

Prefazione

Sia pure in zona Cesarini (era il 16 dicembre 2011), anche lo scorso anno si è svolto il tradizionale seminario “preventivo” ferrarese, quattordicesimo della nostra artigianale filiera. I tanti Colleghi intervenuti sono stati invitati a misurarsi – anticipatamente, rispetto al sindacato della Corte costituzionale, già convocata in udienza pubblica l’11 gennaio 2012 – sull’ammissibilità dei due quesiti referendari elettorali aventi ad oggetto la disciplina vigente per l’elezione del Parlamento, come modificata dalla Legge 21 dicembre 2005, n. 270.

È noto quale fosse “l’oggetto del contendere”. Il quesito n. 1 proponeva l’abrogazione integrale di tutte le disposizioni di modifica della disciplina elettorale per la Camera e per il Senato introdotte dalla cd. Legge Calderoli. Il quesito n. 2 proponeva l’abrogazione parziale delle singole disposizioni della medesima legge e, precisamente, quelle che sostituiscono le due leggi approvate il 4 agosto 1993, rispettivamente n. 277 («Nuove norme per l’elezione della Camera dei deputati») e n. 276 («Norme per l’elezione del Senato della Repubblica»).

La strategia messa in atto dal Comitato promotore – secondo la sua dichiarata intenzione – era quella di servirsi di due differenti tecniche ablative per ottenere due identici e correlati effetti normativi: rimuovere integralmente la cd. Legge Calderoli (per via di abrogazione totale o parziale) e produrre la reviviscenza della previgente disciplina elettorale (le cd. Leggi Mattarella). Infatti, la sola ablazione dell’attuale legge n. 270 del 2005, in assenza di un overruling o distinguishing nella giurisprudenza costituzionale referendaria, avrebbe condotto alla certa inammissibilità dei quesiti perché produttivi di una paralisi di funzionamento delle camere, private di un meccanismo elettorale operativo. La reviviscenza della previgente disciplina elettorale – che si voleva effetto automatico dell’abrogazione delle disposizioni sostitutive introdotte dalla cd. Legge Calderoli – avrebbe invece garantito il rinnovo di Camera e Senato attraverso le regole introdotte nel 1993 ripristinate nella loro vigenza.

Già la prima edizione di “amicus curiae” ebbe a misurarsi con le problematiche nascenti dall’incrocio tra abrogazione referendaria e legislazione elettorale (cfr. “Elettori legislatori?” 1999, Atti del seminario di Ferrara, 13 novembre 1998): allora il problema giuridico atteneva essenzialmente al tasso di manipolatività del quesito ed all’autoapplicatività della relativa normativa di risulta. L’ultima tornata referendaria, invece, poneva alla Corte costituzionale (e, prima ancora, a tutta la comunità degli interpreti) interrogativi in larga misura inediti o poco esplorati.

Il primo atteneva all’effetto giuridico della cd. reviviscenza di norme abrogate, correlato – in assenza di esplicita disciplina positiva – alle diverse ricostruzioni teoriche dell’abrogazione e delle sue tipologie (espresa, implicita, tacita o – secondo altra nomenclatura – innominata, giurisprudenziale). È da escludersi comunque un tale effetto o, viceversa, in quali ipotesi di antinomia tra norme legislative può verificarsi? La reviviscenza di norme previgenti è conseguenza riconducibile alla sola abrogazione legislativa o – per traslazione – può essere prodotta anche dall’abrogazione referendaria? Se la reviviscenza presuppone un’inequivoca volontà del legislatore abrogante, a tal fine non può parimenti rilevare l’esplicita intenzione dei promotori del quesito abrogativo? Si può ritenere, al pari della abrogazione legislativa, che anche quella referendaria possa operare retroattivamente?

Si riproponeva così, da un versante inedito, il problema del rapporto – all'interno del sistema delle fonti – tra legge e referendum: sono atti normativi equiordinati (anche sotto il profilo della possibile reviviscenza di norme abrogate) o, viceversa, siamo in presenza di una irriducibile asimmetria di effetti?

Il nodo problematico appena enunciato andava anche sciolto alla luce dei precedenti della giurisprudenza costituzionale referendaria che – in più occasioni – sembrava avere esclusa l'idea che all'abrogazione delle norme sottoposte a referendum possa seguire automaticamente il ripristino della disciplina legislativa previgente: così nelle sentenze nn. 40/1997 (quesito sul maestro unico), 31/2000 (quesito sul testo unico in materia di immigrazione) 24/2011 (quesito sul servizio idrico integrato) e 28/2011 (quesito sulla realizzazione di nuove centrali nucleari).

