

REFERENDUM EX ART. 138 COST. DEL 20 E 21 SETTEMBRE 2020.

## **LA (IPOTETICA) RIDUZIONE DEL NUMERO DEI PARLAMENTARI DI FRONTE AL «NODO» DELLA LEGGE ELETTORALE: UN FINTO PROBLEMA.**

*(The Italian referendum of September 20<sup>th</sup> and 21<sup>th</sup> 2020: the (hypothetical) reduction of the number of Italian Parliamentarians and the «knot» of the electoral law: a fake problem)*

**LUDOVICO A. MAZZAROLLI**

*(Professore ordinario di Diritto costituzionale nell'Università degli Studi di Udine)*

*Abstract:* nell'articolo si affronta il tema di ipotetiche elezioni politiche all'indomani dello svolgimento del *referendum* costituzionale dei prossimi 20 e 21 settembre 2020 che vedesse il prevalere dei «sì» e del falso problema della riduzione del numero dei parlamentari da eleggere, a fronte della non adozione di una nuova legge elettorale.

*Abstract:* The paper deals the topic of hypothetical general - political elections following the constitutional «referendum» on 20 and 21 September 2020, which would see «yes» vote prevail: the fake problem of reducing the number of the members of Parliament to be elected, in the face of the failure to adopte a new electoral law.

**SOMMARIO: 1. Presupposto 1°:** la posizione della Corte costituzionale circa l'esistenza di una (quale che sia legge elettorale) in grado di assicurare, sempre e comunque, l'elezione di Camera e Senato. - **2. Presupposto 2°:** la natura del controllo sul quesito referendario quando si tratta di *referendum ex art. 138 Cost.* - **3.** Se vince il «sì», che legge elettorale si applica per eleggere un ipotetico nuovo Parlamento a fronte di un possibile scioglimento anticipato, o della naturale fine della Legislatura?

## **1. Presupposto 1°: la posizione della Corte costituzionale circa l'esistenza di una (quale che sia legge elettorale) in grado di assicurare, sempre e comunque, l'elezione di Camera e Senato.**

E' cosa troppo nota perché sia necessario soffermarsi su di essa se non allo scopo di richiamarla. Da più di quarant'anni, la Corte costituzionale ritiene le leggi elettorali (politiche) siano «*leggi costituzionalmente necessarie*», cioè «*essenziali per il funzionamento dell'ordinamento democratico*»<sup>1</sup>.

L'abrogazione referendaria di leggi siffatte non può essere esclusa *a priori*, perché ciò che rileva è che gli «*organi costituzionali o di rilevanza costituzionale non possono essere esposti alla eventualità, anche soltanto teorica, di paralisi di funzionamento*»<sup>2</sup> ed è perché sussiste una «*tale suprema esigenza di salvaguardia di costante operatività*» che «*l'organo, a composizione elettiva formalmente richiesta dalla Costituzione, una volta costituito, non può essere privato, neppure temporaneamente, del complesso delle norme elettorali contenute nella propria legge di attuazione*».

Dal che la possibilità di vedere abrogate anche le leggi elettorali e pure «*nel loro insieme [ma] esclusivamente per sostituzione con una nuova disciplina, compito che solo il legislatore rappresentativo è in grado di assolvere*».

Quanto alla loro sottoposizione a *referendum* abrogativo (quello di cui all'art. 75 Cost.), nemmeno questo si può escludere, ma certo non per ottenere l'abrogazione dell'intera normativa elettorale, palesandosi il «*referendum popolare abrogativo ... strumento insufficiente, in quanto idoneo a produrre un mero effetto ablatorio sine ratione*»<sup>3</sup>.

Eppure, chiunque legge queste righe sa bene che più volte, nel corso degli ultimi decenni, il corpo elettorale è stato chiamato a pronunciarsi su *referendum* abrogativi aventi ad oggetto leggi elettorali.

E ciò perché, appunto, l'uso del *referendum* abrogativo nei confronti di una normativa elettorale non va escluso *tout court*, bensì solo limitato, dovendosi evitare che l'organo delle cui regole elettorali si discute possa essere esposto «*alla eventualità, anche solo teorica, di paralisi di funzionamento*»<sup>4</sup>. E ciò «*poiché la soppressione integrale di essa renderebbe impossibile l'elezione dell'organo da rinnovare: così un'intera legge elettorale non può né venire abrogata con referendum né essere dichiarata costituzionalmente illegittima dalla Corte costituzionale [né, come già osservato] costituire oggetto di mera abrogazione da parte del legislatore in quanto altrimenti non si potrebbe più eleggere l'organo suddetto. Ad una più approfondita considerazione, deve osservarsi che la legge elettorale non è neanche parzialmente caducabile qualora dall'eliminazione di alcune parti di essa derivi l'impossibilità di eleggere l'organo summenzionato; ovvero la legge elettorale è suscettibile di caducazione parziale solo se, a seguito del venir meno di alcuni suoi disposti, residui comunque una disciplina applicabile per consentire il rinnovo di quell'organo, o meglio, autoapplicabile cioè che non necessiti di ulteriori norme per poter essere applicata. Così il referendum non può*

