti referendari va correttamente inquadrata, se non si vuole indulgere alla tesi favorevole alla integrale ed automatica trasposizione in ambito pubblicistico di principi e concetti nati e sviluppatisi in ambito civilistico; tesi che, non valorizzando adeguatamente i differenti contesti, può portare a conclusioni errate: basti qui ricordare quanto la consuetudine costituzionale sia diversa da quella civilistica per la più breve *diuturnitas* e per la esiguità numerica di coloro che devono condividere l'*opinio iuris ac necessitatis*.

Per questo, prima ancora dalla risoluzione della intricata matassa della "reviviscenza", l'ammissibilità dei due quesiti referendari dipende dall'adeguata considerazione della natura di tale saltuaria, eppure fondamentale, modalità d'esercizio della sovranità popolare, non per legittimarne in suo nome forme d'espressione *extra ordinem*, ma per valorizzare al meglio quelle previste in Costituzione, anche non deliberative (v. Corte cost., sentenza n. 290/1974 sullo sciopero politico).

In tale prospettiva occorre valutare in primo luogo se l'abrogazione referendaria possa assimilarsi a quella legislativa; in secondo luogo se, nell'ambito dell'abrogazione referendaria, quella delle disposizioni in materia elettorale presenti caratteristiche affatto particolari.

2. Sul primo punto, occorre premettere quanto ormai sembri incontestabile la teoria per cui l'abrogazione di una disposizione non ne determina la definitiva cancellazione e conseguente espulsione dall'ordinamento giuridico (ma v. *contra* Corte cost. n. 28/2011), senza possibilità di futura reviviscenza, quanto piuttosto ne circoscrive l'efficacia nel tempo, impedendo che essa possa continuare a produrre i suoi effetti *pro futuro* ma lasciando intatti quelli già prodotti nel passato dal momento della sua approvazione a quello della sua abrogazione (solo una legge retroattiva potrebbe far venire meno questa parziale efficacia). L'abrogazione quindi opera sul piano cronologico *ex nunc*, a differenza dell'annullamento che opera sul piano gerarchico *ex tunc*.

Tale tesi è stata da tempo fatta propria dalla Corte costituzionale, quando ha chiarito che “l’abrogazione non tanto estingue le norme, quanto piuttosto ne delimita la sfera materiale di efficacia, e quindi l’applicabilità, ai fatti verificatisi sino ad un certo momento nel tempo” (sentenza n. 49/1970, relatore Crisafulli, 2° cons. dir.) per cui “l’abrogazione *ex nunc* di una legge non fa venir meno la rilevanza della questione di legittimità costituzionale” (sentenza n. 63/1970, 4° cons. dir.; ma in tal senso v. già sentenza n. 77/1963), né tantomeno l’ammissibilità di un eventuale referendum (così nella sentenza n. 35/1985 a proposito del referendum sui punti di contingenza e sulla scala mobile).

Se così è, lo stesso termine “reviviscenza” appare ambiguo, visto che non si tratta di far risorgere ciò che è morto, ma di fare in modo che una disposizione abrogata, che fa parte dell’ordinamento giuridico “vivente” in forza degli effetti che essa continua a produrre per il periodo in cui è rimasta in vigore sui rapporti pregressi – pendenti o esauriti –, possa riacquisire per il futuro quella efficacia originaria che la sua successiva abrogazione aveva limitato per il passato.

Nessuna “resurrezione di Lazzaro”, quindi, quanto piuttosto il “risveglio” della disposizione abrogata dal “sonno” in cui giace (immagine per immagine: come nella *Bella addormentata nel bosco*).

