

Alessandro Gigliotti*, *L'ammissibilità dei referendum in materia elettorale*, Giuffré, Milano, 2009, pp. XVI-304.

Il presente volume si prefigge di analizzare a fondo gli aspetti problematici del giudizio di ammissibilità dei quesiti referendari incidenti sulle leggi elettorali, dando conto del contesto politico-istituzionale all'interno del quale si sono venute formando le singole iniziative referendarie. Il volume è diviso in due parti, delle quali la prima è rivolta allo studio dell'istituto referendario nel quadro costituzionale e la seconda, in modo più specifico, tratta dei *referendum* in materia elettorale.

Nella prima parte si esordisce con un'attenta lettura dei lavori dell'Assemblea Costituente, in cui – com'è noto – la proposta di Costantino Mortati, finalizzata ad introdurre nel nostro ordinamento un'ampia gamma di ricorsi alle votazioni popolari, non fu presa in considerazione se non in piccola parte, giacché lo scetticismo del Costituente nei riguardi dei congegni di democrazia diretta fu tale da circoscrivere al massimo il raggio d'azione del *referendum*, concepito in forma esclusivamente abrogativa. Ciò non toglie, ad ogni modo, che l'istituto referendario sia fortemente connesso con il primo comma dell'art. 1 della Costituzione, in quanto strumento attraverso cui il popolo esercita la sovranità.

Il collegamento con l'art. 1 della Costituzione non conduce, però, ad accogliere la tesi, formulata in sede dottrinale, per la quale alle manifestazioni di volontà del popolo si dovrebbe riconoscere una maggiore «forza» rispetto a quelle degli organi rappresentativi, essendo il *referendum* dotato di una sorta di «plusvalore democratico». Il *referendum*, al contrario, è uno dei modi di esercizio del potere sovrano, esercizio che deve concretarsi nelle forme e nei limiti stabiliti dalla Carta fondamentale.

I limiti in oggetto sono analizzati nel lungo capitolo dedicato alla giurisprudenza della Corte costituzionale sull'ammissibilità delle richieste di *referendum*, che esamina in modo critico – sin dalla sentenza n. 16 del 1978 – tutte le ragioni di inammissibilità individuate dalla Corte nel corso della sua attività trentennale, illustrando le posizioni espresse dalla dottrina costituzionalistica.

Nella seconda parte del volume si passa ad affrontare il tema dell'ammissibilità dei quesiti in materia elettorale, analizzando – di volta in volta – gli aspetti tecnici delle leggi elettorali su cui le richieste referendarie incidono, il contesto politico-istituzionale nel quale esse si collocano, e quindi i singoli quesiti e le pronunce della Corte costituzionale in merito alla loro ammissibilità, commentando in modo critico le osservazioni della dottrina. Il volume si chiude con un capitolo interamente dedicato alle richieste referendarie del Comitato Segni-Guzzetta e alle pronunce del gennaio 2008 con cui la Corte costituzionale ha dichiarato ammissibili i relativi quesiti.

Si riporta l'Introduzione al volume:

Oggetto del presente lavoro è l'istituto del *referendum* abrogativo, introdotto nel nostro ordinamento dalla Costituzione repubblicana del 1947 e disciplinato dall'art. 75 della Carta fondamentale. In particolare, data l'ampiezza e complessità del tema, il presente lavoro si sofferma principalmente sui *referendum* in materia elettorale, i quali costituiscono indubbiamente l'applicazione più rilevante, sia a motivo della centralità che gli stessi hanno avuto nell'intero panorama della storia politico-costituzionale dell'età repubblicana — tali da assumere un ruolo determinante nella crisi istituzionale dei primi anni novanta — sia a motivo delle problematiche giuridiche che sono affiorate a seguito delle connesse iniziative popolari, problematiche correlate al più ampio tema dell'ammissibilità delle richieste di *referendum*.

