

NON ORA, NON QUI! COMMENTO A CORTE COSTITUZIONALE, SENT.13/2012

di Raffaele Bifulco
17 febbraio 2012

Con la sentenza n.13 del 2012 la Corte costituzionale ha dichiarato l'inammissibilit  dei due quesiti referendari diretti all'abrogazione della legge n.270/2005, che ha modificato il sistema elettorale di Camera e Senato.

La decisione si segnala per gli argomenti utilizzati dalla Corte in una materia molto complessa e controversa. L'argomento della reviviscenza viene esaminato con attenzione, anche se prover  a mostrare che l'esito cui giunge la Corte non   cos  univoco come, a prima lettura, potrebbe apparire. Per motivi di spazio mi concentrer  soprattutto sulla motivazione relativa al quesito n.1, diretto all'abrogazione totale della L.270. Sul quesito n.2, che mirava all'abrogazione di quelle parti della L.270 che si limitavano a sostituire/abrogare la precedente legislazione, la Corte ha ritenuto che il quesito, oltre ad incontrare i limiti di cui dir  a proposito del quesito n.1, fosse poco chiaro e univoco.

Innanzitutto, un'importante questione preliminare. I difensori dei quesiti referendari avevano chiesto alla Corte di valutare le  irrazionalit  della legge 270 (l'attribuzione dei premi di maggioranza senza la previsione di alcuna soglia minima di voti e/o seggi; l'esclusione dei voti degli elettori della Valle d'Aosta e degli elettori della circoscrizione Estero dal computo della maggioranza; il meccanismo delle liste bloccate; ecc.).

La Corte ha escluso che essa, in sede di giudizio sull'ammissibilit  dei quesiti referendari, possa essere chiamata a valutare la legittimit  costituzionale della legge sottoposta a referendum o della normativa di risulta.

La scelta della Corte appare corretta. Anche a voler dare per esistenti i vizi di costituzionalit  della legge 270, la Corte, per procedere all'esame della loro costituzionalit , avrebbe dovuto ritenere sussistente il requisito della  rilevanza', vale a dire che avrebbe dovuto ritenere di dover applicare necessariamente, nel giudizio dinanzi ad essa, la medesima legge 270. Requisito evidentemente non sussistente nel caso di specie.

Neppure la normativa di risulta pu  costituire oggetto del giudizio della Corte in sede di ammissibilit  delle richieste referendarie. Questo giudizio ipotetico -la Corte deve infatti simulare che il referendum si sia gi  svolto con esito positivo- si tradurrebbe in un ulteriore limiti all'ammissibilit , non previsto dalle norme che disciplinano la materia. Se   vero che   proprio la giurisprudenza costituzionale in materia di ammissibilit  di referendum su legislazione elettorale ad aver mostrato la tendenza della Corte ad anticipare il giudizio sulla normativa di risulta, chiedendo ai promotori che dal quesito emergesse la  funzionalit  unidirezionale' del referendum, bene ha fatto la Corte a dichiarare di poter esaminare <solo un dato di assoluta oggettivit , quale la permanenza di una legislazione elettorale applicabile>.

Ed   proprio il mancato riscontro di questo dato di assoluta oggettivit  a spingere la Corte alla decisione d'inammissibilit . In alcuni settori dell'ordinamento costituzionale -quello riempito dalle leggi c.d. costituzionalmente necessarie, indispensabili cio  al funzionamento e alla continuit  degli organi costituzionali e a rilevanza costituzionale della Repubblica- il vuoto non   consentito. Poich  i due quesiti perseguono, con tecniche diverse, l'obiettivo dell'abrogazione della L.270, l'esito positivo del referendum provocherebbe l'assenza di una legge costituzionalmente necessaria. Di qui l'inammissibilit .

La Corte giunge a questo risultato superando una questione di non poco momento teorico, oltre che pratico: la reviviscenza di atti legislativi abrogati dalla legge 270. In altri termini, da parte dei sostenitori dei quesiti referendari si riteneva che non si sarebbe prodotto alcun vuoto giacch  l'abrogazione referendaria avrebbe permesso la  riespansione' della legislazione abrogata dalla legge 270. La Corte dedica una meritoria attenzione a  smontare' questo argomento, fino ad oggi rimasto in ombra nella giurisprudenza costituzionale.

Il punto di partenza è il rigetto della reviviscenza perché essa presupporrebbe una visione «stratificata» dell'ordine giuridico: l'abrogazione riporterebbe in vita atti normativi precedentemente eliminati. Ciò avrebbe conseguenze negative per il principio della certezza del diritto.

È netta, nella motivazione della Corte, la contrapposizione tra i poteri del legislatore rappresentativo e quelli limitati del legislatore referendario. Solo il primo può procedere all'abrogazione delle norme elettorali nel loro complesso e solo questo ha il potere di richiamare in vita, attraverso una volontà espressa, il contenuto normativo di leggi abrogate. Al legislatore referendario è naturalmente negata la pienezza dei poteri che caratterizza il legislatore rappresentativo poiché il legislatore referendario si esprime esclusivamente attraverso una volontà negativa; la Costituzione non prevede effetti approvativi o surrettiziamente propositivi del referendum abrogativo. La conclusione della Corte è che il quesito n.1, avendo di mira la sostituzione di una legislazione elettorale ad un'altra, ha natura deliberativa ed è quindi inammissibile.

La posizione del Giudice delle leggi ha il pregio della chiarezza. È tuttavia possibile svolgere una riflessione critica intorno ad essa. Essa riguarda la natura e il peso specifico del referendum abrogativo all'interno del sistema costituzionale. Se è vero che il referendum è un «atto libero e sovrano di legiferazione popolare negativa», è anche vero che, in quanto diretta emanazione di quella sovranità popolare esercitata dal popolo nelle forme e nei limiti costituzionali, ad esso andrebbe riconosciuta massima capacità espansiva. Ciò implica che, per quanto limitato nei suoi effetti, la sua efficacia andrebbe massimamente valorizzata. Come? Riconoscendo ad esso (e solo ad esso) un effetto di reviviscenza se questo si rivela necessario a non incontrare la tagliola dell'inammissibilità. In fondo, come il legislatore rappresentativo, tramite un'espressa manifestazione di volontà, può richiamare in vita prescrizioni precedentemente abrogate, così anche al legislatore referendario, che mira ad eliminare una legislazione elettorale, si potrebbe riconoscere il potere di richiamare in vita, attraverso l'esito positivo della consultazione referendaria, la legislazione elettorale precedente al fine di evitare la punizione dell'inammissibilità derivante dal vuoto di una legge costituzionalmente necessaria.

Nel caso di specie questo era il fine del referendum e la Corte non ha avuto alcuna difficoltà a individuarlo. La Corte rinviene in ciò una «natura deliberativa», che non può essere riconosciuta allo strumento referendario. Ma questa è una conseguenza che la Corte è costretta a tirare solo perché, trincerandosi dietro l'eccezionalità del fenomeno della reviviscenza, rifiuta di riconoscere che, in materia elettorale, la reviviscenza sarebbe imposta dalla circostanza che la legge elettorale sia costituzionalmente necessaria.

Era questa una strada per riconoscere al legislatore referendario quel «plusvalore democratico» che l'art.1 Cost. pare indubbiamente riconoscergli. Tuttavia, in un momento in cui le lancette dell'orologio battono secondo il ritmo della legittimazione tecnica rispetto a quella politica, una scelta simile avrebbe avuto effetti dirompenti.