Fatta questa necessaria premessa, rispetto all’abrogazione legislativa, quella referendaria, necessariamente espressa, assume una forza di legge passiva particolare, che ad essa deriva dalla sua natura di atto-fonte dell’ordinamento che è manifestazione diretta della volontà sovrana del corpo elettorale, la conformità alla quale di quanto deciso dalle istituzioni rappresentative è invece solo presunta. La volontà espressa per referendum dal corpo elettorale assume rilievo non solo politico (per quanto avvertito non meno vincolante: così è per i referendum consultivi locali), ma anche giuridico, sicché il legislatore non potrebbe (per cinque anni ex art. 38 legge n. 352/1970 o, quantomeno, fino al termine della legislatura) vanificare o contraddire il risultato referendario: a) o abrogando quel che gli elettori non hanno voluto abrogare (estendendosi così al legislatore il divieto che il citato art. 38 pone a carico dei promotori); b) o ripristinando in senso formale o sostanziale quel che gli elettori hanno voluto abrogare (interpretando *a contrario* l’appena citato art. 38; v. Corte cost., sentenze nn. 468/1990 e 32/1993), se non esponendosi alla censura d’incostituzionalità (Corte cost., ordinanza n. 9/1997) ⁽¹⁾. Proprio perché “a differenza del legislatore che può correggere o addirittura disvolere quanto ha in precedenza statuito, il referendum manifesta una volontà definitiva e irripetibile” (Corte cost. n. 468/1990), non solo al referendum non si può chiedere quel che solo la legge è in grado di fare, ma occorre anche attribuire al suo esito la massima capacità espansiva, *magis ut valeat*.

Tale particolare forza passiva di legge si coglie già nella fase precedente la consultazione referendaria. Fin dalla sentenza n. 68/1978, infatti, la Corte costituzionale ha stabilito che, ai fini della dichiarazione della cessazione delle operazioni referendarie da parte dell’Ufficio centrale per il referendum ai sensi dell’art. 39 legge n. 352/1970, le modifiche che il legislatore deve apportare alla disciplina oggetto del quesito devono essere non meramente formali, come tali evidentemente dirette al solo fine fraudolento di eludere il referendum, ma sostanzialmente innovative, incidendo sui principi ispiratori della complessiva disciplina preesistente o i contenuti normativi essenziali dei suoi singoli precetti (l’“abrogazione sufficiente” di cui parlava Mezzanotte). Dal che se ne deduce che, prima ancora che le singole disposizioni, il referendum ha per oggetto il comune principio

¹⁾ Incostituzionale, pertanto, appare la legge n. 148/2011 nella parte in cui ha riapprovato gran parte delle disposizioni sulla liberalizzazione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica abrogate lo scorso 12-13 giugno, a meno che non si voglia ammettere che le intenzioni dei promotori siano così prevalenti sul dettato normativo da far concludere che oggetto del referendum sia stato in realtà solo l’obbligatoria gestione privata del servizio idrico, non a caso esclusa dal successivo intervento normativo.

normativo che da esse se ne ricava (Corte cost. n. 16/1978), obbligando il legislatore, ancor prima che il referendum venga celebrato, a tenere conto (pur senza limiti di tempo: v. Corte cost., ordinanza n. 172/1997) delle firme raccolte e del fine con esse perseguito dai promotori.

In quest'ottica, dunque, trova smentita l'opinione secondo cui la reviviscenza eluderebbe il trasferimento del quesito referendario; infatti l'abrogazione referendaria della disposizione successiva sostanzialmente analoga non farebbe ritornare in vigore quella contro cui erano state raccolte le firme, ma travolgerebbe tutte quelle precedenti dall'analogo contenuto normativo, inclusa quella in origine oggetto del referendum e formalmente sostituita con altra.

Al riguardo, benché la Corte costituzionale non l'abbia mai espressamente ammesso, si deve escludere che il legislatore possa evitare il referendum attraverso modifiche sostanziali aventi finalità politiche opposte a quelle perseguite dal comitato promotore, pena la riduzione a mera apparenza di quella sovranità popolare contro cui la stessa Corte si è schierata (v. sentenza n. 68/1978; in questo senso si veda la recente sentenza n. 28/2011 sull'ammissibilità del quesito sull'energia nucleare nonostante la moratoria approvata dal Governo).

3. Quest'ultimo riferimento alle intenzioni dai promotori non va sottovalutato, perché l'obiettivo da loro perseguito trascende il piano politico per acquisire rilievo giuridico.