Si trattava di rationes decidendi o di meri obiter dicta? Erano espressione di un orientamento consolidato oppure di risposte che andavano contestualizzate (e dunque isolate) alla luce della specificità dei casi allora esaminati dalla Corte? Anche ad ammettere che – in generale – l'abrogazione referendaria non produca alcuna reviviscenza della normativa previgente, è legittimo ipotizzare che – in materia elettorale – il quesito abrogativo possa (o addirittura abbia sempre) un effetto ripristinatorio, in ragione dell'imprescindibilità di un meccanismo capace di trasformare i voti in seggi?

Di nuovo si riproponeva così, anche qui da una prospettiva originale, il problema se, rispetto a tutti gli altri, i referendum elettorali presentino un proprio peculiare statuto, di cui l'effetto di reviviscenza rappresenterebbe un ulteriore tassello.

L'oggetto di discussione proposto all'attenzione dei partecipanti al Seminario includeva anche la tecnica redazionale dei due quesiti all'esame della Corte. Qui gli interrogativi cui dare risposta erano i più disparati.

Il quesito n. 2 abrogava gli alinea degli articoli sostitutivi introdotti dalla Legge Calderoli, non anche la loro integrale formulazione: non residuavano, così, disposizioni della legge elettorale abrogata in coabitazione con le disposizioni della previgente legge elettorale (che si voleva) ripristinata? E ciò non poneva problemi in ordine all'immediata autoapplicatività della normativa elettorale di risulta?

Fino a che punto si poteva ritenere intrinseco alla formulazione dei due quesiti l'effetto di ripristino dei collegi uninominali delle previgenti Leggi Mattarella? Detto altrimenti, la consapevolezza del voto dell'elettore – imposto dall'art. 48 Cost. – era davvero garantito da due domande abrogative che colpivano espressamente una legge, al fine di farne rivivere un'altra (diversa da quella fatta oggetto di voto referendario)? Il limite dell'omogeneità del quesito – intesa come sua intelligibilità – risultava preservato o meno?

E ancora. Davvero normativa di risulta e normativa reviviscente sono – giuridicamente – sinonimi? E se invece l'accertamento della reviviscenza spetta all'interprete, chiamato a colmare la lacuna normativa conseguente all'abrogazione legislativa, la Corte costituzionale – in sede di giudizio di ammissibilità dei quesiti abrogativi referendari – sarebbe stata nelle condizioni di svolgere un simile compito? O avrebbe potuto farlo l'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di Cassazione, chiamato a titolare (sentiti i promotori) i due quesiti referendari?

Sullo sfondo del nostro appuntamento, si collocava la consapevolezza della legislazione elettorale come "legge di regime", decisiva per la formazione delle maggioranze, per la selezione della

classe parlamentare, per la qualità della rappresentanza, per la dinamica del sistema politico e per la sua tenuta democratica. E il giudizio drasticamente negativo – trasversale agli schieramenti favorevoli o contrari ai quesiti referendari elettorali – nei confronti dell’attuale Legge Calderoli.

Questo comune denominatore – ci si è chiesti – avrebbe potuto trovare una traduzione giurisdizionale in occasione dell’imminente giudizio di ammissibilità referendaria? Era ipotizzabile, cioè, un’autorimessione della Corte costituzionale quale giudice a quo, nei confronti della Legge Calderoli per i suoi non infondati profili di illegittimità (già segnalati, ad esempio, nelle sentenze nn. 15 e 16/2008)? O, in subordine, si poteva ipotizzare un intervento manipolativo della Corte-giudice a quo sulle procedure e la tempistica della legge n. 352 del 1970 («Norme sui referendum previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo») in grado di rendere possibile un voto popolare abrogativo sulla legislazione elettorale?

La batteria di interrogativi (analiticamente esposti nella Traccia di discussione predisposta per l’appuntamento del 16 dicembre) era tale da allargare in partenza il perimetro della riflessione corale rispetto al (pur importante) appuntamento referendario. Questo approccio di largo respiro ha permeato di sé la densa e non reticente Relazione introduttiva, affidata al Prof. Paolo Carnevale (Ordinario di Istituzioni di diritto pubblico nell’Università di Roma III), subito individuato come la persona giusta al posto giusto: a lui, infatti, si devono negli ultimi anni alcune delle riflessioni dottrinali più approfondite e sistematiche su entrambi i piani – incrociati nell’appuntamento ferrarese – del referendum popolare e dell’abrogazione legislativa. La serietà e l’impegno profuso dal Collega si fanno ancor più apprezzare se solo si considera l’arco di tempo davvero circoscritto – trascorso tra il suo amichevole sì e lo svolgimento dell’incontro – che ha avuto a disposizione per svolgere così egregiamente il proprio impegnativo ruolo di introduttore dei nostri lavori. A Paolo Carnevale, innanzitutto e prima di tutti, siamo dunque sinceramente riconoscenti, davvero molto.

