

Sono ammissibili i nuovi referendum elettorali? **

DI ANDREA MORRONE *

1. I nuovi referendum elettorali nel quadro della giurisprudenza costituzionale.

Se c'è una costante, quando viene presentato un referendum elettorale, è la tentazione di fare *tabula rasa* dell'esperienza giuridica, per porre la questione dell'ammissibilità ogni volta *ex novo*. Anche in occasione dei tre quesiti elettorali presentati dal comitato promotore presieduto da Giovanni Guzzetta è stato possibile riscontrare una simile tendenza a impostare il dibattito costituzionale. Pure in questa occasione non è sfuggito all'osservatore attento come sia abbastanza diffuso l'*habitus* mentale a trattare il tema dell'ammissibilità come se la giurisprudenza costituzionale non ci fosse o, nella migliore delle ipotesi, come se non fosse possibile trarne indicazioni utili. Proprio in materia di referendum abrogativi i dati dell'esperienza svolgono, invece, un ruolo fondamentale, non foss'altro perché la disciplina dell'istituto trova i suoi capisaldi proprio nella numerose pronunce della Corte costituzionale, a partire dalla storica sent. n. 16 del 1978.

Non è superfluo osservare che il difficile compito di analisi delle richieste di referendum popolare sulla nuova legge elettorale debba, ancora una volta, fondarsi non su ipotesi astratte né, tantomeno, su mere preferenze personali, ma essenzialmente sulla giurisprudenza costituzionale. Di fronte a una materia così complessa, come quella del giudizio di ammissibilità di referendum abrogativi, credo indispensabile per l'interprete attenersi a un preciso onere metodologico: leggere i precedenti in chiave di ricostruzione sistematica, non solo per dare coerenza a pronunce altrimenti inutilizzabili nel discorso razionale, ma anche al fine di offrire alla stessa Corte costituzionale dei modelli teorici di decisione, che siano in grado di rendere prevedibili le future determinazioni.

Se c'è un dato che è possibile trarre con una certa sicurezza dalla giurisprudenza costituzionale è che i referendum elettorali sono del tutto *sui generis* e, come tali, vengono sottoposti a un regime particolare¹. La specialità del loro regime giuridico si coglie, soprattutto, in relazione al criterio dell'omogeneità della domanda. I quesiti elettorali, a differenza di tutti gli altri, possono essere solo parziali, perché necessariamente autoapplicativi. Le leggi elettorali, secondo il giudice costituzionale, sono leggi costituzionalmente obbligatorie, in ragione del principio di indefettibilità degli organi costituzionali, in

* Il presente contributo è parte di un più ampio scritto destinato a un volume collettaneo curato da A. Barbera e G. Guzzetta, *Il governo dei cittadini. Referendum elettorali e riforma della politica*, Soveria Mannelli, Rubettino 2007.

* Professore straordinario di Diritto costituzionale nella facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Bologna, Via Zamboni 22, 40126 Bologna – tel. 338.7819626, e-mail: andrea.morrone@unibo.it.

¹ Sia consentito rinviare al mio *L'ammissibilità del referendum elettorale alla luce della giurisprudenza della Corte costituzionale*, in P. Mantini (a cura di), *Verso il bipolarismo in Italia. Referendum elettorale, riforme costituzionali e partiti politici*, Maggioli, Rimini, 1998, 61 ss.

primis gli organi di rappresentanza politica. Di conseguenza, l'omogeneità quale presupposto dell'ammissibilità non è limitabile solo nello spazio oggettivo di incidenza della *vis* abrogativa, ma ricomprende anche il giudizio intorno alla coerenza della normativa di risulta. Lungo queste fondamentali direttrici si muove la giurisprudenza costituzionale. A questo schema di giudizio sono riconducibili anche i criteri ulteriori che sono stati formulati in occasione delle successive tornate referendarie. E' allora in questo contesto che deve essere svolto il ragionamento sulla ammissibilità dei "quesiti Guzzetta".