Come ha ben chiarito la Corte costituzionale, tali finalità non rimangono aleatorie ed astratte ma si radicano nel dettato normativo di cui si promuove l'abrogazione: "l'obiettivo dei sottoscrittori va desunto non da una loro dichiarazione d'intenti, ma soltanto dalla finalità incorporata nel quesito, cioè dalla finalità oggettivamente ricavabile dal nesso che viene a porsi tra le norme di cui si chiede l'abrogazione e quelle che residuerebbero dopo tale abrogazione" (Corte cost., sentenze nn. 25/2011 e 27/2011). Ma la *voluntas abrogandi*, al pari della *ratio legis*, non si esaurisce nelle singole disposizioni oggetto del referendum ma le trascende, mirando piuttosto a colpire il "comune principio che se ne ricava". Il senso del quesito referendario non si esaurisce, quindi, nella sua formulazione letterale che ne esprime piuttosto il prevalente "principio ispiratore" che si traduce nella domanda posta al corpo elettorale. Così, in riferimento al quesito referendario Segni-Guzzetta che voleva abolire il collegamento tra liste, la Corte costituzionale ha identificato l'intenzione dei promotori "nella finalità di una più stringente integrazione delle forze politiche partecipanti ad una competizione elettorale" (sentenza n. 16/2008, 5.2 cons. dir.). Ed è sulla base della volontà dei proponenti che i giudici costituzionali valutano l'omogeneità del quesito referendario, cosicché al fine perseguito corrisponda una "matrice razionalmente unitaria".

La volontà dei promotori trova poi espressione nella denominazione della richiesta referendaria da riprodurre nel titolo riportato all'interno della scheda, che l'Ufficio centrale stabilisce sentiti gli stessi "al fine dell'identificazione dell'oggetto del referendum" (art. 32.7 legge n. 352/1970 come novellato dalla legge n. 173/1995).

Nel caso specifico "scopo immanente" dei promotori è abrogare l'attuale formula elettorale proporzionale con premio di maggioranza e liste bloccate per ritornare alla precedente formula, prevalentemente maggioritaria, con collegi uninominali e liste proporzionali bloccate per l'attribuzione del 25% dei seggi e non del loro totale. Gli elettori sono quindi chiamati a pronunciarsi su un'alternativa chiara ed omogenea, benché sia il caso di chiedersi, sommessamente, se nei titoli prescelti per i due quesiti referendari non si sarebbe potuto rendere meglio intellegibile il tema della richiesta referendaria, facendone emergere la *pars costruens*.

4. Se particolare è l'abrogazione referendaria rispetto a quella legislativa, ancor di più lo è quella derivante da referendum in materia elettorale su cui, com'è noto, la giurisprudenza costituzionale nel corso degli anni ha costruito, non senza incertezze, un vero e proprio "statuto".

La Corte ha sempre ammesso i referendum sulle "leggi elettorali relative alla costituzione ed al funzionamento di organi costituzionali o aventi rilevanza costituzionale", ancorché si tratti di "leggi costituzionalmente necessarie" (sentenza n. 47/1991), a due condizioni: a) che sia evidente la matrice razionalmente unitaria e la finalità intrinseca al quesito, così da rendere consapevole il voto; b) che l'esito referendario non contrasti con l'indefettibilità delle norme elettorali per cui in caso di esito positivo del referendum, deve potersi trarre dall'ordinamento una "normativa di risulta" immediatamente applicabile, idonea a garantire la funzionalità dell'organo cui il sistema elettorale si riferisce, senza alcun vuoto normativo (sentenza n. 29/1987).

È noto come, rispetto a tali premesse, la Corte costituzionale sia passata da un orientamento inizialmente contrario ai referendum elettorali, perché inidonei per natura di andare al di là di "un mero effetto ablatorio *sine razione*" (sentenza n. 29/1987), ad uno favorevole, quando attraverso la tecnica del ritaglio normativo sia possibile ricavare una normativa di risulta auto-applicativa (sentenza n. 32/1993); ciò anche alla stessa Corte non fossero ignoti gli inconvenienti che sarebbero derivati dalla eventuale approvazione referendaria.