<sup>1</sup> Così nella celebre sent. 17 gennaio - 7 febbraio 1978, n. 16, *Cons. in dir.*, sub § 9, scritta da LIVIO PALADIN.

<sup>2</sup> Sent. 16 gennaio - 3 febbraio 1987, n. 29, *Cons. in dir.*, sub § 3, red. da FRANCESCO P. CASAVOLA.

<sup>3</sup> *Idem*.

<sup>4</sup> Così nel § 3. del *Cons. in dir.* della sent. della Corte cost. 17 gennaio - 2 febbraio 1991, n. 47, pubbl. in *Gazz. uff.* 6 febbraio 1991, n. 6, come richiamata, di recente, da Corte cost., sent. 16-31 gennaio 2020, n. 10, pubbl. in *Gazz. uff.* 5 febbraio 2020, n. 6, nel § 5. del *Cons. in dir.*

*abrogare alcuni disposti della legge elettorale a meno che dall'abrogazione emerga una normativa di risulta sufficiente per eleggere l'organo cui la legge si riferisce; la Corte costituzionale non può dichiarare costituzionalmente illegittime talune disposizioni della legge elettorale salvo se, dopo la sentenza di accoglimento, rimanga una disciplina che permetta il rinnovo di quell'organo; il legislatore non può disporre la mera abrogazione di qualche disposto della legge elettorale eccetto che, a seguito di tale abrogazione, residui una normativa idonea a consentire l'elezione dell'organo che dev'essere rinnovato»<sup>5</sup>.*

## **2. Presupposto 2°: la natura del controllo sul quesito referendario quando si tratta di referendum ex art. 138 Cost.**

Non proprio altrettanto, ma abbastanza nota, è altresì la circostanza che mentre il quesito da sottoporre agli elettori nel caso di un referendum (abrogativo) ex art. 75 Cost., è soggetto a due tipologie di controlli (uno, «di legittimità», avanti l'Ufficio Centrale per il Referendum presso la Corte di cassazione<sup>6</sup>; l'altro, «di ammissibilità», avanti la Corte costituzionale<sup>7</sup>), il quesito referendario è, per l'ipotesi di un referendum («sospensivo», «confermativo», «costituzionale») ex art. 138 Cost., sottoposto unicamente a quello «di legittimità», avanti l'Ufficio Centrale per il Referendum presso la Corte di cassazione<sup>8</sup>.

<sup>5</sup> P. VIPIANA, *La legge elettorale come legge costituzionalmente necessaria*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2019, p. 3, ma il neretto è mio.

<sup>6</sup> L. 25 maggio 1970, n. 352, con *Norme sui referendum previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo*: art. 12, co. 1: «Presso la Corte di cassazione è costituito un ufficio centrale per il referendum, composto dai tre presidenti di sezione della Corte di cassazione più anziani nonché dai tre consiglieri più anziani di ciascuna sezione. Il più anziano dei tre presidenti presiede l'ufficio e gli altri due esercitano le funzioni di vice presidente». Art. 32, co. 2: «Alla scadenza del 30 settembre l'Ufficio centrale costituito presso la Corte di cassazione a norma dell'articolo 12 esamina tutte le richieste depositate, allo scopo di accertare che esse siano conformi alle norme di legge, esclusa la cognizione dell'ammissibilità, ai sensi del secondo comma dell'articolo 75 della Costituzione, la cui decisione è demandata dall'articolo 33 della presente legge alla Corte costituzionale».

<sup>7</sup> L. n. 352/1970 cit., art. 32, co. 2 (sul quale si rimanda alla nota prec.) e 33, co. 4 («La Corte costituzionale, a norma dell'articolo 2 della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, decide con sentenza da pubblicarsi entro il 10 febbraio, quali tra le richieste siano ammesse e quali respinte, perché contrarie al disposto del secondo comma dell'articolo 75 della Costituzione»). La ricordata disposizione cost. è quella che, a fronte del silenzio di cui all'art. 134 Cost., ha stabilito che spetta «alla Corte costituzionale giudicare se le richieste di referendum abrogativo presentate a norma dell'art. 75 della Costituzione siano ammissibili ai sensi del secondo comma dell'articolo stesso».