2. L'omogeneità delle domande e la presunta manipolatività dei quesiti

La prima considerazione da svolgere riguarda la struttura delle tre domande. In tutti i casi, si tratta di richieste referendarie *parziali* e non totali. L'abrogazione ha ad oggetto alcuni articoli e parti di articoli e non l'intero testo della legge elettorale n. 270 del 2005. In questo modo, dunque, si corrisponde all'indirizzo giurisprudenziale ormai consolidato, inaugurato a partire dalla sent. n. 29 del 1987 e confermato in tutte le decisioni su referendum elettorali, che esige come detto esclusivamente quesiti parziali, perché necessariamente autoapplicativi. In questo ambito la questione si sposta sulle tecniche di ritaglio normativo e sui limiti alla manipolazione dei testi incisi dal quesito referendario. Non credo, tuttavia, che sia ulteriormente necessario riaprire una discussione teorica, anche se scientificamente feconda, su quale debba essere l'unità minima dell'abrogazione referendaria ammissibile. La giurisprudenza costituzionale ha enunciato, in maniera pacifica, il principio secondo il quale – proprio in materia elettorale – l'identità della domanda, assicurata dal canone dell'omogeneità tanto sul versante dell'oggetto quanto su quello delle conseguenze ablativo, rende ammissibili quesiti referendari costruiti attraverso la tecnica del ritaglio. Ciò anche quando in essi sono inserite "singole parole", "singole frasi... prive di autonomo significato normativo"². I "quesiti Guzzetta", ancorché "manipolativi" (nel senso che si tratta di referendum che hanno ad oggetto, accanto a disposizioni di sicuro significato linguistico e normativo, anche frammenti di testo o parole in sé non espressive di senso), non sono affatto privi di "univocità" e di "finalità unidirezionale"³. In tutti i casi la tessitura linguistico-normativa di disposizioni e frammenti di disposizione è in grado di corrispondere all'esigenza della chiarezza della domanda di cui l'omogeneità è strumento: l'oggetto è riconducibile, in altri termini, a una "matrice razionalmente unitaria"⁴. I due quesiti relativi alla legge elettorale per la Camera dei deputati e per il Senato della Repubblica hanno ad oggetto l'abrogazione del collegamento tra liste e, quindi, del meccanismo di assegnazione del premio di maggioranza alla coalizione di liste che ottiene il maggior numero di voti validi, nonché delle clausole di sbarramento stabilite proprio in ragione dell'esistenza nella legge della possibilità di creare coalizioni di liste. Il terzo

² Cfr. sent. n. 32 del 1993. Sulla questione teorica si rinvia a A. Morrone, *L'oggetto e il risultato dell'abrogazione referendaria ammissibile*, in AA.VV., *Elettori legislatori?*, Torino, 1999, 147 ss.

³ Cfr. in questo senso la sent. n. 47 del 1991, punto 4.2. diritto.

⁴ Cfr. sent. n. 29 del 1987.

quesito, che si appunta sulla legge Camera, elimina due disposizioni che permettono le candidature multiple in tutte le circoscrizioni elettorali. In questo caso, anche se può apparire particolarmente spinta l'operazione di ritaglio, in quanto la disposizione che residua non mantiene una formulazione linguistica perfetta, è chiarissima l'identità della domanda che in questo modo viene sottoposta al giudizio del corpo elettorale. Invero, come ha più volte riconosciuto la Corte costituzionale, l'esistenza di inconvenienti nella normativa che residua dall'abrogazione popolare non possono costituire motivo per dichiarare l'inammissibilità della richiesta quando viene soddisfatto il criterio di omogeneità. Piuttosto gli inconvenienti pratici possono sempre essere rimossi attraverso l'intervento successivo del legislatore⁵.