Sotto questo profilo, i due quesiti referendari con cui, per strade diverse, si vorrebbe tornare alla disciplina abrogata dalla legge n. 270/2005, sembrano rispondere ai selettivi requisiti d'ammissibilità fissati dalla stessa Corte costituzionale in materia di referendum elettorali in quanto: a) gli elettori sarebbero chiamati consapevolmente a pronunciarsi sulla manifesta e chiara alternativa tra il mantenimento dell'attuale legge elettorale e il ripristino delle disposizioni da essa abrogate; è nella logica dilemmatica del referendum, infatti, porre l'elettore dinanzi a secche alternative per cui dall'esito positivo del referendum abrogativo sulla legge n. 270/2005, si dovrebbe necessariamente dedurre la volontà degli elettori di ripristinare le precedenti disposizioni da essa abrogate, tanto più ove si consideri che questo è il palese obiettivo perseguito dai promotori in generale (1° quesito) e nello specifico, colpendo specificamente le disposizioni che hanno operato tale sostituzione (2° quesito); b) poiché la legge n. 270/2005 ha sostituito la precedente normativa (ma vieppiù se l'avesse meramente abrogata), se si accettasse la tesi della reviviscenza la sua abrogazione per via referendaria potrebbe consentire il ripristino della precedente, evitando il vuoto normativo in materia elettorale.

Nessuna temeraria scommessa, quindi, da parte dei promotori del referendum ma il tentativo - questo sì - di svolgere i parametri ricavabili dalla giurisprudenza costituzionale in materia, i quali, se da un lato, rispetto alla formulazione dell'art. 75 Cost., hanno ristretto i varchi attraverso cui è possibile promuovere referendum elettorali, dall'altro lato hanno finora costituito garanzia sull'ammissibilità delle iniziative ad essi conformi.

Sotto questo profilo, gli attuali quesiti referendari sembrano richiedere alla Corte ed al legislatore un minore sforzo ricostruttivo di quello invece rispettivamente richiesto e dovuto affrontare nel 1993.

L'obiezione per cui i due quesiti referendari sarebbero inammissibili perché non meramente abrogativi ex artt. 75 Cost. e 37.3 legge n. 352/1970 (la postergazione fino a 60 gg. dell'effetto abrogativo onde consentire al legislatore di colmare l'eventuale vuoto normativo costituisce implicita conferma della legittimità di tale esito) non tiene in adeguato conto della natura necessariamente propositiva dei referendum elettorali ai fini della definizione di quella normativa di risulta richiesta dalla Corte costituzionale. Non si può, allora, se non contraddittoriamente, nello stesso tempo invocare la natura meramente abrogativa del referendum ed il rispetto degli ulteriori parametri d'ammissibilità richiesti

dalla Corte costituzionale, i quali inevitabilmente hanno aperto alla natura propositiva del referendum elettorale, riconoscendo al comitato promotore una funzione legislativa non solo negativa, ma anche propositiva assimilabile al potere legislativo.

Del resto, se, alla luce della normativa costituzionale e legislativa vigente, i referendum dovessero essere meramente abrogativi, i due quesiti referendari sarebbero pienamente ammissibili (ed in specie il primo totalmente abrogativo) (ma v. *infra*).

5. Sulla base di tali premesse, la c.d. reviviscenza (nei limiti chiariti in cui tale termine può essere accettato) si appalesa come conseguenza obbligatoria ed inevitabile dell'auto-applicabilità della normativa di risulta in materia elettorale.

In mancanza nel nostro ordinamento di una disposizione specifica (v. ad es. in generale, art. 2.2 cod. civ. Spagna; in particolare, riguardo agli effetti delle sentenze d'incostituzionalità v. art. 140.6 Cost. Austria), la reviviscenza non è automatica ma il risultato dell'intervento dell'interprete, chiamato a ricostruire l'ordinamento giuridico risultante dall'intervento abrogativo per mantenerne l'unità, la coerenza sistematica e la completezza.

