

CORTE COSTITUZIONALE

Camera di consiglio dell'11 gennaio 2012

Referendum n. 157

Intervento del prof. avv. Alessandro Pace

1. *Gli alinea come norme strumentali.*

Rispondo al primo dei due quesiti postici dal relatore, e rispondo, in linea con quanto già osservato dai colleghi, ribadendo che quasi tutte le disposizioni della legge Calderoli (e comunque tutte le disposizioni sottoposte a referendum abrogativo) sono strutturate in modo peculiare.

Le disposizioni della legge Calderoli sono infatti costituite da un alinea il cui contenuto è un **ordine** (di sostituzione, di modifica, di abrogazione, di soppressione o di inserimento di altri enunciati) - costituente la **norma strumentale** - e da uno o più enunciati che, una volta che abbiano fatto ingresso nel nostro ordinamento in virtù dell'ordine insito nell'alinea, costituiscono le **norme materiali** che sostituiranno o apporteranno modifiche al testo previgente, e che, nella specie, hanno sostituito e modificato la legge Mattarella.

Dico **norme strumentali** perché l'alinea è rilevante perché agli enunciati materiali sia attribuita forza normogena, e cioè efficacia giuridica; ma è rilevante anche per l'effetto opposto. Infatti, una volta che l'alinea venga meno - in conseguenza di dichiarazione d'incostituzionalità o abrogazione - anche l'ordine di sostituzione, modifica, abrogazione, soppressione o inserimento di altri enunciati perde la sua efficacia. E l'enunciato della legge Calderoli contenente **la norma materiale** viene anch'esso meno.

In parole povere, il contenuto dell'alinea sta al successivo enunciato come una turbina idroelettrica sta alla caduta di acqua. Senza la turbina il getto d'acqua non si trasformerà mai in energia meccanica. Senza il tramite dell'alinea che contiene l'ordine di sostituzione, gli enunciati materiali resterebbero lettera morta. L'abrogazione referendaria degli alinea, determinando la cessazione di ogni e qualsiasi funzione normogena dei corrispondenti enunciati costituenti l'articolato della legge Calderoli, ne determina pertanto l'abrogazione implicita.

2. *Argomento in favore della c.d. reviviscenza come conseguenza della peculiarità strutturale degli enunciati della legge Calderoli.*

La legge Calderoli non contiene un'organica disciplina normativa elettorale corredata dall'indicazione delle disposizioni di cui conseguentemente dispone l'abrogazione.

Come detto gli enunciati della legge Calderoli, almeno nei casi in cui le disposizioni sono sottoposte a referendum abrogativo, hanno una struttura peculiare: in tanto tali enunciati sono "entrati" nel nostro ordinamento *come norme* in quanto costituivano l'oggetto di dati *ordini* (di sostituzione, di modifica, di abrogazione ecc.).

Conseguentemente, la richiesta referendaria n. 2 mentre da un lato sottopone ad abrogazione espressa una sola disposizione nella sua interezza - l'art. 2 della legge Calderoli relativo alla presentazioni delle liste -, dall'altro sottopone ad abrogazione 71 alinea che contengono altrettanti ordini (27 ordini di sostituzione, 20 ordini di apportare modifiche; 22 contengono ordini di soppressione o di abrogazione di altrettante disposizioni; 3 ordini di inserimento di enunciati nella legislazione allora in vigore). E' allora di tutta evidenza che l'abrogazione referendaria, privando di efficacia i singoli ordini di sostituzione, di modifica, di abrogazione ecc. (tutti contenuti negli alinea) fa automaticamente rivivere la normativa sostituita, modificata, abrogata ecc.

Se infatti viene meno l'ordine di sostituzione, modifica, abrogazione la sostituzione, modifica, abrogazione non può più verificarsi e così via.