3. *Segue. Sulla coerenza della normativa di risulta.*

Considerata la giurisprudenza, i referendum elettorali sono omogenei anche in relazione alla normativa di risulta. Nei primi due quesiti, vi è coerenza tra l'ablazione proposta e l'esito che si realizzerebbe a seguito del *referendum*, secondo il principio giurisprudenziale di corrispondenza tra oggetto e risultato referendario.⁶ L'abrogazione del collegamento tra liste e della possibilità di assegnare il premio alla coalizione più votata fa sì che la formula elettorale venga riferita esclusivamente alle singole liste in concorso. Il risultato dell'ablazione, infatti, è che il premio di maggioranza sarà attribuito alla singola lista "che ha ottenuto il maggior numero di voti validi". In questo modo i due quesiti realizzano quello che la Corte costituzionale chiama un "epilogo linearmente consequenziale" ovvero un "effetto di sistema"⁷, immediatamente riconducibile alla disciplina contenuta nella legge incisa dal ritaglio referendario, e non a una disciplina creata *ex novo* dai proponenti, attraverso un'artificiosa operazione di "taglia e cuci". Il confine della legittimità dell'operazione di ritaglio manipolativo sta tutta in questi termini: nella possibilità cioè di mantenere il risultato dell'ablazione negli spazi normativi della legge. La normativa di risulta, in sostanza, non deve essere estranea al testo, ma riconducibile a una delle volontà enunciate nel testo⁸. Nel primo caso solamente la manipolatività creatrice dei promotori trasforma il referendum in una decisione di carattere "propositivo" che, come tale, non può essere considerata ammissibile⁹. Niente di tutto questo nei due quesiti sul premio di maggioranza: qui il risultato è propriamente la riduzione del significato normativo della disposizione premiale alla sola "lista" più votata. Il terzo quesito, per il venir meno della possibilità di candidature multiple, ha come effetto l'emersione della norma che permette solo candidature in singole circoscrizioni (artt. 19 e 85, t.u. n. 361 del 1957).

⁵ Cfr. sentt. nn. 32 e 33 del 1993. Vedi sul punto paragrafo III.

⁶ In argomento, cfr. G.M. Salerno, *Alcune considerazioni in tema di effetti consequenziali del referendum "di principio" in materia elettorale*, in "Giur.it", 1996, 285 ss.

⁷ Cfr. rispettivamente sent. n. 47 del 1991 e 36 del 1997.

⁸ Non ho mai condiviso questa giurisprudenza costituzionale: nel predicare il c.d. effetto di sistema, la Corte costituzionale finisce per comprimere al massimo grado la forza oppositiva del referendum abrogativo nei confronti della legge che si vuole abrogare. Cfr. A. Morrone, A. Pugiotto, *La Corte e i referendum giustiziati*, in «Quad. cost.», 2, 2000, pp. 413

⁹ Cfr. sent. n. 29 del 1987 e poi sent. n. 36 del 1997.

Tutti i quesiti elettorali sono quindi “autoapplicativi”: rispettano il requisito della “indefettibilità della dotazione di norme elettorali” che soltanto rende possibile l'esperimento di questo tipo di consultazioni popolari¹⁰. In nessun caso viene messa in discussione la perdurante funzionalità delle due Camere, perché la normativa di risulta è immediatamente operativa, rendendo possibile il rinnovo degli organi parlamentari¹¹.

4. *Un precedente in terminis.*

A sostegno dell'ammissibilità, i due quesiti sul premio di maggioranza trovano proprio nella giurisprudenza costituzionale un precedente importante: la sent. n. 10 del 1995 sull'ammissibilità del referendum sul sistema elettorale dei sindaci (l. n. 81 del 1993). La domanda aveva ad oggetto l'abrogazione delle disposizioni che prevedono, per i comuni con più di 15.000 abitanti, che il candidato alla carica di sindaco è collegato con una o più liste presentate per l'elezione del consiglio comunale e che è eletto chi ottiene la maggioranza assoluta dei voti validi al primo turno elettorale o, in mancanza, chi ottiene il maggior numero di voti validi nel ballottaggio, che si svolge tra i due candidati sindaco più votati al primo turno. Lo scopo dell'ablazione referendaria era di estendere anche ai comuni più grandi la formula elettorale prevista per i comuni al di sotto dei 15.000 abitanti, nei quali il candidato sindaco è collegato ad una sola lista, per cui è eletto chi ottiene il maggior numero di voti, ed alla lista ad esso collegata sono attribuiti due terzi dei seggi assegnati al consiglio.