Ciò se è evidente nei casi di abrogazione tacita o implicita oppure conseguente alla nuova disciplina della materia, non si può escludere che non lo sia in quelli di abrogazione espressa, non solo nei casi di abrogazione di disposizione meramente abrogatrice, ma anche negli altri in cui l'abrogazione senza sostituzione richiede l'intervento ricostruttivo dell'interprete per evitare intollerabili vuoti normativi. Non è detto, cioè, che l'abrogazione di una determinata disposizione confini inesorabilmente la sua efficacia nel passato; se infatti, all'abrogazione della disposizione che l'aveva abrogata non segue l'introduzione di una nuova disciplina, si può produrre un vuoto normativo che potrebbe essere colmato in via interpretativa conferendo nuova efficacia *pro futuro* alla disposizione originariamente abrogata. In ciò, una volta accettata la tesi dell'abrogazione come delimitazione non definitiva ed irreversibile d'efficacia nel tempo della disposizione, la reviviscenza è simile all'interpretazione analogica.

In quest'operazione ricostruttiva l'interprete non può non tenere conto della "intenzione del legislatore" (art. 12 delle disposizioni sulla legge in generale) al fine di valutare se egli, abrogando una determinata disposizione, abbia voluto o no ripristinare le norme da essa in precedenza abrogate; in tal senso si vedano i citati casi di reviviscenza del T.U. legge elettorale comunale e provinciale (R.D. 4 febbraio 1915) e della legge sulle attribuzioni del Consiglio dei ministri (R.D. 406/1901).

Tale orientamento sembrerebbe però non trovare conferma nella giurisprudenza della Corte costituzionale – e non solo – la quale, nella recentissima sentenza n. 24/2011 sull'ammissibilità del quesito referendario sulla privatizzazione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, ha affermato che dall'abrogazione dell'articolo in questione (23-bis) non sarebbe conseguita "alcuna reviviscenza delle norme abrogate da tale articolo (reviviscenza, del resto, costantemente esclusa *in simili ipotesi* sia dalla giurisprudenza di questa Corte – sentenze n. 31 del 2000 e n. 40 del 1997 –, sia da quella della Corte di cassazione e del Consiglio di Stato)" (4.2.2 cons. dir.; corsivo mio).

Per quanto tale affermazione possa sembrare perentoria, tanto più in forza dell'insolito invocato avallo dei massimi organi di giustizia ordinaria e amministrativa, essa comunque fa riferimento ad ipotesi specifiche, non del tutto assimilabili a quella elettorale in esame: la mancanza di una chiara alternativa tra la disciplina di cui si chiedeva l'abrogazione per referendum e quella che sarebbe residua in caso di esito positivo (così nella sentenza n. 40/1997 sull'inammissibilità del referendum per il ripristino del maestro elementare unico); il vuoto normativo che il referendum, se approvato, avrebbe determinato, come tale in contrasto con gli obblighi comunitari (sentenza n. 31/2000 sull'inammissibilità del referendum abrogativo dell'intero Testo unico delle disposizioni

concernenti la disciplina dell'immigrazione e delle norme sulla condizione dello straniero); il riespandersi per competenza della normativa comunitaria una volta abrogata per referendum quella interna (così nella citata sentenza n. 24/2011).

Se poi si allarga l'orizzonte visuale, emerge come la pretesa assoluta contrarietà della Corte costituzionale all'ipotesi interpretativa della reviviscenza non trovi riscontro in alcune sentenze in cui i giudici hanno espressamente ammesso la rinnovata operatività delle disposizioni abrogate da disposizioni dichiarate illegittime, anche quando non meramente abrogative: così è stato in materia di successione nel tempo di disposizioni in tema di contratti agrari (Corte cost., sentenza n. 107/1974 a cui si sono uniformate le sentenze della Cass. civ., sez. III, n. 3310/1976 e sez. lavoro, n. 3284/1979); di proroga dei contratti d'affitto (Corte cost., sentenza n. 153/1977, poi applicata dalla Cass. civ., sez. III, sentenza n. 6686/1988; Corte cost., sentenza 108/1986); di distinzione tra abbienti e non abbienti ai fini dell'esonero delle spese processuali del lavoratore soccombente (Corte cost., sentenza n. 134/1994); di competenza del Consiglio dei ministri sugli atti di indirizzo e coordinamento regionali (Corte cost. sentenza n. 408/1998, redattore Onida).