L'ammissibilità dei *referendum* in materia elettorale: questo, in sintesi, l'oggetto del presente studio. Una precisazione, però, è d'obbligo: la materia elettorale è notoriamente complessa, il concetto di sistema elettorale ha diverse sfaccettature; la nostra analisi è limitata alla sua definizione più restrittiva, nel senso di essere incentrata sui *referendum* incidenti sul c.d. sistema elettorale in senso stretto, mentre solamente di riflesso sono stati toccati i temi relativi alla c.d. legislazione elettorale di contorno. In realtà, la crisi istituzionale dei primi anni novanta non può essere compresa appieno qualora si volesse scindere, ad esempio, il *referendum* sulla legge elettorale del Senato del 1993 da quello volto ad abrogare il finanziamento pubblico dei partiti politici. Tuttavia, la legislazione elettorale di contorno non pone i medesimi problemi che investono i quesiti sulle leggi elettorali (strettamente intese), ed è alla luce di queste riflessioni che si è preferito non soffermarsi oltre modo. Similmente, va precisato che il lavoro investe esclusivamente temi afferenti ai sistemi di elezione delle assemblee rappresentative dello Stato e degli enti territoriali minori: anche in tal caso, come ben potrà notare il lettore, ci sono eccezioni, poiché non poteva mancare un breve cenno, data la rilevanza, alla sentenza della Corte costituzionale n. 29 del 1987, originata da una richiesta di *referendum* sulla legge elettorale dei membri togati del CSM.

Al fine di cogliere tutti gli elementi indispensabili per analizzare in modo compiuto il tema dell'ammissibilità, è stato necessario partire da lontano e, più in dettaglio, dai lavori dell'Assemblea Costituente, nel corso dei quali si discusse ampiamente di *referendum* e furono posti all'attenzione diversi aspetti, destinati ad emergere nel corso degli anni, segno della notevole lungimiranza dei nostri Padri Costituenti. Com'è noto, il *referendum* era un istituto al quale il nascente ordinamento doveva moltissimo, non solo poiché da votazioni deliberative popolari era scaturita l'unità del nostro Paese — ci si riferisce, ovviamente, ai plebisciti del XIX secolo — ma soprattutto poiché da una votazione popolare era sorta la Repubblica italiana, in occasione del *referendum* istituzionale del 2 giugno del 1946. Ciononostante, scarse ed isolate erano le voci a favore dell'introduzione in pianta stabile del *referendum* nel nascente ordinamento costituzionale: fra queste, la più autorevole fu quella di Costantino Mortati, l'insigne costituzionalista di Corigliano Calabro che redasse, in qualità di relatore sul potere legislativo, un progetto articolato che prevedeva l'applicazione di quasi tutte le forme referendarie, sull'esempio della Costituzione weimariana del 1919. Ma i Costituenti furono freddi verso la proposta mortatiana e il progetto, come si disse, fu sottoposto a varie «potature», che lasciarono in vita il solo *referendum* abrogativo, accanto al *referendum* regionale e a quello costituzionale, di cui all'art. 138. Un'introduzione cauta, dunque, all'insegna di una democrazia basata sull'apporto decisivo dei partiti politici — una vera e propria «Repubblica dei partiti», come fu definita da un illustre storico dell'età contemporanea — e, pertanto, scarsamente incline nei riguardi di un istituto che aveva caratteristiche tali da consentire l'aggiramento dell'intermediazione dei partiti di massa. Una democrazia «mista», dunque, ma prevalentemente rappresentativa, ché la presenza di forme di democrazia «diretta» doveva essere ridotta al minimo, onde evitare processi di delegittimazione degli attori politici, presenti nelle sedi decisionali.

Se questo è il quadro che rileva da un'attenta lettura dei lavori dell'Assemblea, dalla *ratio legis* impressa dai Padri Costituenti, medesime osservazioni possono trarsi, nondimeno, dal disegno costituzionale. L'art. 75 non può essere considerato isolatamente, ma deve essere calato nel più ampio quadro istituzionale, in attuazione del principio della sovranità popolare, di cui all'art. 1, comma secondo, sovranità che si esercita «nelle forme e nei limiti stabiliti dalla Costituzione». Da confutare, pertanto, la tesi secondo cui gli istituti di democrazia diretta avrebbero, in quanto tali, una maggiore legittimazione, sicché le pronunce popolari avrebbero una valenza peculiare rispetto a quelle assunte dagli organi rappresentativi. Parimenti da escludere, altresì, è la tesi — sostenuta in passato — per la

quale non potrebbero individuarsi limiti al *referendum* abrogativo al di fuori di quelli sanciti nel secondo comma dell'art. 75, che si configurano — al contrario — come delle precise scelte di politica costituzionale.