<sup>8</sup> L. n. 352/1970 cit.: art. 12, co. 3: «... L'Ufficio centrale per il referendum verifica che la richiesta di referendum sia conforme alle norme dell'articolo 138 della Costituzione e della legge. L'Ufficio centrale decide, con ordinanza, sulla legittimità della richiesta entro 30 giorni dalla sua presentazione. Esso contesta, entro lo stesso termine, ai presentatori le eventuali irregolarità. Se, in base alle deduzioni dei presentatori da depositarsi entro 5 giorni, l'Ufficio ritiene legittima la richiesta, l'ammette. Entro lo stesso termine di 5 giorni, i presentatori possono dichiarare all'Ufficio che essi intendono sanare le irregolarità contestate, ma debbono provvedervi entro il termine massimo di venti giorni dalla data dell'ordinanza. Entro le successive 48 ore l'Ufficio centrale si pronuncia definitivamente sulla legittimità della richiesta».

### 3. Se vince il «sì», che legge elettorale si applica per eleggere un ipotetico nuovo Parlamento a fronte di un possibile scioglimento anticipato, o della naturale fine della Legislatura?

3.1) Orbene, se è pur vero che, come testé ricordato, non è previsto un controllo di ammissibilità da parte della Corte costituzionale per i casi di *referendum* come quello che ci occuperà domenica 20 e lunedì 21 settembre prossimi, *quid iuris* per il caso di vittoria del «sì» e ... di un'ipotetica fine anticipata<sup>9</sup> o naturale della Legislatura?

Se, cioè, ci trovassimo, tra pochi giorni, con 400 deputati e 200 senatori da eleggere, al posto degli attuali 630 e 315 (di cui, sempre rispettivamente, 8 e 4 all'estero, al posto degli attuali 12 e 6), con che legge andremmo al voto?

Non è un mistero che è alla studio la riforma della legge elettorale attualmente vigente, ma non lo è nemmeno che il «Partito Democratico» desiderava venisse approvata prima, e non dopo, l'imminente *referendum* (il che non è stato fatto nemmeno in uno dei rami del Parlamento), propendendo per una legge proporzionale pura; che «Italia Viva» predilige l'idea di una legge maggioritaria a turno unico e che il «Movimento 5 Stelle» ciò che proprio non vuole è sentire parlare di legge proporzionale pura. Di qui al recente deposito di un progetto di legge a firma «Movimento 5 Stelle» che prevede un sistema proporzionale corretto, con soglia di sbarramento al 5%, ma che, al momento, temo non avrebbe la maggioranza in entrambe le Camere, sempre che resista l'attuale «no» di «Italia Viva» (... ma, immagino, anche di «Leu» che, avendo ottenuto alle ultime politiche del 4 marzo 2018 poco più del 3% dei suffragi, teme la soglia di sbarramento perché posta ... troppo in alto).

E, non per niente, la domanda di cui sopra («Se dovessimo, tra pochi mesi, eleggere un nuovo Parlamento fatto di 400 deputati e 200 senatori, con che legge andremmo al voto?») è stata adoperata da taluni dei fautori del «no» al quesito del futuro *referendum* costituzionale<sup>10</sup>, sostenendo che un'eventuale «sì» si sarebbe potuto, al limite, sostenere solo dopo l'approvazione di una nuova legge elettorale.

Ebbene, la risposta è molto semplice, anzi banale.

3.2) Andremo a votare con la legge elettorale attualmente in vigore.

<sup>9</sup> A fronte di una crisi di governo, causata, che so?, da una pesantissima sconfitta delle attuali forze di governo alle elezioni regionali e comunali che si terranno in quegli stessi giorni, dovuta, p. es., all'essersi presentati i due partiti con candidati diversi nelle sette Regioni interessate dal voto e alla circostanza che il candidato del partito più forte dei due perda del 2%, a causa di voti «sottrattigli» dal candidato del più debole tra i due ... a fronte di ciò e dell'impossibilità di dare vita a una nuova compagine di governo, quanto potrebbe esitare il Presidente della Repubblica a sciogliere il Parlamento. Quanti tentativi di formare un governo non politico, ma *presidenziale, elettorale, balneare* ecc. ... potrebbe mai fare, prima di dichiararsi sconfitto e applicare l'art. 88 Cost. ?

<sup>10</sup> Che consiste nell'assentire, o no, al testo della legge costituzionale recante «*Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari*», pubblicato nella *Gazz. uff. 12 ottobre 2019*, n. 240.

