



Il referendum elettorale: tra l'infanticidio e il miracolo di Lazzaro

di Fulco Lanchester*

SOMMARIO: [1. I referendum e la legge Calderoli](#) – [2. Le proposte Passigli e Morrone-Parisi](#) – [3. L'infanticidio](#) – [4. La resurrezione di Lazzaro e lo Stato di diritto costituzionale](#).

1. I referendum e la legge Calderoli

I sistemi elettorali sono strumenti tecnici ad alta valenza politica che si connettono alla forma di Stato ed influiscono sulla dinamica della forma di governo. La legge Calderoli per la elezione di Camera e Senato è veramente *un meccanismo ai limiti dell'incostituzionalità* ed è certo peggiore della stessa legge Mattarella che ha modificato, ma le leadership deboli dei partiti esistenti hanno un sostanziale interesse a mantenerla in vita. La funzionalità istituzionale e i rischi di delegittimazione sistemica richiedono, però, che la si modifichi radicalmente e che si intervenga anche sul complessivo comparto della legislazione elettorale per conformarlo alla sua natura di ordinamento democratico sempre più negata.

La via legislativa è ovviamente quella più razionale, ma come fare, se la decisione viene sempre impedita dai veti contrapposti di tipo intra e interpartitico? Sin dagli anni '80 la via referendaria, di cui all'art. 75 Cost., è stata identificata come indirizzo privilegiato per rompere l'immobilismo in materia. Dichiarata l'ammissibilità dei quesiti in materia elettorale da parte della Corte costituzionale, nel 1991, nel 1993 e nel 1995 le consultazioni in argomento hanno avuto successo, mentre nel 1999 e nel 2009 non hanno raggiunto il quorum dei votanti necessario. Il referendum sulla preferenza unica del 1991 e, soprattutto quello sulla quota proporzionale del Senato del 1993 hanno contribuito a marcare con il voto popolare una vera e propria discontinuità tra la prima e la seconda fase della storia della costituzione repubblicana. Nel periodo successivo si sono ripetuti gli sforzi di vari comitati promotori per addivenire al mutamento della legge elettorale vigente (prima le leggi Mattarella, poi quella Calderoli), ma le consultazioni ammesse sono sempre fallite, come tutte le altre, per il mancato raggiungimento del quorum.

Qualcosa è evidentemente cambiato di recente. Nel giugno scorso i quattro referendum proposti sull'acqua, sul nucleare e sul legittimo impedimento hanno, invece, toccato livelli di partecipazione popolare sufficienti, rilanciando la prospettiva dello stimolo-rottura referendario.

*Professore Ordinario di Diritto Costituzionale Italiano e Comparato alla Facoltà di Scienze Politiche dell'Università di Roma La Sapienza.

2. *Le proposte Passigli e Morrone-Parisi.*

La consapevolezza di essere di fronte ad una svolta nella crisi italiana, che le difficoltà economiche e sociali rischiano di trasformare in societaria, ha, dunque, convinto alcuni a ripercorrere ancora una volta la via del referendum abrogativo in materia elettorale. Nella primavera estate di quest'anno l'hanno fatto due gruppi promotori: da un lato quello capitanato da Stefano Passigli, dall'altro quello di Andrea Morrone e Arturo Parisi.

Poiché raccogliere le firme e mobilitare il Corpo elettorale ha un costo molto alto dal punto di vista politico e simbolico, è doveroso valutare la fondatezza delle iniziative sia sul fronte della ammissibilità, sia su quello degli effetti che potrebbero comportare. Un fallimento sul primo fronte potrebbe aggravare la crisi di delegittimazione sistemica, rafforzando gli impulsi oligarchici già presenti, mentre gli effetti del meccanismo prescelto – se lo stesso dovesse superare il vaglio della Corte costituzionale – devono essere opportunamente considerati.

Di fronte alle ipotesi prospettate da Passigli e da Morrone e Parisi non si è aperta, invece, alcuna seria riflessione né su l'uno, né sull'altro fronte, ma la discussione è parsa molto interna alla dinamica del conflitto infrapartitico Pd e infracoalizionale alla sinistra.