Anche qui, dunque, eravamo innanzi a due disciplina normative, una delle quali oggetto della domanda abrogativa, il venir meno della quale avrebbe permesso solo l'applicazione dell'altra. Nonostante l'ampiezza del premio di maggioranza (2/3 dei seggi) l'ammissibilità è stata pronunciata riconoscendo facilmente e la chiarezza e l'univocità del quesito sottoposto all'elettore. L'esito positivo del referendum, infatti, avrebbe determinato “l'unificazione della disciplina delle modalità elettorali comunali, con la estensione a tutti i comuni del sistema attualmente previsto per i comuni sino a 15.000 abitanti”. Né sarebbe venuto meno “in nessun momento lo strumento elettorale necessario per il rinnovo degli organi delle amministrazioni locali”, né si sarebbero determinate “incertezze interpretative tali da provocare il rischio di paralisi, sia pure temporanea, di tali organi”.

Questa decisione, certamente, non risolve ogni problema. E' vero che le elezioni politiche sono diverse dalle elezioni amministrative¹². Non c'è dubbio, però, che la sent. n. 10 del 1995, dal punto di vista dell'omogeneità del quesito, rappresenti un precedente *in terminis*, che non potrà essere ignorato dalla Corte costituzionale.

5. *Sulla legittimità costituzionale dei quesiti: le tesi contrarie*

¹⁰ Ancora sent. n. 29 del 1987.

¹¹ Cfr. sent. n. 29 del 1987 e, poi, sentt. nn. 47 del 1991, 32 del 1993, 5 del 1995, 27 del 1997, 13 del 1999, 33 e 34 del 2000.

¹² Circa le ricadute sul principio del voto eguale, cfr. infra n. 8.

Sono ipotizzabili limiti ulteriori all'ammissibilità dei referendum elettorali? Sono, come sostengono alcuni, "quesiti costituzionalmente illegittimi"? La possibilità di allargare il discorso ai vizi di costituzionalità dei quesiti equivale ad assumere che il giudizio di ammissibilità sia un giudizio di legittimità. Tesi, questa, controversa in letteratura e non esente da dubbi di compatibilità con gli artt. 75 e 134 Cost. Non è questa ovviamente la sede per discutere un simile profilo, specie di fronte alla tendenza, prevalente nella stessa giurisprudenza, a trasformare le valutazioni di ammissibilità in un preventivo giudizio di costituzionalità, che spesso ripete i modi e gli schemi del sindacato di ragionevolezza¹³. Farò dunque finta che la Corte costituzionale possa giudicare della legittimità costituzionale della normativa di risulta, come se il giudizio di ammissibilità fosse un giudizio di ragionevolezza.

Le questioni sollevate da coloro che ritengono incostituzionale la normativa di risulta possono essere divise per argomenti¹⁴. Ricorrente è sostenere l'inammissibilità dei quesiti sul premio di maggioranza non in sé, ma in via derivata dalla ritenuta incostituzionalità della legge n. 270 del 2005 (Bassanini). Le difficoltà che si frappongono a instaurare un giudizio di costituzionalità avverso una legge elettorale, rendendo insopportabile il mantenimento nell'ordinamento di una legge da tutti ritenuta in più parti incostituzionale, insieme con la non risolutività dei referendum, i quali, per la scarsa chiarezza e coerenza tra intento dei promotori e risultati conseguibili, finirebbero solo per aggravare i motivi di illegittimità della legge n. 270 del 2005, sono le ragioni che giustificano un giudizio di legittimità in sede di controllo sull'ammissibilità. Quest'ultimo, in definitiva, finirebbe per essere solo l'occasione per caducare la stessa legge elettorale.