Per tutti e riassuntivamente, rinvio agli interventi (e alla Bibliografia) di G. BRUNELLI, G. CERRINA FERRONI, M. D'AMICO, G. DE MINICO, C. FUSARO, G. GRASSO, L.A. MAZZAROLLI, I.A. NICOTRA, V. ONIDA, A. PERTICI, A. PISANESCHI, M. PLUTINO contenuti nel PAPER: «*Referendum costituzionale: le ragioni del sì e del no*», associato al n. 25/2020 di *Federalismi.it* - 9 settembre 2020.

Sì, il c.d. «Rosatellum», la l. 3 novembre 2017, n. 165, recante «*Modifiche al sistema di elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. Delega al Governo per la determinazione dei collegi elettorali uninominali e plurinominali*» (pubbl. in Gazz. uff. 11 novembre 2017, n. 264), che abbiamo adoperato per le già ricordate (ultime) elezioni politiche del 4 marzo 2018 e che aveva abrogato, entrando in vigore, la legislazione elettorale previgente<sup>11</sup>.

E lo faremo in virtù di un altro provvedimento legislativo di cui tutti sembrano essersi dimenticati ... per la semplicissima ragione che è stato adottato mentre era in carica il governo precedente, il Conte I, a maggioranza giallo - verde, poco dopo che la legge di riforma costituzionale era stata approvata, in prima deliberazione, non solo in Senato (7 febbraio 2019: 185 i voti favorevoli, 54 i contrari e 4 gli astenuti), ma anche alla Camera (9 maggio 2019: 310 i voti favorevoli, 107 i contrari e 5 gli astenuti).

Si tratta della **legge 27 maggio 2019, n. 51**, che, pubblicata nella Gazz. uff. 11 giugno 2019, n. 135, reca: «*Disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari*» e che, trasformando numeri fissi in frazioni, mantiene, nella sostanza, la proporzione di cui al «Rosatellum» di 3/8 di seggi assegnati in collegi uninominali e di 5/8 di seggi assegnati con il sistema proporzionale sia alla Camera che al Senato. (La legge «*non modifica il meccanismo di trasformazione dei voti in seggi, ma si limita a introdurre una serie di disposizioni dirette ad assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali vigenti "indipendentemente dal numero dei parlamentari"*»: Corte cost., sent. n. 10/2020 cit., nel § 3.3. del Cons. in dir.).

Né si dica che permarrebbe il problema della revisione dei collegi, perché quella legge ha pensato anche a questo: si tratta, già ora, di una faccenda saldamente e stabilmente in mano al potere esecutivo ... di oggi, grazie a un provvedimento varato dal governo ... di ieri.

L'art. 3, con «*Delega al Governo per la determinazione dei collegi uninominali e plurinominali*», stabilisce, infatti, che «*1. Qualora, entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge<sup>12</sup>, sia promulgata una legge costituzionale che modifica il numero dei componenti delle Camere di cui agli articoli 56, secondo comma, e 57, secondo comma, della Costituzione, il Governo è delegato ad adottare un decreto legislativo per la determinazione dei collegi uninominali e plurinominali per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica*».

<sup>11</sup> La c.d. l. «*Italicum*» 6 maggio 2015, n. 52, pubbl. nella [Gazz. uff. 8 maggio 2015](#), n. 105, valida solo per la Camera dei deputati (recava «*Disposizioni in materia di elezione della Camera dei deputati*») e dichiarata costituzionalmente illegittima *in parte qua* dalla Corte cost. con sent. 25 gennaio - 9 febbraio 2017, n. 35 (pubbl. nella [Gazz. uff. 15 febbraio 2017, n. 7](#)), e la c.d. l. «*Calderoli*» 21 dicembre 2005, n. 270, pubbl. nella Gazz. uff. 30 dicembre 2005, n. 303, originariamente recante «*Modifiche alle norme per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica*», ma rimasta in vigore per il solo Senato dopo l'adozione dell'«*Italicum*» e dichiarata costituzionalmente illegittima *in parte qua* dalla Corte cost. con sent. 4 dicembre 2013 - 13 gennaio 2014, n. 1 (pubbl. nella [Gazz. uff. 15 gennaio 2014, n. 3](#)).

<sup>12</sup> Quanto infondati i timori di qualcuno che il governo potesse rinviare a tempo indeterminato le consultazioni previste per il 20 e 21 settembre 2020 ! Chi punta sul «*si*», e lo fa soprattutto uno dei partiti che il governo forma e sostiene, deve fare in modo che la modifica della Costituzione sia varata non oltre maggio 2021 se vuole, come certamente vuole, che la delega in parola resti efficace e legittima.