In altre parole, diversamente dalle altre ipotesi a fronte delle quali codesta ecc.ma Corte ha negato la possibilità di una reviviscenza (ad es. la sent. n. 24 del 2011 a cui da ultimo si è fatto inesattamente richiamo), in questo caso è *la stessa struttura lessicale* delle disposizioni della legge Calderoli a consentire la reviviscenza delle norme abrogate una volta che sia stato eliminato il *trait-d'union* che tuttora consente agli enunciati della legge n. 270 del 2005 di esplicitare forza normogena nel nostro sistema legislativo.

Per vero, mentre nel caso della sent. n. 24 del 2011 la normativa abrogata dal famoso art. 23 bis non poteva "rivivere", trattandosi di una vera e propria norma materiale (l'art. 23 bis) abrogativa di norme materiali, nella specie la reviviscenza consegue dal fatto - peculiare della struttura della legge Calderoli - che il referendum abrogerebbe il *trait-d'union* che consente ancora oggi, ma che un domani non consentirebbe più, la vigenza della corrispondente norma materiale.

3. Argomento della c.d. riespansione della legge previgente poiché la legge Calderoli costituisce deroga al principio di razionalità/ragionevolezza.

La possibile “riespansione” delle norme abrogate dalla legge n. 270 del 2005 può essere spiegata anche alla luce del rapporto *species - genus* che intercorre tra la normativa abrogata e il principio di razionalità/ragionevolezza che esiste - positivizzato o meno - in tutti gli ordinamenti di democrazia liberale che si ispirano ai principi dello Stato di diritto.

In altre parole, il principio di razionalità/ragionevolezza, che era tendenzialmente rispettato dalla legge precedente (il *Mattarellum*), è stato **derogato** dalla legge Calderoli. L’abrogazione referendaria della legge Calderoli (costituente la *species* a fronte del **genus** principio di razionalità/ragionevolezza come specificato dalla legge Mattarella) determinerebbe pertanto la riespansione del **principio** di razionalità/ragionevolezza nella misura in cui esso era stato rispettato dalla legge Mattarella.

Quali le deroghe al principio razionalità/ragionevolezza apportate dalla legge Calderoli?

Innanzitutto, la privazione totale, per l’elettore, del diritto di esprimere un voto di preferenza nella scelta dei candidati, il che elimina ogni rapporto tra eletto ed elettore.

In secondo luogo, l’attribuzione dello “smodato” premio di maggioranza per l’elezione della Camera dei deputati, che è doppiamente irrazionale sia per l’ammontare del premio sia per il fatto che la sua operatività non è nemmeno condizionata al perseguimento di una data percentuale.

In terzo luogo la previsione di ben sei soglie di sbarramento, differenziate tra l’uno e l’altro ramo del Parlamento, a seconda della propensione dei singoli partiti a coalizzarsi e della loro consistenza elettorale. L’obiettivo di scongiurare la frammentazione è perseguito con strumenti che violano il principio costituzionale di eguaglianza: non delle liste cui si applica la soglia rispetto a quelle cui non si applica, ma fra le liste cui la soglia si applica.

Infine l’illimitata possibilità per i *leaders* di candidarsi in più circoscrizioni: possibilità che non solo incide negativamente sul rapporto tra l’eletto e gli elettori, ma ha addirittura costituito la base per affermare, in contrasto con l’art. 1 comma 2 Cost., che il Premier non sarebbe più

tenuto ad esercitare i propri poteri nelle forme e nei limiti della Costituzione.

Di qui, per le anzidette ragioni, l'ammissibilità della richiesta referendaria n. 2, in quanto il voto favorevole ad essa determinerebbe, a seguito dell'abrogazione delle norme della legge Calderoli, la corrispondente riespansione del principio di razionalità/ragionevolezza come invero dalle norme previgenti che, al contrario delle norme Calderoli, non contrastavano col principio di razionalità/ragionevolezza.

Abrogazione referendaria da cui conseguirebbe, sia logicamente che giuridicamente, l'abrogazione implicita delle altre norme della legge n. 270 del 2005, le quali, ancorché neutre per ciò che riguarda il contrasto col principio di razionalità/ragionevolezza, sono pur sempre strumentalmente asservite alle norme della stessa legge n. 270 del 2005 contrastanti col principio di razionalità/ragionevolezza.