Per quanto poco numerosi, tali precedenti giurisprudenziali innanzi tutto dimostrano come, al pari degli altri giudici, anche quelli costituzionali in sede interpretativa possono ricorrere alla reviviscenza al fine di colmare i vuoti normativi derivanti dai loro interventi censori. Essi inoltre depongono a favore della tesi per cui l'effetto abrogativo non deve considerarsi istantaneo, esaurito e quindi come tale irreversibile per definizione, ma continua invece ad operare, impedendo alla disposizione abrogata di produrre *pro futuro* i suoi effetti, per cui il suo annullamento può comportare, come conseguenza, la reviviscenza della disposizione in forza di esso abrogata.

La soluzione al problema della reviviscenza non va ricercata in assoluto in base ad astratte considerazioni di teoria generale del diritto, quanto piuttosto per singoli casi sulla base del quadro normativo offerto alla ricostruzione dell'interprete, il quale deve tenere conto della posizione della legge abrogata nel sistema e dei possibili modi di composizione di questo a seguito dell'intervento abrogativo (legislativo o referendario), anche alla luce delle intenzioni che stanno alla base di esso.

Nel caso specifico dei referendum elettorale, ipotesi non assimilabile a quelle finora considerata dalla Corte costituzionale, non si può trascurare il fatto che, in una prospettiva più ampia di sistema, l'accettazione della reviviscenza permetterebbe di rispettare i parametri di ammissibilità dei referendum elettorali, consentendo così per un verso al giudice costituzionale di superare *l'horror vacui* in materia elettorale, per altro verso al corpo elettorale di pronunciarsi sulla legge attraverso cui principalmente esercitata la sua sovranità (art. 1 Cost.)

La reviviscenza sarebbe agevolata dal fatto che la legge n. 270/2005 ha natura non innovativa ma modificativa della legislazione elettorale precedente, essendo intervenuta sull'impianto del Testo unico della legge elettorale della Camera (D.P.R. n. 361/1957) e del Senato (d. lgs. n. 533/1993). Essa quindi non è il punto di partenza, ma solo l'ultima tappa delle modifiche legislative intervenute in materia elettorale.

Si è obiettato che la reviviscenza delle disposizioni abrogate non potrebbe definirsi "normativa di risulta", intesa come "criterio specificamente esistente (sia pure residuale) e rimasto in via di normale applicazione nella specifica parte di risulta della legge oggetto del referendum" (Corte cost. sentenze nn. 13/1999 e 33/2000) sia perché non più vigente in quanto abrogata, sia perché esterna al dettato normativo oggetto del quesito referendario e da esso richiamata, per così dire, *ob relationem*. Ma, oltreché richiamare quanto detto in merito alla mancata cancellazione della normativa abrogata dall'ordinamento giuridico, si può osservare che questo è esattamente il passo in avanti che i promotori chiedono alla Corte costituzionale: ricavare la normativa di risulta in via interpretativa all'esterno del

dettato normativo di cui si chiede l'abrogazione, a seguito dell'abrogazione della sostituzione della precedente normativa elettorale operata.

6. I due quesiti referendari si propongono entrambi il ritorno al *Mattarellum* ma per strade normative diverse, tant'è che l'Ufficio elettorale per il referendum non li ha concentrati perché solo parzialmente coincidenti: il primo abrogando totalmente, *sic et simpliciter* la legge n. 270/2005, il secondo abrogando i singoli alinea di quest'ultima che hanno specificatamente sostituito le disposizioni introdotte dalle leggi nn. 276 e 277 del 1993, contenenti le nuove norme per l'elezione rispettivamente del Senato e della Camera. Sono due strade non contraddittorie ma alternative, rispetto a cui la Corte costituzionale dovrà necessariamente scegliere, a meno che essa dovesse ritenere che il primo quesito comprenda ed amplifichi il secondo.