Si ritiene, nel merito, che la normativa di risulta violi la coerenza interna del sistema elettorale e l'art. 49 della Costituzione (Elia). La previsione del premio dalla "coalizione" alla "lista" finisce per escludere dalla competizione elettorale le coalizioni di partiti e, quindi, gli stessi partiti, con i propri simboli e la propria identità. Con la legge risultante dal referendum, infatti, le forze politiche sarebbero destinate a "annegare" in una listone (senza possibilità di comparire con il proprio nome al suo interno). Una tale situazione sarebbe irrazionale rispetto al sistema elettorale dato: nonostante la previsione del premio di maggioranza, infatti, la legge è pur sempre la disciplina di un sistema proporzionale. Secondo una non molto distante opinione (Cheli), la normativa di risulta sarebbe irragionevole per lesione del principio di eguaglianza del voto, nel senso che essa finirebbe per comprimere oltremisura il limite di una ragionevolezza accettabile, ai fini della coerenza interna del sistema elettorale. Il difetto dei referendum elettorali sarebbe – secondo altro punto di vista – il carattere *ipermaggioritario* della regola che assegna il premio di maggioranza alla lista più votata proprio per l'assenza di una qualsiasi soglia minima, con conseguente violazione dei principi di eguaglianza del voto, di rappresentanza

¹³ Sulla radicale diversità di giudizio, sia consentito rinviare al mio *Il custode della ragionevolezza*, Milano, Giuffrè, 2001.

¹⁴ Faccio riferimento in questa parte ai vari interventi svolti nel Seminario su "Le questioni di ammissibilità dei referendum elettorali", organizzato da Astrid l'11 giugno 2007, nel testo trascritto e diffuso in forma di dattiloscritto.

politica e di ragionevolezza¹⁵. Si aggiunge, inoltre, la possibile incoerenza derivante dall'eventuale approvazione di uno e non dell'altro¹⁶.

6. *Sull'argomento dell'illegittimità derivata*

Per contribuire a sciogliere questi dubbi si possono formulare alcune considerazioni. Motivare l'inammissibilità del referendum sulla scorta dell'illegittimità della legge non corrisponde propriamente a un giudizio sulla normativa di risulta del referendum abrogativo. Un conto il giudizio sulla legge, un conto il giudizio sui quesiti referendari. Addurre presunti vizi della legge non solo non ha nulla a che vedere con la legittimità del referendum popolare, ma equivale a postulare un'ipotesi di giudizio del tutto artificiosa. Questa tesi, in verità, non raggiunge il segno. L'illegittimità della legge dovrebbe costituire la necessaria premessa del giudizio di ammissibilità del referendum elettorale. E, quindi, la Corte costituzionale, per potersi pronunciare sulla legge, dovrebbe sollevare questione di costituzionalità mediante un'autorimessione in sede di controllo di ammissibilità. Una simile eventualità, però, è in concreto estremamente improbabile, per la difficoltà insormontabile di riuscire a dare conto della rilevanza della questione di costituzionalità, ai fini del giudizio di ammissibilità-legittimità della normativa di risulta¹⁷. Non bisogna nascondersi, tuttavia, che un'eventuale dichiarazione di illegittimità della legge elettorale (ammesso che sia possibile in questo caso) avrebbe ricadute politiche dirimpenti, finendo per delegittimare il Parlamento che con quelle regole è stato eletto. La questione di legittimità, per poter rilevare nel giudizio di ammissibilità, va quindi posta nei confronti della normativa di risulta. Ma anche così lo scopo dichiarato è solo sfiorato: il riconoscimento della fondatezza dei rilievi di costituzionalità in questo caso varrebbe solamente a impedire la celebrazione dei referendum, dato che lascerebbe intatta (con tutti i suoi vizi) proprio la legge elettorale.