Nel mese di giugno - luglio, in maniera non limpida si è provveduto ad un vero e proprio infanticidio della proposta Passigli ed al successivo lancio in grande stile della raccolta di firme per i due quesiti Morrone - Parisi. Prima che si chiuda questo primo capitolo è necessaria, a mio avviso, una valutazione tecnica sull'ammissibilità dei quesiti del referendum sopravvissuto e sulle sue conseguenze probabili, per avere ben chiaro il panorama delle strategie che vengono percorse.

3. *L'infanticidio.*

A fini di chiarezza postuma è bene mettere in evidenza che, dal punto di vista tecnico-politico, il referendum Passigli, ora accantonato per motivi derivanti dal dibattito interno al Pd, proponeva il ritorno ad un sistema speculare, basato su formula proporzionalistica e soglia di esclusione al 4%. Dei tre quesiti proposti da Passigli solo uno avrebbe avuto la possibilità di superare indenne il vaglio di ammissibilità della Corte costituzionale, introducendo un meccanismo la cui logica è in sostanza molto vicina a quella di un meccanismo "tedesco". Non a caso all'interno del Pd esso è stato sostenuto a spada tratta dalla componente dalemiana, che vede nella possibile rottura del bipolarismo coatto una via per normalizzare la dinamica politica dell'ordinamento, avvicinandosi al Terzo polo di Casini.

I quesiti proposti dall'iniziativa rivale Morrone - Parisi (il primo dei quali venne proposto originariamente nel 2007 da Castagnetti) intendono, invece, abrogare la legge Calderoli *in toto* (come aveva ipotizzato proprio Castagnetti) o, in modo chirurgico, le singole disposizioni della stessa per ritornare al meccanismo del 1993 attraverso l'istituto della reviviscenza. Una simile ipotesi, volta alla mantenimento della contesa bipolare, non a caso è stata sposata dal punto di vista politico da Prodi e da Veltroni, ma ha davanti a sé la difficoltà del giudizio di ammissibilità.

Ancora alla fine di giugno il referendum Passigli era in buona posizione. Non soltanto una nutrita schiera di intellettuali (tra cui Enzo Cheli, Gianni Ferrara, Giovanni Sartori, Tullio De Mauro, Umberto Eco, Renzo Piano e Claudio Abbado), ma soprattutto la componente dalemiana e la CGIL

supportavano l'iniziativa. Agli inizi di luglio l'appoggio sindacale è stato, invece, ritirato e Passigli ha dovuto fare atto di *dedizione*, interrompendo la raccolta delle firme. Il commento soddisfatto del presidente del PD Rosy Bindi dimostra che l'infanticidio aveva avuto successo e preparava la resa totale della segreteria Bersani alla proposta superstita. I quesiti Morrone, nati con finalità meramente interdittive della proposta Passigli, sono stati, invece, sottoscritti da Walter Veltroni e Romano Prodi, dai governatori di Toscana ed Emilia, Rossi ed Errani, da Livia Turco, Rosy Bindi, Ignazio Marino e da altri personaggi di primo piano del PD e trovano appoggio deciso da parte di Sel e Idv. La stessa segreteria del Pd, che in precedenza aveva cercato di evitare di prendere posizione in materia, prospettando la via parlamentare sulla base di un progetto di tipo *ungherese*, ha acceduto alla proposta, legittimandola con la partecipazione del segretario Bersani, obiettivamente indebolito dal caso Penati, al battesimo del *nuovo Ulivo* a Vasto. Le ragioni di una simile dinamica sono tutte politiche e si collegano all'accelerarsi della crisi economica, sociale, politica e morale italiana di questi ultimi mesi. La sensazione di essere di fronte alla fine del ciclo berlusconiano, con il presidente del Consiglio assediato dai procedimenti giudiziari, e il crescere esponenziale della crisi economica (con una reazione del Governo che chiamare inadeguata è un eufemismo) ha portato le opposizioni alla richiesta di elezioni anticipate o alla formazione di un Governo di emergenza.