È stata la Corte costituzionale, fin dal 1978, a fare luce sui limiti impliciti all'abrogazione referendaria, che non trovano fondamento in un'interpretazione estensiva e/o analogica del secondo comma dell'art. 75, ma in un'interpretazione sistematica del medesimo articolo, da correlare alle norme e ai principi fondamentali della Costituzione repubblicana. La rigidità della Costituzione, *in primis*, da cui discende la preclusione — dato il carattere di fonte primaria che deve attribuirsi al *referendum* — verso l'abrogazione popolare di norme di rango costituzionale, nonché di norme costituzionalmente imposte (da cui il limite delle leggi a contenuto costituzionalmente vincolato, delle leggi costituzionalmente obbligatorie e delle norme adottate in attuazione di obblighi internazionali e comunitari). O, ancora, la necessità di rispettare il principio della libertà del voto, da cui scaturisce il contestato (e mutevole) requisito dell'omogeneità del quesito. Un'autorevole dottrina ha evidenziato, con arguzia, il nesso esistente tra l'odierna società e il sistema delle fonti: la complessità del sistema normativo non è altro che la diretta conseguenza di una realtà sociale sempre più variegata. Come testimonia la giurisprudenza costituzionale sull'ammissibilità, alla complessità, cui si è fatto cenno, non sfugge neppure l'abrogazione popolare.

Si è detto, peraltro, che la giurisprudenza della Corte, in materia di *referendum*, sia stata «creativa» e che vi sia stato un ruolo di «supplenza» esercitato da Palazzo della Consulta. Si è anche detto che le limitazioni sempre nuove, derivanti dalla stessa giurisprudenza costituzionale, costituiscano uno strappo alla Costituzione, frutto di un tentativo di defraudare il «principe» del suo «scettro». Ma la prassi, in particolar modo quella degli ultimi decenni, ha dimostrato come l'uso del *referendum* abrogativo si sia allontanato sempre più dal modello pensato dai Costituenti, trasformandosi pian piano in ciò che essi avevano fermamente deciso di espungere dall'originario progetto di Costantino Mortati (vale a dire il *referendum* propositivo). Segno tangibile è stata la proliferazione di richieste referendarie, a volte anche diverse decine per anno, spesso vertenti su temi ostici e/o settoriali; la prassi dei quesiti manipolativi consentiva, infatti, di confezionare richieste solo formalmente abrogative, ma in realtà aventi contenuto fortemente propositivo. Difficile non scorgervi una violazione del dettato costituzionale e, inoltre, un netto contrasto con la legge istitutiva del *referendum*, che consente sì l'abrogazione di parti di un atto legislativo, ma non certo di singole parole o meri segni linguistici.

Dall'inizio degli anni novanta, infine, il *referendum* è stato addirittura concepito come strumento atto ad incidere sulla sfera istituzionale, per superare quel «paradosso delle riforme costituzionali» che impediva di uscire dal pantano nel quale era piombata la politica italiana. Ancora una volta, però, si è dimenticato che il *referendum* abrogativo non è che uno strumento di legislazione ordinaria (ancorché di tipo negativo), e non può essere utilizzato per interventi sulla forma di governo, materia di rango costituzionale. Non a caso, un'autorevole dottrina ha ravvisato nelle consultazioni referendarie del 1993 il veicolo di apparizione del potere costituente: venuta meno l'intangibilità del sistema proporzionale, crollava la costituzione materiale, e si apriva una lunga e travagliata fase di transizione politico-istituzionale, dalla quale ancora oggi non si intravede una via d'uscita.

* Dottore di ricerca in *Teoria dello Stato e istituzioni politiche comparate* ed Assegnista di ricerca presso la Facoltà di Scienze politiche dell'Università di Roma "La Sapienza" (alessandro.gigliotti@uniroma1.it).