7. *Sull'argomento dell'illegittimità per violazione del diritto all'identità e alla coalizione dei partiti politici*

L'obiezione relativa alla incoerenza interna e al venir meno della facoltà di coalizione dei partiti politici, per quanto seria, non può ritenersi fondata. Essa, come si usa dire, prova troppo. Bisognerebbe dimostrare che dalle disposizioni della Costituzione discenda una puntuale tutela costituzionale dei partiti politici in relazione alla facoltà di coalizzarsi, per concorrere nella competizione elettorale. Ciò che non solo presuppone l'esistenza di un supposto diritto all'identità del partito politico, che la normativa di risulta metterebbe a repentaglio; ma anche di un preteso diritto alla coalizione in capo a ogni partito

¹⁵ Cfr. F. Lanchester, *L'ammissibilità dei referendum in materia elettorale. Introduzione alla discussione*, Roma 24 maggio 2007, in www.paralex.it.

¹⁶ Cfr. F. Lanchester, *op. cit.*

¹⁷ Si esprime criticamente contro questa possibilità P.A. Capotosti nel Seminario di Astrid citato.

politico. Invero, il premio alla lista non elimina la possibilità per i partiti politici di correre con i propri simboli, preservando così la propria identità. Così come nulla esclude che, in concreto, la “lista” possa coincidere tanto con un partito singolo quanto (come è molto più probabile) con una coalizione di partiti. Ciò che viene meno nella nuova legge elettorale è la possibilità di concorrere al voto al contempo con il proprio simbolo e con il simbolo della coalizione. Ma resta tutto da dimostrare che questo fatto sia imposto da un valore o un diritto costituzionalmente garantito. Piuttosto, se c'è un valore tutelato nell'articolo 49 della Costituzione, questo è il diritto fondamentale dei cittadini di associarsi in partiti politici, quali strumenti per concorrere con metodo democratico alla determinazione della politica nazionale.

8. Sull'argomento della violazione dell'eguaglianza del voto

Qui si inserisce l'argomento più graffiante, quello relativo alla violazione del principio di eguaglianza del voto. La questione non è semplice. “Voto eguale” significa pari *chance* di accesso? Oppure “voto eguale” implica anche pari *chance* di successo? Il principio postula un'eguaglianza rispetto alla possibilità di concorrere nella competizione elettorale oppure esige anche un pari trattamento nei risultati che possono essere conseguiti? Nell'interpretazione più larga, è evidente che nessun sistema elettorale sarebbe adeguato, salvo soltanto il sistema elettorale proporzionale puro. Da questo punto di vista ha ragione Stefano Ceccanti quando riconosce che l'argomento del voto eguale finisce per creare un cortocircuito, che conduce a ritenere implicitamente costituzionalizzata la formula proporzionale¹⁸. Invero, parità del voto significa ragionevolezza di trattamento normativo. Questo è il significato di principio che si trae dalla giurisprudenza costituzionale. Nella sent. n. 429 del 1995, la Corte costituzionale ha chiarito che “l'eguaglianza del voto che la persona è chiamata ad esprimere nell'elezione di organi politici riflette l'eguale dignità di tutti i cittadini e rappresenta una particolare applicazione del principio fondamentale di eguaglianza”. Essa “concorre inoltre a connotare come compiutamente corrispondente alla sovranità popolare l'investitura di chi è direttamente chiamato dal corpo elettorale a rivestire cariche pubbliche rappresentative”. Ai sensi dell'art. 48 il voto eguale “assicura la parità di condizione dei cittadini nel momento in cui essi, con l'espressione del voto, danno concreto contenuto alla sovranità popolare (sentenza n. 39 del 1973)”. Di conseguenza “non sono ammesse forme di voto multiplo o plurimo, dovendo essere assicurati sempre la pari capacità elettorale e l'eguale valore numerico di ciascun voto. Ma il principio di eguaglianza del voto *non si estende al risultato concreto* della manifestazione di volontà dell'elettore. Risultato che dipende, invece, esclusivamente dal sistema elettorale che il legislatore ordinario, non avendo la Costituzione disposto al riguardo, ha adottato per le elezioni politiche e amministrative, in relazione alle mutevoli esigenze che si ricollegano alle consultazioni popolari (sentenza n. 43 del 1961). Difatti l'Assemblea costituente, pur manifestando, con l'approvazione di un ordine del giorno, il favore per il sistema proporzionale nell'elezione dei membri della Camera dei deputati, non