Un particolare ringraziamento va rivolto anche al Presidente del Comitato promotore, Prof. Andrea Morrone, al relativo Collegio difensivo (composto dai Proff. Avv. Nicola Lipari, Alessandro Pace, Federico Sorrentino e dall’Avv. Enzo Palumbo) e all’Associazione Giuristi Democratici (intervenuta in giudizio davanti alla Corte costituzionale) che ci hanno messo a disposizione l’intera documentazione procedurale della vicenda, permettendoci così di veicarla a vantaggio dell’intera comunità scientifica attraverso il nostro sito web www.amicuscuriae.it, sempre più consultato e, nel tempo, divenuto oramai archivio a tutti gli effetti di alcune delle vicende più rilevanti della giurisprudenza costituzionale italiana degli ultimi quindici anni.

Se ancora ce ne fosse bisogno (dopo quasi tre lustri dal primo “amicus curiae”) a dimostrazione della sua genealogia plurale e mai preconstituita a favore di questa o quella tesi, il dibattito ferrarese ha largamente riequilibrato le posizioni del Relatore, apertamente schieratosi per l’inammissibilità di entrambi i quesiti referendari. Di più: sono anche emersi tentativi miranti a tracciare una sorta di third way tra favorevoli e contrari alla reviviscenza delle leggi elettorali previgenti, accompagnati dall’indicazione dei possibili strumenti processuali o decisori che – ipoteticamente – la Corte costituzionale avrebbe potuto mettere in campo.

Pur nella diversità di posizioni e di strategie argomentative, non è difficile ritrovare nel dibattito preventivo ferrarese due costanti che hanno accomunato tutti gli interventi: da un lato il giudizio senza appello verso un meccanismo elettorale – quello attuale – tanto indecoroso quanto pernicioso per un sistema politico democratico; dall’altro la preoccupazione ordinamentale che quella stessa legislazione (come, più in generale, ogni legislazione elettorale) possa risultare affrancata da qualunque rimedio che non sia una riforma legislativa parlamentare (nei confronti della quale è lecita la forma più radicale di scetticismo).

Dopo tutti i precedenti seminari, gli atti dell'incontro sono sempre stati posti nella disponibilità della Corte costituzionale in tempi brevi (e comunque utili) per il suo giudizio. Quest'anno, lo strettissimo fazzoletto di tempo che separava il seminario ferrarese dalla pronuncia della Corte (che doveva intervenire non oltre il 20 gennaio, ex art. 33, comma 1, Legge n. 352 del 1970) ci ha obbligato ad una variante editoriale, tale da permettere alla Corte costituzionale – volendolo – di acquisire i risultati dei nostri lavori.

Ci è venuta incontro l'informatica nelle sue tante virtualità. Innanzitutto, la registrazione audiovisiva integrale del Seminario è stata resa immediatamente fruibile nel sito di "amicus curiae", suddivisa per singoli interventi in modo da agevolarne la consultazione. Contestualmente sono stati inviati ai giudici costituzionali copia in dvd dei lavori del Seminario preventivo a sostituzione della tradizionale versione dattiloscritta degli atti. Atti che, ora, vengono pubblicati in formato e-book nella Collana amicus curiae dell'editore Giappichelli. Per tutto ciò è d'obbligo ringraziare la dottoressa Claudia Palandri.

Sapevamo in partenza che l'uscita del volume sarebbe avvenuta a distanza di qualche mese dalla pubblicazione della decisione della Corte costituzionale. Ecco perché, diversamente da tutti gli altri volumi della collana, quello che avete in mano (o che state leggendo sul vostro schermo) include anche una (innovativa) sezione, che raccoglie commenti a prima lettura della sentenza n. 13/2012 della Corte, in parte inediti, in parte già ospitati in riviste on line di settore (che le relative Direzioni ci hanno gentilmente concesso di pubblicare).

In questo modo il volume ripercorre diacronicamente l'intera vicenda referendaria: la discussione dottrinale preventiva (Sezione I), tutto il procedimento fino alla sentenza della Corte costituzionale compresa (Sezione II), la riflessione dottrinale successiva (Sezione III). Così strutturato, siamo indotti a pensare che – grazie allo sforzo di tutti – questa pubblicazione possa ambire a diventare stazione obbligata di passaggio per chiunque vorrà, fin da domani, ripercorrere uno dei più importanti tornanti della giurisprudenza costituzionale in tema di referendum, di fonti del diritto e di legislazione elettorale.

A chiudere, un grazie particolare va rivolto all'amico Flavio Romani (per il costante aggiornamento della pagina web servente i lavori del Seminario) nonché – in solido – a Viviana Zanetti e Massimo Rinaldo per l'ideazione e la realizzazione grafica della locandina ufficiale (capace di trasformare Palazzo della Consulta in una gigantesca urna referendaria).

ANDREA PUGIOTTO