In un quadro, che vede lo sgretolamento delle leadership dei partiti di maggioranza e sondaggi elettorali sempre più favorevoli alle opposizioni, si è – appunto – inserito prepotente il problema delle alleanze per la nuova consultazione elettorale e la necessità di dare una speranza capace di mobilitare l'opinione pubblica. Si tratta senza alcun dubbio solo di una speranza per il *demos*, perchè agli *stakeholders* non interessano né i ragionamenti tecnico-giuridici sull'ammissibilità, né la valutazione degli effetti sistemici della eventuale reintroduzione del Mattarellum. Essi sanno che, in ogni caso, andremo a votare con la legge elettorale vigente o l'anno prossimo (ove i quesiti o uno dei quesiti fosse dichiarato ammissibile) o nel 2013 alla scadenza naturale della legislatura.

4. *La resurrezione di Lazzaro e lo Stato di diritto costituzionale.*

L'operazione è, dunque, tutta politica ed elude scientemente un tema che deve essere affrontato dai costituzionalisti, proprio nel momento in cui si stanno raccogliendo le firme e non dopo. L'interrogativo principale è se la reviviscenza sia applicabile all'abrogazione referendaria anche in considerazione della recente giurisprudenza della Corte costituzionale in materia (v. sent. n. 24/2011), che ha espresso una opinione negativa richiamando propri precedenti (sentenze n. 31 del 2000 e n. 40 del 1997) e posizioni della Corte di cassazione e del Consiglio di Stato.

Il confronto su un simile tema costituisce, infatti, un contributo di chiarezza nei confronti del Corpo elettorale e del ceto politico. Bisogna in sostanza fugare ogni dubbio che l'iniziativa referendaria sia solo un pretesto per mantenere lo *status quo*, dando a vedere di essersi attivati per il cambiamento. È quindi un dovere che i tecnici del diritto riflettano in modo esplicito e veloce sull'argomento, fornendo il loro parere in argomento.

Il Seminario che il *Master in Istituzioni parlamentari europee per consulenti di assemblea* e il *Dottorato di ricerca in Teoria dello Stato e istituzioni politiche comparate* dell'Università di Roma "La Sapienza" hanno organizzato per giovedì p.v. (Sala delle lauree Scienze politiche, ore 15,00) è un'occasione utile per chiarire i forti dubbi sull'ammissibilità del referendum in questione espressi dalla dottrina e dalla giurisprudenza. Dalla

documentazione allegata e dai contributi di alcuni studiosi si evidenzia come la reviviscenza delle norme abrogate da una legge attraverso intervento parziale o chirurgico di un referendum ponga problemi di logica giuridica e di applicazione concreta. Anche chi non ritenesse più adeguata la posizione di Costantino Mortati sulla *inopportunità sopravvenuta* dell'effetto dell'abrogazione referendaria rispetto alla categoria dell'annullamento, non potrebbe non porsi dubbi sull'omogeneità del quesito e nello stesso tempo sulla funzionalità della normativa di risulta di una legge costituzionalmente necessaria come quella elettorale.

Il rischio è che non ci si trovi più di fronte ad un problema tecnico-giuridico, ma ad una vera e propria *scommessa pascaliana*. Credere nella reviviscenza di Lazzaro è, però, un di certo un atto di fede. Dal punto di vista laico sarebbe meglio sostenere che la Corte costituzionale ha in materia di referendum una posizione ondivaga (e questo darebbe ragione a Marco Pannella che la critica sin dagli anni '70 in maniera feroce); o sperare che la stessa Corte, sulla base della gravità della situazione, acceda ad una forzatura, che assomiglierebbe allo *sbrego* che Gianfranco Miglio aveva auspicato negli anni '80.

Simili alternative evidenzieranno, da un lato, la ammissione definitiva dell'inesistenza della prevedibilità, ovvero dello Stato di diritto nel nostro ordinamento; oppure l'emergenza dello Stato d'eccezione, legittimato ex post sulla base della *sovranità popolare*. A questo punto preferisco di gran lunga l'ipotesi che la Corte sollevi d'ufficio davanti a sé stessa il problema della illegittimità costituzionale di una legge elettorale, che ha sottratto all'elettore il diritto di scegliere i rappresentanti e che ha introdotto al suo posto il principio della nomina da parte del Capo della coalizione o del segretario del partito. Le conseguenze sarebbero esplosive, ma più confacenti ad uno Stato di diritto costituzionale che vuole cercare di ritornare ad essere tale.