¹⁸ Cfr. S. Ceccanti nel Seminario di Astrid, citato.

intese irrigidire questa materia sul piano normativo costituzionalizzando una scelta proporzionalista o disponendo formalmente in ordine ai sistemi elettorali, la configurazione dei quali resta affidata alla legge ordinaria”. Analogo significato, del resto, si desume anche nell'esperienza comparata, come dimostra bene la giurisprudenza del *Bundesverfassungsgericht* nella nota vicenda della illegittimità della legge elettorale modificata in occasione delle elezioni politiche dopo la riunificazione¹⁹.

9. Sull'argomento dell'irragionevolezza per sproporzione tra voti e seggi

Non mi pare che la tesi contraria alla legittimità della normativa di risulta trovi maggiore linfa dal collegamento che verrebbe a stabilirsi tra il premio alla lista e l'assenza di una soglia minima di voti per conseguirlo²⁰. Lascio da parte ogni questione circa la praticabilità di una competizione tra partiti e non tra “liste di partiti” anche dopo l'esito positivo del referendum, specie in un contesto politico, così frammentato e competitivo, come quello italiano. Anche in questo caso resta centrale il discorso intorno all'eguaglianza del voto. Costituisce tuttavia una petizione di principio ritenere che il premio di maggioranza alla lista più votata determini un risultato irragionevole o sproporzionato, rispetto alla “coerenza interna” del sistema elettorale. Semplicemente per l'impossibilità di stabilire una misura obiettiva oltre la quale un sistema elettorale finisce per essere intrinsecamente incoerente. Più compiutamente si sostiene la compressione del principio democratico, tradotto nel principio di corrispondenza tra voti e seggi, che subirebbe una distorsione eccessiva nella normativa di risulta, potendosi attribuire il premio a chi ha ottenuto solo un terzo dei voti espressi (Luciani). Si tratta di un ragionamento sottile, ma non insuperabile. Per potere cogliere nel segno questa tesi deve presupporre che nella normativa di risulta la “lista” sia *obbligatoriamente* il “partito politico” (cosa che ovviamente non è) e, soprattutto, che il sistema elettorale debba necessariamente garantire un eguale (ovvero non irragionevolmente sproporzionato) risultato a tutti i soggetti della competizione elettorale. Il principio di corrispondenza tra voti e seggi, infatti, non è che un altro modo di evocare la regola della proporzionalità

¹⁹ Cfr. sent del 29 settembre 1990 che dichiara illegittima la legge elettorale per violazione del principio di parità elettorale. La disciplina prevedeva l'applicazione per le elezioni post riunificazione della legge vigente nella Germania federale, con estensione della clausola di sbarramento del 5% a tutto il territorio nazionale, insieme ad alcuni correttivi, tra i quali la possibilità di collegamenti tra partiti diversi di Länder diversi, a patto di non farsi concorrenza reciproca. In questo modo potevano sperare di superare la soglia solo i partiti dell'ex Repubblica democratica tedesca collegati con un partito dell'Ovest: un difficile obiettivo diventava per i partiti della Germania occidentale non ancora presenti nell'Est, praticamente impossibile per i partiti dell'Est senza alcun collegamento. In questo modo la legge penalizzava i partiti dell'Est che decidevano di correre da soli e il Pds. Il *Bundesverfassungsgericht* ha pronunciato l'illegittimità della disciplina per irragionevolezza, avendo la legge trattato in modo eguale situazioni diverse. Di conseguenza il Tribunale costituzionale suggerì al legislatore di introdurre la possibilità di unioni di liste (ovvero liste comuni) anziché il mero collegamento tra liste.