Il secondo quesito ha certamente un contenuto più circoscritto (si direbbe chirurgico) ed omogeneo, in cui l'effetto della reviviscenza della precedente normativa emerge più chiaramente dall'intervento che ci si propone di effettuare, mirato a colpire l'effetto abrogativo derivante dalla sostituzione. In tal modo il contenuto sarebbe più omogeneo e si esprimerebbe meglio il fine intrinseco della reviviscenza. Come tale, esso sembra meglio rispondere alla esigenza, ribadita della Corte, che sia evidente la finalità perseguita dai promotori e che sia chiara l'alternativa posta agli elettori tra la disciplina di cui si chiede l'abrogazione per referendum e quella che residuerebbe qualora esso venga approvato. Di contro si espone al facile rilievo per cui, intervenendo solo sugli alinea sostitutivi e lasciando in vigore tutto il resto (a partire dai commi in cui gli alinea sono inseriti) esso determinerebbe una normativa di risulta contraddittoria e quindi inapplicabile, la cui ricostruzione ad unità da parte dell'interprete sarebbe eccessivamente aleatoria e come tale inammissibile.

A tale ultimo rischio non si espone invece il primo quesito che invece abroga totalmente la legge n. 270/2005; piuttosto, a dispetto del secondo, la reviviscenza della precedente normativa resterebbe implicita nell'operazione abrogativa, a meno che si dia adeguato rilievo alla finalità intrinseca del quesito proposto dal comitato promotore.

7. Un'ultima considerazione sull'esito, tutt'altro che scontato, del giudizio della Corte costituzionale. L'auspicio è che la Corte, in assenza di una specifica ed espressa normativa in tema di reviviscenza, inquadri sistematicamente il tema alla luce della peculiare natura referendum elettorale, quale unico strumento attraverso cui gli elettori sono in grado di pronunciarsi su quella legge elettorale attraverso cui essi principalmente esercitano la loro sovranità, e dei particolari effetti che da essi discendono. La reviviscenza è, infatti, la strada obbligata che deve percorrere chi vuole abrogare totalmente l'attuale legge elettorale seguendo gli angusti canoni dettati dalla giurisprudenza costituzionale in materia elettorale. Ciò tanto più ove, alle difficoltà d'impugnativa della normativa elettorale dinanzi alla Corte, dovrebbero corrispondere l'ampliamento dei parametri per l'ammissibilità di referendum su di essa, così da permettere che al difficile controllo di costituzionalità possa quantomeno sostituirsi il giudizio del corpo elettorale. Ciò non perché il fine possa giustificare il mezzo, ma perché il mezzo vada valutato anche in relazione al fine. Del resto, è sin troppo noto che, proprio per la sua natura, il referendum è in grado d'innescare effetti d'indirizzo politico ai quali talvolta la stessa Corte costituzionale, dinanzi a giudizi d'ammissibilità alquanto problematici, non s'è dimostrata insensibile.

Diversamente si dovrebbe concludere che la ragnatela costruita dal giudice costituzionale è ormai così fitta e serrata da aver paralizzato l'istituto referendario e, con esso, l'unico strumento che gli elettori hanno per smentire il legislatore, con la conseguenza che, al contrario di quanto avvenne con l'approvazione della "leggina

Mancino” n. 33 del 1992, le leggi elettorali potrebbe essere da oggi in poi normativamente strutturate in modo tale da renderle inattaccabili per via referendaria, vanificando tale strumento fondamentale per l’esercizio della sovranità popolare.

Se così fosse ci si dovrebbe pur chiedere se non sia venuto il momento di squarciare tale ragnatela per ritornare allo spirito originario dell’art. 75 Cost.

Forum di Quaderni Costituzionali

stituzionali