²⁰ Arrivando, in qualche ricostruzione, a paragonare questa situazione con quella conseguente per effetto della “legge Acerbo” del 1923, e finendo per ritenere quest'ultima legge addirittura più garantista della normativa di risulta del referendum abrogativo. Cfr. F. Lanchester, *L'ammissibilità dei referendum*, cit.

e, quindi, per valutare la legittimità di un sistema elettorale in misura decrescente in ragione del grado di prossimità al modello proporzionale puro. Così, però, si ritorna al punto di partenza, finendo per leggere nella Costituzione una regola, quella sulla formula proporzionale, che non c'è.

Il giudizio favorevole all'ammissibilità del referendum del 1995, sulla legge elettorale per i sindaci dei comuni con più di 15.000 abitanti, contribuisce a dimostrare se non l'infondatezza, quantomeno la non incontrovertibilità delle tesi predette. Addirittura in quel caso la mancata previsione di una soglia minima veniva a essere associata a un premio della consistenza dei 2/3 dei seggi assegnati: molto più ampio, quindi, di quello prescritto dalla legge elettorale nazionale. Né mi pare irresistibile la contro-obiezione: e, cioè, che non si può stabilire un'analogia tra sistemi elettorali così disomogenei come quello per la formazione degli enti locali (o regionali) e quello per il Parlamento nazionale. Invero, il principio di parità del voto, come principio, non può che valere in ogni caso, in riferimento sia a elezioni amministrative, sia a elezioni politiche. E così lo intende la Corte costituzionale nella citata sent. n. 429 del 1995.

10. *Sull'onere di interpretazione adeguatrice anche in materia di referendum elettorali*

Quanto all'incoerenza derivante da un voto non parallelo nei due *referendum* Camera e Senato, si tratta di una mera obiezione di fatto. Non solo perché dipende esclusivamente da un evento futuro ed incerto. Ma anche perché quello paventato, sarebbe comunque un effetto non imputabile ai promotori, ma riconducibile alla giurisprudenza della Corte costituzionale. Decisivo è, tuttavia, il fatto che i due quesiti sono autonomi. Del resto l'esistenza di due camere può giustificare anche sistemi elettorali differenti, come è normalmente avvenuto nella storia della Repubblica; e come, peraltro, prevede la legge vigente, nel diversificare l'assegnazione del premio nelle due camere.

La verità è che tutti gli argomenti addotti per sostenere l'illegittimità sono deboli e non decisivi: nessuna lettura riflette, infatti, una soluzione interpretativa costituzionalmente obbligata per giustificare l'inammissibilità dei referendum elettorali. Del resto, come detto più volte, i quesiti sono il precipitato della legge elettorale, nel senso che operano all'interno delle disposizioni previste dalla disciplina positiva. Se vizi di legittimità sono ipotizzabili, essi vanno imputati innanzitutto alla legge n. 270 del 2005, la quale consente già oggi di assegnare il premio di maggioranza alla lista più votata. In questo senso ha ragione Bassanini quando riconduce innanzitutto alla legge alcuni vizi di legittimità. Ma ciò non costituisce in sé un motivo sufficiente per dichiarare inammissibili i referendum elettorali.

Mancando argomenti validi per sostenere l'illegittimità della normativa di risulta appare naturale ricorrere al criterio dell'interpretazione adeguatrice: una disciplina va dichiarata illegittima non quando è ipotizzabile un dubbio di costituzionalità ma solo quando non è possibile dare al testo nessuna interpretazione costituzionalmente compatibile. Del resto, trattandosi di esercitare un diritto costituzionale riconosciuto e garantito nell'art. 75 Cost. la

Corte dovrebbe orientare il giudizio di ammissibilità, in mancanza di ostacoli insormontabili, in senso più favorevole per la consultazione popolare.

Forum di Quaderni Costituzionali

zionali